นิติเศรษฐศาสตร์ ว่าด้วยการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุทธิ สุนทรานุรักษ์

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY

3961202595

บ 28602

KE
143
ส773น
2559

สุทธิ สุนทรานุรักษ์.
นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

#76126
วันที่ 24 พ.ค. 59
เลขทะเบียน 129602
KE
143
เลขหมู่ ส๓๓๖ ๒๕๕๙

คำนำ

รายงานวิจัยเรื่อง "นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เป็นหนึ่งในหัวข้อการศึกษาของโครงการวิจัยเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย ซึ่งมีศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว เป็นหัวหน้าโครงการวิจัย การศึกษาครั้งนี้นับเป็นการขยายพรมแดนความรู้ด้านการต่อต้านทุจริตภายใต้ชุดคำอธิบายในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์และนักกฎหมาย เช่นเดียวกับการมองสภาพปัญหาทุจริตอย่างรอบด้านทั้งจากนักวิชาการและผู้ปฏิบัติ

องค์ประกอบของรายงานวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วย 5 บท ได้แก่ บทที่ 1 ผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวในการบริหารงานอันเนื่องมาจากการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทที่ 2 ผู้วิจัยสรุปช่องทางการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการทุจริตในการบริหารงานท้องถิ่นเพื่อแสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมา ปัญหาทุจริตภายในท้องถิ่นนั้นมีผู้สนใจศึกษามาโดยตลอดภายใต้มุมมองที่แตกต่างหลากหลาย

สำหรับบทที่ 3 ผู้วิจัยนำเสนอกรอบแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นกรอบที่ใช้อธิบายความเชื่อมโยงระหว่างองค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายเพื่อที่จะใช้สังเคราะห์ในการต่อต้านทุจริต ในบทที่ 4 ได้ยกตัวอย่างกรณีศึกษาการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนำมาจากเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทำการชี้มูล กรณีศึกษาเหล่านี้ทำให้เห็นภาพพฤติการณ์ทุจริตในท้องถิ่นตลอดจนภาพการปราบปรามทุจริตในทางปฏิบัติ และในบทสุดท้าย ผู้วิจัยพยายามเสนอแนะแนวทางป้องกัน ปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว ที่ให้โอกาสอันมีค่ากับผู้วิจัยในการร่วมโครงการวิจัยนี้ ท่านอาจารย์เมธีเป็น "ต้นแบบ" ในการศึกษาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นอย่างบูรณาการ ทั้งในฐานะนักวิชาการและอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. ท่านเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่เปิดกว้างเรียนรู้ทุกแนวคิดที่จะนำมาใช้อธิบายการต่อต้านทุจริต ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ สิริลักษณา คอมันตร์ ที่เมตตาถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการต่อต้านทุจริตให้กับผู้วิจัยเสมอมา ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุจิตรา ชำนิวิกย์กรณ์ ที่ให้กำลังใจและข้อคิดดี ๆ อยู่เสมอ นอกจากนี้ท่านอาจารย์สุจิตราได้จัดทำบทสรุปของงานชิ้นนี้ให้มีความกระชับและน่าสนใจยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และท่านประสาท พงษ์ศิวาภัย อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้วิจารณ์งานวิจัยและให้มุมมองที่รอบด้านเพื่อให้งานมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ท้ายที่สุดผู้วิจัยขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่โครงการวิจัยที่ดูแลประสานงานต่าง ๆ จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้วิจัยหวังว่าการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ไม่มากก็น้อยต่อชุมชนวิชาการและผู้สนใจศึกษาปัญหาทุจริตและการต่อต้านทุจริตทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

สุทธิ สุนทรานุรักษ์
1 ก.พ. 2559

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 : โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

1.1 โครงสร้างการบริหารงานที่สำคัญภายใน อปท. 2

1.2 ความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่น 12

1.3 ปัญหาและความล้มเหลวในการปกครองท้องถิ่น 14

บทที่ 2 : ช่องทางการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 21

2.1 กฎหมายและระเบียบสำคัญในการบริหารงานภายใน อปท. 22

2.2 ช่องทางการทุจริตใน อปท. : สำรวจวรรณกรรมการทุจริตในท้องถิ่น 35

บทที่ 3 : กรอบแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต 57

3.1 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 58

3.2 นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต 62

บทที่ 4 : กรณีศึกษาความผิดเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 77

4.1 กรณีศึกษาความผิดเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 78

4.2 ภาพสะท้อนปราบปรามการทุจริตของ อปท. 89

หน้า

บทที่ 5 : ข้อเสนอแนะเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน อปท. **99**

5.1 ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล อปท. และหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต 99

5.2 ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และ ร่าง พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้าง 104

เอกสารอ้างอิง **113**

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง **119**

บทสรุป โดย ผศ. ดร. สุจิตรา ชำนิวิกย์กรณ์ **121**

ภาคผนวก 1 **131**

ภาคผนวก 2 **147**

บทที่ 1
โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

"...ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชน ควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรจะมีสิทธิ มีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมีการปกครองระบบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น"

ความบางตอนเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
ในพระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ก่อนที่จะเริ่มต้นศึกษาปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น สิ่งแรกที่เราควรทำความเข้าใจ คือ โครงสร้างการบริหารงานของ อปท. ซึ่งจะทำให้เราเห็นภาพการทำงานของ อปท.อย่างชัดเจน เพราะ อปท. คือ รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ที่ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นภายใน อปท.กลับกลายเป็นปัญหาสำคัญจนเกิดคำถามขึ้นมาว่า การกระจายอำนาจการปกครอง คือ ต้นเหตุที่แท้จริงหรือไม่ที่ทำให้การทุจริตคอร์รัปชั่นแพร่กระจายไปทั่วประเทศ

ประเด็นสำคัญของบทนี้ที่ผู้วิจัยตั้งใจนำเสนอ คือ อปท.มีวิวัฒนาการความเป็นมาอย่างไร ทั้งในแง่ความสำเร็จและความล้มเหลว โดยเนื้อหาของบทนี้ประกอบด้วย 3 ตอน ได้แก่ **ตอนที่ 1** โครงสร้างการบริหารงานที่สำคัญ

ภายใน อปท. ซึ่งมีทั้งเรื่องการคลังท้องถิ่น การให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น และ การบริหารงานบุคคล ใน**ตอนที่ 2** จะเป็นการนำเสนอภาพความสำเร็จของ อปท.โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการขยายบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สำหรับ**ตอนสุดท้าย** ผู้วิจัยได้สะท้อนปัญหาและความล้มเหลวของ อปท. โดยมุ่งไปที่ผลประโยชน์ทับซ้อนและการทุจริตในท้องถิ่น

1.1 โครงสร้างการบริหารงานที่สำคัญภายใน อปท.

โดยทั่วไปหลักการของการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ (ก) การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่ราชการส่วนกลาง (ข) การแบ่งอำนาจ (Decentralization) ไปยังราชการส่วนภูมิภาค และ (ค) การกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปสู่การบริหารราชส่วนท้องถิ่น

วุฒิสาร ตันไชย (2557:18) ให้คำจำกัดความของ**การบริหารปกครองท้องถิ่น** ไว้ว่าเป็นกระบวนการหรือกิจกรรมของการบริหารปกครองท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับสถาบันที่เป็นทางการของรัฐและตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการเข้ามามีบทบาทหรือเกี่ยวพันกับการบริหารหรือประเด็นปัญหาที่สลับซับซ้อน โดยการบริหารการปกครองจะเน้นเรื่องความร่วมมือ การประนีประนอม และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายมากกว่าการออกคำสั่งและหลักปฏิบัติที่ตายตัวของสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ โดย**มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นเป็นสำคัญและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ดี การดำเนินการจัดตั้ง อปท. จะต้องมีองค์ประกอบหลายประการ เช่น มีสถานะทางกฎหมายรองรับ มีอิสระ

ในการตัดสินใจ มีพื้นที่และระดับของ อปท. (โปรดดูกล่องที่ 1-1) ปัจจุบัน อปท. ในประเทศไทยมีจำนวนทั้งหมด 7,853 แห่ง แบ่งออกเป็น 4 ระดับๆ ได้แก่ (ก) องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. (ข) เทศบาล (ค) องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต และ (ง) องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (โปรดดูตารางที่ 1-1)

กล่องที่ 1-1

องค์ประกอบการจัดตั้ง อปท.

1. มีสถานภาพทางกฎหมาย
2. มีพื้นที่และระดับมีความชัดเจน
3. มีอำนาจหน้าที่
4. เป็นองค์กรนิติบุคคล
5. มีการเลือกตั้ง มีสภา และผู้บริหาร
6. มีอิสระในการปกครองตัดสินใจ
7. มีรายได้ของตนเอง
8. มีการควบคุมจากรัฐ

ที่มา : สรุปจากเอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า โดย รศ.วุฒิสาร ตันไชย

ตารางที่ 1-1 ข้อมูลจำนวน อปท.

ประเภท อปท.	จำนวน (แห่ง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	76
เทศบาลนคร	30
เทศบาลเมือง	178
เทศบาลตำบล	2,232
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	5,335
องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กทม.และพัทยา)	2
รวมทั้งสิ้น	**7,853**

ที่มา : ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

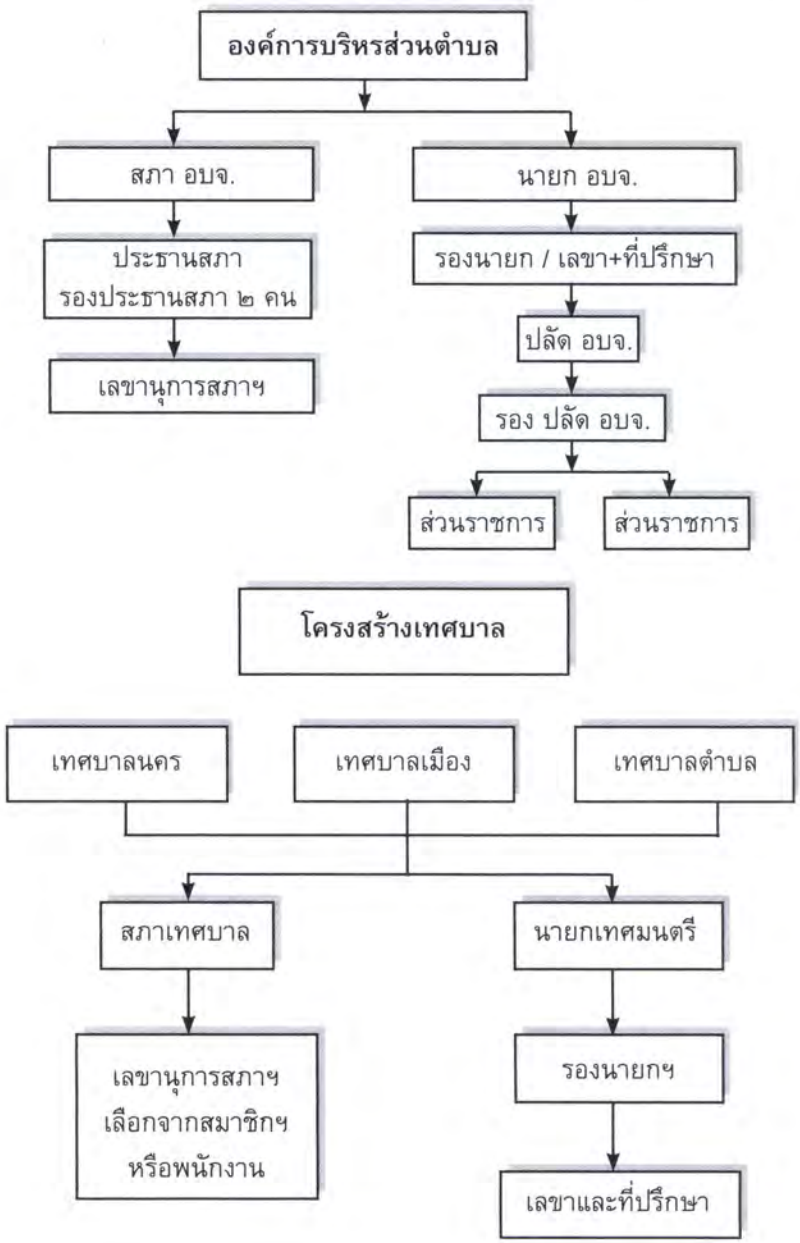
ข้อมูล ณ วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2558

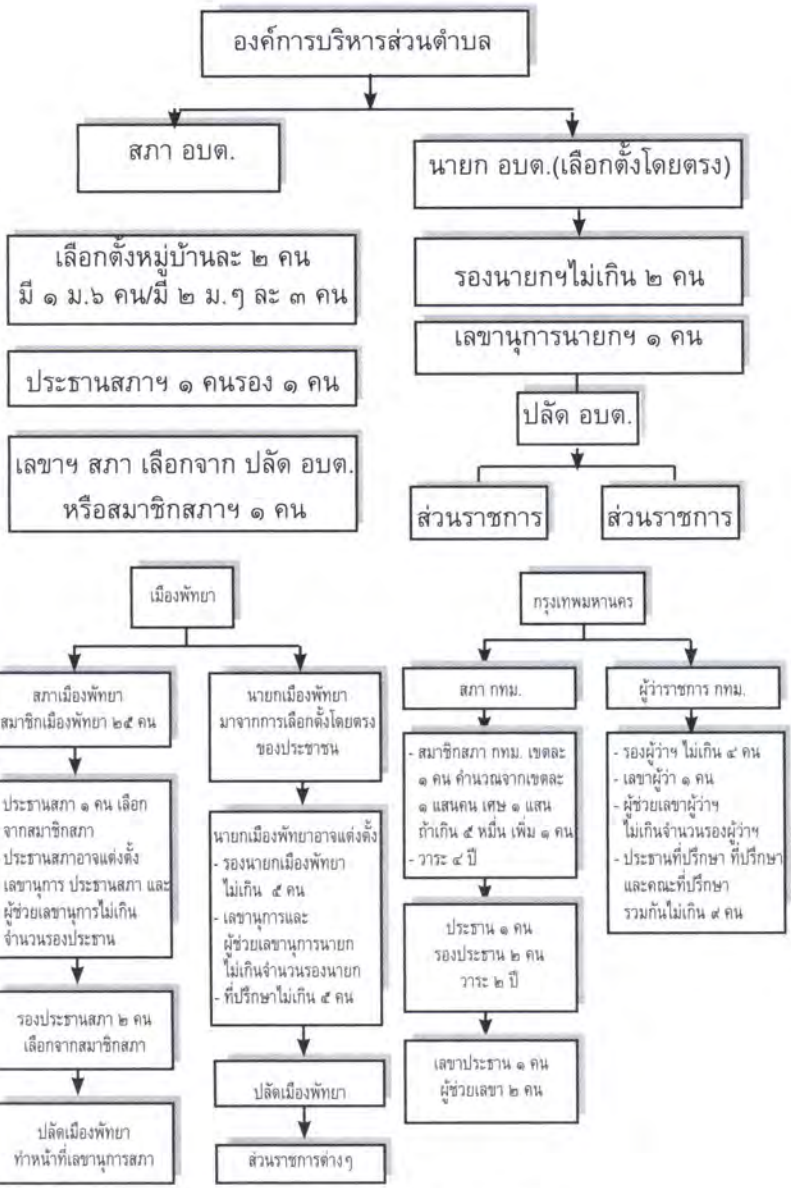
จากตารางที่ 1-1 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกประเภทของ อปท. ออกเป็น 4 ประเภทหลักๆ ได้แก่ อบจ. เทศบาล อบต. และอปท. รูปแบบพิเศษ เฉพาะในส่วนของเทศบาล ยังแยกย่อยเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ขณะที่ อปท.รูปแบบพิเศษมีอยู่ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

การมี อปท.จำนวนมากที่กระจายอยู่ทั่วประเทศเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า อปท.มีส่วนสำคัญในการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน อปท.สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทในท้องถิ่นนั้นได้

นอกจากนี้ อปท.ยังมีความสำคัญในฐานะเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายในท้องถิ่น เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและพัฒนาความรู้เรื่องประชาธิปไตยของท้องถิ่น

ทั้งนี้โดยหลักการแล้ว การบริหารงานของ อปท.จะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ กล่าวคือ (1) จะต้องมีสภาท้องถิ่น และ (2) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อย่างไรก็ดี โครงสร้างการบริหารงานของ อปท. แต่ละประเภทมีทั้งความแตกต่างและคล้ายคลึงกัน (โปรดดูภาพที่ 1-1)


องค์การบริหารส่วนตำบล
สภา อบจ.
นายก อบจ.
ประธานสภา
รองประธานสภา ๒ คน
รองนายก / เลขา+ที่ปรึกษา
เลขานุการสภาฯ
ปลัด อบจ.
รอง ปลัด อบจ.
ส่วนราชการ
ส่วนราชการ
โครงสร้างเทศบาล
เทศบาลนคร
เทศบาลเมือง
เทศบาลตำบล
สภาเทศบาล
นายกเทศมนตรี
เลขานุการสภาฯ
เลือกจากสมาชิกฯ
หรือพนักงาน
รองนายกฯ
เลขาและที่ปรึกษา



ภาพที่ 1-1 โครงสร้างการบริหารงานของ อปท. ทั้ง 4 ประเภท

ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ อปท.ตามกฎหมาย จัดตั้ง โดย สินธุไชย โชคเจริญเลิศ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้จะกล่าวถึงโครงสร้างการบริหารงานสำคัญภายของ อปท. ใน 3 มิติ ได้แก่ (ก) **มิติการคลังท้องถิ่น** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณ การใช้จ่าย การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ (ข) **มิติการให้บริการสาธารณะ** เช่น การออกใบอนุญาต การให้สัมปทาน และ (ค) **มิติการบริหารงานบุคคล** เช่น การสรรหาบุคลากร การบรรจุแต่งตั้ง และการให้ค่าตอบแทน

เหตุผลที่ผู้วิจัยเน้นการนำเสนอแง่มุมการบริหารงานเช่นนี้ เนื่องจากทั้ง 3 มิติที่ว่านี้ล้วนเกี่ยวพันกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นภายใน อปท. ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2555) ที่อธิบายถึงลักษณะการทุจริตของ อปท.ไว้ 3 ลักษณะ กล่าวคือ (ก) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน (ข) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล และ (ค) การทุจริตในการออกใบอนุญาต

(1) มิติการคลังท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้ว การปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะมีคณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารตลอดจนฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แล้ว องค์ประกอบสำคัญอีกประการซึ่งขาดไม่ได้ คือ **"ความเป็นอิสระทางการคลัง"**

การคลังท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังของ อปท. ซึ่งเป็นการพิจารณาตั้งแต่เรื่องของ การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชี รวมถึงการตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ **การบริหารการคลังท้องถิ่น** จึงประกอบด้วยสองส่วนสำคัญ คือ (1) การหารายได้ของอปท. และ (2) การจัดการรายจ่าย ซึ่งการกระจายอำนาจให้ อปท. ตามหลักการปกครองตนเองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น อปท.จะต้องพยายามจัดหารายได้ด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เต็มความสามารถ และถ้าหากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็นต้องใช้

ในการจัดบริการพื้นฐานแล้ว รัฐบาลจึงควรเข้าไปให้ความช่วยเหลือ เช่น ให้เงินอุดหนุนตามความจำเป็น (โปรดดูขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารงานคลังท้องถิ่นในกล่องที่ 1-2)

อย่างไรก็ดี ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นภายใน อปท. ส่วนใหญ่แล้วเกี่ยวข้องกับการทุจริตในมิติการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่การล็อคสเปค เจ้าหน้าที่ อปท.มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฮั้วประมูล ผู้บริหาร อปท.มีส่วนได้ส่วนเสียโครงการที่เกี่ยวข้อง การช่วยเหลือผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญาของ อปท.

ขณะเดียวกัน โอกาสที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นในการคลังท้องถิ่นยังพบในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เช่น การตั้งงบประมาณท้องถิ่นในลักษณะให้มีการบ่งซื้อแบ่งจ้างได้ เช่น มีการจัดทำถนนสายเดียวกันโดยแบ่งเป็นทอด ๆ

(2) มิติการให้บริการสาธารณะ

ชวลิต สละ (2556: 297) ให้คำจำกัดความคำว่า**บริการสาธารณะ** หมายถึง กิจกรรมที่ อปท. มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กิจกรรมดังกล่าวเป็นบริการที่ อปท. จัดทำขึ้น หรือจัดให้มี หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของ อปท. นั้นเอง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ (1) การรักษาความสะอาดในชุมชน อนามัยชุมชนและการรักษาพยาบาล (2) การบรรเทาทุกข์ การป้องกันสาธารณภัย (3) การผังเมือง การขนส่งมวลชนและการจัดระเบียบจราจร (4) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและมรดกทางวัฒนธรรม (5) การศึกษาและการฝึกอาชีพ และ (6) การกีฬาและการส่งเสริมวัฒนธรรม

กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ปี 2542 กำหนดให้มี**คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 262 ภารกิจ[1]

สำหรับรูปแบบการจัดบริการสาธารณะมีอยู่ 3 รูปแบบ กล่าวคือ (1) อปท.เป็นผู้ดำเนินการเอง (2) อปท.กับหน่วยราชการดำเนินการร่วมกัน และ (3) ภารกิจบางประการที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไปให้แต่ อปท.สามารถดำเนินการได้เอง เช่น การจัดการศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นอกจากนี้การให้บริการสาธารณะของ อปท. มักจะเกี่ยวข้อง**การออกใบอนุญาต**ซึ่งต้องผ่านการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. ด้วยเหตุนี้ กระบวนการดังกล่าวอาจมีความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชั่น ปัจจุบันมีบริการสาธารณะหลายประเภทที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องขอใบอนุญาตเพื่อให้ อปท. ดำเนินการจัดการบริการสาธารณะนั้นให้ เช่น การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร การขออนุญาตติดตั้งประปา การขออนุญาตจัดตั้งตลาด การขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การขออนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร เป็นต้น

[1] สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำรายงานสรุปการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. จำนวน 2 ฉบับ โดยฉบับที่ 1 รายงานเมื่อปี พ.ศ. 2545 ซึ่งมีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 186 ภารกิจ ฉบับที่ 2 รายงานเมื่อปี พ.ศ. 2551 ถ่ายโอนภารกิจเพิ่มอีก 76 ภารกิจ

กล่องที่ 1-2

การบริหารงานคลังท้องถิ่น

การบริหารงานคลังท้องถิ่น เป็นกระบวนการบริหารที่เกี่ยวกับการจัดเก็บ จัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. **การจัดทำแผนพัฒนา** ท้องถิ่นต่างๆ ต้องจัดทำแผนพัฒนาทั้งระยะสั้นประจำปีและระยะยาว 5 ปี เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการบริหารงาน ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีนี้ จะนำไปสู่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

2. **การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี** การบริหารงานคลังของท้องถิ่นในแต่ละปี จะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อวางแผนการจัดหาและใช้จ่ายเงินในปีนั้นๆ โดยจะประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับ และประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินประมาณการายรับที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โครงการที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายจะเป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาประจำปีซึ่งสอดคล้องกับการวางแผนและการจัดทำงบประมาณเพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. **การจัดเก็บและจัดหารายได้** เมื่อมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแล้ว ท้องถิ่นก็จะจัดเก็บและจัดหารายได้ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานอื่นเพื่อนำไปใช้จ่ายต่อไป

1. **การจัดซื้อจัดจ้างและจัดหาพัสดุ** เมื่อท้องถิ่นมีรายได้แล้วก็จะมีการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินการตามโครงการต่างๆ

2. **การบันทึกระบบบัญชี** เป็นการประมวลการดำเนินงานทางด้านการรับ-จ่ายเงิน ซึ่งจะแสดงให้ทราบถึงสถานะทางด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นว่าเป็นอย่างไร

3. **การตรวจสอบการคลัง** เมื่อมีการบริหารการคลังในแต่ละขั้นตอนไปแล้วก็จะมีการตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดกรณีบกพร่องหรือทุจริตและนำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

(3) มิติการบริหารงานบุคคล

บุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำใน อปท. คือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเรียกตามชื่อประเภทของ อปท.ที่สังกัด ได้แก่ ข้าราชการ อบจ. พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการ กทม. และ ข้าราชการพัทยา

ทั้งนี้การบริหารงานบุคคลของ อปท.เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติเรื่ององค์กรในการบริหารงานบุคคล อปท.ไว้ 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ และองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

การบริหารงานบุคคลของ อปท. เกี่ยวข้องกับ (1) การสรรหาบุคคลและการให้พ้นจากหน้าที่ (2) การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน (3) ค่าตอบแทนและสวัสดิการ (4) การบริหารงานบุคคลในท้องถิ่น เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การรับโอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวนและลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ตลอดจน (5) วินัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี การทุจริตคอร์รัปชั่นในการบริหารงานบุคคลของ อปท. มักปรากฏให้เห็นหลายรูปแบบ เช่น การเรียกหรือยอมรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย ผู้บังคับบัญชาเรียกรับส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชา การใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อเพิ่มเงินโบนัสให้แก่ข้าราชการ อปท.

