

ระบบการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้¹

ประเทือง ม่วงอ่อน*
อัชกรณั วงศ์ปรีดี**

บทคัดย่อ

รายงานการวิจัย เรื่อง “ระบบการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. (2) ระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย และ (3) ปัญหาในการแก้ไขและป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต.

ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสารสำนวนคดีเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดและเรื่องกล่าวหาที่อยู่ระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญรวมจำนวนทั้งสิ้น 63 คน ผลการวิจัย พบว่า

1) รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. โดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับการจ้าง และการจัดสอบบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล

2) ระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีลักษณะสำคัญ คือ (2.1) องค์กรตรวจสอบโดยส่วนใหญ่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (2.2) องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบบางองค์กรถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็น “เครื่องมือ” สร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหารแล้วพยายามรณรงค์ “ระบบคุณธรรม” และ “ความเป็นคนดี” ของรัฐบาลและชนชั้นนำของประเทศ

* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี อีเมลล์: na_chula@hotmail.com

** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) อีเมลล์: achakorn@gmail.com

3) ปัญหาในการแก้ไขและป้องกันปรามการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. ที่สำคัญเกิดจากระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มากเกินไป

คำสำคัญ : ระบบการตรวจสอบ, การทุจริตคอร์รัปชัน, องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

Anti-Corruption and Corruption Resolutions in Local Self-Government: A Case Study of Subdistrict Administrative Organizations (SAOs) in the Northeastern Region of Thailand

Pratueng Moung-On *

Achakorn Wongpreedee **

Abstract

This case study of Subdistrict Administrative Organizations (SAOs) in the northeastern region of Thailand aims to study: 1) forms of corruption within SAOs; 2) Thailand's anti-corruption system; and 3) problems with the anti-corruption system and corruption resolution within SAOs. The data for the research are drawn from case documents of the National Anti-Corruption Commission (NACC), some of which are still pending, and from interviews with 63 key informants.

1) The findings reveal that most forms of corruption within SAOs are related to procurement, price inquiry, acceptance of work, and SAO personnel.

2) In regard to Thailand's corruption resolution system, the National Anti-Corruption Commission (NACC) plays a principal role in investigation and elimination of corruption. Other agencies have also been created to investigate related aspects of corruption cases, with the aim to promote justice and uphold moral and ethical principles within government and the citizenry.

3) Problems with corruption resolution within SAOs derive in large measure from the centralized structure of NACC administration.

Keywords: anti-corruption system, corruption, subdistrict administrative organization

* Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University, Ubon Ratchathani Province.
e-mail: na_chula@hotmail.com

** Graduate School of Public Administration, The National Institute of Development Administration (NIDA). email: achakorn@gmail.com

1. บทนำ

การวิจัยเรื่องนี้ พยายามอธิบายปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในมุมมองที่หลากหลายครอบคลุมทั้งมิติในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดประชาชนและมีจำนวนองค์กรมากที่สุด เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีใหม่ๆ ในการอธิบายการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาภายใต้ องค์ความรู้และฐานคติที่ถูกต้องเป็นธรรมโดยปราศจากอคติ

โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจว่าในประเทศไทยมีระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการอย่างไร รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการหรือรูปแบบอย่างไร และการออกแบบโครงสร้างกลไกในการแก้ไขและป้องปราม การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บังคับใช้ในหลายทศวรรษที่ผ่านมามีปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญอย่างไร เหตุใดจึงขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และสุดท้าย โครงสร้าง และวิธีการแก้ไขปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล อย่างไรแท้จริงควรมีลักษณะอย่างไร

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

- 1) ศึกษาแบบการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. จากคดีความและเรื่องร้องเรียนใน ป.ป.ช.
- 2) ศึกษากระบวนการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย และ
- 3) ศึกษาปัญหาในการแก้ไขและป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต.

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นเครื่องมือในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล โดยอาศัยแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ข้อมูลจากสำนวนคดีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

3.1.1 ข้อมูลระดับปฐมภูมิ ได้แก่ เอกสาร บันทึกและรายงานที่เกี่ยวข้องกับ สำนวนคดีการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย

- 1) จำนวนสถิติ เรื่องร้องเรียน ข้อกล่าวหาต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำนวนเรื่องที่ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด เรื่องกล่าวหาระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง คำวินิจฉัยและคำร้องต่อศาล ข้อมูลจาก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่เกี่ยวกับประเด็นการทุจริตของ อบต. ในจังหวัดที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา

2) เอกสารข้อกล่าวหาลักษณะพฤติกรรมการทุจริตของนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง อบต.

3) สถิติจำนวนนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่ถูกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง และลงมติชี้มูลความผิด ในช่วงปี 2540 – 2556 (ข้อมูลถึงสิ้นเดือนกันยายน 2556)

3.1.2 ข้อมูลระดับทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร บทวิเคราะห์ เอกสารงานประชุม สัมมนาทางวิชาการ และเอกสารงานศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบยั้งลึกลับ การสัมภาษณ์นี้จะหาผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญรวมจำนวนทั้งสิ้น ๖๓ คน แบ่งเป็น ๕ กลุ่ม คือ

1) กลุ่มผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีบทบาทสำคัญประกอบด้วย สำนักงาน ป.ป.ช.(กลาง) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ อุบลราชธานี เป็นต้น มีกลุ่มตัวอย่างที่เลือกสัมภาษณ์ จำนวน ๗ คน

2) กลุ่มผู้ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ มีกลุ่มตัวอย่างที่เลือกสัมภาษณ์ จำนวน 11 คน

3) กลุ่มผู้บริหาร อบต. ได้แก่ นายก อบต. รองนายก อบต. /อดีตนายก อบต. และอดีตรองนายก อบต. มีกลุ่มตัวอย่างที่เลือกสัมภาษณ์ จำนวน ๒๒ คน

4) กลุ่มข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง อบต. ได้แก่ ปลัด อบต. ผู้อำนวยการกองคลัง นักบริหารงานคลัง นักวิชาการเงินและบัญชี ผู้อำนวยการกองช่าง นายช่างโยธา เป็นต้น มีกลุ่มตัวอย่างที่เลือกสัมภาษณ์ จำนวน ๑๙ คน

5) กลุ่มผู้รับเหมา และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างเพื่อสัมภาษณ์แบบเจาะจงเลือกสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูล หรือ กลุ่มตัวอย่างที่ยินดีเปิดเผยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีเอกสารหลักฐานยืนยันข้อเท็จจริง มีกลุ่มตัวอย่างที่เลือกสัมภาษณ์ จำนวน 4 คน

3.3 ข้อมูลจากการจัดประชุมกลุ่มย่อย โดยดำเนินการจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อแลกเปลี่ยน ตรวจสอบข้อมูล รูปแบบ กระบวนการการทุจริตใน อบต. ในจังหวัดที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยแบ่งพื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย 2 กลุ่ม คือ

พื้นที่วิจัยกลุ่มที่ 1 การศึกษารูปแบบการทุจริตใน อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยศึกษาวิเคราะห์จากสำนวนคดีเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด และเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะการทุจริตใน อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้ง 20 จังหวัด

พื้นที่วิจัยกลุ่มที่ 2 ศึกษาปัญหาในการแก้ไขและปราบปรามการทุจริตใน อบต.

ผู้วิจัยสุ่มตัวอย่างเขตพื้นที่ อบต. แบบเจาะจงโดยเลือก อบต. และองค์กรตรวจสอบที่เกี่ยวข้องในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดใกล้เคียง เลือกศึกษาเฉพาะ อบต.ที่เคยเกิดข่าว มีเรื่องร้องเรียนการทุจริต มีแนวโน้มว่าจะเกิดการทุจริต หรือมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง

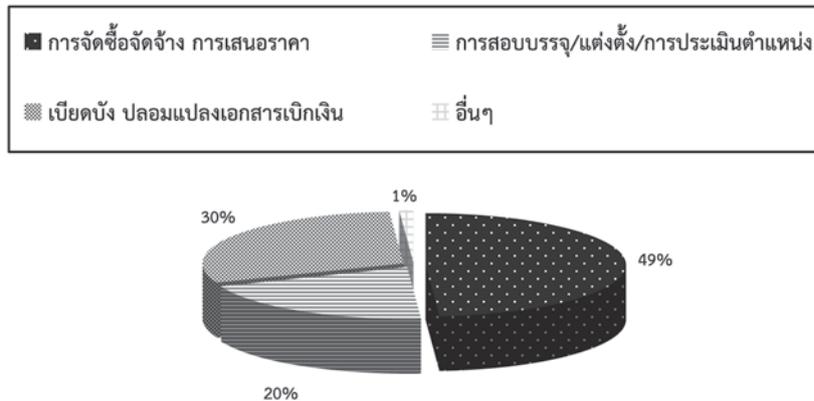
4. ผลการวิจัย

ผลการวิจัย แบ่งออกเป็น ๓ ประเด็น สรุปได้ดังนี้

4.1 รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.): วิเคราะห์รูปแบบการทุจริตใน อบต. จากเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดแล้ว

จากการศึกษาเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดการทุจริตใน อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้ง 20 จังหวัด พบว่า ลักษณะรูปแบบการทุจริต อันดับหนึ่ง คือ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การเสนอราคา การตรวจรับงานจ้าง มี 34 คดี จากทั้งหมด 70 คดี คิดเป็นร้อยละ 49 (ดูแผนภาพที่ 1) (Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC), 2013)

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง พบลักษณะรูปแบบการทุจริตที่สำคัญ คือ (1) การปกปิดประกาศสอบราคาโครงการจ้างเหมา แยกเป็น การปกปิดโดยไม่ได้ปิดประกาศสอบราคาไว้ที่ อบต. หรือไม่ส่งประกาศสอบราคาไปยังที่ว่าการอำเภอเพื่อปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคา และการปกปิดโดยไม่แจ้งข่าวการสอบราคากับผู้รับเหมาทั้งหมด แต่เลือกแจ้งเฉพาะผู้รับเหมาบางส่วน (2) กีดกันผู้เสนอราคารายอื่นมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม (3) ปลอมแปลงเอกสารใบเสนอราคาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางรายให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา (4) ละเว้นไม่เรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดในการสอบราคาโครงการก่อสร้างเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลง เป็นต้น



แผนภาพที่ 1 สัดส่วนรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ที่ ป.ป.ช.ลงมติตัดสินชี้มูลความผิดแล้ว (หน่วย : ร้อยละ)

แหล่งที่มา: Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC), 2013.

อันดับที่สอง คือ การเบียดบังรายได้ของ อบต. การปลอมแปลงเอกสารเพื่อเบิกเงิน อบต.

การเบียดบังเงิน/ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายเช็คหรือถอนเงินจากธนาคารไป
เป็นของตนเอง มี 21 คดี จากทั้งหมด 70 คดี คิดเป็นร้อยละ 30 พบลักษณะรูปแบบการทุจริต
ที่สำคัญ คือ ผู้ทุจริตในรูปแบบนี้มักมีหน้าที่รับผิดชอบทางการเงิน การบัญชี การจัดเก็บรายได้
ของ อบต. ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าการคลัง นักวิชาการเงินและบัญชี เป็นต้น รูปแบบการทุจริต
ทางการเงินที่สำคัญ คือ (1) การปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายเช็คหรือถอนเงิน
การปลอมแปลงชื่อผู้รับเงิน การปลอมแปลงยอดเงินในเช็ค และ (2) การเบียดบังเงินค่าจ้าง เงิน
รายได้จากการจัดเก็บภาษี หรือเงินอุดหนุน

อันดับที่สาม คือ การเรียกรับเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงาน
ส่วนตำบล

จากเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด พบว่า มีเรื่องการทุจริต
ในการสอบบรรจุ แต่งตั้ง จำนวน 14 คดี จากคดีการทุจริตของ อบต. ทั้งหมด 70 คดี คิดเป็น
ร้อยละ 20

จากการวิเคราะห์ พบลักษณะการทุจริตที่สำคัญซึ่งพบอยู่เป็นจำนวนมาก คือ การเรียกรับเงินจากพนักงานส่วนตำบล หรือลูกจ้างของ อบต. แลกกับการรับบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่ง
ต่างๆ ตามกรอบอัตรากำลังที่ อบต. นั้นๆ สามารถดำเนินการได้ รวมทั้งการเรียกรับเงินจาก
พนักงานจ้างตามภารกิจเพื่อตอบแทนการให้ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานและต่อสัญญา
จ้าง/การปรับเปลี่ยนสายงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้วิจัยก็ไม่ได้ปฏิเสธว่า ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งนายก อบต. เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในองค์กร ซึ่งย่อมมีโอกาส มีช่องทางที่อาจจะก่อให้เกิดการทุจริตมากกว่า ฝ่ายข้าราชการประจำที่มีอำนาจหน้าที่น้อยกว่า แต่การมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มากกว่าไม่ใช่ปัจจัยหรือเงื่อนไขหลักที่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการทุจริตได้ ยังต้องอาศัยเงื่อนไขที่จำเป็นอีกอย่างหนึ่ง คือ การร่วมมือจากฝ่ายข้าราชการด้วย ไม่วั้นแม้กระทั่งท้องถิ่นจังหวัด คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด)

ผู้วิจัยพยายามชี้ให้เห็นว่า ฐานคติความเชื่อหรือสมมติฐานที่ว่า นายก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นต้นเหตุหลักของการทุจริตใน อบต. อาจจะเป็นฐานคติที่ไม่ถูกต้องมากนัก เพราะคดียุติธรรมการ ป.ป.ช. ลงมติชี้มูลความผิดกลับพบว่า การทุจริตโดยส่วนใหญ่มักมีข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นร่วมมือด้วยเสมอ และมีคดีจำนวนมากที่เกิดจากการริเริ่มของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างประจำ ดังนั้น การออกแบบระบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับฝ่ายข้าราชการ พนักงานประจำที่มีความซื่อซอของควบคู่ไปกับฝ่ายการเมืองด้วย มิใช่เน้นปราบปราม จับผิดเฉพาะฝ่ายการเมืองจนมองข้ามฝ่ายข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างประจำ

ผลการพิจารณาชี้มูลความผิด

ในด้านสัดส่วนผลการพิจารณาชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า โดยส่วนใหญ่มีความผิดทั้งทางอาญาและวินัย คิดเป็นร้อยละ 57 ส่วนความผิดอาญาอย่างเดียว คิดเป็นร้อยละ 36 และมีความผิดทางวินัยอย่างเดียว คิดเป็นร้อยละ 7

พื้นที่จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีการทุจริตใน อบต.

เมื่อวิเคราะห์แยกเป็นรายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีคดีการทุจริตที่มีการลงมติชี้มูลความผิดแล้ว สรุปได้ว่า การทุจริตกระจายตัวในวงกว้างเกือบทุกจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างที่มีจำนวนคดีมากกว่าตอนบน โดยจังหวัดที่มีจำนวนคดีมากเป็นอันดับต้น ได้แก่ ร้อยเอ็ด 10 คดี นครราชสีมา 9 คดี สุรินทร์ 6 คดี ศรีสะเกษ 6 คดี ยโสธร 5 คดี บุรีรัมย์ 5 คดี และอุบลราชธานี 5 คดี เป็นต้น (Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC), 2013)

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยไม่ได้สรุปอย่างรวบรัดโดยทันทีว่า จังหวัดที่มีจำนวนคดีการทุจริตมากกว่า คือ จังหวัดที่มีการทุจริตมากกว่า เพราะหลายๆ แห่ง อาจจะมีการทุจริตเกิดขึ้น แต่ไม่มีการร้องเรียน เพราะไม่ได้เกิดความขัดแย้ง หรือบางแห่งมีการทุจริต แต่ผลประโยชน์ลงตัว

หรือต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์จึงไม่ร้องเรียน หรือบางแห่งอาจจะมีการทุจริตที่แนบเนียนมากขึ้น จนไม่สามารถหาหลักฐานมาร้องเรียนได้ เป็นต้น

4.2 ระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย

ระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

4.2.1 พัฒนาการความเป็นมาของระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย มีข้อสรุปที่สำคัญ คือ

1) องค์กรตรวจสอบทั้งหมดรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ศูนย์กลาง โดยเฉพาะ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในการปราบปรามการทุจริต แม้ว่ารัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 246 จะกำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด แต่ก็มีหน้าที่เพียงช่วยรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วส่งข้อมูลให้ ป.ป.ช. ในส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้มีหน้าที่ในการไต่สวน ทั้งนี้เรื่องการไต่สวน การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง เป็นอำนาจของ ป.ป.ช. ในส่วนกลาง ส่วนองค์กรตรวจสอบอื่นๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ท. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ก็มีสำนักงานเฉพาะที่กรุงเทพฯ ศูนย์กลางแห่งอำนาจเช่นกัน

2) องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบบางองค์กรถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็น “เครื่องมือ” สร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองแล้วพยายามรณรงค์ “ระบบคุณธรรม” และ “ความเป็นคนดี” ของรัฐบาลและชนชั้นนำของประเทศ พร้อมทั้งเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยออกมาตรการและสร้างองค์กรใหม่ๆ เสริมกับองค์กรและมาตรการอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม (ป.ป.ท.) ในสมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

3) องค์กรตรวจสอบบางหน่วยงาน มีบทบาทหน้าที่ที่เป็นนามธรรมมากเกินไป เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุน ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม โดยบทบาทหน้าที่ดังกล่าวมีความเป็นนามธรรม คลุมเครือ ขาดความชัดเจนตั้งแต่การให้นิยามความหมายของคำว่า “คุณธรรมจริยธรรม” ที่ถูกผูกขาดนิยามโดยกลุ่มชนชั้นนำในสังคม อีกทั้งยังขาดกลไกและระบบการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ได้อย่างแท้จริง ความไม่ชัดเจนในการกำหนดนิยามของปัญหา ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย

4) องค์กรตรวจสอบที่ปฏิบัติหน้าที่ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศไทยมีความซ้ำซ้อน เทอะทะ โดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ป.ป.ท.

โดยรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไป ส่วน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่า

ประเด็นความซ้ำซ้อนดังกล่าว แม้แต่ ศ.ดร.เมธี ครงแก้ว (Medhi Krongkaew, 2013) อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ปี 2549-2553) ยังไม่สนับสนุน โดยมองว่าถ้าหากจะขยายการตรวจสอบกับข้าราชการระดับล่างควรจะขยายงาน ป.ป.ช. น่าจะเหมาะสมกว่า นอกจากนั้น ศ.ดร.เมธี ยังมองว่า ป.ป.ท. มีปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร เพราะเป็นระบบตรวจสอบที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม (แทนที่จะเป็นองค์กรอิสระ) อีกทั้งการแยกเป็น 2 องค์กร คือ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. จะมีปัญหามาตรฐานในการวินิจฉัยที่ไม่เหมือนกัน เกิดความเหลื่อมล้ำกัน ดังบทสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งว่า

*คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน
ภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม (ป.ป.ท.) ไม่จำเป็นต้องมีก็ได้ ถ้า
ต้องการจะขยายการตรวจสอบข้าราชการระดับล่างด้วย
ทำไม ไม่ขยายงานของ ป.ป.ช./ป.ป.ท. มีทำไม? แล้ว
โครงสร้างองค์กรก็ยิ่งแย่ เพราะขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม
มีลักษณะเป็น ‘หัวมังกร ท้ายมังกร’ จะเป็นองค์กรอิสระ
ก็ไม่ใช่ จะเป็นองค์กรของรัฐบาลก็ไม่ใช่ มีลักษณะเป็นทั้ง
สองอย่างพร้อมๆ กัน อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่ไหน? อยู่ที่คณะ
กรรมการ ป.ป.ท. หรืออยู่ที่คณะรัฐมนตรี มั่วไปหมด ยิ่งแย่
ควรจะล้ม วิธีการล้มก็ไม่ยาก แค่แก้กฎหมาย แล้วโอน
บุคลากรที่มีอยู่ให้ไปอยู่ใน ป.ป.ช. ทั้งหมด*

ส่วนเหตุผลที่รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ตั้ง ป.ป.ท. ขึ้นมา มีเหตุผลสำคัญ คือ

1) ส่วนหนึ่งต้องการจะสร้างเครือข่ายกับกลุ่มคนระดับล่าง และพยายามจะแก้ไข
ปัญหาการทุจริตในระดับล่างด้วย

2) เพื่อนำกับ ป.ป.ช. ที่มีคดีล่าช้าเป็นจำนวนมาก จึงพยายามสร้าง ป.ป.ท. เพื่อให้
ภาระหน้าที่ของ ป.ป.ช. ลดน้อยลง จึงเป็นที่มาของ ป.ป.ท.” (Medhi Krongkaew, 2013)

ด้าน นายกล้าณรงค์ จันทิก (Klanarong Chanthick, 2013) คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ให้สัมภาษณ์ขณะอยู่ในตำแหน่ง (14 กันยายน 2556) อธิบายที่มาว่า ป.ป.ท. มีจุดเริ่มต้นจากการพิจารณาร่าง พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญ 2540 ถ้าแยกเป็น 2 องค์กร คือ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. จะมีประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงหลายประการ คือ มาตรฐานในการวินิจฉัยจะไม่เหมือนกัน อาจเกิดความเหลื่อมล้ำกัน จึงให้มีองค์กรเดียว แต่เมื่อ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมากเกินไป เพราะจะต้องรับผิดชอบคดีการทุจริตทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีวงเงินการทุจริตจำนวนเท่าใดต้องใช้กระบวนการไต่สวนแบบเดียวกัน จึงพยายามแบ่งเบาภาระของ ป.ป.ช. โดยจัดตั้ง ป.ป.ท. เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีหน่วยตรวจสอบของตนเอง แม้จะมีข้อท้วงติงว่า การรวมเป็นองค์กรเดียวจะสามารถช่วยประหยัดงบประมาณ เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่า ดังบทสัมภาษณ์ว่า

เมื่อไปดู พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 วุฒิสภาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ถ้าถึงเวลาที่ ป.ป.ช. ทำงานแล้วมันหนักเกินไปเพราะว่า จะต้องรับผิดชอบทั้งหมด แล้วกระบวนการไต่สวน ไม่ว่าจะ เป็นความผิดทุจริตเงิน 100 ล้านบาท กับ 20 บาท ก็ต้องใช้กระบวนการไต่สวนเหมือนกัน จึงตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อถึงจุดนั้น อาจจะต้องแยกเป็น 2 องค์กร เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีหน่วยตรวจสอบของตนเองได้ จึงเป็นที่มาของ ป.ป.ท.

ตนเห็นด้วยที่จะให้มี ป.ป.ท. เพราะตนเองก็เป็นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วย โดยรัฐธรรมนูญ 2550 ได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า ข้าราชการต่ำกว่าระดับ ซี 8 ให้เป็นหน้าที่ของ ป.ป.ท.

เหตุที่ไม่รวมเป็นองค์กรเดียวกับ ป.ป.ช. เพราะเดิมเป็นองค์กรเดียวกับ ป.ป.ช. อยู่แล้ว ป.ป.ช. ทำงานไม่ไหวจึงแยก (Klanarong Chanthick, 2013)

อย่างไรก็ตาม ผลจากการวิจัย ค้นพบว่า การแยกมาตั้งอีกหนึ่งองค์กร มีคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ และอาคารสำนักงานเป็นของตนเอง ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองโดยใช้เหตุ ยิ่งกว่านั้น ทั้ง ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ยังต้องทำงานประสานกันอยู่ตลอดเวลา เพราะการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าผู้อำนวยการกอง (อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช.) มักร่วมมือกระทำความ

ผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งที่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง (อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ท.) ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันกระทำความผิด หากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่งดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าผู้อำนวยการกอง จะเป็นคดีที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของ ป.ป.ช. ทั้งนี้

4.2.2 ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

พบว่า องค์กรตรวจสอบต่างๆ ล้วนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ทั้งโดยหลักกฎหมาย และการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไป ในขณะที่ ป.ป.ท. รับผิดชอบเฉพาะการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง

4.2.3 งบประมาณรายจ่ายของระบบการปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย

ที่สำคัญสรุปได้ 4 ประการ คือ (1) เฉพาะปีงบประมาณ 2556 งบประมาณขององค์กรตรวจสอบทั้ง 6 แห่งประกอบด้วย ป.ป.ช./ สตง./ ป.ป.ท./ DSI/ ปปง. และผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้รับการจัดสรรรวมกันมีจำนวนมากกว่าหรือใกล้เคียงกับงบประมาณที่กระทรวงขนาดเล็กได้รับ (2) องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบทั้ง 6 องค์กรได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เมื่อเทียบกับบางกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณลดน้อยลงจากปีก่อน (3) สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับงบประมาณเพิ่มสูงขึ้นในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับสำนักงาน สตง. และ (4) งบประมาณของระบบการปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย สามารถแบ่งกลุ่มได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเกิน 1,000 ล้านบาท ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน สตง. และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณอยู่ในช่วง 200-300 ล้านบาท ประกอบด้วย สำนักงาน ป.ป.ท สำนักงาน ปปง. และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีของระบบการปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย(รวม 6 องค์กร) ตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2556 (หน่วย : บาท)

ลำดับที่	รวมงบประมาณองค์กรตรวจสอบทั้ง 6 แห่งประกอบด้วย ป.ป.ช. / สตง. / ป.ป.ท./DSI/ปปง. /ผู้ตรวจการแผ่นดิน	จำนวนเงิน (บาท)	เพิ่ม/ลด จากปีก่อน (บาท)	สัดส่วนเพิ่ม/ลดจากปีก่อน(%)
1	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552	3,652,522,400	-	-
2	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553	3,693,022,700	40,500,300	1.11%
3	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554	3,978,300,100	285,277,400	7.72%
4	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555	4,139,272,800	160,972,700	4.05%
5	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556	4,605,987,800	466,715,000	11.28%

แหล่งที่มา: The Annual Appropriations Act for Fiscal Year 2009-2013.