1.2 ความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่น

วุฒิสาร ตันไชย (2557) ตั้งข้อสังเกตถึงการปกครองท้องถิ่นไทยไว้น่าสนใจว่า อปท.มีพัฒนาการที่สำคัญใน 3 ช่วง กล่าวคือ

(1) ช่วงก่อนรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่ง วุฒิสาร ชี้ให้เห็นว่าปัญหาโครงสร้างที่ไม่ชัดเจนในการจัดตั้ง อปท.นั้น ทำให้ อปท.ยัง "ล้มลุกคลุกคลาน" ประกอบกับประชาชนยังขาดการยอมรับในการปกครองท้องถิ่น โดย อปท. ถูกมองว่าด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ภารกิจบางอย่างซ้ำซ้อนกับรัฐบาลกลาง เช่นเดียวกับภารกิจในการจัดบริการสาธารณะยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นภายใน อปท. ทำให้เกิดคำถามขึ้นมาว่า การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนั้น คือสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นแพร่ระบาดมากขึ้นหรือไม่

(2) ช่วงหลังรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ อปท.เริ่มได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น มีการปรับปรุงความสามารถในการจัดการบริการสาธารณะ อปท.จำนวนมากสามารถบริหารการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการวางระบบการเงิน การคลังและการจัดเก็บรายได้ที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ อย่างไรก็ดี ปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นยังเป็นปัญหาสำคัญที่ตอกย้ำคำถามเดิมเรื่องการกระจายอำนาจกับการเปิดช่องว่างให้เกิดการทุจริตภายในท้องถิ่น

(3) ช่วงหลังรัฐธรรมนูญปี 2550 วุฒิสาร มองว่า อปท.มีพัฒนาการไปในทางที่ดีขึ้นมาก โดยเฉพาะการบริหารการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อปท.ขนาดใหญ่หลายแห่งสามารถจัดการบริการสาธารณะได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง ขณะเดียวกันบทบาทของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับ อปท. เริ่มมีมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นการมองเห็นความสำคัญของประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นที่เป็นรากฐานของการสร้างประชาธิปไตยในสังคม ขณะเดียวกัน การกำกับดูแลปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นของ อปท. เริ่มเข้มงวดมากขึ้น หน่วยงานสำคัญ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความสำคัญกับการติดตามตรวจสอบ

โครงการสำคัญ ๆ ของ อปท. เช่นเดียวกับ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ.) ที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงดูแล อปท. ในด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จของ อปท. นั้นมีอยู่สองเรื่อง ได้แก่ (1) ความสำเร็จในการกระจายอำนาจ และ (2) ความสำเร็จในการขยายบริการสาธารณะ

ความสำเร็จในการกระจายอำนาจนั้น อปท.กลายเป็นพื้นที่ที่ให้ประชาชนมีส่วนในการคัดสรรผู้แทนเข้าสู่ระบบการเมืองผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น ขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมักมาจากคนในชุมชน นั่นทำให้ผู้บริหารย่อมมีความรับผิดชอบต่อประชาชน นอกจากนี้งบประมาณในการดำเนินงานท้องถิ่นก็มาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ติดตามตรวจสอบประเมินผล

สำหรับความสำเร็จในการขยายบริการสาธารณะนั้น อปท. สามารถตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างรวดเร็ว ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา มีการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางให้แก่ อปท. ไปแล้วถึง 262 ภารกิจ ซึ่งภารกิจเหล่านี้ อปท.สามารถจัดการให้สอดคล้องเหมาะสมกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยยึดเป้าหมายสำคัญ คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตในท้องถิ่น

นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น วุฒิสาร ตันไชย ยังได้ยกตัวอย่างความสามารถของ อปท.ในการสร้างนวัตกรรมในการบริหารจัดการท้องถิ่นขึ้นมา ซึ่งเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นจนกลายเป็นแบบอย่าง เช่น **โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ของเทศบาลนครขอนแก่น**ที่ริเริ่มโครงการเพื่อให้ชุดชนและประชาชนในเทศบาลนครมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะในเรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ การทำถนนในชุมชน การก่อสร้าง หรือ กรณีของ **อบจ.กระบี่**

ที่ดำเนินโครงการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยร่วมกับชมรมผู้สูงอายุในจังหวัดกำหนดเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุร่วมกันเพื่อแสดงความโปร่งใสในการดำเนินงาน เป็นต้น

1.3 ปัญหาและความล้มเหลวในการปกครองท้องถิ่น

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นไปที่จะอธิบายปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กรอบการวิเคราะห์ทาง**นิติเศรษฐศาสตร์** ทั้งนี้ปัญหาและความล้มเหลวในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยยกขึ้นมานั้นมีอยู่ 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) ผลประโยชน์ทับซ้อน และ (2) การทุจริตภายใน อปท.

(1) ผลประโยชน์ทับซ้อน

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ (2558) อธิบายผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น (Conflict of Interest in Local Government) เนื่องจากเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยละเมิดกฎหมายและจริยธรรม ซึ่งในสถานการณ์ที่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้มีการใช้อำนาจไปแทรกแซงดุลยพินิจในการตัดสินใจ ขาดความเป็นอิสระและเป็นกลางส่งผลกระทบต่อ**ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)** ทำให้**ผลประโยชน์หลัก (Primary Interest)** ขององค์การ หน่วยงาน สถาบันและสังคมโดยเฉพาะผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเสียหาย ซึ่งผลประโยชน์ที่สูญเสียไปอาจอยู่ในรูปตัวเงิน คุณภาพการให้บริการ ตลอดจนความเป็นธรรมของสังคม (โปรดดูกล่องที่ 1-3 ผลประโยชน์ทับซ้อนกับนักการเมืองท้องถิ่น)

John Langford และ Kenneth Kernaghan ได้ประมวลรูปแบบความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวมไว้ 7 ประเภท ได้แก่ (ก) การรับประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits) (ข) การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-Dealing) หรือเป็นคู่สัญญากับท้องถิ่นตนเอง (Contracts)

(ค) การทำงานหลังออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-Employment) (ง) การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlight) (จ) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) (ฉ) การใช้สมบัติของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using Employer, Property for Private advantage) (จ) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork Barreling)

นับตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้นักการเมืองท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 265-268 (หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์) และ 284 วรรรคสิบ (หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น) เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา สั่งให้นายก อบต.เมืองพลับพลา และนายก อบต.ท่าอ่าง พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 267 ประกอบมาตรา 284 วรรคสิบของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 92 แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2556 หรือ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีได้สั่งให้นายก อบต.พังตรุ จ.กาญจนบุรี พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัทผู้ถือประทานบัตรของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 267 ประกอบมาตรา 284 วรรคสิบของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เช่นกัน

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยให้นักการเมืองท้องถิ่นพินจากตำแหน่งซึ่งเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายการจัดตั้ง อปท. เช่น กรณีนายกเทศมนตรีเมืองกำแพงเพชรจัดซื้อพัสดุจากบริษัทตนเองที่ตนเองเป็นกรรมการบริษัท หรือกรณีสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหนองกี่ เป็นหุ้นส่วน

ผู้จัดการบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาลตำบลหนองกี่ รวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการบริษัทเข้าซื้อซองสอบราคาและยื่นซองสอบราคาในเทศบาลที่ตนเองเป็นสมาชิก

กล่องที่ 1-3

ผลประโยชน์ทับซ้อนกับนักการเมืองท้องถิ่น

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้สั่งให้ **นายก อบต. เมืองพลับพลา จ.นครราชสีมา พ้นจากตำแหน่ง** เนื่องจากเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ หจก.กองทองนอก คอนสตรัคชั่น ในระหว่างดำรงตำแหน่งนายก อบต.เมืองพลับพลาซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 284 วรรคสิบ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 92 แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้สั่งให้**นายก อบต.ท่าอ่าง จ.นครราชสีมา พ้นจากตำแหน่ง** เนื่องจากเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ หจก.ภู่สกุลทรัพย์ในระหว่างดำรงตำแหน่งนายก อบต.ท่าอ่าง ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 267ประกอบมาตรา 284 วรรคสิบ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 92 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีได้สั่งให้**นายก อบต.พังตรุ จ.กาญจนบุรี พ้นจากตำแหน่ง** เนื่องจากเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพัน บริษัท เหมืองศิลาสยาม จำกัด โดยบริษัทดังกล่าวเป็นผู้ถือประทานบัตรของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 267 ประกอบมาตรา 284 วรรคสิบ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 92 แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้**นายกเทศมนตรีตำบลเมืองคง อ.คง จ.นครราชสีมา พ้นจากตำแหน่ง**เนื่องจากเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นหุ้นส่วนใน หจก. อธิษฐานก่อสร้าง อันเป็นการกระทำการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา 267 ประกอบมาตรา 284 วรรคสิบ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช2550 เป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อความเรียบร้อยตามมาตรา 73 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล 2496 ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จสิ้นที่ 678/2552

5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้**นายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ พ้นจากตำแหน่ง** เนื่องจากเป็นผู้มีหุ้นส่วนและเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของ หจก. สงวนพงษ์กาฬสินธุ์ และสงวนพงษ์มหาสารคาม อันเป็นการกระทำการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามมาตรา 267 ประกอบมาตรา 284วรรคสิบ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยตามมาตรา 73 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่13) พ.ศ.2546

ที่มา : สำนักข่าวอิศรา (www.isaranews.org)

(2) **การทุจริตภายใน อปท.**

การกระจายอำนาจการปกครองไปยัง อปท. ทำให้ จำนวน อปท. ในปัจจุบันเพิ่มขึ้นเป็น 7,853 แห่ง เช่นเดียวกับภารกิจที่ถูกถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางถึง 262 ภารกิจ ทำให้ อปท.สามารถขยายบริการสาธารณะครอบคลุมความต้องการของประชาชนพื้นที่ อย่างไรก็ดี การทุจริตภายใน อปท.นับเป็นปัญหาและสะท้อนถึงความล้มเหลวในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดการกำกับควบคุม ตรวจสอบ รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชั่น ทำให้ อปท.กลายเป็นแหล่งในการทุจริตเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เข้าสู่ตนเองและพวกพ้อง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2555) ตั้งข้อสังเกตว่าการทุจริตภายในท้องถิ่นนั้น นอกจากจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเสียประโยชน์แล้ว ยังเป็นบ่อนทำลายรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐานอีกเช่นกัน

จากข้อมูลในรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า แต่ละปี มีเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานใน อปท.เป็นจำนวนมาก เฉลี่ยแล้วปีละประมาณ 1,000 ราย หรือประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมดที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนว่าทุจริต (ดูตารางที่ 1-2)

ตารางที่ 1-2
สถิติจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐของ อปท. ที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนทุจริต ช่วงปี พ.ศ. 2552-2555

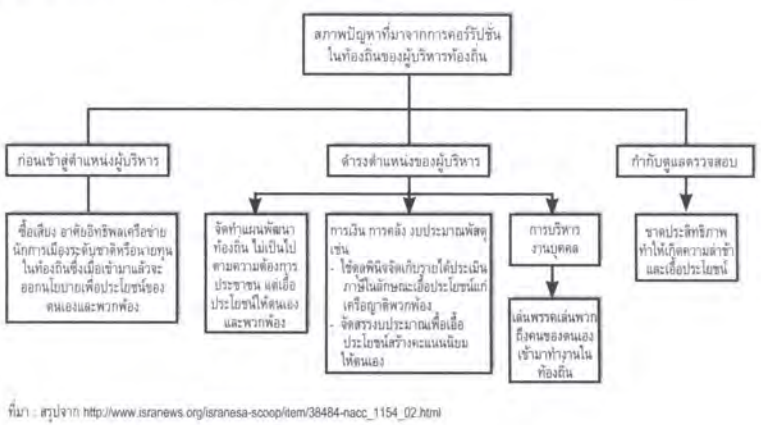
ปี	จำนวนเจ้าหน้าที่ อปท. ที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนว่าทุจริต (ราย)	จำนวนเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมดที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนว่าทุจริต (ราย)	ร้อยละของจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐ อปท. เทียบกับเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด (%)
2552	1,080	2,779	38.86
2553	1,162	3,049	38.11
2554	780	3,415	22.84
2555	1,074	2,437	44.07

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรา มการทุจริตแห่งชาติ 2555

ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ อปท.ที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนว่าทุจริตนั้น มีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับสูงที่ทำหน้าที่ในบริหารท้องถิ่น เช่น นายก อบจ. นายกเทศมนตรี นายก อบต. รวมทั้งระดับปฏิบัติงานในท้องถิ่น เช่น ปลัด อบจ.

ปลัดเทศบาล หัวหน้างานคลัง หัวหน้างานโยธา เป็นต้น อย่างไรก็ดี ในรายงานของ**อนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น** ได้สรุปสภาพปัญหาและสาเหตุการคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ใน อปท. ไว้ว่า เป็นการกระทำของผู้มีอำนาจ คือ ผู้บริหารท้องถิ่น ที่เริ่มต้นตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ดำรงตำแหน่ง จนกระทั่งมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลหรือตรวจสอบด้วย

การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายภายในท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับการคอร์รัปชั่นทางการเมือง (Political Corruption) ที่อาศัยเสียงในสภาเป็นเวทีแสวงหาผลประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายในท้องถิ่นจึง "ลอกแบบจำลอง" จากการเมืองระดับชาติในการสร้างวิธีการทุจริตคอร์รัปชั่นแบบ "พิสดาร" จนผู้กำกับดูแลและผู้ตรวจสอบไม่สามารถเดินตามกลวิธีการทุจริตได้ทัน (โปรดดูภาพที่ 1-2)



ที่มา : สรุปจาก http://www.isranews.org/isranesa-scoop/item/38484-nacc_1154_02.html

ภาพที่ 1-2 สภาพปัญหาการทุจริตในท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น

ที่มา : สำนักข่าวไทยพลับลิกา (www.thaipublica.org)

นอกจากนี้ จากการรวบรวมสถิติการชี้มูลการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่ปรากฏทางเว็บไซต์ www.nacc.go.th ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2557

พบว่า จำนวนเรื่องที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลการทุจริตของ อปท.ที่สามารถจำแนกเป็นประเภทเรื่องทุจริตได้นั้นมีทั้งหมด 217 เรื่อง แบ่งเป็น (1) การทุจริตทางบัญชีและการเงิน เช่น เงินขาดบัญชี (2) การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล และ (4) การทุจริตอื่น ๆ เช่น การออกใบอนุญาต (ดูตารางที่ 1-3)

ตารางที่ 1-3
ประเภทเรื่องทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิด

ประเภท	จำนวนเรื่อง	คิดเป็นร้อยละ
ทุจริตทางบัญชีและการเงิน	67	30.9
ทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง	113	52.1
ทุจริตในการบริหารงานบุคคล	27	12.4
อื่น ๆ	10	4.6
รวมทั้งสิ้น	**217**	**100**

ที่มา: รวบรวมจากเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากตารางที่ 1-3 แสดงประเภทเรื่องการทุจริตที่คณะกรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ซึ่งเราพบว่า เรื่องทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีจำนวนมากที่สุดถึง 113 เรื่องจากทั้งหมด 217 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 52.1 ขณะที่การทุจริตทางบัญชีและการเงินนั้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องเงินขาดบัญชี ซึ่งเป็นอีกหนึ่งพฤติการณ์ความผิดที่พบอยู่เสมอ[23]

2 การทุจริตเงินขาดบัญชีนับเป็นพฤติการณ์ทุจริตที่คลาสสิคที่สุดเนื่องจากเป็นการยักยอกฉ้อฉลของเจ้าหน้าที่การเงินใน อปท. ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทยมีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.6/ว 2573 ลว. 15 ส.ค.2540 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเมื่อเกิดกรณีเงินขาดบัญชี หรือมีการทุจริตทางการเงินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำชับ อปท.ในเรื่องนี้ ปัจจุบันมีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับการทุจริตทางการเงิน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเร่งรัด ติดตามเกี่ยวกับกรณีเงินขาดบัญชี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต พ.ศ. 2546

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

บทที่ 2
ช่องทางการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"Sure there are dishonest men in local government.
But there are dishonest men in national government too."

Richard M. Nixon

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งนอกจากจะเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในท้องถิ่นให้เกิดความเข้มแข็งแล้ว อปท. ยังเป็นหน่วยงานที่สามารถแบ่งเบาภารกิจการให้บริการสาธารณะที่แต่เดิมรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการ และเมื่อมีกระจายอำนาจกับ อปท. รัฐบาลได้ถ่ายโอนบริการสาธารณะเหล่านั้นให้กับ อปท. รับผิดชอบจัดการบริการสาธารณะนั้นแทน

หากพิจารณาในแง่ดีแล้ว การกระจายอำนาจและการขยายบริการสาธารณะให้ครอบคลุมประชาชนในท้องถิ่นนับเป็นความสำเร็จของการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากมองในแง่ลบแล้ว การทุจริตใน อปท. สะท้อนภาพความล้มเหลวของการกระจายอำนาจอีกเช่นกัน เพราะกลับกลายเป็นว่ายิ่งกระจายอำนาจยิ่งเป็นการกระจายการโกงออกไป

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์ประเด็นความล้มเหลวที่ว่า ***การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นด้วยการเพิ่มจำนวน อปท. ให้มากขึ้นกลับยิ่งเพิ่มโอกาสการทุจริตนั้น*** ดูจะเป็น **"ด่วนสรุป"** จนเกินไป เพราะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในท้องถิ่นอาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจออกไป แต่อาจเกิดจากปัจจัยในการควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบ ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ยังล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ ผู้วิจัยมุ่งไปที่การอธิบายถึงช่องทางการทุจริตใน อปท. ซึ่งมีงานศึกษาหลายชิ้นที่อธิบายพฤติกรรมทุจริตใน อปท. ว่าเกิดขึ้น

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961202595

อย่างไร พบได้ในช่องทางใดบ้าง ทั้งนี้การทุจริตใน อปท.ย่อมเกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ของ อปท.ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้จะสรุปมาเฉพาะกฎหมายและระเบียบสำคัญในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการคลังท้องถิ่น ด้านการให้บริการสาธารณะ และด้านการบริหารงานบุคคล

บทนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 2 ตอน ได้แก่ **ตอนที่ 1** กฎหมายและระเบียบสำคัญ ในการบริหารงานภายใน อปท. 3 ด้าน คือ (ก) ด้านการคลังท้องถิ่น (ข) ด้านการให้บริการสาธารณะและ (ค) ด้านบริหารงานบุคคล โดยใน**ตอนที่ 2** ผู้วิจัยจะอธิบายช่องทางการทุจริตใน อปท. ผ่านการทบทวรรณกรรมในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งพบว่า ช่องทางการทุจริตส่วนใหญ่พบมากที่สุดใน 4 ช่องทาง ได้แก่ (ก) การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (ข) การทุจริตเลือกตั้ง (ค) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล และ (ง) การทุจริตในการออกใบอนุญาต

2.1 กฎหมายและระเบียบสำคัญในการบริหารงานภายใน อปท.

ปัจจุบัน อปท.มีกฎหมายและระเบียบจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการภายในท้องถิ่น ซึ่งกฎระเบียบเหล่านี้ยังจำแนกตามลักษณะของ อปท.ที่มี 4 รูปแบบ ได้แก่ อบจ. เทศบาล (แยกย่อยตามขนาดเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) อบต. และ อปท.รูปแบบพิเศษ (กทม.และเมืองพัทยา)

ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานราชการเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหน่วยงาน คือ **กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.)** ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่สนับสนุน อปท. โดยให้คำปรึกษา แนะนำ อปท.ด้านการบริหารราชการท้องถิ่น ตั้งแต่เรื่อง (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (2) การบริหารงานบุคคล (3) การเงินการคลัง และ (4) การบริหารจัดการ ทั้งนี้เพื่อให้ อปท.มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ

สถ. เป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่เป็น "พี่เลี้ยง" ให้กับ อปท. ในเรื่องการให้คำแนะนำด้านกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 สถ.ได้แบ่งส่วนราชการใหม่โดยขยายให้มี**สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด**ทำหน้าที่ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกรมในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินการกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของ อปท.เป็นไปอย่างคล่องแคล่วและมีประสิทธิภาพ

(1) กฎหมายและระเบียบที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานคลังท้องถิ่น

การบริหารงานคลังท้องถิ่นประกอบด้วย 6 เรื่องหลักสำคัญ ได้แก่ (ก) การจัดทำแผนพัฒนา (ข) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ค) การจัดเก็บและจัดหารายได้ (ง) การจัดซื้อจัดจ้างและจัดหาพัสดุ (จ) การบันทึกระบบบัญชี และ (ฉ) การตรวจสอบการคลัง ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สรุปรวบรวมระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญในแต่ละเรื่องไว้ในตารางที่ 2-1

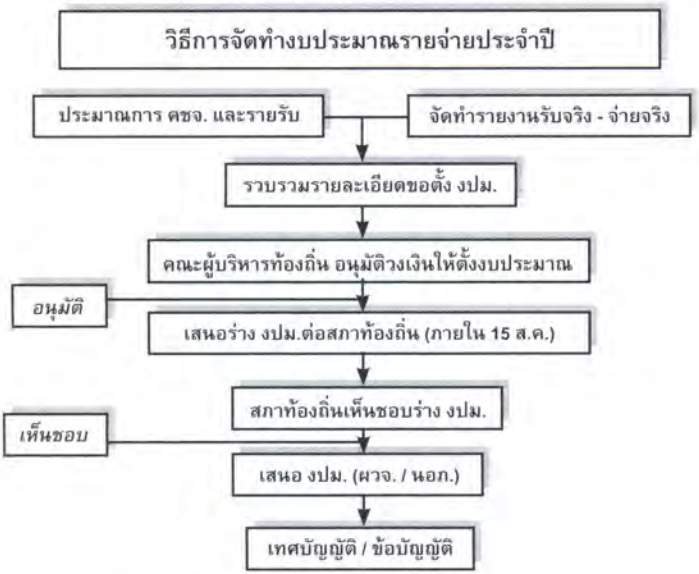
ตารางที่ 2-1
กฎหมายและระเบียบที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานคลังท้องถิ่น

ด้าน	กฎหมายและระเบียบที่สำคัญ
การจัดทำแผนพัฒนา	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543
การจัดเก็บและจัดหารายได้	พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พ.ร.บ.ภาษีป้าย พ.ศ. 2510
การจัดซื้อจัดจ้างและจัดหาพัสดุ	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553
การบันทึกระบบบัญชี	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547
การตรวจสอบการคลัง	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 2-1 แสดงกฎหมายและระเบียบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังท้องถิ่น โดย**วงจรการคลังท้องถิ่น**เริ่มต้นที่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ. 2548 โดยวัตถุประสงค์ของการบัญญัติระเบียบดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักปฏิบัติงานในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สำหรับ อบจ. เทศบาล อบต. เมืองพัทยา (ยกเว้น กทม.) ทั้งนี้แผนพัฒนาท้องถิ่นมี 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนา 3 ปี

ขั้นตอนต่อมา คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อปท. พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 โดยมีสาระสำคัญ คือ งบประมาณรายจ่ายต้องตราเป็น**เทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติ** ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. รวมทั้งเป็นไปตามรูปแบบที่กรมการปกครองกำหนด ถูกต้องตามแผนงาน หมวดประเภทรายจ่าย โดยรูปแบบงบประมาณของ อปท. ประกอบด้วย 4 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนที่ 2 เทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนที่ 3 ประมาณการรายรับ และส่วนที่ 4 งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ สำหรับวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อปท. นั้น คณะผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องขออนุมัติงบประมาณจากสภาท้องถิ่น เมื่อได้รับเห็นชอบแล้ว สภาท้องถิ่นจะเสนอร่างงบประมาณไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอความเห็นชอบก่อนตราเป็นเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ (ดูแผนภาพที่ 2-1)



แผนภาพที่ 2-1 วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนของการบริหารการคลังท้องถิ่น คือ การจัดเก็บและจัดหารายได้ของ อปท. ซึ่งที่มาหลักของรายได้ อปท. มาจาก (1) การเก็บภาษีบำรุงท้องที่ (ภายใต้ พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508) (2) การเก็บภาษีโรงเรือนและทีดิน (ภายใต้ พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475) และ (3) การเก็บภาษีป้าย (ภายใต้ พ.ร.บ.ภาษีป้าย พ.ศ. 2510)

ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องโอกาสการทุจริตคอร์รัปชั่นมากที่สุดใน อปท. คือ ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและจัดหาพัสดุ ซึ่งมีระเบียบหลักที่บังคับใช้ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 โดยสาระสำคัญของระเบียบฉบับนี้มีเรื่องการจัดหา การควบคุมและการจำหน่าย

สำหรับ 2 ขั้นตอนสุดท้ายในการบริหารงานคลังท้องถิ่น คือ การบันทึกระบบบัญชีและการตรวจสอบการคลังท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ระเบียบฉบับนี้สนับสนุนให้ อปท.จัดทำบัญชีและรายงานการเงินได้อย่างถูกต้องครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

(1) กฎหมายและระเบียบสำคัญเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 282-290) โดยมาตรา 284(1) บัญญัติให้ อปท.มีหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะ ต่อมารัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 หมวด 14 (มาตรา 281-290) มาตรา 283 ยังคงบัญญัติเรื่องท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารจัดการบริการสาธารณะให้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป (ที่ตกไปแล้ว) ร่างฉบับนี้ถูกยกร่างโดยคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการฯได้ร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในหมวด 7 การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น (มาตรา 211-216) น่าสนใจว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น **องค์กรบริหารท้องถิ่น** โดย มาตรา 211 บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

ท้ายมาตรา 211 ของร่างรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้ *"การจัดทำบริการสาธารณะใดที่ชุมชนหรือบุคคลสามารถดำเนินการได้โดยมีมาตรฐาน คุณภาพและประสิทธิภาพไม่น้อยกว่าองค์กรบริหารท้องถิ่น รัฐ หรือองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องกระจายภารกิจดังกล่าวให้ชุมชนหรือบุคคลดังกล่าวดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"*

นอกจากนี้ มาตรา 212 ของร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงบทบาทขององค์กรบริหารท้องถิ่นไว้ว่าเป็น *"หน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและสร้างความมั่นคงเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยอย่างน้อยต้องมีอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน การศึกษาอบรมและการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น"*

ถึงแม้ว่าสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จะมีมติเสียงข้างมากไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ก็น่าสนใจว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติเนื้อหาไว้ในมาตรา 212 วรรคสามว่า *"องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องบริหารงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลและการคลัง โดยต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระและการมีมาตรฐาน รวมทั้งความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด ภาคและประเทศเป็นส่วนรวม"*

ปัจจุบัน การจัดการบริการสาธารณะของ อปท.นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำและเผยแพร่มาตรฐานการบริการสาธารณะของ อปท. ไว้ 4 ด้าน 46 มาตรฐาน ดูรายละเอียดในตารางที่ 2-2

ตารางที่ 2-2
มาตรฐานบริการสาธารณะของ อปท.

ด้าน	จำนวนมาตรฐาน (มาตรฐาน)	ตัวอย่างมาตรฐาน
โครงสร้างพื้นฐาน	11	มาตรฐานถนน ทางเดิน ทางเท้า มาตรฐานไฟฟ้าสาธารณะ มาตรฐานการวางผังเมือง
คุณภาพชีวิต	13	มาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มาตรฐานการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ
การจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย	11	มาตรฐานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
การลงทุน ทรัพยากรธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม	11	มาตรฐานการกำกับดูแลโรงงาน มาตรฐานตลาด มาตรฐานการบำบัดน้ำเสีย

ที่มา: สรุปจากเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากตารางที่ 2-2 แสดงมาตรฐานบริการสาธารณะที่ อปท.จะต้องดำเนินการจัดทำภายในท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ.) เป็นผู้จัดทำและเผยแพร่มาตรฐานดังกล่าว มาตรฐานเหล่านี้ไม่มีสภาพบังคับ กล่าวคือ มาตรฐานเป็นเครื่องมือเพิ่มศักยภาพให้กับ อปท.ในการจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น หาก อปท.ใดจะจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ได้ตามมาตรฐานก็ไม่มีความผิดแต่ประการใด

นอกจากเรื่องมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นแล้ว การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นยังปรากฏใน **พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542** ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ อปท.แต่ละรูปแบบ กล่าวคือ เทศบาล เมืองพัทยา และอบต.นั้นมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะ 31 ประการ อบจ.มีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะ 29 ประการ สำหรับ กทม. มีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และอบจ. (ดูตารางที่ 2-3)

ตารางที่ 2-3
การจัดทำระบบบริการสาธารณะของ อปท.ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ อปท. พ.ศ. 2542

กรุงเทพมหานคร (มาตรา 16-17 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ปี 2542)	
เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (มาตรา 16)	**อบจ. (มาตรา 17)**
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ 4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ 5. การสาธารณูปการ 6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ 7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน 8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9. การจัดการศึกษา 10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าส่วนท้องถิ่นอื่น 4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน 6. การจัดการศึกษา 7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและเสรีภาพของประชาชน 8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม 10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม 11. การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลรวม

กรุงเทพมหานคร (มาตรา 16-17 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ปี 2542)	
เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (มาตรา 16)	**อบจ. (มาตรา 17)**
14. การส่งเสริมกีฬา 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและเสรีภาพของประชาชน 16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน 21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ 24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 25. การผังเมือง 26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28. การควบคุมอาคาร 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 31. กิจการอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ 13. การจัดการดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและ ทางน้ำ 14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว 15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ 16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง 18. การส่งเสริมการกีฬา 19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ 20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ 21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร 22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด 24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กรุงเทพมหานคร (มาตรา 16-17 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ปี 2542)	
เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (มาตรา 16)	อบจ. (มาตรา 17)
	25. การสนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น 26. การให้บริหารแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ที่มา: สรุปจากมาตรา 16 และ 17 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

(1) กฎหมายและระเบียบสำคัญด้านการบริหารงานบุคคล

โดยทั่วไป การบริหารงานบุคคลภาครัฐ ประกอบด้วย (ก) การวางแผนทรัพยากรบุคคล (ข) การได้มาซึ่งบุคลากร การโอนย้ายและแต่งตั้ง (ค) การพัฒนาบุคลากร (ง) การใช้ประโยชน์จากบุคลากร (จ) การประเมินผลการปฏิบัติงาน และ (ฉ) การพ้นสภาพการเป็นบุคลากร

สำหรับการบริหารงานบุคคลของ อปท.นั้น ปรากฏข้อความในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 283 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล"

ขณะเดียวกันมาตรา 288 ได้บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างของ อปท.พ้นจากตำแหน่ง**ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น**

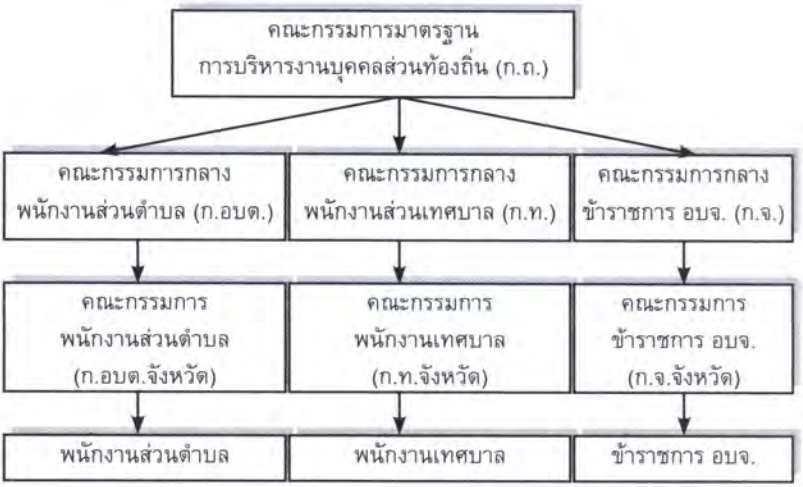
รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 288 ยังบัญญัติเรื่องบริหารงานบุคคลของ อปท. ต้อง**มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม**ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนั้น บัญญัติเรื่องการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไว้ในมาตรา 204 โดยยังคงสาระสำคัญเรื่องการคุ้มครองข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยให้มี**คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารท้องถิ่น** ตามมาตรา 204 (3)

จะเห็นได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญเรื่องการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลส่วนกลางหรือนักการเมืองย่อมทำให้ท้องถิ่นได้บุคลากรที่มีคุณภาพ สามารถทำงานได้โดยยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง หากถูกกลั่นแกล้งรังแกย่อมได้รับการคุ้มครองจากองค์กรหรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่น คือ **พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542** ซึ่งมีกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย ๗ หมวด ๑ บทเฉพาะกาล รวมทั้งสิ้น ๔๓ มาตรา โดยสาระสำคัญของกฎหมาย คือ การบัญญัติเรื่องการทำหน้าที่ขององค์กรในการบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้

มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) (ดูแผนภาพที่ 2-2)



แผนภาพที่ 2-2 คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2 ช่องทางการทุจริตใน อปท. : สำรวจวรรณกรรมการทุจริตในท้องถิ่น

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีงานศึกษาวิจัยจำนวนมากเกี่ยวข้องกับการทุจริตใน อปท. งานเหล่านี้มีวัตถุประสงค์การศึกษาที่คล้ายคลึงกันในส่วนของเนื้อหาแต่แตกต่างกันในรายละเอียด ซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมการทุจริตในท้องถิ่นไทยและจำแนกลักษณะงานวิจัยด้านการทุจริตใน อปท. ได้ 5 ลักษณะ ดังนี้ (ก) งานวิจัยที่มุ่งศึกษาช่องทางพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชั่นใน อปท. (ข) งานวิจัยที่มุ่งศึกษาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างใน อปท. (ค) งานวิจัยที่มุ่งศึกษาการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งของท้องถิ่น (ง) งานวิจัยที่มุ่งศึกษาการทุจริตในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และ (จ)งานวิจัยที่มุ่งศึกษาปัญหาการทุจริตและแนวทางการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นใน อปท.

งานวิจัยที่มุ่งศึกษาช่องทางพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชั่นใน อปท.

งานวิจัยในลักษณะแรก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาช่องทางพฤติกรรมการทุจริตใน อปท. โดยเน้นศึกษาเฉพาะเจาะจง อปท.พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง (ดูตารางที่ 2-4) เช่น งานของ**ภาณุ ลวกุล (2545)** ที่ศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชั่นของ อบต.แห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรืองานของ**พุทธชาด สุธีวสินนท์ (2551)** ที่ศึกษาช่องทางการทุจริตใน อปท.ภายในอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงงานของ**พิไลพร พรมบุตร (2555)** ที่ศึกษาช่องทางและโอกาสการทุจริตคอร์รัปชั่นใน อปท. เฉพาะเจาะจงลงไปในเขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม ซึ่งงานลักษณะนี้เป็น**งานวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็น**ของบุคคลที่เกี่ยวข้องการทุจริตในท้องถิ่นนั้น

นอกจากงานวิจัยเชิงสำรวจในแต่ละพื้นที่ อปท.แล้ว ยังมีงานที่จำแนกช่องทางการทุจริตคอร์รัปชั่นใน อปท. ไว้ชัดเจน เช่น งานของ**สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ (2555)** ที่ศึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน อปท. โดยงานวิจัยชิ้นนี้ตั้งคำถามวิจัยเพื่อแสวงหาความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง ภูมิหลัง และพัฒนาการของ อปท.ตลอดจนกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงานโดยเน้นไปช่องทางที่มีโอกาสเกิดการทุจริตมากที่สุด 4 ช่องทาง คือ (1) การจัดซื้อจัดจ้าง (2) การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน (3) การบริหารงานบุคคล และ (4) การออกใบอนุญาตของ อปท.

ตารางที่ 2-4
ตัวอย่างงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับช่องทางการทุจริตใน อปท.

ชื่อผู้วิจัย/ปี	เรื่อง	วัตถุประสงค์การศึกษา	ผลการศึกษาที่น่าสนใจ
ภาณุ ลวกุล (2545)	รูปแบบและวิธีการคอรัปชั่นในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	เพื่อศึกษารูปแบบและพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชั่นที่พบใน อบต.แห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	การรับสินน้ำใจ รับสินบน และกินค่าคอมมิชชั่น ในงานด้านวัสดุครุภัณฑ์หรืองานซ่อมแซม รวมถึงงาน ตบแต่ง สถานที่ของทางราชการ หรือในกรณีการตรวจรับงานในการก่อสร้างในหน่วยงานราชการ
พุทธชาด สุธีวสินนท์ (2551)	ช่องทางโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ศึกษาช่องทาง โอกาสและพฤติกรรมการทุจริตคอรัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ช่องทาง โอกาสและพฤติกรรมการทุจริตคอรัปชันใน อปท. ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีอยู่ในระดับปานกลาง โดย อบจ.และ อบต.มีช่องทางการทุจริตคอรัปชันมากกว่าเทศบาลนคร และเทศบาลตำบล โดยวิธีการส่วนมากเกิดจากการใช้อำนาจ ตำแหน่งเอื้อประโยชน์ให้บริษัท/สถานประกอบการของตนเองและพรรคพวก มีการจูงใจ เรียกร้อง ข่มขู่ หน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้งเพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวกพ้อง การรับสินบน เพื่อให้การคุ้มครองธุรกิจผิดกฎหมาย การรับหรือการเรียกเก็บค่าคอมมิชชัน และส่วยต่างๆ การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะผู้ให้การสนับสนุน ผู้มีอำนาจใน อปท.

ชื่อผู้วิจัย/ปี	เรื่อง	วัตถุประสงค์การศึกษา	ผลการศึกษาที่น่าสนใจ
พิไลพร พรมบุตร (2555)	ช่องทางโอกาสการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม	เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบช่องทางโอกาสการทุจริตใน อปท. เขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม	ระดับความคิดเห็นบุคลากรต่อช่องทางการทุจริตใน อปท. โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะเรื่องการใช้อำนาจรัฐอนุมัติ อนุญาตประกอบการ การแทรกแซงการประมูลงาน และการจัดซื้อจัดจ้าง
สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2555)	การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เพื่อแสวงหาความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างภูมิหลังและพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ในการดาเนินงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทาโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารงานบุคคล และการออกใบอนุญาตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในประเทศไทย	กรณีการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเกิดจากปัญหาสำคัญ คือ ช่องว่างของกฎระเบียบ การขาดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลาง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ด้วยกันเองระหว่างผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ อปท.รวมทั้งปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน กรณีการทุจริตในการบริหารงานบุคคลเกิดจากปัญหาสำคัญ คือ ผู้บริหาร อปท.มีอำนาจมากเกินไป ปัญหาในเชิงองค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น กรณีการทุจริตในการออกใบอนุญาต ปัญหาสำคัญเกิดจาก เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจที่มิชอบตามกฎหมายในการแสวงหาประโยชน์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ อปท. เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในการออกใบอนุญาต

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

จากตารางที่ 2-4 การศึกษาช่องทางการทุจริตคอร์รัปชั่นใน อปท. เริ่มต้นด้วยงานวิจัยของ ภาณุ ลวกุล (2545:76) ที่พบว่า รูปแบบ และพฤติกรรมการคอรัปชั่นที่พบใน อบต. แห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ การรับสินน้ำใจ รับสินบน และกินค่าคอมมิชชั่น ในงานด้านวัสดุครุภัณฑ์หรืองานซ่อมแซม รวมถึงงานตบแต่ง สถานที่ของทางราชการ หรือในกรณีการตรวจรับงานในการก่อสร้างในหน่วยงานราชการ เป็นต้น

พฤติกรรมการรับสินบน กินค่าหัวคิว ยังปรากฏในงานของพุทธชาด (2551:96) ที่พบว่า ช่องทางหรือโอกาสตลอดจนพฤติกรรมการทุจริตคอรัปชั่นในอปท. เขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ บุคลากร อปท.เห็นว่า ส่วนมากเกิดจากการใช้อำนาจ ตำแหน่งเอื้อประโยชน์ให้บริษัท/สถานประกอบการของตนเองและพรรคพวก การจูงใจ เรียกร้อง ข่มขู่ หน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้งเพื่อหาประโยชน์ใส่ตนหรือพวกพ้วง การรับสินบน เพื่อให้การคุ้มครองธุรกิจผิดกฎหมาย การรับหรือการเรียกเก็บค่าคอมมิชชั่น และส่วยต่างๆ การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุน ผู้มีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขณะที่ช่องทางการทุจริตที่พบในงานของพิไลพร (2555:99) ก็มิได้แตกต่างจากงานของพุทธชาด โดยพิไลพรสรุปว่าพฤติกรรมการทุจริตใน อปท.พื้นที่อำเภอนาแก จังหวัดนครพนมนั้น ปรากฏช่องทางการทุจริตทั้งหมด 7 ช่องทาง กล่าวคือ (1) ผู้บริหาร อปท.ทำสัญญาจ้างกับพวกพ้องตนเองเพราะสามารถรับผลประโยชน์ได้สะดวก อีกทั้งเป็นการต่างตอบแทนให้กับพวกพ้องที่มีส่วนช่วยเหลือให้ตนเองเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นได้ (2) เจ้าหน้าที่ อปท.ปฏิบัติงานล่าช้าเพื่อดึงเรื่องไว้สำหรับเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทน (3) ผู้บริหาร อปท.ใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ตนเอง เช่น ปรับเปลี่ยนโยกย้ายงบประมาณ (4) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อปท. ใช้มาตรฐานที่แตกต่างกันในการให้บริการ เช่น หากเป็นญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงตนเองจะได้รับประโยชน์ก่อนหรือได้รับบริการที่รวดเร็ว (5) ผู้บริหาร

และเจ้าหน้าที่ อปท.เรียกรับผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง (6) ผู้บริหาร อปท. แสวงหาประโยชน์ร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบและอนุมัติงาน และ (7) ผู้บริหาร อปท. ใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ร่วมกันกับหน่วยงานเอกชน

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่น่าสนใจที่ปรากฏในงานของพุทธชาด (2551:99) ที่พบว่า ความแตกต่างของประเภท อปท. นั้นก็เป็นปัจจัยประการสำคัญที่พบว่าช่องทางการทุจริตของ อปท.แต่ละประเภทแตกต่างกัน พุทธชาด อธิบายว่า อบจ.และ อบต.นั้น มีช่องทางและโอกาสเกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นสูงกว่าเทศบาลนครและเทศบาลตำบล เนื่องจาก กรณีของ อบจ.ได้รับงบประมาณและมีโครงการขนาดใหญ่จำนวนมาก ทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นใช้อาจและหน้าที่ในการทุจริตงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นได้ง่าย ขณะที่ช่องทางการทุจริตใน อบต.นั้น แม้จะได้รับงบประมาณน้อย ลักษณะโครงการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นไม่ซับซ้อนมาก ประกอบกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อปท. มีจำนวนไม่มาก ทำให้ทุกคนรู้จักกันดี การกระทำทุจริตจึงเกิดจากการรู้เห็นเป็นใจมาตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุดจนกระทั่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ขณะที่การศึกษาของสมคิดและคณะชี้ให้เห็นช่องทางการทุจริตใน อปท. มาจาก 4 ช่องทาง ได้แก่ (1) การจัดซื้อจัดจ้าง (2) การจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน (3) การบริหารงานบุคคล และ (4) การออกใบอนุญาตของ อปท. ทั้งนี้งานวิจัยชิ้นนี้พยายามจะเสนอมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการแก้ปัญหาการทุจริตในแต่ละช่องทาง เช่น กรณีที่เกิดปัญหาเรื่องขาดความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภายในท้องถิ่นนั้น สมคิดเสนอให้แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ โดยบัญญัติ ให้มีการนาหลักผู้มีส่วนได้เสียระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ ผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมการเสนอราคา และให้มีการกาหนดถึงลักษณะของความสัมพันธ์เป็นการเป็น ผู้มีส่วนได้เสียเอาไว้ในระเบียบพัสดุฯ ไว้อย่างชัดเจนด้วย

อาจกล่าวได้ว่า พฤติกรรมการทุจริตของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ อปท. คือ พฤติกรรมการเรียกรับสินบนเป็นหลัก โดยช่องทางในการเรียกรับสินนั้นพบมากที่สุดใน**กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง** ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยที่พบมากที่สุดในการศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชั่นใน อปท. คือ การศึกษาเรื่องการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น

(ข) งานวิจัยที่มุ่งศึกษาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ใน อปท.

การศึกษาวิจัยที่มุ่งศึกษาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. นั้นมีขอบเขตการศึกษาใน 2 ขอบเขตสำคัญ กล่าวคือ (1) ศึกษาถึงพฤติกรรมและกระบวนการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น งานของ**วีรณรงค์ อังคารชุน (2550) สิวลี ปลอดทอง (2552) ยุทธพงษ์ เหล่าพิทักษ์โยธิน (2552) วลัยพร รัตนะ (2552) อภิญญา อุชุวัฒน์ และ ณัฐชัย กันหารัตน์ (2554)** อย่างไรก็ดีงานวิจัยด้านนี้ยังครอบคลุมขอบเขตที่ (2) คือ การศึกษาถึงแนวทางการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. เช่น งานของ**ณัฐา ปิยะวิทย์วนิช (2551)** ที่เน้นเรื่องการตรวจสอบทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง **กันทิมา แสงรอด (2553)** ที่ศึกษาแนวทางป้องกันการทุจริตของ อบต. หรืองานของ **เสวีและทิพภาพร สาลี (2556)** ที่พยายามนำหลักธรรมาภิบาลมาช่วยป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการศึกษาของ**สมเกียรติ กดน้ำคำ (2556)** ที่ศึกษาพัฒนาการของการจัดการประมูลเพื่อป้องกันการทุจริตใน อปท. (ดูตารางที่ 2-5)

ตารางที่ 2-5
ตัวอย่างงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท.

ชื่อผู้วิจัย / ปี	เรื่อง	วัตถุประสงค์การศึกษา	ผลการศึกษาที่น่าสนใจ
ณัฐา ปิยะวิทย์วนิช (2551)	การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล	วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.	ปัญหารทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.มีรูปแบบการทุจริตหลากหลายตั้งแต่ขั้นตอนริเริ่มเสนอโครงการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตสมยอมกันในการเสนอราคา การทุจริตในขั้นตอนการก่อสร้างและการตรวจรับงาน
วีรณรงค์ อังคารชุน (2550)	การทุจริตคอร์รัปชั่นในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ศึกษาการทุจริตคอร์รัปชั่นในการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท.ในพื้นที่ 13 อำเภอ 27 เทศบาลของจังหวัดกาญจนบุรี	พฤติกรรมและวิธีการคอร์รัปชั่นจากการจัดซื้อจัดจ้างจำแนกได้ ดังนี้ หลีกเลี่ยงหรือบิดเบือนระเบียบข้อบังคับโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนเองแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ร่วมสมคบกับผู้ขาเสนอราคาให้แก่ทางราชการสูงกว่าราคาที่แท้จริง ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ปลอมแปลงหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเท็จ เรียกรับเอาผลประโยชน์ (เปอร์เซนต์) จากผู้เสนอราคาและใช้เทคนิคหาประโยชน์จากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ชื่อผู้วิจัย / ปี	เรื่อง	วัตถุประสงค์การศึกษา	ผลการศึกษาที่น่าสนใจ
สิวลี ปลอดทอง (2552)	การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี	ศึกษาขั้นตอนและวิธีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ใน อปท.โดยอาศัยจากประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่ได้ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างมานาน	การทุจริตสามารถพบได้ในขั้นตอนการเสนอราคาที่มีโอกาสเกิดการฮั้วระหว่างผู้รับจ้างผู้ขาย แม้ว่าผู้รับจ้างไม่ได้เจอกันในวันเสนอราคา แต่มีโอกาสพบกันในวันยื่นคุณสมบัติ ทำให้อาจมีการติดต่อกันทางโทรศัพท์ นอกจากนี้ผู้ขายผู้รับจ้างยังรู้จักเป็นการส่วนตัวอยู่แล้ว ทำให้มีโอกาสพบกันก่อนการเสนอราคา
ยุทธพงษ์ เหล่าพิทักษ์โยธิน (2552)	การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา	ศึกษาวิธีการและพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บุคลากรข้าราชการและนักการเมืองที่ร่วมกันทำการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของ อปท. ในจังหวัดนครราชสีมา	โดยภาพรวมแล้ว การจัดซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ระเบียบปฏิบัติยังมีช่องว่างเอื้ออำนวยให้เกิดการทุจริตได้ ขณะที่ผู้ประกอบการบริษัทห้างร้าน พนักงานบริษัทตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐพร้อมทั้งฝ่ายปฏิบัติยังขาดจริยธรรมในจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ

ชื่อผู้วิจัย / ปี	เรื่อง	วัตถุประสงค์การศึกษา	ผลการศึกษาที่น่าสนใจ
กันทิมา แสงรอด (2553)	แนวทางการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล	ศึกษาวิธีการที่เกี่ยวข้องกับวิธีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. เพื่อเสนอแนะนโยบายและแนวทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.	แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. ได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของ อบต. พ.ศ.2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบัน การสร้างกลไกการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างโดยนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้กับหลักการบริหารจัดการของ อบต.
ณัฐชัย กันหารัตน์ (2554)	กระบวนการทุจริตในการจัดซื้อ จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ศึกษาสาเหตุและกระบวนการทุจริตคอร์รัปชั่นในการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. จำนวน 15 แห่ง ในเขตพื้นที่อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม	การทุจริตคอร์รัปชั่นในการจัดซื้อจัดจ้างใน อปท. มีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ นักการเมือง ข้าราชการ และผู้รับเหมาก่อสร้าง ทั้งสามฝ่ายใช้ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองและเมื่อเข้ามาในอำนาจล้วจึงแสวงประโยชน์จากช่องทางในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
อภิญญา อุชุวัฒน์ (2552)	ความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชลบุรี	ศึกษาและเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของเจ้าของกิจการที่ติดต่อธุรกรรมกับ อบต. ในจังหวัดชลบุรีต่อปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง	ระดับความคิดเห็นของเจ้าของกิจการที่ติดต่อธุรกรรมกับ อบต.ในจังหวัดชลบุรีต่อปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.โดยรวมยังอยู่ในระดับน้อย

ชื่อผู้วิจัย / ปี	เรื่อง	วัตถุประสงค์การศึกษา	ผลการศึกษาที่น่าสนใจ
เสวีและทิพภาพร สาลี (2556)	การใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดปทุมธานี	ศึกษาแนวทางส่งเสริมธรรมาภิบาลและประเมินความเป็นธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. แห่งหนึ่งในจังหวัดปทุมธานี โดยประเมินประเด็นหลักนิติธรรม คุณธรรม ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความคุ้มค่า	แนวทางส่งเสริมธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท.มีองค์ประกอบสำคัญ คือ ระบบการควบคุมภายในที่ดี ซึ่งเน้นทั้งการบริหารที่มีความโปร่งใส การใช้ทรัพยากรประหยัดคุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด
วลัยพร รัตนะ (2552)	การวิเคราะห์ช่องโหว่และพฤติกรรมทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง งานพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี	ศึกษาจุดอ่อนและพฤติกรรมการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างงานพัสดุ และเพื่อทราบข้อเสนอแนะและแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี	**วิธีตกลงราคา** พบว่ามีการเลือกผู้ประกอบการได้เอง มีการแบ่งแยกการจัดซื้อจัดจ้างเป็นโครงการย่อย ๆ เพื่อเลี่ยงการสอบราคา มีการจัดซื้อจัดจ้างแต่ไม่มีของในบัญชีครุภัณฑ์ ขาดการสืบราคาจากท้องตลาดทำให้ราคาสูงกว่าปกติ มีการเลือกผู้ประกอบการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้จัดซื้อจัดจ้าง **วิธีสอบราคา** พบว่า การส่งเอกสารสอบราคามักจะเป็นเครือข่ายเดียวกัน คณะกรรมการที่แต่งตั้งก็เป็นพวกเดียวกัน มีการเสนอราคาใกล้เคียงกับราคากลางที่กำหนด และพบว่ามีการปฏิบัติ

ชื่อผู้วิจัย / ปี	เรื่อง	วัตถุประสงค์การศึกษา	ผลการศึกษาที่น่าสนใจ
			ไม่เป็นไปตามสัญญาคือการควบคุมงาน/ตรวจรับงานไม่เป็นตามที่สัญญากำหนด **วิธีประกวดราคา** พบว่าการประกาศอย่างไม่แพร่หลาย ปกปิดไม่ให้ผู้รับจ้างบางรายทราบข้อมูลการประกวดราคา มีการสมยอมกันในการเสนอราคา มีการล็อคสเปคในการจัดซื้อครุภัณฑ์ โดยการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง และพบว่ามีการช่วยเหลือผู้รับจ้างโดยขยายระยะเวลาสัญญาจ้าง โดยไม่มีเหตุอันควร **วิธีพิเศษ** พบว่าสามารถเลือกตกลงกับใครก็ได้ ไม่มีการแข่งขันในการเสนอราคา ผู้รับจ้างขอเพิ่มราคากลาง อ้างเหตุว่าไม่สามารถดำเนินการได้ และพบว่า มีการจัดแต่งข้อความ เพื่อให้เข้ากับระเบียบ เพื่อให้ดำเนินการในวิธีนี้ได้

ชื่อผู้วิจัย / ปี	เรื่อง	วัตถุประสงค์การศึกษา	ผลการศึกษาที่น่าสนใจ
สมเกียรติ กดน้ำคำ (2556)	การพัฒนาการจัดการประมูลงานก่อสร้างเพื่อป้องกันการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่	ศึกษาการพัฒนาการจัดการประมูลงานก่อสร้างรวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขพัฒนา	พนักงานผู้เกี่ยวข้องกับการประมูลงานก่อสร้างยังปฏิบัติตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้า มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง รวมทั้งมีจริยธรรมในการทำงาน แต่อย่างไรก็ดีปัญหาอุปสรรคนั้น พบว่า พนักงานผู้เกี่ยวข้องกับการประมูลงานก่อสร้างยังขาดประสบการณ์ความชำนาญการปฏิบัติงาน อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นบางคนคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

จากตารางที่ 2-5 ผู้วิจัยรวบรวมตัวอย่างงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. ซึ่งการศึกษาภายใต้หัวข้อนี้มักจะเป็นการสำรวจพฤติการณ์การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งซึ่ง ผลการศึกษาส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การกำหนดราคากลาง การสมยอมกันระหว่างผู้เสนอราคาหรือการฮั้วประมูล การคัดเลือกผู้รับจ้าง การลงนามในสัญญา การบริหารสัญญาและการตรวจรับงาน ขณะเดียวกันการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธีตามระเบียบพัสดุท้องถิ่นยังมีช่องโหว่ที่เอื้อต่อการทุจริตดังเช่น งานศึกษาของวลัยพร (2552) หรือแม้แต่การใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาช่วยในการจัดหาก็ยังมีความ

เสี่ยงจะเกิดการทุจริตดังเช่นการศึกษาของสิวลี (2552) และยุทธพงษ์ (2552)

ขณะเดียวกันการศึกษาถึงแนวทางการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมุ่งเน้นไปที่การสร้างธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น งานของเสวีและทิพภาพร สาลี (2556) ที่เสนอเรื่องการประเมินความเป็นธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น โดยพิจารณาจาก (1) หลักนิติธรรมที่เน้นการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม ทันสมัยเป็นที่ยอมรับของสังคม (2) หลักคุณธรรมที่เน้นให้บุคลากรด้านพัสดุปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจรรยาบรรณไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (3) หลักความโปร่งใสที่มุ่งไปในเรื่องความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ (4) หลักการมีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ (5) หลักความรับผิดชอบที่พร้อมได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกตลอดเวลา และ (6) หลักความคุ้มค่าที่บุคลากรดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต้องได้พัสดุที่มีคุณภาพ ราคาคุ้มค่า ประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

กล่องที่ 2-1

คำพิพากษาศาลฎีกา (ฉบับย่อ) กรณีการทุจริตจัดซื้อที่ดินทิ้งขยะเขาไม้แก้ว เมืองพัทยา