4.3 ปัญหาในการแก้ไขและป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต.

เมื่อพิจารณากระบวนการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการตรวจสอบที่เข้มข้น โดยมีระบบการตรวจสอบทั้งในระดับ องค์กร ระดับภูมิภาค(จังหวัด/อำเภอ) และระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยค้นพบ ปัญหาของระบบการตรวจสอบ ทั้ง 3 ระดับ ดังนี้

4.3.1 ปัญหากระบวนการตรวจสอบระดับองค์กร การตรวจสอบระดับ อบต. พบว่า สภาไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากนัก เพราะอำนาจสภามีน้อย สภาไม่สามารถยื่นถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ยิ่งกว่านั้นยังพบว่า โดยส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารกับฝ่าย สภามักเป็นกลุ่มเดียวกัน สามารถเจรจาท่องกันได้ (Ratree Pratarn, 2013; Jariyaporn Karin, 2013; Niyom Pramete, 2013; Samarn KeawWong, 2013)

ส่วนระบบการควบคุมภายใน และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของ อบต. ไม่สามารถ แก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจและความกล้าหาญพอที่จะไป จับผิดฝ่ายบริหารได้ ยิ่งกว่านั้น ข้อมูลถึงสิ้นปี 2556 พบว่า อบต. ทั้งจังหวัดอุบลราชธานีเพิ่งเปิด สอบเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในประมาณ 5 แห่ง เท่านั้น สำหรับ อบต. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายเงินหรือเอกสารอื่นๆ ก่อนที่จะได้ รับการตรวจสอบจากกลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด หรือ สตง. (Chandej Weerakul, 2013; Aphiphu Chanawathi, 2013; Porntip Wannatawee, 2013; Chaiwat Sawasdisri, 2013)

กลุ่มนายก อบต. ข้าราชการ พนักงาน และกลุ่มท้องถิ่นจังหวัด/ท้องถิ่นอำเภอ ที่ให้ สัมภาษณ์ทั้งหมด ต่างมองว่า การเลือกตั้งสามารถช่วยคัดกรองนายก อบต. สมาชิกสภา อบต.

ที่มุ่งจะเข้ามาทุจริตคอร์รัปชันได้ในระดับหนึ่ง ปัจจัยเรื่องเงินไม่ใช่เงื่อนไขที่จำเป็นและเงื่อนไขที่เพียงพอที่จะทำให้ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งชนะการเลือกตั้งได้

ผู้สมัครที่ใช้เงินมากที่สุดอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งเสมอไป หากมีเรื่องร้องเรียนบ่อยครั้ง มีการทุจริตอย่างชัดเจน ไม่มีผลงานเชิงประจักษ์ นอกจากนี้ยังพบว่า ระบบตรวจสอบที่นักการเมืองท้องถิ่นเกรงกลัวที่สุด กลับไม่ใช่ สตง. หรือ ป.ป.ช. แต่กลับเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองกลัวจะไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก นัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กลไกการเลือกตั้งสามารถยับยั้งไม่ให้นักการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชันมากเกินไปจนเสี่ยงต่อความอยู่รอดทางการเมืองของพวกเขาเอง

4.3.2 ปัญหาระบบการตรวจสอบระดับจังหวัด/อำเภอ และองค์กรตรวจสอบระดับจังหวัด

กรณี การกำกับดูแล อบต. โดยนายอำเภอ พบว่า มีลักษณะ “เชิงรับ” มากกว่า “เชิงรุก” อบต. มีความเกรงใจนายอำเภอน้อยลง เพราะท้องถิ่นอำเภอไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอโดยตรง จึงขาดความเชื่อมโยง ยิ่งกว่านั้น นายก อบต. มักเป็นเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติ นายอำเภอจึงไม่กล้าตรวจสอบมากนัก เพราะเกรงจะถูกสั่งย้ายเป็นต้น

นายอำเภอไม่สามารถลงโทษฝ่ายบริหาร อบต.ได้โดยตรง ในทางปฏิบัติ การลงโทษจะเกิดขึ้นได้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดลงมาแล้วเท่านั้น ฉะนั้น ในสถานการณ์จริง นายอำเภอมีอำนาจแค่เพียงการเห็นชอบข้อบัญญัติตำบล หากเกิดกรณีปัญหาข้อร้องเรียนต่างๆ นายอำเภอมีอำนาจเรียกฝ่ายบริหาร พนักงาน และเอกสารต่างๆ มาตรวจสอบ แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นไปเท่านั้น นอกจากนั้น ทางอำเภอและจังหวัดยังต้องพึ่งพางบประมาณจาก อบต. ในการดำเนินโครงการต่างๆ ส่งผลให้เกิดความเกรงใจซึ่งกันและกัน ท้ายที่สุดการกำกับดูแลจะทำพอเป็นพิธี ไม่ได้เด็ดขาดจริงจังมากนัก (Virojch Vichai boon, 2013; Wanchai Janporn, 2013; Krischai Silaparaya, 2013; Pit Pesatcha, 2013; Pit Pesatcha, 2013; Tathaporn Sompong, 2013)

นอกจากจะมีการขอเงินสนับสนุนทั้งในระบบและนอกระบบซึ่งมีส่วนเอื้อให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทางอ้อมแล้ว บางกรณี ท้องถิ่นจังหวัดและอำเภอยังเป็นตัวการทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรงอีกด้วย โดยสั่งการให้ดำเนินโครงการต่างๆ แม้ว่าจะผิดระเบียบ รวมทั้งการอนุมัติกรอบอัตรากำลังของ อบต. โดยไม่ได้พิจารณาถึงความจำเป็นและผลกระทบทางด้านรายจ่าย ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในพื้นที่ว่า ท้องถิ่นจังหวัด

และท้องถิ่นอำเภอ และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) มีส่วนได้ส่วนเสียในการอนุมัติกรอบอัตรากำลังของ อบต.

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ปัญหาสำคัญคือ การเป็นเพียงหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อ ป.ป.ช. มีหน้าที่ช่วยรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วส่งข้อมูลให้ ป.ป.ช. ในส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้มีหน้าที่ในการไต่สวน ทั้งนี้เรื่องการไต่สวน การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง เป็นอำนาจของ ป.ป.ช. ในส่วนกลาง นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดยังมีปัญหาบุคลากรขาดประสบการณ์ ปัญหาการคัดเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด (Chanchai PonSri, 2013)

การตรวจสอบโดย สตง. (ภูมิภาคที่ 5) จะตรวจตามรอบปี เฉพาะในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล ส่วนกรณี อบต. พบว่า สตง. จะไม่ตรวจตามรอบปี แต่จะสุ่มตรวจ หรือเลือกตรวจเฉพาะ อบต. ที่มีเรื่องร้องเรียนเท่านั้น หากตรวจพบว่า มีการทุจริตก็จะส่งข้อมูล หลักฐาน ข้อตรวจพบ ไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนกลาง เพราะ สตง.ไม่ใช่พนักงานสอบสวน (Chandej Weerakul, 2013; Suvinai Janthip, 2013)

องค์กรอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบในระดับจังหวัด อาทิ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดอุบลราชธานี องค์การตรวจสอบอำนาจรัฐ องค์การตรวจสอบอำนาจรัฐสากล กลุ่มนักข่าวท้องถิ่น ฯลฯ (Sommart Malila, 2013) ไม่มีบทบาทในการตรวจสอบมากนัก บางองค์กรตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรอื่นแต่ไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน เช่น องค์การตรวจสอบอำนาจรัฐสากล ยิ่งกว่านั้น องค์กรตรวจสอบบางองค์กรกระทำการทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง ด้วยการเรียกรับผลประโยชน์/ขอเงินสนับสนุนจากผู้บริหารท้องถิ่นแลกกับการไม่ถูกเปิดโปงประเด็นการทุจริต

4.3.3 ปัญหาระบบการตรวจสอบระดับประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีปัญหาที่สำคัญ คือ ความล่าช้าในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และลงมติชี้มูลความผิด โดยสิ้นปี พ.ศ. 2554 มีปริมาณเรื่องค้างสะสมรวมทั้งสิ้น 9,166 เรื่อง (ดูตารางที่ 2 และแผนภาพที่ 2 ประกอบ) นอกจากนี้ ยังมีทัศนคติในเชิงลบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ประชาชนยังขาดความพร้อมในการปกครองตนเอง ผู้บริหารมีการศึกษาน้อย และเติบโตอย่างรวดเร็วเกินศักยภาพ ดังบทสัมภาษณ์ของนายก้านรงค์ จันทิก ตอนหนึ่งว่า

ลักษณะการคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความพร้อมจริงๆ มันยังไม่พร้อมที่จะรับภาระงบประมาณ รับภาระการดำเนินการ แต่เราไปทำให้เขาโตเร็วขึ้นมา ในขณะที่เขายังไม่พร้อมเลย เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ตอนนั้น ขึ้นมาใหม่ๆ จะมีพวกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นปัญหากันอยู่ ในขณะเดียวกันเมื่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ งบประมาณไปแล้ว ก็พบว่า ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะผู้บริหาร อบต. ปลัด อบต. จะขัดแย้งกัน เพราะพวก ปลัด อบต. ส่วนใหญ่จะจบปริญญาตรี เช่น สาขานิติศาสตร์ ส่วนผู้บริหาร อบต. ส่วนใหญ่ไม่ได้จบอะไรมา ฉะนั้น ปลัด กับฝ่ายบริหารก็จะมีปัญหาทะเลาะกัน เพราะปลัดบอกทำ ไม่ได้ แต่ผู้บริหารก็บอกจะทำ บอกให้ทำก็ต้องทำจึงเกิด ปัญหา (Klanarong Chanthick, 2013)

ผู้วิจัยเห็นว่า ฐานคติความเชื่อที่เป็นจุดอ่อนสำคัญของการศึกษาการคอร์รัปชันใน สังคมไทย คือ การมีอคติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความ เชื่อที่ว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะบริหารจัดการตนเอง หรือในอดีตมีความเชื่อว่า นักการเมือง ท้องถิ่นขาดความรู้ความสามารถ มีพฤติกรรมคดโกง ซึ่งการมีทัศนคติในเชิงลบของหน่วยงาน ราชการในส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การนำเสนอข้อมูลปัญหา สาเหตุ ของปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกิดข้อผิดพลาด ตื่นเงิน

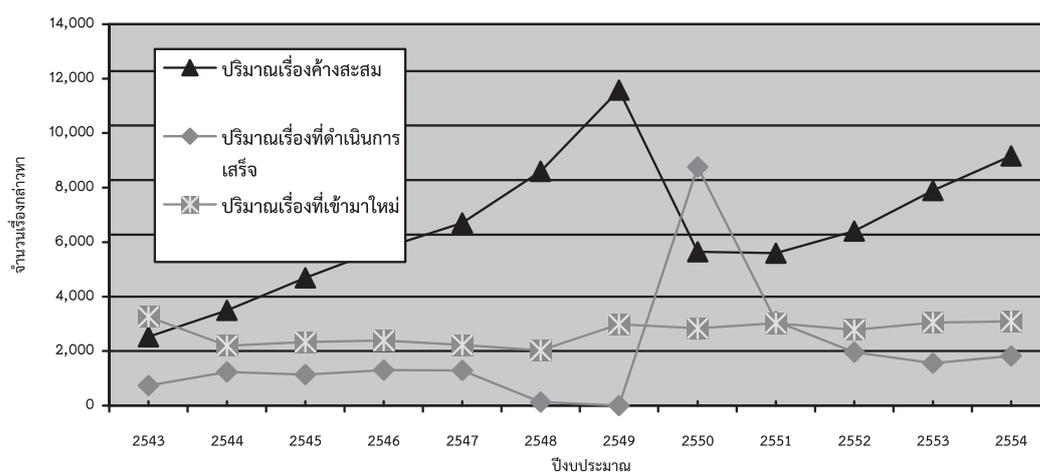
อาทิ ตัวอย่างกรอบการให้นิยามความหมายของนายก้านรงค์ จันทิก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีสมมติฐานว่า การขาดความรู้ ความรู้ที่น้อย มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการทุจริต และปัญหาความขัดแย้ง การพยายามอธิบายสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันว่า เกิดจาก ปัจจัยด้านตัวบุคคลที่ขาดความรู้ ขาดคุณธรรม ขาดหลักธรรมาภิบาล โดยมองข้ามมิติทั้ง ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือมิติในเชิงพื้นที่ หรือแม้กระทั่งไม่ได้พิจารณา ถึงสมรรถนะ ศักยภาพขององค์กรผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบเอง ส่งผลให้การแก้ไขปัญหา การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยประสบปัญหา กล่าวคือ การไม่เข้าใจสาเหตุที่แท้จริงของ ปัญหา(ทฤษฎีการคอร์รัปชัน) ย่อมนำไปสู่การสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาที่ผิดพลาดด้วย เช่นกัน

การไม่หยิบยกรากฐานของปัญหาที่แท้จริงมาอธิบาย หรืออธิบายโดยไม่ครอบคลุม ทุกมิติจึงไม่อาจทำให้ปัญหาการทุจริตลดน้อยลงไปได้ หรือแม้กระทั่งการเรียกร้องให้มีคุณธรรม จริยธรรม ความพอเพียง จากคณะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามสูตรสำเร็จของการศึกษาการ คอร์รัปชันและปัญหาทางการเมืองในสังคมไทยย่อมสะท้อนถึงความตื้นเขิน ขาดการวิเคราะห์ที่ละเอียดรอบด้านแบบโยนิโสมนสิการของผู้เรียกร้องเองด้วย

ตารางที่ 2 สถิติจำนวนคดีค้างสะสม คดีที่เข้ามาใหม่ และคดีที่ ป.ป.ช. ดำเนินการเสร็จ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2554 (หน่วย : จำนวนคดี)

ปีงบประมาณ พ.ศ.	ยอดค้างค้ายกมา	คดีที่เข้ามาใหม่	รวมคดียกมาและคดีใหม่	คดีที่ดำเนินการเสร็จแล้ว	คดีค้างสะสม (คงเหลือ)
2543	-	3,256	3,256	730	2,526
2544	2,526	2,195	4,721	1,231	3,490
2545	3,490	2,333	5,823	1,137	4,686
2546	4,686	2,390	7,076	1,305	5,771
2547	5,771	2,223	7,994	1,291	6,703
2548	6,703	2,020	8,723	125	8,598
2549	8,598	2,980	11,578	-	11,578
2550	11,578	2,829	14,407	8,755	5,652
2551	5,652	3,029	8,681	3,089	5,592
2552	5,592	2,779	8,371	1,964	6,407
2553	6,407	3,049	9,456	1,560	7,896
2554	7,896	3,092	10,988	1,822	9,166

แหล่งที่มา: The National Anti-Corruption Commission, 2011: 83.



แผนภาพที่ 2 สถิติจำนวนคดีค้างสะสม คดีที่เข้ามาใหม่ และคดีที่ ป.ป.ช. ดำเนินการเสร็จ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2554 (หน่วย : จำนวนคดี)

แหล่งที่มา: The National Anti-Corruption Commission, 2011: 83.

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างใน อบต. โดยกลุ่ม ส.ส./ กระทรวง ทบวง กรม ใน ส่วนกลาง

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ได้ค้นพบข้อท้าทายใหม่ที่ควรจะไปสู่เวทีการถกเถียง/การ
ทบทวน ว่า ตามประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้าง
โดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 ได้กำหนดการประมูลด้วย
ระบบอิเล็กทรอนิกส์ไว้เฉพาะการซื้อหรือการจ้างแต่ละครั้งที่มีวงเงินรวมเกิน 2,000,000 บาท
เท่านั้น ซึ่งมีโอกาสน้อยมากที่ อบต.จะมีโครงการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจาก
ในแต่ละปี อบต. โดยส่วนใหญ่มีงบประมาณที่จะใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานประมาณปีละ 1-3
ล้านบาท ส่วนงบประมาณอื่นๆ ส่วนใหญ่ถูกใช้เป็นงบประมาณด้านรายจ่ายประจำ ค่าจ้าง เงิน
เดือน และงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการของรัฐบาลที่ให้ อบต.ดำเนินการแทน

โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของ อบต. ที่มีวงเงินรวมเกิน 2,000,000 บาท มัก
จะเป็นโครงการที่ประสานขอจาก ส.ส. ในพื้นที่ หรือจากกระทรวง ทบวง กรมที่เป็นเจ้าของ
โครงการต่างๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการทุจริตอย่างกว้างขวาง เพราะ ส.ส. ที่หางบประมาณมาให้
มีอำนาจในการต่อรองสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยอมรับเงื่อนไขของ ส.ส.ผู้หาโครงการ
มาให้ แม้ว่าบางโครงการจะไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ แต่จำเป็นต้องหาโครงการ
มาลงในพื้นที่เพื่อให้ตนมีผลงาน ซึ่งโครงการต่างๆที่ไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของ
ประชาชนในพื้นที่ ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบน้อยกว่าปกติ โดยเฉพาะ
โครงการเศรษฐกิจพอเพียง หรือโครงการอื่นๆ ที่ไม่ตอบสนองต่อปัญหาของชุมชน เปิดช่องทาง
ให้เกิดการทุจริตได้ง่ายกว่าโครงการที่เกิดจากการผลักดันของประชาชน