แม้ขณะเกิดเหตุ ว. จะเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาโดยการว่าจ้างตามความในมาตรา 50 ของ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 แต่ปลัดเมืองพัทยาก็มีฐานะเป็นพนักงานเมืองพัทยาตามความในมาตรา 64 และพนักงานเมืองพัทยามีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตาม ป.อ. ตามความในมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิดคดีนี้ ดังนั้น หากขณะดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ว. ได้กระทำการใดผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และ ว. มิได้ถึงแก่ความตายเสียก่อน ว. ก็ต้องรับผิดในทางอาญาในฐานะเจ้าพนักงานตามที่ ป.อ. มาตรา 2 และมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 บัญญัติไว้ แม้จะปรากฏว่าภายหลังกระทำความผิดได้มี พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 3 ให้ยกเลิก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาแตกต่างจากกฎหมายเดิม แต่ความผิดที่ ว. ถูกกล่าวหาในคดีนี้มิได้มีการยกเลิกไปและก็มิได้เป็นเรื่องที่กฎหมายใหม่บัญญัติว่าการกระทำใดไม่เป็นความผิดหรือกำหนดโทษเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด จึงไม่ใช่กรณีที่จำเลยที่ 1 จะอ้าง ป.อ. มาตรา 2 และมาตรา 3 มาเป็นประโยชน์แก่คดีของจำเลยที่ 1 ได้

จำเลยที่ 3 กับพวกได้ร่วมกันใช้หรือจ้างวานให้นาย อ. กับ ส. ไปแจ้งแก่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาบางละมุง ให้จดทะเบียนทำนิติกรรมซื้อขายที่ดินโฉนดเลขที่ 42827 ในราคา 1,200,000 บาท และจำเลยที่ 3 กับพวก ได้ร่วมกันใช้หรือจ้างวานให้ ย. กับ อ. ไปแจ้งแก่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาบางละมุง ให้จดทะเบียนทำนิติกรรมซื้อขายที่ดินโฉนดเลขที่ 42958 ในราคา 1,400,000 บาท อันเป็นความเท็จ ความจริงแล้วบุคคลทั้งสี่ดังกล่าวมิได้มีเจตนาซื้อขายที่ดินกันจริง เป็น

เหตุให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาบางละมุง หลงเชื่อว่าเป็นความจริง จึงดำเนินการจดทะเบียนทำนิติกรรมซื้อขายที่ดินดังกล่าวในเอกสารสัญญาซื้อขายที่ดิน และบันทึกในสารบัญจดทะเบียนในโฉนดที่ดินดังกล่าว อันเป็นเอกสารมหาชนและเอกสารราชการ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่เมืองพัทยา ผู้อื่นหรือประชาชน จำเลยที่ 3 จึงมีความผิดฐานเป็นผู้ใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิดฐานแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารมหาชนและเอกสารราชการตาม ป.อ. มาตรา 267 ประกอบมาตรา 84

เมื่อ ว. ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานจึงมีความผิดตาม ป.อ. มาตรา 151 และเมื่อการกระทำของ ว. เป็นความผิดตามมาตรา 151 อันเป็นบทเฉพาะแล้ว ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 ซึ่งเป็นบททั่วไปอีก ส่วนจำเลยที่ 1 และที่ 3 ไม่ใช่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดซื้อที่ดินของเมืองพัทยาด้วย จึงขาดคุณสมบัติเฉพาะตัวอันเป็นองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 151 แต่การกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 3 ก็เป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการกระทำความผิดดังกล่าวของ ว. จำเลยที่ 1 และที่ 3 จึงมีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อทรัพย์ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตตาม ป.อ. มาตรา 151 ประกอบด้วยมาตรา 86 อันเป็นความผิดบทเฉพาะและไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 ประกอบด้วยมาตรา 86 เป็นบททั่วไปเช่นเดียวกัน เมื่อการกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 3 ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 157 ประกอบมาตรา 86 จึงไม่มีประโยชน์ที่จะต้องยกข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับมาตรา 157 ประกอบมาตรา 86 ตามที่จำเลยที่ 1 และที่ 3 อ้างมาในฎีกาขึ้นวินิจฉัย

ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงานของจำเลยที่ 1 นั้น มีลักษณะเป็นการยุยงส่งเสริมก่อให้ ว. ปลัดเมืองพัทยากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อทรัพย์ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอยู่ในตัว แต่เมื่อข้อเท็จจริงได้ความตามทางพิจารณาว่า ในช่วงวันเวลาที่โจทก์ฟ้อง จำเลยที่ 1

ซึ่งเป็นผู้ให้สินบนหรือเป็นผู้ยุยงส่งเสริมให้ ว. ปลัดเมืองพัทยากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อทรัพย์ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ได้เป็นตัวการร่วมกับ ว. กับพวกกระทำการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อที่ดินสำหรับใช้เป็นที่ทิ้งขยะเมืองพัทยาอย่างเป็นขบวนการโดยมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อันมีลักษณะเป็นการแบ่งหน้าที่กันกระทำมาแต่ต้นจนกระทั่งความผิดสำเร็จ เพียงแต่จำเลยที่ 1 ขาดคุณสมบัติการเป็นเจ้าพนักงาน จึงรับโทษแค่เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของ ว. กับพวกดังกล่าว ดังนั้น ไม่ว่าจำเลยที่ 1 จะได้กระทำความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงานหรือไม่ก็ตาม ความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงานของจำเลยที่ 1 ย่อมเกลื่อนกลืนเป็นการกระทำความผิดในกรรมเดียวกับความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน (มีหน้าที่ซื้อทรัพย์) ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตแล้ว ศาลฎีกาย่อมลงโทษจำเลยที่ 1 ฐานะเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน (มีหน้าที่ซื้อทรัพย์) ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ได้แต่เพียงบทเดียวเท่านั้น กรณีนี้ไม่ใช่กรณีที่จำเลยที่ 1 กระทำความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงานอันเป็นบทเฉพาะเจาะจงแล้ว จึงไม่เป็นความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน (มีหน้าที่ซื้อทรัพย์) ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอีก

การกระทำของจำเลยที่ 3 ตามคำฟ้องข้อ (ข) (ง) และข้อ (ฉ) เป็นการกระทำต่อผู้เสียหายต่างคนกันและเป็นเหตุการณ์คนละตอนกัน แม้จะอยู่ในแผนการทุจริตคอร์รัปชันเดียวกัน ก็มีการกระทำหลายอย่างและแต่ละอย่างเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ การกระทำของจำเลยที่ 3 จึงเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบททั้งฐานใช้ให้ผู้อื่นแจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความอันเป็นเท็จ และฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อทรัพย์ใช้อำนาจ
ในตำแหน่งโดยทุจริตตามคำฟ้องข้อ (ง) (ฉ) และ (ข)

ที่มา: คำพิพากษาฎีกา (ฉบับย่อ) ที่ 7768/2548

(ค) งานวิจัยที่มุ่งศึกษาการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งของท้องถิ่น

การศึกษางานในลักษณะนี้เน้นประเด็นหลัก 2 ประเด็น กล่าวคือ

(1) การศึกษาปัญหาการทุจริตเลือกตั้งใน อปท. เช่นงานของ **สำราญ ใจดี (2554)** ที่ศึกษาปัญหารการทุจริตการเลือกตั้งใน อบจ. เทศบาล และ อบต. เช่นเดียวกับงานของ**สุทธดา คงเดชา (2554)** ที่ศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยวิเคราะห์จากกรณีการทุจริตเลือกตั้ง

การทุจริตเลือกตั้งภายในท้องถิ่นเป็น "จุดเริ่มต้น" ที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่ทุจริตจะเข้าไปใช้อำนาจโดยมิชอบในการบริหารงานท้องถิ่น สุทธดา (2554) อธิบายรูปแบบการทุจริตเลือกตั้งใน อปท.ไว้หลายรูปแบบโดยมีทั้งการทุจริตที่เกิดจากนักการเมืองท้องถิ่นผู้รับสมัครเลือกตั้งเองและตัวประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ดูกล่องที่ 2-2)

นักการเมืองท้องถิ่นจะใช้วิธีการทุจริตเลือกตั้งหลายวิธี เช่น ซื้อเสียงด้วยการให้เงิน สิ่งของ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน หรือสิ่งของหลังการเลือกตั้ง ซื้อบัตรประจำตัวประชาชนในเขตเลือกตั้ง กว้านซื้อบัตรประจำตัวประชาชนก่อนลงคะแนน หรือทุจริตเลือกตั้งโดยการทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การทุจริตเลือกตั้งจัดเป็นเป็นต้นทุนของนักการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากนักการเมืองเหล่านี้คาดหวังว่า เมื่อลงทุนซื้อเสียงเพื่อได้มาซึ่งอำนาจแล้ว พวกเขาจะเข้าไป "ถอนทุนคืน" โดยการทุจริตระหว่างใช้อำนาจบริหาร เช่น การตั้งโครงการภายในท้องถิ่นเพื่อเอื้อผลประโยชน์พวกพ้อง การให้สัมปทานหรือสัญญาก่อสร้างกับกลุ่มหัวคะนน การช่วยเหลือกลุ่มธุรกิจในท้องถิ่นที่สนับสนุนเงินทุนทางการเมือง

(2) การศึกษาแนวทางการควบคุมการทุจริตใน อปท. เช่นงานของจรุญ กำวี (2552) ที่วิเคราะห์การควบคุมการทุจริตเลือกตั้งใน อบจ. ภายใต้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 รวมทั้งข้อเสนอในการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 มาใช้

กล่องที่ 2-2

การทุจริตเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อประชาชนในท้องถิ่นรู้เห็นกับการทุจริตเสียเอง

การทุจริตเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือ สาเหตุสำคัญที่ยังทำให้นักการเมืองท้องถิ่นที่ทุจริตเลือกตั้งสามารถเข้ามาใช้อำนาจการบริหารงานภายในท้องถิ่น ทั้งนี้วัชรา ไชยสาร (2545) ได้จำแนกรูปแบบการทุจริตเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ 7 รูปแบบ ได้แก่

(1) การขายเสียงเลือกตั้ง หมายถึง การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งท้องถิ่น โดยมีสิ่งตอบแทนเป็นเงินจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(2) การเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยแลกกับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

(3) การเวียนเทียน หมายถึง การรับจ้างที่ได้รับค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นใดเพื่อให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตนเอง และผู้อื่น โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหลาย ๆ ครั้ง โดยอาจใช้หลักฐานในการแสดงตัวเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งปลอม เพื่อประโยชน์อันมิชอบ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ

(4) การทุจริตเลือกตั้งโดยวิธีพลร่ม หมายถึง บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิออก

เสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นใช้สิทธิเลือกตั้งแทนผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย โดยมากเกิดจากการรับจ้างจากผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง โดยมิชอบให้ไปแสดงตนว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในนามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอื่น แล้วใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรายนั้น

(5) การทุจริตการเลือกตั้งโดยวิธีไพ่ไฟ หมายถึง การใช้บัตรเลือกตั้งปลอม หรือบัตรเลือกตั้งที่กาเครื่องหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งนอกหน่วยเลือกตั้ง โดยมิชอบด้วยกฎหมาย แล้วนาไปใส่รวมกับบัตรเลือกตั้งที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งใส่ในหีบบัตรเลือกตั้ง

(6) การทุจริตการเลือกตั้งโดยวิธีบัญชีผี หมายถึง พนักงานทะเบียนของฝ่ายปกครองหรือนายทะเบียนของ อปท. ร่วมทุจริต โดยเพิ่มเติมรายชื่อบุคคลเข้าไปในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของครัวเรือนต่างๆ เกินความเป็นจริง เพื่อให้บุคคลเหล่านั้น ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สมคบกับ นายทะเบียนกระทาการทุจริตการเลือกตั้ง

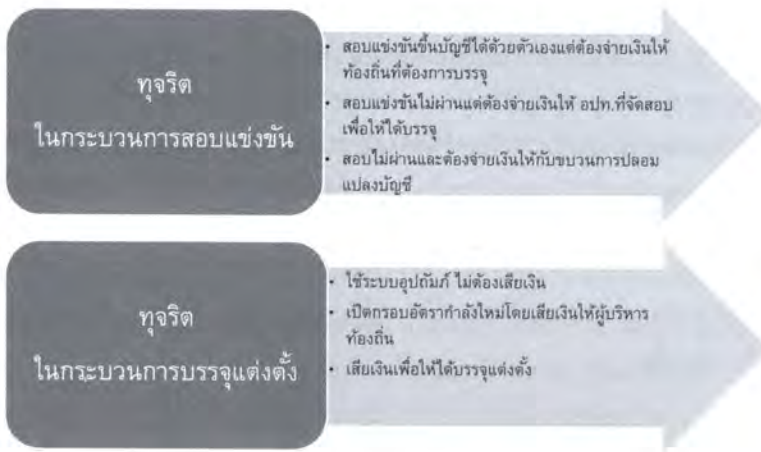
(7) การทุจริตเลือกตั้งโดยวิธีบัตรผี หมายถึง บัตรเลือกตั้งที่ผู้สมัครหรือผู้อื่นสามารถนำออกจากหน่วยเลือกตั้งได้ก่อน หรือระหว่างเวลาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อทำการทุจริตได้ด้วยกลวิธีต่าง ๆ โดยอาจจะใช้การปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งที่กรรมการนับคะแนนร่วมรู้เห็นเป็นใจด้วย

ที่มา: วัชรา ไชยสาร

(ง) งานวิจัยที่มุ่งศึกษาการทุจริตในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

งานวิจัยลักษณะนี้มุ่งศึกษากระบวนการทุจริตในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยเฉพาะพฤติการณ์เรียกรับผลประโยชน์ เช่น งานของ**สุกัญญา บัวสำราญ (2552)** ที่ศึกษาพฤติกรรมการทุจริตในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานอบต.ในจังหวัดนครราชสีมา หรือการศึกษาของ**ดวงหทัย อินทะชัย (2556)** และ **ยุวธิดา พลเมืองดี (2557)** ที่ศึกษากระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งพนักงานท้องถิ่น

การทุจริตในการบริหารงานบุคคลภายในท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น โดยใช้วิธีการทุจริต เช่น ใช้เส้นสายระบบอุปถัมภ์ภายใน อปท. จ่ายสินบนให้ อปท. ที่จัดสอบ ปลอมแปลงเอกสารรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้ (2) ขั้นตอนการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นพนักงานท้องถิ่นโดยใช้วิธีการทุจริต เช่น บรรจุแต่งตั้งโดยจ่ายสินบนให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือจ่ายสินบนเพื่อให้ อปท.นั้นเปิดกรอบอัตรากำลังใหม่โดยความเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่น (ดวงหทัย อินทะชัยม ,2556: 52-84) ดูแผนภาพที่ 2-3



แผนภาพที่ 2-3
รูปแบบการทุจริตในการบริหารงานบุคคลของ อปท.

(จ) งานวิจัยที่มุ่งศึกษาปัญหาการทุจริตและแนวทางการป้องกันการทุจริตใน อปท.

การศึกษาวิจัยลักษณะนี้มีขอบเขตครอบคลุมทั้งการศึกษาปัญหาการทุจริตและแนวทางการป้องกันการทุจริต ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) ลักษณะการศึกษาปัญหาการทุจริตทั่วไปของ อปท. ซึ่งวิเคราะห์จากเรื่องร้องเรียนทุจริตภายใน อปท. เช่น งานของ**สุวัจน์ บุญขวาง (2551)** และ**จตุพร จันทุมา (2551)** ที่วิเคราะห์การทุจริตจากเรื่องร้องเรียนในการบริหารงานของ อปท.

(2) ลักษณะการวิเคราะห์ปัญหาการทุจริตจากมุมมองของบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น การศึกษาของ**ปราณี แก้วร่วมวงศ์ (2551)** ที่วิเคราะห์ปัญหาการทุจริตทางการเงินของเทศบาลจากงบการเงินที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคทำการตรวจสอบ

(3) ลักษณะการศึกษาเพื่อเสนอแนวทางป้องกันการทุจริต เช่น งานของ**ศาสนะ ประทาน (2554)** ที่เสนอแนวทางการป้องกันการทุจริตใน อบต. เช่นเดียวกับงานของ**รัตนกรัณฑ์ ไพบูลย์ (2556)** ที่กล่าวถึงบทบาทของภาคประชาชนในท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

กล่าวโดยสรุป จากการสำรวจวรรณกรรมการทุจริตภายในท้องถิ่นจะเห็นได้ว่า**ช่องทางการทุจริตภายใน อปท.** นั้นอาจสรุปได้เป็น 2 ช่องทางหลัก กล่าวคือ

(1) **การทุจริตก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง**ผ่าน**การทุจริตเลือกตั้ง**โดยนักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องการเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการบริหารงานท้องถิ่น

(2) **การทุจริตระหว่างดำรงตำแหน่ง** โดยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. จะร่วมกันทุจริตผ่านช่องทางการทุจริตตั้งแต่ (1) การทุจริตในการบริหารงานคลังท้องถิ่น เช่น จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์พวกพ้องตนเอง การทุจริตในการจัดเก็บรายได้ การทุจริตเงินขาดบัญชี (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น เรียกรับสินบนในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ และ (4) การทุจริตในการบริหารงานบุคคลทั้งในกระบวนการสอบแข่งขันและบรรจุแต่งตั้ง

บทที่ 3
กรอบแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต

"I was not sympathetic to the assumption that criminals had radically different motivations from everyone else."

Gary Becker
Nobel laureate in Economic Sciences in 1992

ในบทนี้ ผู้วิจัยมุ่งเสนอประเด็นการวิเคราะห์แบบแผนการทุจริตภายในท้องถิ่นและการปราบปรามการทุจริตภายใต้กรอบแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ (Law and Economics) โดยเนื้อหาในบทแบ่งออกเป็น 2 ตอน ได้แก่ **ตอนที่ 1** กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542** ซึ่งต่อมามีการแก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 และฉบับที่ 3 ล่าสุด พ.ศ. 2558 รวมถึง**พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542** หรือ พ.รบ.ป้องกันการฮั้วประมูลที่ถูกนำมาอ้างอิงทุกครั้งกรณีที่พบพฤติการณ์สมยอมกันในการเสนอราคาซึ่งเป็นพฤติการณ์สำคัญของการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภายในท้องถิ่น นอกจากนี้ตาม**ประมวลกฎหมายอาญา หมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ** ก็นับเป็นกฎหมายสำคัญที่ถูกนำมาใช้ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในท้องถิ่นอีกด้วย สำหรับ**ตอนที่ 2** ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของบทนี้ ผู้วิจัยได้เสนอชุดความคิดสำหรับการวิเคราะห์แบบแผนการทุจริตภายในท้องถิ่นและการปราบปรามการทุจริตภายใต้แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์

3.1 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ปัจจุบันกฎหมายหลักที่ใช้ในป้องกันปราบปรามการทุจริต คือ **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542** ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 รวมทั้งมี**พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542** หรือ พ.รบ. ป้องกันการฮั้วประมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ยังมี**ประมวลกฎหมายอาญาส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ**ที่เป็นกฎหมายดั้งเดิมในการปราบปรามการทุจริต

เนื้อหาของกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน อปท. ดังนี้

(1) การบัญญัติให้**พนักงานส่วนท้องถิ่น** เป็น **เจ้าหน้าที่ของรัฐ** ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปราการทุจริตปี 2542 กล่าวคือ

*"**เจ้าหน้าที่รัฐ** หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง **ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ** พนักงานผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ **ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ"*

ขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นของ อปท. รวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นของ อปท.จัดอยู่ในกลุ่มของ**ผู้ดำรง**

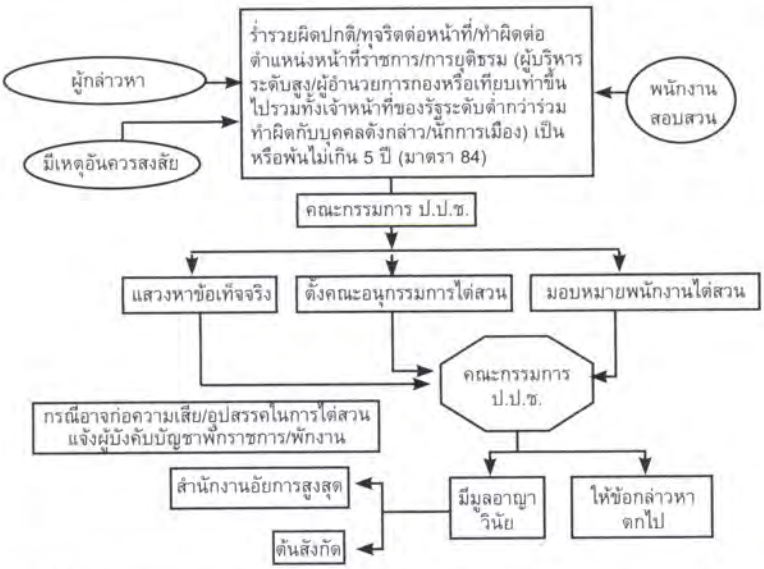
ตำแหน่งทางการเมือง เช่นกันตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งผู้บริหาร ท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของ อปท.เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2554

(2) **ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น**ตามกฎหมาย ป.ป.ช. บัญญัติให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินหนี้สินตามกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(3) การกล่าวหา**ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อ**คณะกรรมการ ป.ป.ช.** ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี ตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 84 (5) ดูแผนภาพที่ 3-1

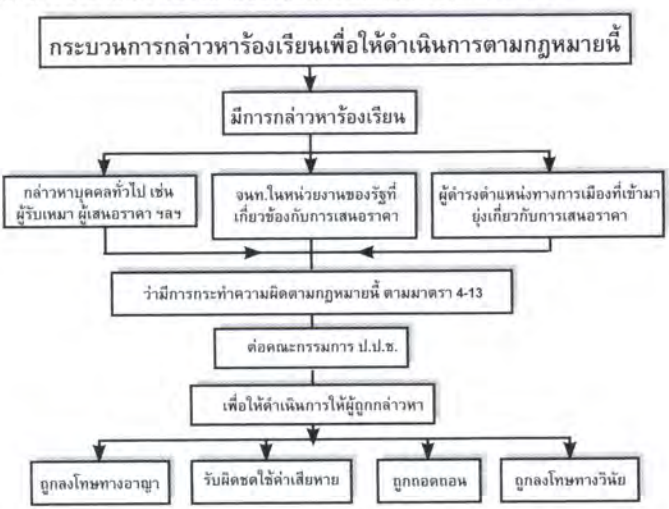
(4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 หรือ**กฎหมายป้องกันการฮั้วประมูล**เกี่ยวข้องกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภายในท้องถิ่นในส่วนของความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 10-13) ดูแผนภาพที่ 3-2

(5) **ประมวลกฎหมายอาญา**ในส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการบัญญัติความผิดและระวางโทษที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตไว้ในมาตรา 147-166 โดยโทษสูงสุดของการทุจริต คือ การประหารชีวิตตามมาตรา 149 (ดูกล่องที่ 3-1)



แผนภาพที่ 3-1 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่น

ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.



แผนภาพที่ 3-2 กระบวนการกล่าวหาเรื่องร้องเรียนตาม พ.ร.บ.ป้องกันการฮั้วประมูล

ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยายของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กล่องที่ 3-1

โทษสูงสุดของการทุจริตตามกฎหมาย

มาตรา 149 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ในตำแหน่งไม่ว่าการนั้น จะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต

ที่มา: ประมวลกฎหมายอาญา

"มาตรา 123/2 ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ของ องค์การระหว่างประเทศ เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือประหารชีวิต

ที่มา: พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

กล่องที่ 3-1 แสดงบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดอัตราโทษสูงสุดของการทุจริตไว้ คือ โทษประหารชีวิตทั้งในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมาย ป.ป.ช. ปี 2542 ที่แก้ไขปรับปรุงฉบับที่ 3 อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะระวางโทษสูงสุดถึงโทษประหารชีวิตแล้ว แต่เพราะเหตุใดอัตราการทุจริตจึงยังมิได้ลดลงแต่อย่างใด ปัญหาดังกล่าวนี้นำไปสู่กรอบการวิเคราะห์พฤติกรรมการทุจริตภายใต้แนวทางนิติเศรษฐศาสตร์

3.2 นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต

การทุจริตนับเป็น**การก่ออาชญกรรม**อย่างหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิการในสังคม ทั้งนี้กรอบการวิเคราะห์แบบแผนและผลกระทบของการก่ออาชญากรรม รวมถึงแนวทางการป้องกันปัญหานั้นมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่ศาสตร์ทางด้านอาชญวิทยาเพียงอย่างเดียว

การวิเคราะห์การก่ออาชญกรรมภายใต้กรอบแนวคิดทาง**นิติเศรษฐศาสตร์**นับเป็นอีกกระบวนทัศน์หนึ่งที่ทำให้เราเข้าใจพฤติกรรมของอาชญากรตลอดจนการป้องกันแก้ไขปัญหาซึ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อลดปัญหาการก่ออาชญากรรม ด้วยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรในสังคมให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดในการป้องกันและปราบปรามอาชญกรรม

ปกป้อง จันวิทย์ (2554:1) อธิบายหลักการของนิติเศรษฐศาสตร์ไว้ว่า นิติเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับมิติด้านประสิทธิภาพ (efficiency) ของกฎหมาย ระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม และมีเป้าหมายเพื่อบรรลุสวัสดิการสังคม (social welfare) สูงสุดโดยมุ่งเน้นการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสิ่งจูงใจ (incentive structure) หรือกฎกติกา (rule of the game) ต่อพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล (individual behavior) ทั้งพฤติกรรมของผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมถึงการออกแบบกฎหมายให้สามารถใช้กำกับควบคุมพฤติกรรมของคนในโลกแห่งความเป็นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับสวัสดิการของสังคม

การวิเคราะห์พฤติกรรมการทุจริตนั้น คงไม่ได้มีแค่เพียงมิติของ "ความดี ความชั่ว" หากแต่แนวคิดหลักทางนิติเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์การกระทำทุจริตนั้นมองว่าการทุจริตจัดเป็นการก่ออาชญากรรมที่ผู้กระทำการทุจริตตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (rational)

แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลจากงานของ **Gary Becker (1968)** ในบทความวิชาการเรื่อง Crime and Punishment : An Economic Approach โดย Becker อธิบายพฤติกรรมของอาชญากร บนสมมติฐานที่ว่า อาชญากรเป็นสัตว์เศรษฐกิจ มีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ และตอบสนองต่อสิ่งจูงใจ อาชญากรจะตัดสินใจก่ออาชญากรรมหากประเมินว่าผลประโยชน์ของการก่ออาชญากรรมสูงกว่าต้นทุนของการก่ออาชญากรรม

ภายใต้สมมติฐานดังกล่าว เมื่อนำมาอธิบายการกระทำของผู้ทุจริตแล้ว เราอธิบายได้ว่า ผู้ทุจริตจะตัดสินใจกระทำความผิดก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่เขาคาดคะเนหรือได้รับ (expected benefits) จากการทุจริตสูงกว่าต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (expected costs)

เหตุผลที่ต้องใช้ค่าคาดคะเน (expected value) ก็เนื่องจากพฤติกรรมการทุจริตนั้นมีความไม่แน่นอน (uncertainty) จากการดำเนินการให้สำเร็จ เนื่องจากระหว่างที่ก่ออาชญกรรมทุจริต หรือกระทำการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ทุจริตอาจถูกตรวจสอบและถูกลงโทษได้

ดังนั้น ผู้ทุจริตจึงต้องนำความน่าจะเป็นที่ประโยชน์และต้นทุนจะเกิดขึ้นมาพิจารณาด้วย โดยประโยชน์ที่คาดคะเนไว้ คือ ประโยชน์ที่ผู้ทุจริตนั้นคาดว่าจะได้จากการทุจริต

ส่วนต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น คือ ความน่าจะเป็นที่ผู้ทุจริตจะถูกจับคูณด้วยบทลงโทษสำหรับฐานความผิดที่กระทำ เช่น ถูกปรับ หรือ ถูกจำคุก นอกจากนี้ ต้นทุนของผู้กระทำความผิดอาจรวมถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสจากเวลาที่ใช้ไปในการเตรียมการทุจริต และรายจ่ายที่ใช้ในการเตรียมการทุจริต เช่น ค่าใช้จ่ายในการปลอมแปลงเอกสาร ค่าฮั้วประมูล เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้นักนิติเศรษฐศาสตร์จึงเสนอแนวทางป้องปรามการทุจริต 2 วิธี ได้แก่ (1) การลดประโยชน์ที่ผู้ทุจริตคาดหวังจะได้รับและ (2) การเพิ่มต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น การเพิ่มต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นแก่ผู้ทุจริตอาจทำ

โดย**การเพิ่มบทลงโทษ**ให้หนักขึ้นหรือการเพิ่มความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้กระทำความผิดให้สูงขึ้น

การเพิ่มการลงโทษในบางรูปแบบ เช่น การปรับนับเป็นรูปแบบหนึ่งของการลงโทษที่เพิ่มรายได้ให้กับรัฐและไม่เพิ่มต้นทุนให้รัฐ แต่ในทางกลับกัน การมุ่งขยายบทบาทไปสู่การจับกุมย่อมก่อให้เกิดต้นทุนมาก เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะมีต้นทุนเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนนับตั้งแต่การจับกุม การฟ้องคดี การลงโทษ ซึ่งทั้งหมดนี้มีล้วนเกี่ยวข้องกับการเพิ่มต้นทุนภาครัฐและเอกชน

แม้ปัญหาการทุจริตจะเป็นปัญหาร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน แต่ยังมีประเด็นคำถามในเชิงบริหารการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ว่า รัฐบาลมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องลงทุนใช้จ่ายทรัพยากรในสังคมเพื่อแก้ปัญหาจนกระทั่งทำให้อัตราการทุจริตลดลงจนเท่ากับศูนย์ รวมถึงรัฐควรใช้กลไกการปราบปรามการทุจริตในลักษณะใดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เหตุผลที่ผู้วิจัยตั้งคำถามเช่นนี้เนื่องจากผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำถามของ **สมเกียรติ ตั้งกิจวาณิชย์ และคณะ (2554:18)** ที่ตั้งคำถามไว้ในมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์กับระบบยุติธรรมอาญาของไทยที่ว่า

"รัฐควรจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการจับกุมผู้กระทำผิดมากน้อยเพียงใด และบทลงโทษที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด"

(ก) **นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตกับเป้าหมายหลักของกระบวนการยุติธรรม**

การทุจริตตามนับเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา หมวดที่ 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 147-166) ความ

ผิดอาญาดังกล่าวมีระวางโทษทั้งปรับ จำคุกและประหารชีวิต

ในงานของ **ปกป้อง จันวิทย์ (2554:17)** ได้อธิบายเป้าหมายหลักของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ว่าเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดอาชญากรรม (deterrence) ผ่านการกำหนดบทลงโทษ (sanction) ทางกฎหมาย ที่มีทั้งบทลงโทษที่เป็นตัวเงิน (monetary sanction) เช่น ค่าปรับ และบทลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน (nonmonetary sanction) เช่น การจำคุก การภาคทัณฑ์ การกักบริเวณ การประหารชีวิต การประจานต่อสาธารณะ

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำกรอบความคิดเรื่องนิติเศรษฐศาสร์ของทั้ง**สมเกียรติ ตั้งกิจวาณิชย์ และคณะ (2554) และปกป้อง จันวิทย์ (2554)** มาวิเคราะห์กระบวนการปราบปรามการทุจริตของไทย โดยวิเคราะห์ประเด็นการปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นใน อปท.ภายใต้บริบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการทุจริต 3 ฉบับ คือ (1) ประมวลกฎหมายอาญา (2) พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 และ (3) พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542

ปัจจุบัน กระบวนการปราบปรามการทุจริตของไทยมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง 5 หน่วยงาน ได้แก่ (1) พนักงานสอบสวน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) (2) คณะกรมการ ป.ป.ช. (3) อัยการ (4) ศาล และ (5) กรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ ดูแผนภาพที่ 3-3

แผนภาพที่ 3-3 กระบวนการปราบปรามการทุจริตตั้งแต่ขั้นก่อนฟ้องคดีจนกระทั่งการลงโทษ

จากแผนภาพที่ 3-3 แสดงกระบวนการปราบปรามการทุจริต ซึ่งคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดเป็น**คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย**มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5 หน่วยงาน คือ พนักงานสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการ ศาล และราชทัณฑ์หรือคุมประพฤติ โดยแบ่งออกเป็น (1) กระบวนการก่อนฟ้องคดี (ชั้นพนักงานสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการเพื่อสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง) (2) กระบวนการพิจารณาของศาล (ชั้นสืบพยานและพิพากษา) และ (3) กระบวนการลงโทษโดยกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ

อย่างไรก็ดี นักนิติเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์พฤติกรรมของผู้ทุจริตที่มีแบบแผนการตัดสินใจภายใต้โครงสร้างผลประโยชน์และต้นทุนของการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงานท้องถิ่นแล้ว **ผลประโยชน์ที่ได้จากการทุจริตภายในท้องถิ่น** เช่น เงินสินบน ทรัพย์สินอื่นที่อยู่ในรูปการติดสินบนตำแหน่งที่สัญญาว่าจะให้ ส่วนแบ่งจากการช่วยเหลือพวกพ้องตนเองให้เป็นคู่สัญญาสัมปทานหรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้างภายในท้องถิ่น ส่วยที่ได้รับจากการให้พนักงานท้องถิ่นไปรีดไถชาวบ้านในพื้นที่เวลาประเมินภาษีในท้องถิ่นหรือขอใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น

ขณะเดียวกัน ผู้ทุจริตจำเป็นต้องคำนึงถึง**ต้นทุนของผู้ทุจริตภายในท้องถิ่น** เช่น โอกาสที่จะถูกชาวบ้านหรือฝ่ายการเมืองตรงข้ามร้องเรียน โอกาสที่จะถูก สตง.ตรวจสอบ โอกาสที่จะถูก ป.ป.ช.ชี้มูลความผิด ค่าใช้จ่ายในการกระทำความผิด ค่าเสียโอกาสของการเตรียมการทุจริต รวมถึงบทลงโทษในรูปแบบต่าง ๆ เช่น จ่ายค่าปรับ ถูกจำคุก ถูกริบทรัพย์หรือแม้แต่ถูกตัดสินประหารชีวิต นอกจากนี้ยังมีต้นทุนที่ต้องเสียชื่อเสียงและไม่มีโอกาสกลับเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในอนาคต

ข) **นิติเศรษฐศาสตร์กับการป้องปรามการทุจริตและระบบการลงโทษทางอาญา**

ระบบการลงโทษทางอาญาที่เหมาะสมต้องสามารถป้องปราม

พฤติกรรมทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องได้ โดยมีเป้าหมาย คือ การเพิ่มต้นทุนของการทุจริต และลดแรงจูงใจหรือผลประโยชน์คาดคะเนของการทุจริต

บทลงโทษทางกฎหมายทุจริตเพื่อป้องปรามไม่ให้เกิดการทุจริตนั้น มีทั้งบทลงโทษที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่าปรับ และบทลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การจำคุก รวมถึงประหารชีวิต

บทลงโทษที่เป็นตัวเงิน เช่น การปรับเงิน และการริบทรัพย์ ไม่สิ้นเปลืองทรัพยากรของสังคมมาก เนื่องจากเป็นการถ่ายโอนทรัพย์สินจากผู้ทุจริตมายังภาครัฐเป็นหลัก ทั้งยังเป็นการเพิ่มรายได้แก่รัฐทางหนึ่งด้วย

สำหรับบทลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การจำคุก แม้จะให้ผลด้านการป้องปรามการทุจริต แต่ต้องใช้ทรัพยากรของสังคมจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษจำคุก ซึ่งต้องมีต้นทุนในการก่อสร้างเรือนจำ ต้นทุนในการบริหารจัดการเรือนจำ ต้นทุนในการบำรุงรักษาเรือนจำ

ปกป้อง จันวิทย์ (2554:21) ได้ขยายความถึงต้นทุนการกระทำผิดกรณีที่นักโทษที่ถูกพิพากษาต้องเผชิญ คือ **ต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการถูกจำคุก** ซึ่งประกอบด้วย รายได้ที่หายไประหว่างการถูกจำคุก รวมถึงมีโอกาสในการประกอบอาชีพและตั้งต้นชีวิตใหม่ในอนาคตเมื่อพ้นโทษลดน้อยลง เพราะต้องสูญเสียเครือข่ายการทำงานและทักษะการทำงานก็ถดถอยลงในช่วงถูกคุมขัง เมื่อออกจากคุกจึงมีผลิตภาพ (productivity) และทุนมนุษย์ (human capital) ต่ำลง อีกทั้งตราบาปที่ติดตัวทำให้หางานได้ยากขึ้น เพราะการเคยถูกลงโทษจำคุกถูกมองว่าเป็นการส่งสัญญาณเกี่ยวกับความไม่น่าเชื่อถือของบุคคลนั้น

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยเน้นไปที่**แนวทางการเพิ่มต้นทุนของผู้ทุจริต**โดยเพิ่มบทลงโทษให้หนักขึ้น ซึ่งเรียงลำดับเหตุการณ์สำคัญได้ ดังนี้

1. พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติบทลงโทษไว้ใน**หมวด 11 บทกำหนดโทษ** (มาตรา 118-123) โดยระวางอัตราโทษไว้ครบทั้งโทษปรับ จำคุกและทั้งจำทั้งปรับ (ดูตารางที่ 3-1) ความผิดครอบคลุมตั้งแต่เรื่องจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือยื่นบัญชีทรัพย์สินเป็นเท็จ กระทำการที่ขัดต่อเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่บัญญัติไว้ในมาตรา 100 รวมทั้ง **ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น** ตามมาตรา 123 ซึ่งมาตรานี้ระวางโทษปรับไว้ 2,000-40,000 บาท โทษจำคุก 1-10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งอัตราโทษนี้สูงสุดตามกฎหมาย ป.ป.ช. ปี 2542 หากไม่นับรวมโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ที่บัญญัติโทษไว้สูงสุด คือ ประหารชีวิต

2. พ.ร.บ. ว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 บัญญัติบทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่มีพฤติการณ์สมยอมกันในการเสนอราคาตามมาตรา 10-13 ซึ่งมาตรา 11-13 ระวางโทษไว้รุนแรงที่สุด คือ จำคุกตลอดชีวิตและปรับสูงสุด 400,000 บาท อย่างไรก็ดี น่าสนใจว่าอัตราโทษของกฎหมายฉบับนี้มีโทษจำคุกและโทษปรับ แต่จะไม่มีโทษทั้งจำทั้งปรับเหมือนกับกฎหมาย ป.ป.ช. (ดูตารางที่ 3-2)

3. ในปี พ.ศ. 2554 มีการปรับปรุงพ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติบทลงโทษเพิ่มจากมาตรา 123 เป็น 123/1 **กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต** โดยอัตราโทษสูงสุด คือ การจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับสูงสุด 400,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. ล่าสุดในปี พ.ศ. 2558 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่าน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงขึ้นเริ่มตั้งแต่ มาตรา 123/2 เพิ่มโทษการทุจริตสูงสุด คือ การประหารชีวิต มาตรา 123/6 เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการริบทรัพย์ รวมถึงมาตรา 74/1 เพิ่มเรื่องหยุดนับอายุความกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนี (ดูกล่องที่ 3-2)

กล่องที่ 3-2

มิติใหม่ในการปราบปรามการทุจริต
ตามกฎหมาย ป.ป.ช. (ฉบับที่ 3) ปี 2558

มาตรา 74/1 ในการดำเนินคดีอาญาตามหมวดนี้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล **มิให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ** และเมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาตรา 98 มาใช้บังคับ

มาตรา 123/6 ในการริบทรัพย์สินเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากศาลจะมีอำนาจริบทรัพย์สินตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สินดังต่อไปนี้ด้วย เว้นแต่เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด

(1) ทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด

(2) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิด

หรือจากการเป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้อื่นกระทำความผิด

(3) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการจำหน่าย จ่าย
โอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (1) หรือ (2)

(4) ประโยชน์อื่นใดอันเกิดจากทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (1) (2) หรือ (3)

ในการที่ศาลจะมีคำสั่งริบทรัพย์สินตาม (1) ของวรรคหนึ่ง ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด รวมทั้งโอกาสที่จะนำทรัพย์สินนั้นไปใช้ในการกระทำความผิดอีก ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีวิธีการอื่นที่ทำให้บุคคลไม่สามารถใช้ทรัพย์สินตาม (1) ของวรรคหนึ่ง

ในการกระทำความผิดได้อีกต่อไป ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการตามวิธีการดังกล่าวแทนการริบทรัพย์สินหากการดำเนินการตามวรรคสามไม่เป็นผล ศาลจะมีคำสั่งริบทรัพย์สินนั้นในภายหลังก็ได้

ที่มา: พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

นอกเหนือจากการเพิ่มบทลงโทษแล้ว ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542-2557)การป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังเน้นการเพิ่มโอกาสหรือความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้กระทำทุจริตมาลงโทษ กล่าวคือ (1) เพิ่มช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน ให้มีความหลากหลายขึ้น เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดช่องทางร้องเรียนการบริหารงานภายในท้องถิ่นไว้ในเว็บไซต์ภายใต้ชื่อ**ศูนย์ดำรงธรรมท้องถิ่น (http://www.dla.go.th/justice/justice.jsp)** และ (2) ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ในปี พ.ศ. 2551 มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตาม

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 มีการปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช.โดยกำหนดให้มี**กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.จังหวัด** ตามหมวด 9/2 (มาตรา 103/10-103/21) รวมถึงให้มีสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัดด้วย เช่นเดียวกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานใหม่โดยขยายการทำงานตรวจสอบในระดับภูมิภาคสู่การเป็น**สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด (สตจ.)** ซึ่งสามารถตอบสนองการทำงานตรวจสอบ อปท.ได้อย่างครอบคลุมและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 3-1 ลักษณะบทลงโทษใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558

มาตรา	ลักษณะความผิด	โทษจำคุก	โทษปรับ	โทษทั้งจำทั้งปรับ	โทษประหาร
118	ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25 (1) หรือมาตรา 79	ไม่เกิน 6 เดือน	ไม่เกิน 10,000	✓	
119	เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ	ไม่เกิน 6 เดือน	ไม่เกิน 10,000	✓	

มาตรา	ลักษณะความผิด	โทษจำคุก	โทษปรับ	โทษทั้งจำทั้งปรับ	โทษประหาร
122	เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือมาตรา 103	ไม่เกิน 3 ปี	ไม่เกิน 60,000	✓	
123	เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น	ตั้งแต่ 1 ปี-10 ปี	ตั้งแต่ 2,000-40,000	✓	
123/1 (ฉบับที่ 2) ปี2554	เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต	ตั้งแต่ 1-10 ปี	ตั้งแต่ 20,000-200,000	✓	
123/2 (ฉบับที่ 3) ปี 2558	ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่	5-20 ปี หรือ จำคุกตลอดชีวิต	ตั้งแต่ 100,000-400,000	✓	✓
123/3 (ฉบับที่ 3) ปี 2558	ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น	5-20 ปี หรือ จำคุกตลอดชีวิต	ตั้งแต่ 100,000-400,000	✓	

มาตรา	ลักษณะความผิด	โทษจำคุก	โทษปรับ	โทษทั้งจำทั้งปรับ	โทษประหาร
123/4 (ฉบับที่ 3) ปี 2558	ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจหรือได้จูงใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตน ให้กระทำการหรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด	ไม่เกิน 5 ปี	ไม่เกิน 100,000	✓	
123/5 (ฉบับที่3) ปี 2558	ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่	ไม่เกิน 5 ปี	ไม่เกิน 100,000	✓	

ตารางที่ 3-2 ลักษณะบทลงโทษใน พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดในการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542

มาตรา	ลักษณะความผิด	โทษจำคุก	โทษปรับ
10	เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่า การเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	ตั้งแต่ 1-10 ปี	ตั้งแต่ 20,000-200,000
11	เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขัน ในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคาใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม	ตั้งแต่ 5-20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต	ตั้งแต่ 100,000-400,000
12	เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้ มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ	ตั้งแต่ 5-20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต	ตั้งแต่ 100,000-400,000
13	ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกระทำการใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณา หรือการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อจูงใจหรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	ตั้งแต่ 7-20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต	ตั้งแต่ 100,000-400,000

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดทางนิติเศรษฐศาสตร์สามารถนำมาอธิบายการทุจริตภายในท้องถิ่นภายใต้สมมติฐานที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐใน อปท. ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นตัดสินใจที่จะทุจริตอย่างมีเหตุมีผล กล่าวคือ พวกเขาจะตัดสินใจบนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริตภายในท้องถิ่นซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบตั้งแต่ เงินสินบน ของขวัญ สินน้ำใจ ตำแหน่งหน้าที่ สิทธิพิเศษ สัญญาจัดซื้อจัดจ้างหรือสัญญาสัมปทาน ทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ อปท.จะตัดสินใจทุจริตก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริตสูงกว่าต้นทุนการทุจริต

อย่างไรก็ดี น่าสนใจว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตภายใต้กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. ความผิดว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งบังคับใช้เพื่อป้องกันการสมยอมการเสนอราคา (ฮั้วประมูล ซึ่งเป็นพฤติการณ์สำคัญในการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง) คณะกรรมการ ป.ป.ช. พยายามแก้ไขปัญหาการทุจริตด้วยวิธีการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้กระทำการทุจริตผ่านการเพิ่มบทลงโทษซึ่งมีการปรับปรุงกฎหมายมาตั้งแต่ฉบับที่ 2 ปี 2554 และฉบับที่ 3 ปี 2558

แต่เดิมเดิมอัตราโทษสูงสุดของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ จำคุกไม่เกิน 10 ปี (ตามมาตรา 123) จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช.ฉบับใหม่ ปี 2558 ที่ระวางไว้โทษสูงสุด คือ การประหารชีวิตตามมาตรา 123/2 นอกจากนี้ยังเพิ่มต้นทุนผู้จริตด้วยการริบทรัพย์ตามมาตรา 123/6 และหยุดนับอายุความ กรณีที่ผู้ทุจริตหรือผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีตามมาตรา 74/1

ทั้งนี้ การเพิ่มอัตราโทษประหารชีวิตกรณีการทุจริตนั้นมิใช่เรื่องใหม่แต่ประการใด หากแต่โทษลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 149 หมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่อย่างไรก็ดี ยังไม่เคยปรากฏคำพิพากษาลงโทษประหารชีวิตตามความผิดดังกล่าว

การปรับปรุงกฎหมายโดยการเพิ่มโทษให้รุนแรงขึ้น รวมถึงการริบทรัพย์และการหยุดอายุความกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหนีนั้น นับเป็นการส่งสัญญาณให้ผู้ที่ตัดสินใจกระทำผิด "คิดใหม่" ก่อนลงมือกระทำผิด เนื่องจาก ต้นทุนสูงสุดของการทุจริต คือ การประหารชีวิตและถูกริบทรัพย์

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช. **อาจไม่ได้เป็นเครื่องยืนยัน**ว่าอัตราการทุจริตในสังคมไทยจะลดลงโดยเฉพาะในท้องถิ่น เพราะหากกระบวนการปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่าง "ล่าช้า" ไม่ทันกาล ย่อมเป็นการส่งสัญญาณไปยัง ผู้ตัดสินใจจะกระทำผิดสามารถเลือกตัดสินใจทุจริตต่อโดยไม่เกรงกลัวโทษที่รุนแรงขึ้น

ดังนั้น การปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะช่วยลดต้นทุนการปราบปรามการทุจริต ตั้งแต่ขั้นตอนแสวงหาข้อเท็จจริง ทำสำนวน วินิจฉัย สั่งฟ้อง สืบพยาน พิจารณาคดี ตลอดจนการลงโทษผู้ทุจริต

บทที่ 4
กรณีศึกษา
ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"A man who has never gone to school may steal a freight car; but if he has a university education, he may steal the whole railroad."

Theodore Roosevelt

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ยกตัวอย่างกรณีศึกษาความผิดเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งกรณีศึกษาเหล่านี้จำแนกตามช่องทางการทุจริตในการบริหารการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการออกใบอนุญาต การทุจริตทางบัญชี เป็นต้น โดยแหล่งข้อมูลที่ยกมาเป็นกรณีศึกษานั้นมาจาก ๒ แหล่ง ได้แก่ (ก) ข้อมูลการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และ (ข) ข้อมูลผลการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

เนื้อหาของบทนี้แบ่งเป็น 2 ตอน โดยตอนแรก ผู้วิจัยนำเสนอกรณีศึกษาความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของ อปท. และตอนที่ 2 เป็นภาพสะท้อนการปราบปรามการทุจริตของ อปท.ในปัจจุบันโดยนำเสนอสถิติการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของ อปท. ในช่วง 5 ปีย้อนหลังซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ทำการชี้มูลระหว่างปี พ.ศ. 2554-2558 รวมทั้งสถิติการตรวจสอบสืบสวน (Investigative audit) ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2554 ที่ตรวจพบพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าทุจริตในหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้วิจัยได้สรุปสถิติผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อปท.ซึ่งถูกระงับการปฏิบัติราชการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557

4.1 กรณีศึกษาความผิดเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยยกตัวอย่างกรณีศึกษาความผิดเกี่ยวกับการทุจริตของ อปท. โดยรวบรวมข้อมูลพฤติการณ์ทุจริต ผลการตรวจสอบของ สตง. และผลการชี้มูลตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรณีศึกษาเหล่านี้จำแนกตามช่องทางการทุจริตที่ปรากฏขึ้นอยู่เสมอ ดังนี้

(ก) กรณีศึกษาการทุจริตในการจัดเก็บรายได้

<u>กรณีที่ 1</u> เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลหนึ่งในจังหวัดกาญจนบุรีเบียดบังรายได้ค่าจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

ในปี พ.ศ. 2547 มีเรื่องกล่าวหามายังสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลหนึ่งในจังหวัดกาญจนบุรีมีพฤติการณ์เบียดบังรายได้ค่าจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลเป็นเงิน 59,465 บาท โดยเบียดบังเงินดังกล่าวเป็นของตนเองโดยทุจริตและปลอมใบเสร็จรับเงินค่าจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการไต่สวนและส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อชี้มูลพฤติการณ์ดังกล่าว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลทั้งทางวินัยและอาญา โดย**ความผิดทางวินัย** ชี้ว่ามีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดกาญจนบุรี เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการ

ร้องทุกข์ ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 ข้อ 3 วรรคสาม ข้อ 6 วรรคสอง และข้อ 19 วรรคสอง

สำหรับความผิดทางอาญา คณะกรรการ ป.ป.ช.ชี้มูลว่ามีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์ใด เบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสาร หรือดูแลรักษาเอกสารกระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น และฐานปลอมเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการและฐานใช้เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 มาตรา 157 มาตรา 161 มาตรา 264 มาตรา 266 (1) และมาตรา 268

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แจ้งหนังสือถึงสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขอให้ดำเนินคดีอาญาและทำหนังสือจังถึงหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อขดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยต่อไป

ที่มา : ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2558 เลขดำที่ 51440027 เลขแดงที่ 187-1-5/2558

<u>กรณีที่ 2</u> หัวหน้าฝ่ายบริหารการคลังเทศบาลตำบลหนึ่งในจังหวัดลพบุรีไม่นำส่งเงินค่าภาษีโรงเรือนที่ดิน ค่าภาษีบำรุงท้องที่ ค่าภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ทำให้เงินขาดบัญชี

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลการตรวจสอบสืบสวนกรณีที่พบข้อบกพร่องที่มี**พฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ**

ผลการตรวจสอบสืบสวนเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดลพบุรี พบว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารการคลังได้รับเงินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ค่าภาษีบำรุงท้องที่ ค่าภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตฯ รวมทั้งได้รับคืนเงินค่าลงทะเบียนและเบี้ยยังชีพคนชราแล้วไม่นำส่งเป็นเงินรายได้ของเทศบาลฯ ทำให้เงินขาดบัญชี และทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน 57,518.75 บาท

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 46 บัญญัติการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า " ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี"

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2554

(ข) กรณีศึกษาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

<u>กรณีที่ 3</u> ประธานกรรมการบริหาร อบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดเพชรบูรณ์จัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงเกินจริง

คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้รับเรื่องกล่าวหาประธานกรรมการบริหาร อบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดเพชรบูรณ์ซึ่งมีพฤติการณ์จัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างที่ทำการ อบต.ในราคาสูงเกินจริงและไม่ดำเนินการตามระเบียบการจัดซื้อที่ดินของทางราชการ

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวน แสวงหาข้อเท็จจริง และส่งรายงานผลการสืบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทำการชี้มูลต่อไป

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ชี้มูลความผิดประธานกรรมการบริหาร อบต.ว่ามีความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 151 และ 157

สำหรับความคืบหน้าในการดำเนินการล่าสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามฐานความผิดดังกล่าว นอกจากนี้ได้ส่งผลการพิจารณาไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบและส่งให้คณะกรรมการเลือกตั้งทราบด้วย

ที่มา : ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 เลขดำที่ 46440658 07 - 1 - 323 เลขแดงที่ 1-365-54101-1-3/2558

<u>กรณีที่ 4</u> นายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดตาก พร้อมเจ้าหน้าที่เทศบาลฯ ร่วมกันกระทำความผิดกรณีขัดขวางการเสนอราคาและปกปิดข่าวการประกวดราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลพร้อมปรับปรุงภูมิทัศน์

โดยรอบ ก่อร้างปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองตากและก่อร้างปรับปรุงสัญญาณไฟจราจรและทางเท้า รวมทั้งสิ้น 4 โครงการ

กรณีความผิดนี้ถูกตรวจพบจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างในปีงบประมาณ 2547 จำนวน 4 โครงการของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดตาก ผลการตรวจสอบ พบว่า นายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่เทศบาลเมือง มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริต และส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการไต่สวนเพื่อพิสูจน์ว่าผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดมีเจตนาทุจริตหรือไม่

ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2558 ชี้มูลความผิดผู้เกี่ยวข้องตามข้อกล่าวหาที่ว่า มีการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีขัดขวางการเสนอราคาและปกปิดข่าวการประกวดราคาโครงการก่อสร้างของเทศบาลเมืองฯ ปีงบประมาณ 2547 จำนวน 4 โครงการ โดยผู้ถูกกล่าวหามีพฤติการณ์แก้ไขเปลี่ยนแปลงวันขายเอกสารประกวดราคาในประกาศประกวดราคา ไม่จัดส่งประกาศประกวดราคาเผยแพร่โดยกว้างขวางตามระเบียบพัสดุของทางราชการ รวมทั้งปลอมเอกสารการส่งประกาศประกวดราคาเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ชี้มูลความผิดในพฤติการณ์ดังกล่าวว่ามีความผิดทั้งทางวินัยและอาญา โดย**ความผิดทางวินัย**นั้น ผู้ถูกกล่าวหาคนที่ 1 (นายกเทศมนตรี) ได้พ้นจากตำแหน่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีไปแล้ว ส่วนผู้ถูกกล่าวหาคนที่ 2-4 ผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

สำหรับ**ความผิดทางอาญา** คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าว

หาคนที่ 1 – 3 เป็นเจ้าพนักงาน แต่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ทำเอกสารกรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น ฐานปลอมเอกสาร และฐานใช้เอกสารปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มาตรา 161 มาตรา 164 และมาตรา 268 ประกอบมาตรา 83 และฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 ที่ 4 ฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบมาตรา 83 และฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการล่าสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แจ้งหนังสือถึงสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขอให้ดำเนินคดีอาญาและทำหนังสือจังถึงหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยต่อไป

ที่มา : ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2558 เลขดำที่ 47840490 เลขแดงที่ 050-1-5/2558

<u>กรณีที่ 5</u> เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดนครพนมมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตในการก่อสร้างโครงการระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของเทศบาลเมือง

กรณีศึกษานี้ปรากฏอยู่ในรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นรายงานผลการตรวจสอบสืบสวนที่ผู้ตรวจสอบ พบว่า เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดนครพนมมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตในการก่อสร้างโครงการระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของเทศบาลเมือง ดังนี้

- การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างสูงกว่าปริมาณงานจริง ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายจากเป็นจำนวนเงิน 25,244,951.58 บาท

- การกำหนดคุณลักษณะของผู้เสนอราคาเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เปิดกว้างต่อลักษณะงานจ้างก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย มีลักษณะกีดกันมิให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริต

- การพิจารณาผลการประกวดราคาของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีความบกพร่องในการตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคาและบกพร่องในการตรวจสอบการเสนอราคารวมทั้งไม่ประเมินราคาใบแจ้งปริมาณงานและราคาค่าก่อสร้างงานป้องกันดินพัง ซึ่งเป็นจำนวนเงิน 17,273,124 บาท นอกจากนี้บริษัทใช้หนังสือรับรองผลงานที่เทศบาลนครเชียงใหม่แจ้งว่าไม่ได้ออกให้แต่โครงการที่อ้างถึงเป็นโครงการที่มีผลงานอยู่ระหว่างก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จขณะยื่นเสนอราคา พฤติการณ์ดังกล่าวจึงน่าเชื่อว่าการกระทำของบริษัทเป็นการทุจริตในการปลอมหนังสือรับรอง

ผลงานก่อสร้างและใช้เอกสารปลอม รวมทั้งขัดขวางการทำการเสนอราคาหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใดให้ผู้เสนอราคารายอื่นๆ ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม

- การเบิกจ่ายเงินตามงวดงาน ตามสัญญากำหนดให้เบิกจ่ายเงินงวดที่ 3 เป็นจำนวนเงิน 11,476,630 บาท และงานงวดที่ 4 เป็นจำนวนเงิน 16,286,655 บาท รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 27,763,285 บาท แต่รายการแบบใบเสนอราคาจ้างของบริษัทฯ ตามใบแจ้งปริมาณงานละราคาก่อสร้าง (BOQ) มีค่างานหรือมูลค่าเท่ากับ 11,008,900 บาท แต่มีการจ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง เป็นจำนวนเงิน 27,763,285 บาท ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายต้องจ่ายเงินค่าจ้างสูงกว่าปริมาณงานหรือเนื้องานจริง เป็นจำนวนเงิน 16,745,385 บาท พฤติการณ์ดังกล่าวน่าเชื่อว่าเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นควรแจ้งให้ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้เกี่ยวข้องซึ่ง สตง.ได้ส่งรายงานผลการตรวจสอบสืบสวนให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2554

<u>กรณีที่ 6</u> นายก อบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงราย อนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กในหมู่บ้านให้กับผู้รับจ้างทั้งที่ไม่มีการก่อสร้างจริง

ในปี พ.ศ. 2552 คณะกรรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหากรณีที่นายก อบต.และพวกอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก

ในหมู่บ้านให้กับผู้รับจ้างทั้งที่ไม่มีการก่อสร้างจริง พฤติการณ์ดังกล่าวเข้าข่ายร่วมกัน**ตรวจรับงานเป็นเท็จ** ต่อมาเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2558 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดกรณีดังกล่าวว่ามีมูลความผิดทั้งทางวินัยและอาญา ดังนี้

กรณีนายก อบต. มีมูลความผิดฐานละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือ ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 มาตรา 151 มาตรา 157 และมาตรา 162 (4) กรณีเจ้าหน้าที่ อบต.ผู้เกี่ยวข้อง มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเชียงราย เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2544 ข้อ 3 วรรคสาม ข้อ 6 วรรคสอง และข้อ 19 วรรคสอง รวมทั้งมีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 มาตรา 151 มาตรา 157 และมาตรา 162 (4)

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และส่งมติการชี้มูลพร้อมสำนวนไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 92 และ 97

ที่มา : ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2558 เลขดำที่ 52442432 (07-1-06/2557) เลขแดงที่ 1-106-57063-1-5/2558

(ค) กรณีศึกษาการทุจริตในการบริหารงานบุคคล

<u>กรณีที่ 7</u> นายก อบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดลพบุรีแต่งตั้งรองนายก อบต. ทั้งที่รู้ว่าขาดคุณสมบัติ

ในปี พ.ศ. 2552 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหา กรณีนายก อบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดลพบุรีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโดยแต่งตั้งรองนายก อบต.คนที่ 2 ทั้งที่รู้ว่าบุคคลนั้นขาดคุณสมบัติ ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและส่งรายงานผลการไต่สวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 ว่า พฤติการณ์ของนายก อบต.มีมูลความผิดฐานมีมูลความผิด ฐานกระทำการฝ่าฝืนต่อความ สงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 92 - มีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และส่งมติการชี้มูลพร้อมสำนวนไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 92 และ 97

ที่มา : ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2558 เลขดำที่ 52441786 04-1-084/2556 เลขแดงที่ 1 - 163 - 56 077-1-5/2558

<u>กรณีที่ 8</u> นายก อบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดมหาสารคามเรียกรับเงินจากพนักงานจ้างตามภารกิจ เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง

ในปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีที่นายก อบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดมหาสารคามเรียกรับเงินจากพนักงานจ้างตามภารกิจเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปผล

การไต่สวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาแล้วมีมติชี้มูลนายก อบต.ในความผิด ฐานกระทำการฝ่าฝืน ต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพ ของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือ ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 92 และมีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และส่งมติการชี้มูลพร้อมสำนวนไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 92 และ 97

ที่มา : ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 เลขดำที่ 54440337 06 - 1 - 270/2554 เลขแดงที่ 1 - 300 - 54 084 - 1 - 5/2558

<u>กรณีที่ 9</u> นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา เรียกรับประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษจากพนักงานของเทศบาลตำบล

ในปี พ.ศ. 2555 คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้รับเรื่องกล่าวหากรณีที่นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมามีพฤติการณ์เรียกรับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษจากพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ พนักงานในสำนักงานเทศบาลตำบล

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ชี้มูลกรณีดังกล่าวว่าว่ามีมูล**ความผิดทางอาญา**ฐานกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือ

มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 73 และมีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงาน เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ และฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 และมาตรา 157 และฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้รับตามกฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และส่งมติการชี้มูลพร้อมสำนวนไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 92 และ 97

ที่มา : ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2558 เลขดำที่ 5540060906(06 - 1 - 125/2556) เลขแดงที่ 1 - 204 - 56114 - 1 - 3/2558

4.2 ภาพสะท้อนปราบปรามการทุจริตของ อปท.

หัวข้อนี้เป็นการนำเสนอสถิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปราบปรามทุจริตใน อปท. ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ **(1) สถิติการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตใน อปท.ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2558** ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติชี้มูลความผิด **(2) สถิติผลการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการ**

ตรวจเงินแผ่นดินที่ตรวจสอบพบพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตในกลุ่มของส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550- 2554 (ซึ่งเป็นรายงานผลการปฏิบัติราชการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เผยแพร่ในเว็บไซต์) และ **(3) สถิติผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อปท.ที่ถูกสั่งระงับการปฏิบัติราชการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ** ซึ่งมีทั้งหมด 3 ฉบับ

ตารางที่ 4-1 สถิติการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตใน อปท.ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2558

ปี	จำนวนครั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเกี่ยวกับความผิดของ อปท.	จำนวนเรื่องที่ชี้มูลทุจริตใน อปท.	ประเภทการทุจริตที่ถูกชี้มูล				
			ทุจริตทางบัญชี	ทุจริตจัดเก็บรายได้	ทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง	ทุจริตบริหารงานบุคคล	อื่น ๆ เช่น ทุจริตออกใบอนุญาต
2554	20	33	3	1	17	7	5
2555	20	24	-	2	17	1	4
2556	33	45	3	-	25	8	9
2557	26	38	4	1	26	1	6
2558	29	48	3	6	19	8	12
รวม	**128**	**188**	**13**	**10**	**104**	**25**	**36**

ที่มา: รวบรวมจากฐานข้อมูลการชี้มูลความผิดการทุจริตในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตารางที่ 4-1 แสดงสถิติการชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตใน อปท.

ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติชี้มูลในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2554-2558 จากตาราง พบว่า ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดทุจริตของ อปท.ทั้งสิ้น 128 ครั้ง จำนวนเรื่องที่ชี้มูลมี 128 เรื่อง

เมื่อจำแนกตามประเภทการทุจริต ปรากฏว่า การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (Corruption in local public procurement) พบมากที่สุด 104 เรื่อง โดยการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างใน อปท.มีตั้งแต่ การล็อคสเปค กำหนดคุณลักษณะของพัสดุหรือผู้เข้าเสนอราคาไว้ให้แคบเพื่อให้เกิดการแข่งขันน้อยที่สุด กำหนดราคากลางงานก่อสร้างไว้สูงเกินความจริง สมยอมกันในการเสนอราคาหรือฮั้วประมูล ระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันเอง หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ อปท.กับผู้เสนอราคา (Bid rigging) การบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้างโดยเอื้อประโยชน์กับผู้รับจ้าง เช่น ช่วยเหลือผู้รับจ้างขยายเวลา ลดหรืองดค่าปรับตามสัญญา เปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการโดย อปท.เสียเปรียบ รวมทั้งการตรวจรับงานเป็นเท็จ

อย่างไรก็ดี ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมามีกรณีศึกษาการทุจริตที่น่าสนใจหลายเรื่อง เช่น ในปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิด นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลหนึ่งในจังหวัดนครราชสีมา ที่นำเงินงบประมาณแผ่นดินไปจัดซื้อแว่นตา ขันน้ำ ปิ่นโต ใส่อาหารแจกผู้สูงอายุแต่กลับติดชื่อตนไว้ในสิ่งของที่แจก ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลว่าการกระทำดังกล่าวมีความผิดทางอาญา

พฤติการณ์ทุจริตจากการหาประโยชน์ในการอนุมัติออกใบอนุญาตให้กับเอกชนก็นับเป็นพฤติการณ์ทุจริตที่พบ เช่น ในปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้รับเรื่องกล่าวหากรณีที่นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลหนึ่งในจังหวัดลำปางออกใบอนุญาตให้โรงพยาบาลเอกชนสามารถต่อเติมทางเชื่อมอาคารหลังเก่าหลังใหม่ ซึ่งการอนุมัติดังกล่าวเป็นการอนุมัติโดยมิชอบทางกฎหมาย ท้ายที่สุด คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ชี้มูลการกระทำดังกล่าวว่ามีความผิดทั้งทางวินัยและอาญา

การทุจริตลักษณะอื่น ๆ ยังพบได้ในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนา อปท. ซึ่งในปี พ.ศ. 2556 คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ชี้มูลความผิดนายก อบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่นที่ร่วมกันจัดทำประกาศใช้แผนพัฒนา 3 โดยไม่ผ่านการพิจาณาเห็นชอบจากสภา

สำหรับการทุจริตในการบริหารงานบุคคลนั้น พบว่า ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดไปทั้งหมด 25 เรื่อง ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับนายก อปท.เรียกรับสินบนในการบรรจุแต่งตั้ง ขยายสัญญาจ้างให้กับเจ้าหน้าที่ใน อปท. รวมทั้งทุจริตเกี่ยวกับการให้เงินรางวัลพิเศษ (โบนัส)

นอกจากนี้การทุจริตด้านบัญชี การเงิน และการจัดเก็บรายได้ พบว่าเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลนั้นส่วนใหญ่มาจากผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ตรวจพบพฤติการณ์เงินขาดบัญชี ทุจริตเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล เบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน เบียดบังเงินรายได้ท้องถิ่นไปเป็นของตนเอง กรณีเหล่านี้ ผู้ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตรวจสอบสืบสวนและรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา 46 ของกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กรณีที่พบว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตส่งต่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตารางที่ 4-2 สถิติผลการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ตรวจสอบพบพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตในกลุ่มของราชการส่วนท้องถิ่นช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550- 2554

ปีงบประมาณ	ประเด็นความผิด									รวม
	จัดซื้อที่ดินมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริต	ตรวจรับพัสดุเป็นเท็จ	จัดซื้อจัดจ้างโดยมิชอบ	ตรวจรับพัสดุใช้งานไม่ได้	เงินขาดบัญชี	นำเอกสารเท็จมาเบิกจ่าย	ผิดระเบียบ	ฮั้วประมูล	อื่น ๆ	
2550	10	9	58	3	29	23	87	-	4	223
2551	11	11	42	11	36	14	62	-	15	202
2552	6	2	28	-	22	7	73	-	-	138
2553	3	-	38	-	16	2	33	-	3	95
2554	2		22		35	16	40	14	8	143
รวม	32	22	188	14	138	62	295	14	30	801

ที่มา: รวบรวมจากรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2550-2554

ตารางที่ 4-2 แสดงสถิติผลการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ตรวจสอบพบพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตในกลุ่มของราชการส่วนท้องถิ่นช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2550-2554

การตรวจสอบสืบสวน (Investigative audit) ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบในลักษณะแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายโดยที่มาของเรื่องที่ทำการตรวจสอบ นอกจากมาจากผลการตรวจสอบของลักษณะงานอื่นแล้ว เรื่องที่ตรวจสอบยังมาจากข้อมูลที่มีผู้ร้องเรียน (Complaint letter) ข้อมูลจากข่าวสื่อมวลชนหรือจากการตรวจสอบเพื่อ

ให้ทราบข้อเท็จจริงและรายละเอียดแห่งการกระทำผิดที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ข้อเสนอแนะและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จากตาราง พบว่า การตรวจสอบสืบสวนในส่วนของ อปท. พบประเด็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับการผิดระเบียบมากที่สุด 295 เรื่อง จากทั้งหมด 801 เรื่อง รองลงมาเป็นความผิดที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยมิชอบ 188 เรื่อง

นอกจากนี้ มีประเด็นความผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินโดยมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตถึง 32 เรื่อง ซึ่งในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา กรณีพฤติการณ์ทุจริตจัดซื้อที่ดินของ อปท. มีตั้งแต่ นายก อปท.หรือผู้บริหารท้องถิ่นพยายามขายที่ดินตนเองให้กับ อปท. เพื่อดำเนินการก่อสร้างสำนักงาน หรือเป็นนายหน้าค้าที่ดินเพื่อรอรับส่วนแบ่งจากการปล่อยที่ดินได้ ซึ่งผลการตรวจสอบสืบสวนพบว่า พฤติการณ์ข้างต้นนี้นำไปสู่การทุจริตในที่สุด

สำหรับประเด็นความผิดลักษณะอื่น เช่น เงินขาดบัญชี เบิกจ่ายโดยใช้ปลอมเอกสารเป็นเท็จ ตรวจรับงานเป็นเท็จรวมทั้งการสมยอมกันในการเสนอราคา (ฮั้วประมูล) ล้วนแล้วแต่เป็นพฤติการณ์ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบเป็นประจำ

ตารางที่ 4-3 สถิติผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อปท.ที่ถูกระงับการปฏิบัติราชการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

คำสั่งหัวหน้า คสช. ลงวันที่	เรื่อง	จำนวนข้าราชการ อปท. ที่ถูกสั่งให้พักงาน			
		นายกและรองนายก อบต.	นายก อบจ.	นายกเทศมนตรีและสมาชิกเทศบาล	ปลัด รองปลัดและข้าราชการอปท.
16/2558 ลว. 15 พ.ค. 2558	มาตรการแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบและกำหนดกรอบอัตรากำลังชั่วคราว	14	-	3	3
19/2558 ลว. 25 มิ.ย. 2558	แต่งตั้งและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อื่น	17	7	18	7
1/2559 ลว. 5 ม.ค. 2559	ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบเพิ่มเติมครั้งที่ 3	38	-	6	4
รวม	117	69	7	27	14

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 4-3 แสดงสถิติผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ อปท.ที่ระงับการปฏิบัติราชการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) นับตั้งแต่หลังรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติพยายามเข้ามาปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรัง โดยหัวหน้า คสช.ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกคำสั่งเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าวโดยคำสั่งฉบับแรก คือ **คำสั่งที่ 16/2558** ลงวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ที่หัวหน้า คสช.ได้ออกคำสั่งเพื่อกำหนดมาตรการแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบดังกล่าวและกำหนดกรอบอัตรากำลังชั่วคราวเพื่อรองรับมาตรการเช่นว่านั้นอีกทั้งเพื่อประโยชน์ในการหมุนเวียนบุคลากรสำหรับการขับเคลื่อนการปฏิรูปและเร่งรัดติดตามการดำเนินการตามนโยบายสำคัญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปราชการแผ่นดิน

สาระสำคัญของคำสั่งนี้ คือ **การระงับการปฏิบัติราชการของบุคคลที่มีรายชื่อแนบท้ายคำสั่ง** โดยกลุ่มผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งแบ่งเป็น 5 กลุ่ม กรณีของข้าราชการท้องถิ่นอยู่ในกลุ่มที่ 3-5 จากตารางที่ 4-3 พบว่า มีนายกและรองนายก อบต.จำนวน 14 คน นายกเทศมนตรี 3 คน และกลุ่มปลัดและรองปลัด อปท. อีก 3 คน รวมทั้งสิ้น 20 คน ถูกระงับการปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน

ต่อมาหัวหน้า คสช.ได้ออก**คำสั่งที่ 19/2558** ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2558 โดยคำสั่งนี้เป็นการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่รัฐดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อื่น นับเป็นครั้งที่สองในการจัดการกับกลุ่มบุคคลที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบกรณีที่พัวพันกับปัญหาทุจริต ซึ่งในคำสั่งนี้เพิ่มกลุ่มนายก อบจ. จำนวน 7 คน ที่ถูกระงับให้ปฏิบัติราชการ

ล่าสุด หัวหน้า คสช.ได้ออก**คำสั่งที่ 1/2559** ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2559 เป็นการออกคำสั่งครั้งที่ 3 โดยครั้งนี้มีกลุ่มข้าราชการ อปท.ถูกระงับให้ปฏิบัติราชการ จำนวน 48 คน แบ่งเป็นกลุ่มนายกและรองนายก อบต.

จำนวน 38 คน นายกเทศมนตรี จำนวน 6 คน และข้าราชการใน อปท. 4 คน

กล่าวโดยสรุป ในรอบ 2 ปีที่ผ่านมา การปราบปรามทุจริตใน อปท.โดยใช้อำนาจพิเศษของหัวหน้า คสช.ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ ทำให้มีการระงับการปฏิบัติราชการของข้าราชการ อปท. **จำนวน 117 คน** นับเป็นการตัดโอกาสผู้ที่อยู่ในกระบวนการถูกตรวจสอบไม่ให้เข้าไปสร้างความผิดพลาดซ้ำหรือเข้าไปแทรกแซงการทำงานใน อปท.ได้

หน้าว่าง

บทที่ 5
ข้อเสนอแนะเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน อปท.

"An optimal policy may see an amalgamation of smaller local governments to enjoy the economy of scale and scope, and probably the more efficient use or resources. A control of corruption is these optimal size local government could also be easier and cost-effective."

Professor Medhi Krongkaew

สำหรับบทสุดท้ายนี้ ประเด็นหลักที่ผู้วิจัยต้องการนำเสนอ คือ แนวทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน อปท.ภายใต้กรอบแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ซึ่งเน้นในเรื่องการลดต้นทุนในส่วนของการปราบปรามทุจริตและเพิ่มต้นทุนทุจริตสำหรับผู้ที่คิดจะทุจริต นอกจากนี้ผู้วิจัยนำเสนอบทวิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐว่าจะมีส่วนช่วยป้องกันปัญหาทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภายในท้องถิ่นได้อย่างไร เนื่องจากปัญหาทุจริตส่วนใหญ่ในการบริหารงานท้องถิ่นมาจากการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

บทนี้ประกอบด้วย 2 ตอน กล่าวคือ ตอนที่ 1 ผู้วิจัยนำเสนอข้อเสนอแนะสำหรับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล อปท. และหน่วยงานป้องกันปราบปรามการทุจริต ได้แก่ ป.ป.ช. และ สตง. สำหรับเนื้อหาในตอนที่ 2 ผู้วิจัยจะกล่าวถึงข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และ ร่าง พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างฉบับใหม่ว่ามีส่วนในการป้องกันปัญหาการทุจริตภายในท้องถิ่นอย่างไร

5.1 ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล อปท.และหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ปัจจุบัน**กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.)** คือ หน่วยงานหลัก

ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและให้คำแนะนำ อปท. โดย สถ. ได้ขยายโครงสร้างเป็น **สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด (สถจ.)** ซึ่งกระจายอยู่ทุกจังหวัด (ยกเว้น กทม.) สถ.และ สถจ.จึงทำหน้าที่เป็น "พี่เลี้ยง" ให้ อปท. ทั่วประเทศ ทำให้ สถ.และ สถจ.มีความใกล้ชิดกับ อปท. เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น บทบาทสำคัญของ สถ.และ สถจ.ในการป้องกันการทุจริตใน อปท. คือ การเป็นสื่อกลางในการรวบรวมเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของ อปท.

จากการสำรวจเว็บไซต์ของ สถ. พบว่า สถ.เปิดช่องทางให้ประชาชนทั่วไปสามารถร้องเรียนเรื่องต่าง ๆ ที่ **ศูนย์ดำรงธรรมท้องถิ่น** http://www.dla.go.th/justice/justice.jsp ซึ่งเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยลดต้นทุนการป้องกันทุจริต

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น กล่าวคือ ปัจจุบันมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปราทุจริตในท้องถิ่น แต่ดูเหมือนจะขาดหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ประสาน รวบรวม จัดทำฐานข้อมูลโดยเฉพาะเรื่องร้องเรียนภายในท้องถิ่น หรือเรื่องที่ผ่านกระบวนการไต่สวน พิพากษาคดีแล้ว ด้วยเหตุนี้ทำให้การบริหารการปราบปรามการทุจริตจึงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำงาน

อย่างไรก็ดี หลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 รัฐบาลมีความพยายามที่จะรวมศูนย์ข้อมูลการต่อต้านทุจริตโดยตั้ง**ศูนย์อำนวยการต่อต้านทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.)** เพื่อทำหน้าที่อำนวยการประสานงานการปฏิบัติ เร่งรัด ติดตาม กำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นไปอย่างบูรณาการโดยมีเอกภาพชัดเจน รวมทั้งรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่เกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยประสานงานหรือสั่งการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐตรวจสอบข้อเท็จจริง และเร่งรัดผลการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความ

เดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนโดยเร็ว

การตั้ง ศอตช.นับเป็นแนวคิดที่พยายาม**ลดต้นทุนการปราบปรามการทุจริต** เพื่อทำให้ต้นทุนในการประสานงานระหว่างหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตลดลง ซึ่งองค์ประกอบของ ศอตช. มีทั้งหน่วยงานต่อต้านทุจริตภาครัฐทั้ง ป.ป.ช. สตง. ป.ป.ท. DSI ป.ป.ง. รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคม เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่น (ประเทศไทย)

แนวคิดการรวมศูนย์ข้อมูลเรื่องทุจริตเป็นหัวใจสำคัญในแง่การบริหารปราบปรามการทุจริตภายในท้องถิ่น การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ปราบปรามทุจริตจะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง โดยเฉพาะข้อมูลการร้องเรียนรวมถึงรายงานผลการตรวจสอบ อปท.ต่างๆ

นอกจาก สถ. จะเป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแล อปท.แล้ว หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในท้องถิ่น ได้แก่ **สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด (สตจ.)** ซึ่งทั้งสองหน่วยงานย่อมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันการทุจริตภายในท้องถิ่น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการขยายโครงสร้างองค์กรในรูปของสำนักงาน ป.ป.ช.จังหวัดและสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด คือ การ**เพิ่มโอกาสการตรวจสอบการทุจริตในท้องถิ่น**ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการทำงานในลักษณะเชิงรุก (Proactive approach) ที่จะสามารถป้องปรามพฤติกรรมการทุจริตและป้องกันความเสียหายได้อย่างทันกาล ขณะเดียวกันการขยายโครงสร้างองค์กรเป็นการ**เพิ่มช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน**จากประชาชนในท้องถิ่นได้ใกล้ชิดขึ้น

อย่างไรก็ดี มีคำถามที่น่าสนใจว่า การขยายโครงสร้างองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปสู่จังหวัดนั้นจะสามารถลดปัญหาการทุจริตภายใน

ท้องถิ่นได้จริงหรือไม่ โดยเฉพาะการสร้างกลไกในการจัดการเรื่องร้องเรียนทุจริต (Compliant Mechanism) เนื่องจาก **การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริตภายในท้องถิ่น**ให้มีประสิทธิภาพนับเป็นเรื่องจำเป็นที่จะช่วยลดต้นทุนการปราบปรามการทุจริต ไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนระหว่างการทำงานของหน่วยงานกำกับดูแล ตรวจสอบและป้องกันการทุจริต

ปัจจุบัน เรื่องร้องเรียนทุจริตภายใน อปท. มีที่มาจาก 3 ทางหลัก ๆ คือ (1) ประชาชนในท้องถิ่นร้องเรียน กล่าวหาเจ้าหน้าที่ อปท.เอง โดยแจ้งเรื่องไปยังสำนักงาน ป.ป.ช.จังหวัด (2) ประชาชนแจ้งเรื่องร้องเรียนนั้นไปที่ สถจ. เพื่อส่งต่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาดำเนินการต่อไป และ (3) สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด (สตจ.) ตรวจสอบและพบพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าทุจริตและแจ้งผลการตรวจสอบไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยเสนอให้ สำนักงาน ป.ป.ช.จังหวัด ทำหน้าที่เป็น**ศูนย์กลางบริหารเรื่องร้องเรียนทุจริตของ อปท.ภายในจังหวัด** ก่อนจะส่งต่อมายังสำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณากลั่นกรอง ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ว่า **ตรวจรับเรื่องกล่าวหา แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป**

นอกเหนือจากแนวคิดเพื่อลดต้นทุนการปราบปรามการทุจริตโดยให้มีการรวมศูนย์ข้อมูลการบริหารเรื่องร้องเรียนไว้ที่สำนักงาน ป.ป.ช.จังหวัดแล้ว แนวคิดที่น่าสนใจอีกประการ คือ **การหาจำนวนและขนาดของ อปท.ที่เหมาะสม** เพื่อให้การควบคุมกำกับดูแลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็นับเป็นแนวคิดสำคัญในการลดโอกาสการทุจริตภายในท้องถิ่นลงได้ (โปรดดูกล่องที่ 4-1 ข้อเสนอของศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว เรื่องจำนวนและขนาดของ อปท.ที่เหมาะสมกับการป้องกันการทุจริตใน อปท.)