อาทิ กรณี อบต.ท่าเมือง อ.ดอนมดแดง จ.อุบลราชธานี โดยนายสมาน แก้ววงษ์ นายก
อบต. ได้ขอโครงการจาก ส.ส. แม้ว่าโครงการจะไม่สอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่ ดังคำสัมภาษณ์ว่า

ในปี 2556 ต้องวิ่งขอโครงการจาก ส.ส. ในพื้นที่ แต่
โครงการที่ได้มาจะไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน
ในพื้นที่ แต่จำเป็นต้องเอามา เพื่อให้มีผลงาน เช่น ขอ
โครงการพัฒนาเรื่องแหล่งน้ำต่างๆ ที่ในพื้นที่ไม่มีปัญหาเรื่อง
แหล่งน้ำ นอกจากนี้เวลาได้โครงการมา พวก ส.ส.ที่เอา
โครงการมาให้จะตามมาบริหารจัดการโครงการเอง หากผู้รับ
เหมามาทำโครงการเอง อบต.มีหน้าที่เพียงจัดซื้อจัดจ้าง และ
ตรวจรับงานเท่านั้น (Samarn KeawWong, 2013)

กล่าวโดยสรุป กลุ่มนายก อบต.ที่ให้สัมภาษณ์ทั้งหมด ต่างให้ข้อมูลตรงกันว่า โครงการที่ประสานขอจาก ส.ส. ในพื้นที่เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้น โครงการส่วนใหญ่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ แต่จำเป็นต้องหาโครงการมาลงเพื่อให้มีผลงาน

ผลจากการวิจัย โดยการสัมภาษณ์ท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอ ผู้อำนวยการกลุ่มตรวจสอบสืบสวน สตง.ภูมิภาคที่ 5 มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างใน อบต.โดยกลุ่ม ส.ส. ที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

กรณีแรก นายวันชัย จันทร์พร ท้องถิ่นจังหวัดศรีสะเกษ เสนอว่า รัฐบาลควรจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงโดยเพิ่มให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้ท้องถิ่นนำงบประมาณเหล่านี้ไปทำแผนพัฒนา นำเข้าสภา อบต. เพื่อขออนุมัติเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ ทำโครงการไปแก้ปัญหาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ “มิใช่ขอโครงการจากส่วนกลางซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน แต่จำเป็นต้องเอามาลง ดิกว่าไม่ได้อะไรเลย” (Wanchai Janporn, 2013)

ด้าน นายจตุภรณ์ สุพิชญภรณ์ ผู้ตรวจท้องถิ่นอำเภอม่วงสามสิบ จ.อุบลราชธานี เสนอแนะในแนวทางเดียวกันว่า รัฐบาลควรกระจายงบให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพราะโครงการในส่วนกลาง อาทิ การขุดสระ พัฒนาแหล่งน้ำ อาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ “ปัญหาแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน แต่รัฐบาลพยายามพัฒนาให้ไปในแนวทางเดียวกันทั้งประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะโครงการไทยเข้มแข็ง เป็นโครงการที่มีการคอร์รัปชันอย่างรุนแรง ถูกหัก 30-40%” (Jatuporn Supitchayaporn, 2013)

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหนึ่ง โดยนายชาญเดช วีระกุล ผู้อำนวยการกลุ่มตรวจสอบสืบสวน สตง.ภูมิภาคที่ ๕ ยังให้ข้อมูลที่น่าสนใจเพิ่มเติมว่ากระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางได้เบียดบังงบประมาณของท้องถิ่นผ่านนโยบายต่างๆ

นักการเมืองระดับชาติ /กระทรวง ทบวง กรมใน ส่วนกลาง ตามมาเอาเงินอุดหนุนคืนในรูปแบบต่างๆ ปัญหา คือ จับตัวการใหญ่ที่อยู่ระดับบนไม่ได้ การทุจริตใน อบต. เป็นแค่กรณีเล็ก วงเงินไม่มากนัก และไม่ควรให้นักการเมือง เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ เพราะจะเกิดการ ทุจริต โครงการต่างๆ กว่าจะออกจากส่วนกลางได้ ต้องมีค่า ใช้จ่าย มีค่าเปอร์เซ็นต์ 20-30% ที่หักไว้แล้ว มาถึงหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติหักไว้อีก 10-15% เหลืออยู่ 50-55% สตง.ไปตรวจ ก็พบว่างานไม่เป็นไปตามสเปค (Chandej Weerakul, 2013)

โดยสรุป ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้มีหน้าที่กำกับ ดูแล ตรวจสอบในพื้นที่เกือบทั้งหมด เสนอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง 35% ตามกฎหมาย ไม่ควรแบ่งไปไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปประสานขอโครงการ มา เพราะจะเปิดช่องให้เกิดการทุจริตโดยกลุ่ม ส.ส. อีกทั้งโครงการที่ท้องถิ่นได้มาก็ไม่สอดคล้องกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนซึ่งในแต่ละพื้นที่จะมีปัญหาและความจำเป็นเร่งด่วนที่แตกต่างกัน

ยกเว้น ข้อเสนอของ นายกล้าณรงค์ จันทิก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อธิบายว่า การวิ่งหางบประมาณจากส่วนกลาง และต้องหาเงินมาจ่ายค่างานให้ ส.ส. เพื่อให้ได้งาน ไม่ใช่สาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริต แต่การทุจริตน่าจะอยู่ที่ลักษณะนิสัยส่วนตัวของมนุษย์ (ผู้ให้สัมภาษณ์ใช้คำว่า “สันดานมนุษย์”)

การบอกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องวิ่งหางบประมาณจากส่วนกลาง และต้องหาเงินมาจ่ายค่างานให้ ส.ส. เพื่อให้ได้งาน เห็นว่า ไม่ใช่สาเหตุ ไม่เป็นประเด็น ไม่ใช่ข้อแก้ตัวในการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าต้องไปจ่ายเงินค่าหัวคิว ไม่เกี่ยว แก้วตัวไม่ได้ ทุจริตคือทุจริต การวิ่งหางบ ดิดลินบนเขามีความผิดทั้งนั้น ถ้าวิ่งไปดิดลินบนก็มี ความผิดฐานดิดลินบน ทุจริตก็คือทุจริต

อย่ามาอ้างระบบ มันอยู่ที่สันดานมนุษย์ สันดานมนุษย์ก็คือสันดานมนุษย์ มันอยู่ที่ใจของคน ระบบจะชั่วช้า สารเลวอย่างไรก็เรื่องของระบบ มันอยู่ที่ตัวบุคคล ดังนั้นจึงถือว่าตัวบุคคลสำคัญกว่าระบบ ถ้าตัวบุคคลไม่มีการทุจริต ชะอย่างก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าตัวบุคคลมันจะทุจริตชะอย่าง แม้ระบบมันจะดีอย่างไร มันก็ทุจริต (Klanarong Chanthick, 2013)

5. การอภิปรายผลการวิจัย

ผู้วิจัยเลือกผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องมาอภิปรายผลทั้งหมด 4 งาน ดังนี้

งานแรก เป็นงานศึกษาของ Luigi Manzetti & Carlole J. Wilson (2007) ศึกษาเรื่อง Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support ? พยายามที่จะศึกษาหาคำตอบต่อข้อสงสัยที่ว่า “ทำไมประชาชนจึงยังคงสนับสนุนรัฐบาลที่ทุจริตคอร์รัปชัน?” โดย

การเก็บตัวอย่างและศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบปรากฏการณ์ทางการเมืองดังกล่าวจาก ๑๔ ประเทศในปี ค.ศ.1995 และได้ข้อสรุปว่า ประชาชนในประเทศที่สถาบันการเมืองและระบบราชการอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพแต่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เข้มแข็ง มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนผู้นำที่ฉ้อฉลที่ประชาชนคาดหวังว่าจะได้รับประโยชน์ที่จับต้องได้จากผู้นำแบบนี้ ผลการศึกษาข้างนี้ให้เห็นอีกด้วยว่า ทราบไตที่บรรดาผู้นำทางการเมืองที่ทุจริตเหล่านี้ ยังสามารถสนองตอบความพึงพอใจให้แก่บรรดาเครือข่ายในระบบอุปถัมภ์ของพวกเขาได้ ก็มีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในประเทศที่มีเงื่อนไขที่หล่อเลี้ยงปรากฏการณ์ทางการเมืองในลักษณะนี้ให้เจริญเติบโตอยู่ ลำพังเพียงการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐไม่ว่าจะด้วยแนวคิดเรื่องการพร้อมรับผิดหรือธรรมาภิบาล ไม่สามารถแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของผู้นำทางการเมืองประเภทนี้ได้