กล่องที่ 5-1

ข้อเสนอของศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว
จำนวนและขนาดของ อปท.ที่เหมาะสมกับการป้องกันการทุจริตใน อปท.

ในบทความวิชาการเรื่อง Local Government Corruption in Thailand: Incidence and Implications ของ ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว (2015) กล่าวถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับจำนวน อปท.ในประเทศไทยที่มีมากถึง 7,853 แห่ง นั้นส่งผลต่อการควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบ โดยเฉพาะ อบต.ทั่วประเทศที่มีจำนวนมากถึง 5,335 แห่ง ขณะที่เทศบาลตำบลมีจำนวน 2,232 แห่ง (เฉพาะรูปแบบ อปท.ทั้งสองรูปแบบนี้คิดเป็นร้อยละ 96.36 ของจำนวน อปท.ทั่วประเทศ)

การที่เรามี อบต.และเทศบาลตำบล จำนวนมากเช่นนี้ หากมองในมุมบวก คือ การกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นก็นับว่าประสบผลสำเร็จที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกผู้แทนตนเองในการปกครองท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ดี หากมองในแง่การกำกับดูแลแล้ว จำนวน อบต.ที่มากมายขนาดนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด หากการกำกับดูแลหละหลวม กลไกการตรวจสอบไม่ครอบคลุมทั่วถึง การลงโทษผู้กระทำผิดล่าช้าย่อมทำให้เปิดโอกาสที่จะเกิดการทุจริตได้ง่าย ดังสถิติปรากฏในเว็บไซต์ ป.ป.ช. ที่จำนวนเรื่องคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2549-2557 พบว่ามีทั้งหมด 217 เรื่อง โดย 115 เรื่อง (มากกว่าครึ่ง) เกิดการทุจริตขึ้นใน อบต.

ศาสตราจารย์เมธี ชี้ให้เห็นว่า อบต.ขนาดเล็กอาจไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด รายได้ภายในท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ โดยมีงานของวีรศักดิ์ เครือเทพ (2557) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า แม้ อปท.จะสามารถ

ผลิตบริการสาธารณะตอบสนองประชาชนภายในท้องถิ่นได้อย่างมิพักสงสัย ทั้งบริการการศึกษาและสาธารณสุข แต่สำหรับ อบต.ขนาดเล็กแล้วยังขาดศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะเนื่องจากงบประมาณที่มีจำกัด

ข้อเสนอของ ศาสตราจารย์เมธี คือ รัฐควรทบทวนนโยบายการยุบรวม อปท.ขนาดเล็กให้มีความเหมาะสม เกิดความประหยัดต่อขนาด (Economy of scale and scope) และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น ในทำนองเดียวกันขนาดของ อปท.ที่เหมาะสมเช่นนี้จะทำให้รัฐสามารถกำกับดูแลตลอดจนควบคุมความเสี่ยงของการทุจริตภายในท้องถิ่นได้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

ที่มา: Local Government Corruption in Thailand: Incidence and Implications, Professor Medhi Krongkaew (2015)

5.2 ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และร่าง พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้าง

(ก) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นกับการป้องกันการทุจริต

โดยทั่วไป ภาคประชาชน หรือองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organization) คือ ภาคส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านทุจริตภายในท้องถิ่น อย่างไรก็ดี ปัญหาการต่อต้านทุจริตของภาคประชาชน คือ การมี**ต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ** ที่ถึงแม้ **พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารทางราชการ ปี 2540** จะให้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แต่การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทุจริตมักมีอุปสรรคทำให้ประชาชนที่ต้องการต่อสู้กับเรื่องทุจริตภายในท้องถิ่นมีต้นทุนในการอุทธรณ์เพื่อขอให้ อปท.นั้นเปิดเผยข้อมูล นอกจากนี้ยังมีต้นทุนเรื่องความปลอดภัยทั้งในแง่ชีวิตและทรัพย์สิน จึงทำให้การต่อต้านทุจริตของภาคประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องยากลำบาก

ในอดีตระเบียบพัสดุของ อปท.บัญญัติเรื่องให้**ผู้แทนประชาคม** เข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือตรวจการจ้าง เหตุผลคือต้องการให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบโครงการของ อปท. อย่างไรก็ดี ภายหลังระเบียบข้อนี้ถูกยกเลิกไป (ข้อมูลสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ท่านหนึ่งที่ทำงานด้านตรวจสอบ อปท.) เนื่องจาก ผู้แทนประชาคมถูกแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น บางโครงการ นายก อบต.ใช้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นหัวคะแนนทำหน้าที่ผู้แทนประชาคมร่วมกันตรวจรับงานเป็นเท็จ

ดังนั้น หากเราคาดหวังให้ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมต่อต้านทุจริต โดยเฉพาะการติดตามตรวจสอบโครงการภายในท้องถิ่นนั้น รัฐจำเป็นต้องผลักดันการเปิดเผยข้อมูลโครงการสำคัญภายในท้องถิ่นภายใต้แนวคิดของ Open Government data ซึ่งเป็นการเปิดเผยข้อมูลโครงการแบบยินดีที่จะเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการติดตามตรวจสอบทั้งหมดก่อนหรือ Proactive disclosure กล่าวคือ ท้องถิ่นนั้นยินดีที่จะเปิดเผยข้อมูลทุกอย่างที่จำเป็นต่อประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันติดตามตรวจสอบ

ในทำนองเดียวกัน ภาคประชาชนจำเป็นต้องมีเครื่องมือติดตามตรวจสอบโครงการหรือรายจ่ายสำคัญของท้องถิ่น (Monitoring Tool) ซึ่งหน่วยงานที่จะเป็นพี่เลี้ยงให้ภาคประชาชนได้ คือ **สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด (สตจ.) และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด (สถจ.)**

ดังนั้น หากรัฐต้องการให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านทุจริตภายในท้องถิ่นตัวเอง รัฐจะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่**ลดต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนในท้องถิ่น** โดยเปิดเผยข้อมูลโครงการสำคัญต่าง ๆภายในท้องถิ่นในแบบ Proactive disclosure ซึ่งภารกิจส่วนนี้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด (สถจ.) สามารถเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือภารกิจนี้ได้

(ข) ร่างพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างฉบับใหม่กับการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภายในท้องถิ่น

เหตุผลที่งานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ช่องทางการทุจริตใน อปท.เกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด โดยจากการรวบรวมสถิติการชี้มูลการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2549-2557 พบว่าจำนวนเรื่องชี้มูลการทุจริตของ อปท.พบในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุดถึง **113 เรื่อง** จากเรื่องทุจริตของ อปท.ทั้งหมด 217 เรื่อง (คิดเป็นร้อยละ 52.1)

ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ทันสมัย โปร่งใสและใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งในราการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ได้ผ่านความเห็นชอบจาก ครม.แล้ว ร่างกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างฉบับนี้จะครอบคลุมการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของ อปท. ตามนิยามหน่วยงานของรัฐในมาตรา 4 ของร่างกฎหมายฉบับนี้

ประเด็นที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในการป้องกันปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. ผู้วิจัยได้สรุปไว้ 4 ประเด็น ได้แก่ (1) การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (2) กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและ (4) การลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(1) <u>การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง</u>

ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐฉบับนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยปรากฏในมาตรา 12 เรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างและให้ประกาศเผยแพร่ในเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางและหน่วยงานของรัฐ การจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างจะทำให้ผู้สนใจที่จะติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในท้องถิ่นทราบว่าปีงบประมาณนั้น อปท.ตนเองจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอะไรบ้าง

ในหมวดที่ 4 มาตรา 45-49 ของร่างได้เพิ่มบทบาทให้**กรมบัญชีกลาง** ทำหน้าที่เป็นองค์กรสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยเฉพาะการให้กรมบัญชีกลางประกาศเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าตรวจดูได้ ซึ่งมาตรานับเป็นแนวทางสำคัญในการช่วยป้องกันการทุจริตนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง **โดยรัฐช่วยประชาชนลดต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง** และสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการติดตามตรวจสอบโครงการสำคัญ ๆ ต่อไปได้

ในมาตรา 93 บัญญัติให้หน่วยงานรัฐประกาศเผยแพร่สาระสำคัญหรือข้อตกลงที่ได้ลงนามแล้ว รวมทั้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาในเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางและหน่วยงานรัฐ การเผยแพร่สาระสำคัญของสัญญาสอดคล้องกับหลักการเรื่องความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและภาคประชาชนในการตรวจสอบสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่อาจมีเรื่องร้องเรียนเรื่องความไม่โปร่งใส

(2) <u>กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง</u>

ร่างกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างฉบับนี้บัญญัติเรื่อง**การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน** ไว้ในหมวดที่ 2 มาตรา 16 โดยจัดให้นำ**ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact)** เข้ามาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับภาคประชาชนในการติดตามสังเกตการณ์ ตรวจสอบโครงการสำคัญของรัฐ

ข้อตกลงคุณธรรม หรือ IP เป็นเครื่องมือที่ถูกเสนอ

โดย Transparency International ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

แนวคิดเรื่อง IP ในร่างกฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง บัญญัติให้ผู้สังเกตการณ์สามารถเข้าสังเกตการณ์ติดตามตรวจสอบและรายงานความผิดปกติหรือพฤติกรรมการที่น่าเชื่อได้ว่าอาจเกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่อคณะกรรมการความร่วมมือการป้องกันการทุจริต ตามมาตรา 36 รวมทั้งยังสามารถเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนได้ด้วย

การเพิ่มบทบาทขอภาคประชาชนในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นการลดต้นทุนการป้องกันการทุจริตโดยอาศัยภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานรัฐ โดยรัฐทำหน้าที่จัดหาเครื่องมือและให้อำนาจกับภาคประชาชนในกระบวนการมีส่วนร่วมตรวจสอบ

(3) <u>การป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง</u>

ร่างกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างฉบับนี้ ให้ความสำคัญกับเรื่องการป้องกันการทุจริตอย่างมาก นอกเหนือจากการบัญญัติเรื่องความโปร่งใสการตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนแล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังบัญญัติเรื่อง **คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต** ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 มาตรา 36-39 โดยคณะกรรมการชุดนี้จะมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ การคัดเลือกโครงการที่จะเข้าร่วมป้องกันการทุจริต รวมถึงการจัดทำรายงานอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง

การบัญญัติให้มีคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากที่สุด

โดยเฉพาะสถิติการทุจริตของ อปท. ส่วนใหญ่แล้วเกี่ยวข้องกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง

ดังนั้น การที่รัฐให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้นับเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตอย่างถูกจุดและลดพื้นที่ความเสี่ยงในการทุจริตของ อปท.ลงได้

(4) <u>การลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง</u>

ร่างกฎหมายบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ในหมวด 15 มาตรา 115 ซึ่งสาระสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่รัฐที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยทุจริตต้องระวางโทษตามกฎหมายที่กำหนดไว้ (กฎหมาย ป.ป.ช. ปี 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และ 3)

อาจกล่าวได้ว่า การบัญญัติเรื่องบทลงโทษในร่างกฎหมายเป็นการลดแรงจูงใจไม่ให้เกิดการกระทำผิดหรือทุจริตซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มต้นทุนทุจริตให้กับผู้ที่คิดจะกระทำผิด

บทสรุป

การศึกษาวิจัยเรื่องการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการขยายพรมแดนความรู้ทางนิติเศรษฐศาสตร์ในการอธิบายพฤติกรรมการทุจริตตลอดจนกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในท้องถิ่น

ผู้วิจัยสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเริ่มต้นจากประชาธิปไตยที่แข็งแรงภายในท้องถิ่นเสมอ อีกทั้ง อปท.ยังสามารถแบ่งเบาภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐบาลส่วนกลางได้ ซึ่งทำให้การผลิตบริการสาธารณะนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วละทั่วถึง

อย่างไรก็ดี ปัญหาการทุจริตภายใน อปท.นับเป็นความล้มเหลวประการ

หนึ่งในการบริหารงานท้องถิ่น แต่ความล้มเหลวดังกล่าวมิได้หมายความว่าการกระจายอำนาจจะเปิดโอกาสให้เกิดการกระจายการโกง

ช่องทางการทุจริตภายในท้องถิ่นนั้นเริ่มตั้งแต่ การทุจริตก่อนเข้าสู่ตำรงตำแหน่ง คือ การทุจริตเลือกตั้ง การทุจริตระหว่างดำรงตำแหน่งที่มีรูปแบบการทุจริตทั้งในการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง ทุจริตในการบริหารงานบุคคล ทุจริตในการออกใบอนุญาต ช่องทางการทุจริตเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงกลไกการควบคุมกำกับและจัดการปัญหาทุจริตภายในท้องถิ่นซึ่งมีหน่วยงานเกี่ยวข้องตั้งแต่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์สภาพการทุจริตภายใน อปท. บนกรอบความคิดของนิติเศรษฐศาสตร์ซึ่งมองว่าเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง คือ สัตว์เศรษฐกิจที่จะตัดสินใจทุจริตก็ต่อเมื่อผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริตนั้นสูงกว่าต้นทุนที่ตนเองต้องเผชิญ

ผลการศึกษาที่น่าสนใจ พบว่า นับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา แนวทางการปราบปรามทุจริตของไทยเน้นไปที่การเพิ่มโทษผ่านกระบวนการปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช. ปี 2542 และกฎหมายป้องกันการฮั้วประมูล ปี 2542 โดยการปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับที่ 2 ปี 2554 และฉบับที่ 3 ปี 2558 สะท้อนให้เห็นว่า รัฐพยายามส่งสัญญาณไปถึงผู้ที่คิดจะกระทำการทุจริตว่ามีต้นทุนสูงสุด คือ โทษประหารชีวิต ถูกริบทรัพย์รวมทั้งอายุความจะหยุดลงหากผู้ทุจริตหลบหนี

การบัญญัติข้อกฎหมายเหล่านี้ย่อมส่งสัญญาณไปถึงผู้ทุจริตว่าพวกเขามีต้นทุนสูงมาก หากคิดจะกระทำการทุจริต อย่างไรก็ดี โทษประหารชีวิตเป็นโทษที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญา หมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังนั้น จึงเกิดคำถามต่อมาว่า การบัญญัติเฉพาะโทษขั้นสูงสุดเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปราบปรามทุจริตนั้น

ปัญหาทุจริตภายในท้องถิ่นจะลดลงหรือไม่

ข้อเสนอแนะที่ผู้วิจัยต้องการสื่อสารในการศึกษาครั้งนี้ คือ การเน้นบทบาทในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มีทั้ง สถจ. สำนักงาน ป.ป.ช.จังหวัด และ สตจ. โดยให้ สำนักงาน ป.ป.ช.จังหวัดเป็น **ศูนย์กลางบริหารเรื่องร้องเรียนทุจริตของ อปท.ภายในจังหวัด** ขณะที่ สถจ.ควรทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดกลไกการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในท้องถิ่นแบบ Proactive disclosure เช่นเดียวกับที่ผ่านมาที่ สตจ.เน้นการตรวจสอบเชิงป้องปราม (Preventive audit) ซึ่งเห็นผลในแง่การลดความเสี่ยงในการทุจริตอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะของศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว เกี่ยวกับการยุบรวม อปท.ขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกัน นับเป็นข้อเสนอที่กระทรวงมหาดไทยควรให้ความสำคัญในการปฏิรูปท้องถิ่น เนื่องจาก สถิติชี้มูลเรื่องทุจริตของ ป.ป.ช.นั้นชี้ให้เห็นแล้วว่า อบต.ซึ่งมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ของ อปท.ทั้งหมดนั้น มีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตมากที่สุดโดยเฉพาะการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยพยายามยกบทบาทของภาคประชาชนในท้องถิ่นว่าจะมีเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการทุจริตของ อปท.ได้ แต่รัฐจะต้องช่วยลดต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ อปท. โดยใช้แนวคิดเรื่อง Open Government data และแนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแบบ Proactive disclosure คือ เปิดเผยทั้งหมดในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการติดตามตรวจสอบ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีความเชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างฉบับใหม่จะสามารถลดโอกาสการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีกลไกหลายอย่างที่เป็นรูปธรรมซึ่งสามารถป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้

หน้าว่าง

เอกสารอ้างอิง

Medhi Krongkaew. (2015). **Local Government Corruption in Thailand: Incidence and Implications.**

กันทิมา แสงรอด.(2553). **แนวทางการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล.**รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

จตุพร จันทุมา. (2551). **การศึกษาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตจากการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี.** รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

จรูญ ก่ำวี. (2552). **การควบคุมการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบกฎหมายไทย.**วิทยานิพนธ์นิติศาสตร-มหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

ชวลิต สาละ.(2556). **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐา ปิยะวิทย์วนิช.(2551).**การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล.** ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ณัฐชัย กันหารัตน์.(2554).**กระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ดวงหทัย อินทะชัย.(2556). **การทุจริตคอร์รัปชั่นในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. "ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย". **สักทอง : วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (สทมส.), (พฤษภาคม-สิงหาคม 2558). 21(2),1-15.**

พิไลพร พรมบุตร.(2555).**ช่องทางโอกาสการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

พุทธชาด สุธีวสินนท์.(2551).**ช่องทางโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ปกป้อง จันวิทย์. (2554). การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์. โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis of Criminal Laws).

ปราณี แก้วร่วมวงศ์.(2551). **การทุจริตและข้อผิดพลาดในงบการเงินที่มีผลกระทบต่อในทัศนคติของผู้ตรวจสอบบัญชีเทศบาล: เทศบาลในความรับผิดชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2.** วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

ภาณุ ลวกุล.(2545).**รูปแบบและวิธีการคอรัปชั่นในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.** ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ยุทธพงษ์ เหล่าพิทักษ์โยธิน.(2552).**การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา.** รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ยุวธิดา พลเมืองดี. (2556). **การศึกษากระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุและแต่งตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา.** รายงานการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยพะเยา.

รัตนกรัณฑ์ ไพบูลย์. (2556). **ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเมืองบัว อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด.** วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

วลัยพร รัตนะ.(2552).**การวิเคราะห์ช่องโหว่และพฤติกรรมทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง งานพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:**
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตอำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี. รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

วีรณรงค์ อังคารชุน.(2550).**การทุจริตคอร์รัปชั่นในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

วุฒิสาร ตันไชย.(2557).**การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ศาสนะ ประทาน. (2554). **การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นขององค์การบริหารส่วนตำบลลาดควาย อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชานี.** รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ.(2555).**รายงานการวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริตป่วย อึ้งภากรณ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สมเกียรติ กดน้ำคำ.(2556).**การพัฒนาการจัดการประมูลงานก่อสร้างเพื่อป้องกันการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่.**รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สมเกียรติ ตั้งกิจวาณิชย์ และคณะ (2554). นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย. โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis of Criminal Laws).

สิวลี ปลอดทอง.(2552).**การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี.** รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

เสวีและทิพภาพร สาลี.(2556).**การใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดปทุมธานี.** วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย ราชภัฏวไลยลงกรณ์.

สำราญ ใจดี. (2554). **ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด**

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล.วิทยานิพนธ์นิติศาสตร-มหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

สุกัญญา บัวสำราญ. (2552). **การทุจริตในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น:**

กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนครราชสีมา. รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุทธาดา คงเดชา. (2554). **ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545: กรณีศึกษาการทุจริตการเลือกตั้ง.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สุวัจน์ บุญขวาง. (2551). **การศึกษาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตจากการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดศรีสะเกษ.** รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อภิญญา อุชุวัฒน์.(2552).**ความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี.**รายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม มหาวิทยาลัยบูรพา.

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542

ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (ฉบับส่งร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

ประมวลกฎหมายอาญา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553

สรุป
โครงการ 2b : การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผศ. ดร. สุจิตรา ชำนิวิกย์กรณ์

เนื้อหาสาระของโครงการย่อยนี้ประกอบไปด้วยบทต่างๆ ที่เกี่ยวกับช่องทางการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการวิเคราะห์แบบแผนการทุจริตภายในท้องถิ่นและการปราบปรามการทุจริตภายใต้กนอบแนวคิดนิตินิเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งหมด 5 บท

เริ่มจากบทที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ อปท. ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ปัจจุบัน อปท. ในประเทศไทยมีจำนวนทั้งหมด 7,853 แห่ง แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. จำนวน 76 แห่ง (2) เทศบาล จำนวน 2,440 แห่ง แยกเป็นเทศบาลนคร 30 แห่ง (หรือร้อยละ 1.23) เทศบาลเมือง 178 แห่ง (หรือร้อยละ 7.30) เทศบาลตำบล 2,232 แห่ง (หรือร้อยละ 91.47) (3) องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. จำนวน 5,335 แห่ง (4) องค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษจำนวน 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยหลักการแล้วการบริหารงานของ อปท. จะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ 1) สภาท้องถิ่น 2) คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารงานสำคัญภายในของ อปท. ประกอบไปด้วย การคลังท้องถิ่น การให้บริการสาธารณะ และการบริหารงานบุคคล ประการแรก งานการคลังท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับการหารายได้ของ อปท. และการจัดการรายจ่ายซึ่งรวมถึงการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุ ปัญหาการทุจริตประพฤติผิดมิชอบภายใน อปท.ส่วนใหญ่แล้วเกี่ยวกับการทุจริตการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัด

จ้าง ขณะเดียวกันโอกาสที่จะเกิดการทุจริตประพฤติผิดมิชอบในการคลังท้องถิ่นยังพบในกระบวนการจัดทำงบประมาณอีกด้วย ประการที่สอง การจัดบริการสาธารณะมีอยู่ 3 แบบ คือ 1) อปท. เป็นผู้ดำเนินการ 2) อปท. กับหน่วยราชการดำเนินการร่วมกัน 3) ภารกิจบางประการที่ทรัฐไม่ได้ถ่ายโอนไปให้ แต่ อปท. ดำเนินการได้เอง เช่น การจัดการศึกษาชั้นสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน การให้บริการสาธารณะของ อปท. มักจะเกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาต เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง การขออนุญาตจัดสร้างตลาด เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. ด้วยเหตุนี้กระบวนการดังกล่าวอาจเสี่ยงต่อการทุจริตประพฤติผิดมิชอบ ประการที่สาม การบริหารงานบุคคลเกี่ยวข้องกับการสรรหาบุคลากร การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การรับโอน และการให้ค่าตอบแทน การทุจริตประพฤติผิดมิชอบในการบริหารงานบุคคลของ อปท. พบได้หลายรูปแบบ เช่น การเรียกหรือยอมรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย ผู้บังคับบัญชาเรียกร้องรับส่วนแบ่งจากเงินโบนัสจากผู้ใต้บังคับบัญชา

อปท. ในประเทศไทยมีพัฒนาการที่สำคัญใน 3 ช่วง ดังนี้

1. ช่วงก่อนรัฐธรรมนูญปี 2540 ประชาชนขาดการยอมรับในการปกครองท้องถิ่น โดย อปท. ถูกมองว่าด้อยประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

2. ช่วงหลังรัฐธรรมนูญปี 2540 อปท. เริ่มได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น มีการปรับปรุงความสามารถในการจัดการบริการสาธารณะ

3. ช่วงก่อนรัฐธรรมนูญปี 2550 อปท. มีพัฒนาการไปในทางที่ดีขึ้นมาก โดยเฉพาะการบริหารการคลังท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อปท. ขนาดใหญ่หลายแห่งสามารถจัดการบริการสาธารณะได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของ อปท. นั้นมีอยู่ 2 เรื่อง ได้แก่ (1) ความสำเร็จในการกระจายอำนาจ (2) ความสำเร็จในการขยายบริการสาธารณะ เช่น โครงการเทศบาลเล็กในเทศบาลใหญ่ของเทศบาลขอนแก่น ริเริ่มโครงการ

เพื่อให้ชุมชนและประชาชนในเทศบาลนครมีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะในเรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ การทำถนนในชุมชน และการก่อสร้าง

อย่างไรก็ดี อปท. ประสบปัญหาและความล้มเหลวในการปกครองท้องถิ่น ประเด็นปัญหาและความล้มเหลวนั้นมีอยู่ 2 ข้อ คือ

(1) ผลประโยชน์ทับซ้อน แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล โดยละเมิดกฎหมายและจริยธรรม นับตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้นักการเมืองท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม โดยเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 265 – 268 (หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์) และมาตรา 284 วรรคสิบ (หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น)

(2) การทุจริตภายใน อปท. สะท้อนถึงความล้มเหลวในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบ รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตประพฤติผิดมิชอบ แต่ละปีมีเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐหลายระดับตั้งแต่ระดับสูงไปจนถึงระดับปฏิบัติงานที่ทำงานใน อปท. เฉลี่ยปีละประมาณ 1,000 ราย หรือประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมดที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนว่าทุจริต ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 – 2557 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตของ อปท. ทั้งหมด 217 เรื่อง แบ่งเป็นการทุจริตทางบัญชีและการเงินจำนวน 67 เรื่อง (หรือร้อยละ 30.9) การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจำนวน 113 เรื่อง (หรือร้อยละ 52.1) การทุจริตในการบริหารงานบุคคลจำนวน 27 เรื่อง (หรือร้อยละ 12.4) และการทุจริตอื่นๆ เช่น การออกใบอนุญาต จำนวน 10 เรื่อง (หรือร้อยละ 4.6)

ถัดมาบทที่ 2 ช่องทางการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี 2545 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานราชการเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหน่วยงาน คือ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่สนับสนุน อปท. โดยให้คำปรึกษาแนะนำ อปท. ด้านการบริหารราชการท้องถิ่น ต่อมาในปี 2551 สถ. ได้แบ่งส่วนราชการใหม่ โดยขยายให้มีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานของ อปท. เป็นไปอย่างคล่องแคล่วและมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานคลังท้องถิ่นประกอบไปด้วย 6 เรื่องหลักสำคัญ ได้แก่ (1) การจัดทำแผนพัฒนา (2) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (3) การจัดเก็บและจัดหารายได้ (4) การจัดซื้อจัดจ้างและจัดหาพัสดุ (5) การบันทึกระบบบัญชี (6) การตรวจสอบการคลัง โดยวงจรการคลังท้องถิ่นเริ่มต้นที่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ. 2548 ขั้นตอนต่อมา คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อปท. พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับโอกาสการทุจริตประพฤติมิชอบมากที่สุดน อปท. คือ ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและจัดหาพัสดุ ซึ่งมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2553 เป็นระเบียบหลักที่บังคับใช้