และงานของเฮย์วูด (Heywood, 1997) ซึ่งอธิบายว่า การแข่งขันทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การคอร์รัปชันทางการเมือง กล่าวคือ เฮย์วูด เชื่อว่าการแข่งขันทางการเมืองจะกระตุ้นให้นักการเมืองและพรรคการเมืองต้องมุ่งแสวงหารายได้เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการอธิบายของ สังจิต (Sangita, 1995) ที่พยายามอธิบายว่า การแข่งขันการเลือกตั้งที่อยู่บนพื้นฐานของเงินและอำนาจเป็นที่มาของการทุจริตทางการเมือง นอกจากนั้น การแต่งตั้งและการโยกย้ายตำแหน่งในระบบราชการ ตลอดจนการมีกฎหมายที่ล่าช้าและมีจำนวนมากเกินไปก็เป็นมูลเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันด้วยเช่นกัน

ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อสรุปของ Luigi Manzetti & Carlote J. Wilson, เฮย์วูด (Heywood) และสังจิต (Sangita) อาจจะไม่ถูกต้องทั้งหมด สมมติฐานข้างต้นอาจจะถูกต้องสำหรับการเมืองในระดับชาติ โดยเฉพาะการเลือกตั้ง ส.ส. แต่ไม่สามารถนำไปอธิบายการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักมักคุ้นกับนักการเมืองท้องถิ่นเป็นอย่างดีได้

โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มนายก อบต. ข้าราชการ พนักงาน และองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลในระดับพื้นที่ทั้งหมดต่างสรุปว่า “เงินซื้อเสียง” ไม่ใช่ปัจจัยหลักเพียงอย่างเดียวที่จะส่งผลให้ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งชนะการเลือกตั้ง การแข่งขันการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นไม่ได้รุนแรงเหมือนระดับชาติเสมอไป หลายๆ ท้องถิ่นกลับมีผู้สมัครเพียงคนเดียว หรือถึงแม้จะพยายามอธิบายว่าความรุนแรงในการแข่งขันทำให้ผู้สมัครพยายามหาเงินมาจ่ายเพื่อซื้อเสียงเมื่อชนะก็จะไปทุจริตเพื่อถอนทุนคืน ก็ไม่ถูกต้องทั้งหมดอีกเช่นกัน เพราะถ้าเกิดการทุจริตอย่างรุนแรง จะเปิดช่องโหว่ให้มีการร้องเรียนโดยสภา/คู่แข่ง และจะถูกเพ่งเล็งโดยระบบตรวจสอบในพื้นที่ หากเป็นเรื่องอื้อฉาวขึ้นก็มีแนวโน้มว่าในการเลือกตั้งสมัยต่อไป ประชาชนจะไม่

เลือกเข้ามาอีก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ แต่ต้องอยู่ในกรอบเงื่อนไขที่ประชาชนไม่มีปฏิกิริยาต่อต้านออกมาจนส่งผลเสียต่อการเลือกตั้งในสมัยต่อไป

แม้ว่าสังคมโดยทั่วไปจะตราหน้าและเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่า นายก อบต.ส่วนใหญ่ใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ตนเองได้รับชัยชนะการเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งผู้วิจัยไม่ได้ปฏิเสธสมมติฐานดังกล่าวโดยสิ้นเชิง แต่มีข้อถกเถียงที่ทำลายต่อสมมติฐานดังกล่าว โดยผลจากวิจัย พบประเด็นสำคัญที่ทำลายต่อมุมมองทางวิชาการแบบดั้งเดิม คือ ผู้สมัครที่ใช้เงินมากที่สุดอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งเสมอไป หากมีเรื่องร้องเรียนบ่อยครั้ง มีการทุจริตอย่างชัดเจน และไม่มีผลงานเชิงประจักษ์

ในอีกด้านหนึ่ง การเลือกตั้งสามารถช่วยคัดกรองนายก อบต. สมาชิกสภา อบต. ที่มุ่งจะเข้ามาทุจริตคอร์รัปชันได้ในระดับหนึ่ง ผู้วิจัยไม่ได้ปฏิเสธการแจกจ่ายเงินเพื่อหวังคะแนนเสียง แต่ค้นพบว่า ปัจจัยเรื่องเงินไม่ใช่เงื่อนไขที่จำเป็นและเงื่อนไขที่เพียงพอที่จะทำให้ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งชนะการเลือกตั้งได้เสมอไป ดังตัวอย่าง อบต.ยางโยภาพ อ.ม่วงสามสิบ จ.อุบลราชธานี พบว่า ผู้สมัครนายก อบต. ต่างก็จ่ายเงิน แต่คนที่เคยเป็นนายก อบต. ที่มีเรื่องร้องเรียนบ่อยครั้ง กลับสอบตกในสมัยต่อมา แม้ว่าจะจ่ายเงินมากกว่าคู่แข่งหนึ่งถึงสองเท่าตัว

ผู้วิจัยไม่ได้ปฏิเสธสมมติฐานของ Luigi Manzetti & Carlote J. Wilson, เฮย์วูด (Heywood) และสังจิต (Sangita) ทั้งหมด แต่เห็นว่าอาจจะไม่ถูกต้องทั้งหมด ไม่ปฏิเสธว่า นักการเมืองบางส่วนต้องจ่ายเงินจำนวนมากในเขตเลือกตั้งที่มีการแข่งขันต่อสู้อย่างรุนแรง แต่ไม่ถูกต้องทั้งหมด คนที่ใช้เงินมากที่สุดอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งก็ได้ หากประวัติไม่ดี ประชาชนเริ่มเบื่อหน่าย และการที่ประชาชนมีความใกล้ชิดรู้จักมักคุ้นกับนักการเมืองระดับท้องถิ่นมากกว่า นักการเมืองระดับชาติ ส่งผลให้เงินซื้อเสียงไม่ได้เป็นตัวแปรหลักอีกต่อไป ดังที่ได้อธิบายเหตุผลมาแล้ว

ทั้งนี้ ข้อเสนอของผู้วิจัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับงานที่สี่ ซึ่งเป็นงานศึกษาของ A. Cooper Drury, Jonathan Kriechhaus & Michael Lusztig (2006) ศึกษาเรื่อง Corruption, Democracy and Economic Growth ที่เห็นว่าผลประโยชน์โดยอ้อมของระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือความสามารถในการบรรเทาผลกระทบร้ายแรงของการคอร์รัปชันที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้ว่าการคอร์รัปชันอาจเกิดขึ้นในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่กลไกการเลือกตั้งก็สามารถยับยั้งไม่ให้นักการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการคอร์รัปชันซึ่งเป็นอันตรายต่อการดำเนินงานทางเศรษฐกิจโดยรวมและความอยู่รอดทางการเมืองของพวกเขาเองด้วย จากการวิเคราะห์ข้อมูลแบบ Time-series cross-section จาก

ประเทศต่างๆ กว่า 100 ประเทศระหว่างปี ค.ศ.1982-1997 ผลการศึกษาพบว่าการคอร์รัปชันไม่มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในประเทศดังกล่าวนี้ ผลกระทบเชิงลบจากการคอร์รัปชันจะสามารถบรรเทาได้ด้วยกลไกทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในสังคมนั้นๆ ให้หายไปได้เอง โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในการกำจัดการเมืองที่ทุจริตออกจากตำแหน่งซึ่งจะทำให้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสามารถดำเนินต่อไปได้ ที่สำคัญ ยังพบว่า สำหรับประเทศที่ไม่ได้ปกครองโดยระบอบดังกล่าวกลับเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจจากการคอร์รัปชันที่รุนแรงมากกว่า

6. สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัย สรุปได้ว่า

1) รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. โดยส่วนใหญ่ เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเสนอราคา การตรวจรับงานจ้าง รองลงมา คือ การเบียดบังรายได้ของ อบต. การปลอมแปลงเอกสารเพื่อเบิกเงิน อบต. อันดับที่สาม คือ การเรียกรับเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล โดยตำแหน่งนายก อบต. เป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหามากที่สุด การทุจริตโดยส่วนใหญ่มีข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างส่วนท้องถิ่นร่วมมือด้วย และมีคดีจำนวนมากที่เกิดจากการริเริ่มของข้าราชการ พนักงานของ อบต. โดยเฉพาะการเบียดบังเงิน/ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจ ในด้านสัดส่วนผลการพิจารณาชี้มูลความผิดส่วนใหญ่มีความผิดทั้งทางอาญาและวินัย

2) ระบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย มีลักษณะสำคัญ คือ (1) องค์กรตรวจสอบโดยส่วนใหญ่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (2) องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบบางองค์กรถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเป็น “เครื่องมือ” สร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร แล้วพยายามรณรงค์ “ระบบคุณธรรม” และ “ความเป็นคนดี” ของรัฐบาลและชนชั้นนำของประเทศ พร้อมทั้งเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยออกมาตรการและสร้างองค์กรใหม่ๆ เสริมกับองค์กรและมาตรการอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว อาทิ การตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในสมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ (3) องค์กรตรวจสอบบางหน่วยงาน มีบทบาทหน้าที่ที่เป็นนามธรรมมากเกินไป เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน (4) องค์กรตรวจสอบที่ปฏิบัติหน้าที่ปราบปรามและแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศไทยมีความซ้ำซ้อนเทอะทะ โดยเฉพาะ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. (5) งบประมาณ

รายงานของระบบการปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยได้รับการจัดสรรรวมกันมีจำนวนมากกว่างบประมาณที่กระทรวงขนาดเล็กได้รับ โดยองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบทั้งหมดได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

3) ปัญหาในการแก้ไขและป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. ที่สำคัญเกิดจากระบบการปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มากเกินไป ขาดการประสานงานกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง และลงมติชี้มูลความผิดเกิดความล่าช้า ผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำผิดสามารถอยู่ในตำแหน่งจนหมดวาระ และสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเข้ามาได้อีกจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะลงมติชี้มูลความผิด

การกำกับดูแลโดยนายอำเภอไม่เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นอำเภอ ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอโดยตรง จึงขาดความเชื่อมโยง ยิ่งกว่านั้น นายก อบต. มักเป็นเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติ นายอำเภอจึงไม่กล้าตรวจสอบมากนัก เพราะเกรงจะถูกสั่งย้าย การลงโทษโดยนายอำเภอจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดลงมาแล้วเท่านั้น ที่สำคัญ ทางอำเภอและจังหวัดยังต้องพึ่งพางบประมาณจาก อบต. ในการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ ส่งผลให้เกิดความเกรงใจซึ่งกันและกัน การกำกับดูแลจะทำพอเป็นพิธี

ยิ่งกว่านั้นยังเกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกลุ่ม ส.ส. ที่หางบประมาณมาให้ แม้โครงการจะไม่ตอบสนองกับสภาพปัญหาในพื้นที่ แต่จำเป็นต้องเอาโครงการมาลงเพื่อให้มีผลงาน

7. ข้อเสนอแนะ

ผลที่ได้จากการวิจัย มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต. อย่างยั่งยืนที่สำคัญ คือ ต้องปฏิรูประบบการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเร่งด่วน โดยกระจายอำนาจจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนกลางไปให้องค์กรต่างๆ ที่อยู่ในระดับพื้นที่ ส่วนองค์กรตรวจสอบที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ควรจัดให้อยู่ในองค์กรเดียวกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เกิดความซ้ำซ้อน ล่าช้า และสิ้นเปลืองทรัพยากร

โดยผู้วิจัยเสนอให้ยุบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม(ป.ป.ท.) ไปรวมกับสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดิม แต่คณะ

กรรมการ ป.ป.ช. ต้องกระจายอำนาจในการไต่สวนความผิดคดีทุจริตให้หน่วยงานต่างๆ ในระดับพื้นที่ เช่น สตง. ในแต่ละจังหวัด ป.ป.ช.จังหวัด ตำรวจ อัยการ หรือศาล เพื่อให้คดีจบภายในจังหวัดนั้นๆ ไม่มารวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ยกเว้นบางคดีที่ ป.ป.ช. เห็นว่ามีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อระดับประเทศ ป.ป.ช. ในส่วนกลางก็อาจจะเปิดช่องกฎหมายให้สามารถนำคดีเหล่านั้นมาไต่สวน ลงมติเองก็ได้ มิใช่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ ป.ป.ช. ในส่วนกลางมากเกินไปจนส่งกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อคดีการทุจริต เมื่อคดีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความล่าช้า (เพราะไม่ใช่คดีสำคัญเหมือนคดีทางการเมืองระดับชาติ) ผู้กระทำความผิดขาดความเกรงกลัว เพราะแต่ละคดีใช้ระยะเวลาประมาณ 5-10 ปี ยังไม่นับรวมระยะเวลาที่คดีจะผ่านการพิจารณาสั่งฟ้องโดยอัยการ และขึ้นสู่ศาลชั้นต้น

นอกจากนั้น รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ๓๕% ตามกฎหมาย ไม่ควรแบ่งไปไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปประสานขอโครงการมา เพราะจะเปิดช่องให้เกิดการทุจริตโดยกลุ่ม ส.ส. อีกทั้งโครงการที่ท้องถิ่นได้มาก็ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

References

- A. Cooper, D., Jonathan, K. & Michael, L.. (2006). Corruption, Democracy and Economic Growth. *International Political Science Review*, 27 (Apr. 2006) : 121 – 136.
- Heywood, P.. (1997). Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies*. 45(3) (Special Issue): 417-435.
- Luigi, M. & Carlole, J. W.. (2007). Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?. *Comparative Political Studies*, 40 (August 2007): 949 – 970.
- Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC). (2013). *The NACC Accusation Cases, which have been voted as being guilty*. Retrieved June 1, 2013 from <http://www.nacc.go.th/culpability.php> (In Thai)
- Sangita, S.N.. (1995). Institutional Arrangement for Controlling Corruption in Public Life Karnataka Experience. *Indian Journal of Public Administration*, 12(1) (January-March 1995): 45-67.
- The National Anti-Corruption Commission. (2011). *Annual Report 2011*. Bangkok: Acme printing. (In Thai)

Interviews

- Aphiphu Chanawathi. Auditor Officer (Professional Level) Office of the Auditor General of Thailand (Regional Special Audit Office No.5 Ubon Ratchathani). Interviewed. August 20, 2013
- Chaiwat Sawasdisri. Chief of the Office of the SAO, Office of the Chief Administrator of the SAO, Nasamai SAO, Trakan Phuet Phon District, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. August 20, 2013
- Chanchai PonSri. Director of the Office of NACC Provincial Office (Ubon Ratchathani), NACC Provincial Office (Ubon Ratchathani). Interviewed. August 20, 2013
- Chandej Weerakul. Director of The Investigation Group (Auditor Officer, Senior Professional Level), Office of the Auditor General of Thailand (Regional Special Audit Office No.5 Ubon Ratchathani Province). Interviewed. August 20, 2013

- Jariyaporn Karin. Chief Administrator of the Jikdu SAO, Hua Taphan District, Amnat Charoen Province. Interviewed. August 20, 2013
- Jatuporn Supitchayaporn. Local Administration Inspector, District Office for Local Administration, Muang Sam Sip District, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. August 28, 2013
- Klanarong Chanthick. The National Anti-Corruption Commission, Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC). Interviewed. September 14, 2013
- Krischai Silaparaya. Local Administration Promotion Officer (Senior Professional Level) Group of Legal Affairs and Petition, Provincial Office for Local Administration, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. August 14, 2013
- Medhi Krongkaew Former the National Anti-Corruption Commission. Interviewed. September 14, 2013
- Niyom Pramete. Chief Executive of the Kham Hai Yai SAO, Don Mot Daeng District, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. August 26, 2013
- Pit Pesatcha. Chief of Det Udom District Office for Local Administration, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. November 5, 2013
- Porntip Wannatawee. Director of the Division of Financial, Yangkheenok SAO, Khueang Nai District, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. August 19, 2013
- Ratree Pratarn. Chief Administrator of the Nong-Om SAO, Thung Si Udom District, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. August 21, 2013
- Samarn KeawWong. Chief Executive of the Tha-Mueang SAO, Don Mot Daeng District, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. August 26, 2013
- Sommart Malila. The Good Governance Commission, Ubon Ratchathani Provincial. Interviewed. August 23, 2013
- Suvinai Janthip. Chief of the Group of Legal Affairs and Petition, Provincial Office for Local Administration, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. August 26, 2013

Tathaporn Sompong. Assistant District Chief Officer (Governing Officer, Senior Professional Level) Det Udom District, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. November 5, 2013

Virojch Vichaiboon. District Chief Officer, Warin Chamrap District, Ubon Ratchathani Province. Interviewed. November 6, 2013

Wanchai Janporn. Director of Sisaket Provincial Office for Local Administration, Sisaket Province. Interviewed. August 27, 2013