สำหรับการจัดการบริการสาธารณะของ อปท. นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำและเผยแพร่มาตรฐานการบริการสาธารณะของ อปท. ไว้ 4 ด้าน เป็นจำนวนมาตรฐานรวมทั้งสิ้น 46 อย่าง แต่มาตรฐานเหล่านี้ไม่มีสภาพบังคับ หาก อปท. ใดจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ได้ตามมาตรฐานก็ไม่มีความผิดแต่ประการใด

ด้านการบริหารงานบุคคลของ อปท. นั้น ปรากฏข้อความในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 283 จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญให้ความ

สำคัญเรื่องการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การทบทวนวรรณกรรมศึกษาวิจัยจำนวนมากเกี่ยวข้องกับการทุจริต ใน อปท. ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา พอสรุปได้ว่าช่องทางการทุจริตภายใน อปท. มีอยู่ 2 ช่องทางหลัก คือ

1. การทุจริตก่อนเข้าสู่ตำแหน่งผ่านการทุจริตเลือกตั้ง

2. การทุจริตระหว่างดำรงตำแหน่งผ่านช่องทางต่างๆ ได้แก่ (1) การทุจริตในการบริหารงานคลังท้องถิ่น (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตในการจัดทำบริการสาธารณะ (4) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล ทั้งในกระบวนการสอบแข่งขันและบรรจุแต่งตั้ง

บทที่ 3 กรอบแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต ปัจจุบันกฎหมายหลักที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 รวมทั้งมีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังมีประมวลกฎหมายอาญาส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นกฎหมายดั้งเดิมในการปราบปรามการทุจริต

การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการปราบปรามการทุจริตของไทย โดยอาศัยแนวคิดเรื่องนิติเศรษฐศาสตร์ จะมุ่งวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้ทุจริตที่มีแบบแผนการตัดสินใจภายใต้โครงสร้างผลประโยชน์และต้นทุนของการทุจริต อย่างการบริหารงานท้องถิ่น ผู้ทำการทุจริตจะไตร่ตรองระหว่างผลประโยชน์ที่ได้จากการทุจริตภายในท้องถิ่น เช่น เงินสินบน ตำแหน่งที่สัญญา

ว่าจะได้ กับต้นทุนของการทุจริตภายในท้องถิ่น เช่น โอกาสที่จะถูกชาวบ้านหรือฝ่ายการเมืองตรงข้ามร้องเรียน การเสียชื่อเสียงและไม่มีโอกาสกลับเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในอนาคต

ระบบการลงโทษที่เหมาะสมต้องป้องปรามพฤติกรรมทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี โดยมีเป้าหมาย คือ การเพิ่มต้นทุนของการทุจริต และลดแรงจูงใจหรือผลประโยชน์คาดเดาของการทุจริต นับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยเน้นไปที่แนวทางการเพิ่มต้นทุนของผู้ทุจริต โดยเพิ่มบทลงโทษให้หนักขึ้น ดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติบทลงโทษไว้ในหมวด 11 บทกำหนดโทษ (มาตรา 118 – มาตรา 123) ตามมาตรา 123 ระวางโทษปรับไว้ 2,000 – 40,000 บาท โทษจำคุก 1 – 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นอัตราโทษสูงสุด ตามกฎหมาย ป.ป.ช. ปี 2542 หากไม่นับรวมโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ที่บัญญัติโทษไว้สูงสุด คือ ประหารชีวิต

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 บัญญัติบทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่มีพฤติการณ์สมยอมกันในการเสนอราคาตามมาตรา 10 – มาตรา 13 ระวางโทษที่รุนแรงที่สุด คือ จำคุกตลอดชีวิตและปรับสูงสุด 400,000 บาท

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับปรับปรุง) บัญญัติบทลงโทษเพิ่มจากมาตรา 123 เป็น 123/1 โดยอัตราโทษสูงสุด คือ จำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับสูงสุด 400,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงขึ้น เริ่มตั้งแต่มาตรา 123/2 เพิ่มโทษการทุจริตสูงสุด คือ ประหารชีวิต มาตรา 123/6 เพิ่มบทบัญญัติเรื่องการริบทรัพย์ รวมถึงมาตรา 74/1 เพิ่มเรื่องการหยุดนับอายุความกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนี

การปรับปรุงกฎหมายโดยการเพิ่มโทษให้รุนแรงขึ้น รวมถึงการริบทรัพย์และการหยุดอายุความกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีนั้น นับเป็นการส่งสัญญาณให้ผู้ที่ตัดสินใจกระทำผิด ไตร่ตรองอย่างรอบคอบมากขึ้นก่อนลงมือกระทำผิด เนื่องจากต้นทุนสูงสุดของการทุจริต คือ การประหารชีวิตและถูกริบทรัพย์

นอกเหนือจากการเพิ่มบทลงโทษแล้ว ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542 – 2557) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังเน้นการเพิ่มโอกาสหรือความน่าจะเป็นในการจับกุมผู้กระทำทุจริตมาลงโทษดังนี้

(1) เพิ่มช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนให้มีความหลากหลายขึ้น เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเปิดช่องทางร้องเรียนการบริหารงานภายในท้องถิ่นในเว็ปไซต์ http://www.dla.go.th/justiceภายใต้ชื่อศูนย์ดำรงธรรมท้องถิ่น

(2) ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ในปี 2554 มีการปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช. โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด หรือคณะกรรรมการ ป.ป.ช. จังหวัด เช่นเดียวกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานใหม่ โดยขยายการทำงานตรวจสอบในระดับภูมิภาคสู่การเป็นสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด หรือ สตจ. ประโยชน์ที่ได้จากการขยายโครงสร้างองค์กรในรูปของสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด และสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด คือ การเพิ่มโอกาสการตรวจสอบการทุจริตในท้องถิ่นให้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการทำงานในลักษณะเชิงรุกที่สามารถป้องปราม

พฤติกรรมการทุจริตและป้องกันความเสียหายได้อย่างทันกาล

บทที่ 4 กรณีศึกษาความผิดเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเหล่านี้จำแนกตามช่องทางการทุจริตในการบริหารการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการออกใบอนุญาต การทุจริตทางบัญชี เป็นต้น

การชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตใน อปท. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติชี้มูลในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2558 นั้น ปรากฏว่าในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดทุจริตของ อปท.ทั้งสิ้น 128 ครั้ง จำนวนเรื่องที่ชี้มูลมี 128 เรื่อง เมื่อจำแนกตามประเภทการทุจริต ปรากฏว่า การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง พบมากที่สุดจำนวน 104 เรื่อง ตั้งแต่การกำหนดคุณลักษณะของพัสดุหรือผู้เข้าเสนอราคาไว้ให้แคบเพื่อให้เกิดการแข่งขันน้อยที่สุด (หรือการล็อคสเปค) การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างไว้สูงเกินความจริง การสมยอมกันในการเสนอราคา (หรือการฮั้วประมูล) ระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันเองหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ อปท.กับผู้เสนอราคา การบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้างโดยเอื้อประโยชน์กับผู้รับจ้าง เช่น ช่วยเหลือผู้รับจ้างขยายเวลา ลดหรืองดค่าปรับตามสัญญา เปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการโดย อปท.เสียเปรียบ รวมทั้งการตรวจรับงานเป็นเท็จ

สำหรับการทุจริตในการบริหารงานบุคคลนั้น พบว่า ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดไปทั้งหมด 25 เรื่อง ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับนายก อปท.เรียกรับสินบนในการบรรจุแต่งตั้ง ขยายสัญญาจ้างให้กับเจ้าหน้าที่ใน อปท. รวมทั้งทุจริตเกี่ยวกับการให้เงินรางวัลพิเศษ (หรือเงินโบนัส)

นอกจากนี้ยังพบการทุจริตด้านบัญชี การเงิน และการจัดเก็บรายได้ โดยเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลนั้นส่วนใหญ่มาจากผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ตรวจพบพฤติการณ์เงินขาดบัญชี ทุจริต

เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล เบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน เบียดบังเงินรายได้ท้องถิ่นไปเป็นของตนเอง ลักษณะการตรวจสอบสืบสวน (Investigative audit) ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบในลักษณะแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย

บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน อปท. การจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เพื่อทำหน้าที่อำนวยการประสานงานการปฏิบัติเร่งรัด ติดตาม กำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นไปอย่างบูรณาการโดยมีเอกภาพชัดเจน นับเป็นแนวคิดที่พยายามลดต้นทุนการปราบปรามการทุจริต เพื่อทำให้ต้นทุนในการประสานงานระหว่างหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบไปด้วยหน่วยงานต่อต้านทุจริตภาครัฐทั้ง ป.ป.ช. สตง. ป.ป.ท. ป.ป.ง. และ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (หรือ DSI) รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคม เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชั่น (ประเทศไทย) นั้นลดลง

นอกจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) จะเป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแล อปท. แล้ว หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด (สตจ.) เพื่อลดต้นทุนการปราบปรามการทุจริต ควรให้สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางบริหารเรื่องร้องเรียนทุจริตของ อปท. ภายในจังหวัด ก่อนจะส่งต่อมายังสำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณากลั่นกรอง และเพื่อให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรพิจารณาศึกษาหาจำนวนและขนาดของ อปท. ที่เหมาะสม เกิดความประหยัดต่อขนาดและต่อขอบเขต (Economies of Scale and Scope) และมีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริตใน อปท.

เพื่อให้ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมต่อต้านทุจริตโดยเฉพาะการติดตามตรวจสอบโครงการท้องถิ่น รัฐจำเป็นต้องผลักดันการเปิดเผยข้อมูลโครงการสำคัญภายในท้องถิ่นแบบยินดี ภายใต้แนวคิดความโปร่งใสของข้อมูลรัฐ (Open Government Data) เช่น การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อลดโอกาสการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น ในหมวดที่ 4 มาตรา 45 – มาตรา 49 ของร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ฉบับใหม่ ควรเพิ่มบทบาทให้กรมบัญชีกลางทำหน้าที่เป็นองค์กรสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยเฉพาะการให้กรมบัญชีกลางประกาศเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้สาธารณชนเข้าตรวจดูได้ ร่างกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างฉบับเดียวกันนี้ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไว้ในหมวดที่ 2 มาตรา 16 อีกด้วย โดยจัดให้นำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) มาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับภาคประชาชนในการติดตาม สังเกตการณ์ ตรวจสอบโครงการสำคัญของรัฐ

นอกเหนือจากการบัญญัติเรื่องความโปร่งใส การตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนแล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังบัญญัติเรื่องคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 มาตรา 36 – มาตรา 39 โดยคณะกรรมการชุดนี้จะมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ การคัดเลือกโครงการที่จะเข้าร่วมป้องกันการทุจริต รวมถึงการจัดทำรายงานอย่างน้อยปีละครั้ง และให้เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง

การที่รัฐให้ความสำคัญต่อเรื่องเหล่านี้ทั้งการยกบทบาทของภาคประชาชนในท้องถิ่น การลดต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ อปท. และการเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการติดตามตรวจสอบล้วนแล้วแต่เป็นกลไกที่เป็นรูปธรรมซึ่งใช้ป้องกันการทุจริตของ อปท. ได้โดยตรง และช่วยลดโอกาสในการทุจริตของ อปท. ลงได้

ภาคผนวก 1 : มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับการชี้มูลคดีทุจริต ใน อปท. ปีงบประมาณ 2558

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
51.	29 กันยายน 2558	นายโยธิน สมานหมู่ องค์การบริหารส่วนตำบลส้มป่อย ชัยภูมิ	ทุจริตการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านเกินกว่าที่จ่ายไปจริง ปลอมเอกสารใบเสร็จรับเงินค่าเช่าบ้าน และสัญญาเช่าบ้านขึ้นเพื่อใช้ประกอบการยื่นเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้าน ช่วงระหว่างเดือน เม.ย.2548 ถึงเดือน ก.ย.2548 รวมเป็นเวลา 6 เดือน
50.	24 กันยายน 2558	นางสาวศิริพร หรือภัคธรณ์ศิริ พาประเสริฐเทศบาลตำบลท่าไม้ กาญจนบุรี	เบียดบังเงินรายได้ค่าจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ของเทศบาลตำบลท่าไม้ ระหว่างวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2547 ถึงวันที่ 8 มีนาคม 2547 เป็นเงิน 59,465 บาท ไปเป็นของตนเองหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต และปลอมใบเสร็จรับเงินค่าจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่จัดเก็บได้
49.	25 สิงหาคม 2558	1. นายประสพ เรียมทอง 2. นายเทียนชัย ศรีสิงห์ 3. นายประเดิมชัย เทาศิริ 4. นายไชยสิทธิ์ เตารัตน์ 5. นางสาวจุฬารัตน์ พิมพ์นนท์ 6. นายณรงค์ชาญ สุวรรณดชติ 7. นายโอภาส หรือวงเดือน ลาลุน อบต.โคกตาล ศรีสะเกษ	ร่วมกันกระทำการทุจริต กรณีการจัดซื้อรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลเก่าใช้แล้วและการดำเนินการจัดซื้อของ อบต.โคกตาล ไม่ได้ดำเนินการตามวิธีและขั้นตอนการจัดซื้อที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้ง อบต.โคกตาล ได้จ่ายเช็คชำระค่ารถยนต์ โดยไม่ได้จัดทำวางฎีกาเบิกจ่ายเงินขออนุมัติผู้มีอำนาจอนุมัติฎีกาให้เบิกจ่ายตามขั้นตอนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย
48.	16 กรกฎาคม 2558	นายบุญนาค แสงอ่อน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสลุด อำเภอบางกระทุ่ม จังหวัดพิษณุโลก	เรียกรับผลประโยชน์จากการกำหนดประโยชน์ ตอบแทน อื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปี 2553

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
47.	16 กรกฎาคม 2558	นายสำรอง หรือพีรวัส โหม่งพุฒ นายกเทศมนตรีตำบลจอมทอง อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดหนองบัวลำภู	ขุดดินและลูกรังในบริเวณที่ทิ้งขยะของ เทศบาลฯ ไปใช้ในโครงการต่าง ๆ โดยไม่ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาลฯ ก่อสร้างถนนลูกรังถนนสายหนองลุมพุก - บ้านศรีบุญเรืองและร่องระบาย-น้ำถนนศรีอัมพร บ้านศรีวิชัย และถนนศรีวิลาศ บ้านลาดกรุงศรี ไม่ถูกต้องตามแบบรูปรายการ
46.	16 มิถุนายน 2558	นายโยธิน บุญรังษี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หน้าโคก พระนครศรีอยุธยา	จ่ายเงินค่าตอบแทน เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหน้าโคก ทั้งที่ไม่ได้มาปฏิบัติงาน
45.	4 มิถุนายน 2558	นายแหลม กายตะขบเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลตะขบ อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา	เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กรณีเรียกรับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ จากพนักงานเทศบาลลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างสำนักงานเทศบาลตำบลตะขบ
44.	14 พฤษภาคม 2558	นางวิภาเพ็ญ พรมโนนศรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดินดำ อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น	เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือให้บรรจุเข้าทำงาน เป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ
43.	12 พฤษภาคม 2558	นายอัสหาด หลังจิ รองนายกเทศมนตรีตำบลเจ๊ะบิลัง อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล	ยืมเงินทดรองราชการเพื่อดำเนินโครงการ ถนนอาหารฮาลาล ประจำปีงบประมาณ 2555 โดยมิได้จัดทำโครงการดังกล่าว และไม่ส่งใช้เงินคืน
42.	12 พฤษภาคม 2558	นายสมจิตร จันโทศรี นายกเทศมนตรีตำบลนาข่า อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น	ไม่ต่อสัญญาจ้างและยุบเลิกตำแหน่งพนักงานจ้างตามภารกิจโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
41.	12 พฤษภาคม 2558	นายสมจิตต์ กุ้ยอ่อน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนใหญ่ อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี	ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่ขึ้นบัญชีไว้ โดยระบุชื่อและลำดับที่ของผู้สอบแข่งขันได้ เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 3 โดยมิชอบ
40.	7 พฤษภาคม 2558	นายอภิเดช หิโตปกรณ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองพังงา จังหวัดพังงา	พิจารณาผ่อนผันให้ผู้รับจ้างก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. 4 ชั้น 12 ห้องเรียน แบ่งชำระค่าปรับ และอนุมัติให้เทศบาลหักค่าปรับในอัตรา ร้อยละ 40 โดยไม่เป็นไปตามสัญญา และระเบียบ
39.	7 พฤษภาคม 2558	นายไพบูลย์ ปฐมภพ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม	เรียกรับเงินจากพนักงานจ้างตามภารกิจ เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการต่อสัญญาจ้าง
38.	23 เมษายน 2558	นางศิวาลัย กองช่าง เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนอุดม อำเภอเมืองยาง จังหวัดนครราชสีมา	เบียดบังเงินค่าพิมพ์บัตรเลือกตั้งไปเป็นของตนหรือผู้อื่นโดยทุจริต
37.	23 เมษายน 2558	1. นายสุรศักดิ์ โสตะวงศ์ นายกเทศมนตรีเมืองท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย 2. นายณรงค์ วีระศิริ รองนายกเทศมนตรี เมืองท่าบ่อ 3. นายวิโรจน์ จั่นกรด ปลัดเทศบาลเมืองท่าบ่อ 4. นายธีระยุทธ เงาศรี ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม 5. นางทีน่า โสตะวงศ์	ทุจริตในการเบิกจ่ายเงินโครงการขอรับเงินสนับสนุนกลุ่มอาชีพสตรี ปี 2547 และปี 2550

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
36.	23 เมษายน 2558	1. นายศุภัช พูลเจริญ นายกเทศมนตรีตำบลด่านสำโรง สมุทรปราการ 2. นายศรายุทธ์ โพธิวัฒน์ รองนายกเทศมนตรีตำบลด่านสำโรง 3. นายพงษ์ชฑูน นับสิบ รองปลัดเทศบาลตำบลด่านสำโรง 4. นายพีระเดช หล้าสุด เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง 5. นายนพดล พรหมบุตร สถาปนิก 5 6. นายธนเดช ชาติศรี นายช่างผังเมือง 6ว. 7. นายอนุพงศ์ เนื่องจำนง ปลัดเทศบาลตำบลด่านสำโรง	กำหนดราคากลางของฝาบ่อพักเหล็กหล่อเหนียวแพงกว่าความเป็นจริง
35.	21 เมษายน 2558	นายประสิทธิ์ สงวนโสตร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาพรุ อำเภอพระพรหม จังหวัดนครศรีธรรมราช	อนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมไม่เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบ และดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ทั้งที่ไม่มีอำนาจเอื้อประโยชน์ให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา
34.	21 เมษายน 2558	นายปรีดา สุขกำเนิด นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาขัน อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง	อนุมัติและเบิกจ่ายเงินอุดหนุนโครงการจัดการแข่งขันฟุตบอลประเพณีสงกรานต์ หนองตะแบกคัพ ครั้งที่ 15 ประจำปี พ.ศ.2553 โดยมิชอบ
33.	21 เมษายน 2558	นายอริญชย์ อ่ำบุตร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลยางโทน อำเภอหนองม่วง จังหวัดลพบุรี	แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ยางโทน คนที่ 2 ทั้งที่ทราบดีว่าขาดคุณสมบัติ

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
32.	16 เมษายน 2558	1. นายบรรจง ไชยเพชร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแคน ร้อยเอ็ด 2. นายนิสสรณ์ ทรงแสง-ฤทธิ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแคน 3. นางเฉิดฉาย กลาง-ประพันธ์ หัวหน้าส่วนการคลัง 4. นายไพบูลย์ แสน-วิเศษ หัวหน้าส่วนโยธา 5. นายเรือง-ศรี หรืออาทร เหง้าโอสาเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้	ยักยอกเงินรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลหนองแคน ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว
30.	16 เมษายน 2558	นางสาวเกษร หรือสุวพิชญ์ โปสาวาท เจ้าพนักงานพัสดุ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร	ปลอมลายมือชื่อ นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลห้วยยาง สั่งซื้อพัสดุจาก ร้านค้า แล้วเบียดบังพัสดุไปเป็นประโยชน์ส่วนตน
31.	9 เมษายน 2558	นายชาติ กันล้อม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนัก อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม	เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กรณี อนุมัติและเบิกจ่ายเงินอุดหนุนโครงการจัดการแข่งขันฟุตบอลประเพณีสงกรานต์ หนองตะแบกคัพ ครั้งที่ 15 ประจำปี พ.ศ. 2553 โดยมิชอบ
30.	9 เมษายน 2558	นายชาติ กันล้อม ระยอง	เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กรณีอนุมัติและเบิกจ่ายเงินอุดหนุนโครงการจัดการแข่งขันฟุตบอลประเพณีสงกรานต์ หนองตะแบกคัพ ครั้งที่ 15 ประจำปี พ.ศ. 2553 โดยมิชอบ

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
29.	2 เมษายน 2558	1. นายกรียศ รวยร่ำ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพรุเตียว อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ 2. นายสงัด สุวรรณรัตน์ ช่างผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง	กลั่นแกล้งไม่ตรวจรับงานจ้างก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลพรุเตียว, ยกเลิกสัญญาจ้างโดยมิชอบ และเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการตรวจรับงานจ้าง
28.	2 เมษายน 2558	1. นายกรียศ รวยร่ำ 2. นายสงัด สุวรรณรัตน์ กระบี่	1. กลั่นแกล้งไม่ตรวจรับงานจ้างก่อสร้างอาคาร อบต. พรุเตียว งวดที่ 1 และยกเลิกสัญญาจ้างโดยมิชอบ 2. เรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อแลกกับการลงลายมือชื่อผ่านงานก่อสร้างอาคาร อบต.พรุเตียว งวดที่ 1
27.	2 เมษายน 2558	1. นายสนธยา มีสถิตย์ 2. นางสาวปิยมาศ จันทรมณี 3. นายประสิทธิ์ ทิมโพธิ์ 4. นายสุวรรร เพชรชู 5.นายอนิรุจ เลาหะสราญ 6. นายทนงศักดิ์ เรืองจันทร์ 7. นายวสันชัย พรหมสุวรรณ ระนอง	กระทำการโดยมิชอบด้วยหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้างและร่วมกันตรวจรับงานจ้างตามโครงการขุดลอกคลองลำเลียงบ้านห้วยใหญ่ หมู่ที่ 7 ขององค์การบริหารส่วนตำบลลำเลียงเป็นเท็จ และเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างที่ไม่มีการดำเนินการตามใบสั่งจ้าง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ
	2 เมษายน 2558	1. นายกรียศ รวยร่ำ 2. นายสงัด สุวรรณรัตน์ กระบี่	1. กลั่นแกล้งไม่ตรวจรับงานจ้างก่อสร้างอาคาร อบต.พรุเตียว งวดที่ 1 และยกเลิกสัญญาจ้างโดยมิชอบ 2. เรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเพื่อแลกกับการลงลายมือชื่อผ่านงานก่อสร้างอาคาร อบต.พรุเตียว งวดที่ 1

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
26.	24 มีนาคม 2558	1. นายสมชาติ เพ็ชร ประเสริฐ 2. นางมยุรา ปานพรม 3. นางสาวรุ้ง เพ็ชร เข็มทอง 4. นางอุไร แสนธรรม หรือสถิต ดาก	กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีขัดขวางการเสนอราคาและปกปิดข่าวการประกวดราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล พร้อมปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบ ก่อสร้างปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองตาก และก่อสร้างปรับปรุงสัญญาณไฟจราจรและทางเดินท้าว ปี 2546 (ปีงบประมาณ 2547) รวม 4 โครงการ โดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงวันขายเอกสารประกวดราคาในประกาศประกวดราคา และนางมยุรา ปานพรม เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานธุรการ 5 เทศบาลเมืองตาก ไม่ส่งประกาศประกวดราคาให้กับองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10 (จังหวัดพิษณุโลก) เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ตามระเบียบ แต่กลับปลอมเอกสารการส่งประกาศประกวดราคาให้กับหน่วยงานดังกล่าวจริง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
25.	17 มีนาคม 2558	นายเจษฎาพงษ์ พละบุตร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพนเมือง อำเภอเหล่าเสือโก้ก จังหวัดอุบลราชธานี	กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2551 ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความและรับสภาพหนี้ที่ศาลแขวงอุบลราชธานี ว่า อบต.โพนเมือง เป็นหนี้ค่าวัสดุก่อสร้าง จำนวน 75,460.50 บาท โดยไม่เป็นความจริง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ//ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และรับสภาพหนี้ที่ศาลแขวงอุบลราชธานี ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโพนเมือง เป็นหนี้ค่าวัสดุก่อสร้าง รันก.เจริญวัสดุ จำนวน 75,460.50 บาท อันเป็นเท็จ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ
24.	10 มีนาคม 2558	นายสมเกียรติ ใจสมุทร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะสุกร และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะสุกร อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง	ปลอมลายมือชื่อประธานสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลเกาะสุกร เชิญประชุมสมัยวิสามัญฯ เป็นเหตุให้มีการประชุมและอนุมัติจ่ายขาด เงินสะสมโดยมิชอบ

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
23.	3 มีนาคม 2558	1. นางอุไรวรรณ พงษ์ศักดิ์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี 2. นายวรเมธ รามาเดน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี 3. นางสำเนียง ประดิษฐพงษ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี และรักษาการผู้อำนวยการกองคลัง 4. นางวาสนา บัวงาม เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นักบริหารงานคลัง ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายพัสดุและทรัพย์สิน 5. นางกนกญาดา อรุณลักษณ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นักวิชาการพัสดุ ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ 6. นายเกษมกลั่นยิง เลขาธิการคณะกรรมการ สกสค. รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ องค์การค้าของ สกสค.	ทุจริตในการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ หนังสือ และสื่อการเรียนการสอน เพื่อแจกจ่ายให้กับโรงเรียน ห้องสมุดประชาชน แหล่งการเรียนรู้ชุมชน และ กลุ่มเยาวชนในเขตจังหวัดกาญจนบุรี
22.	3 มีนาคม 2558	นางธนาพร ซื่อพรม เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งพระยา อำเภอสนามชัยเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา	เบียดบังเงินประกันสัญญา เงินรายได้ ค่าขายแบบ และเงินทุนกู้ยืมโครงการเศรษฐกิจชุมชน ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
21.	3 มีนาคม 2558	นายนราธิป ไกรศิริ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสมหวัง อำเภอกงหรา จังหวัดพัทลุง	ยักยอกเงินของกิจการประปาพรุนาแต้ หมู่ที่ 6 ตำบลสมหวัง
20.	17 กุมภาพันธ์ 2558	นายบรรจง ภัทรไพบูลย์ชัย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเนินมะกอก อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์	เรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเป็นค่าตอบแทน ในการลงนามสั่งจ่ายเช็คค่าจ้างโครงการลงดิน
19.	10 กุมภาพันธ์ 2558	1. นายประจักษ์ จันทร์แก้ว เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลนาดี อำเภอหนองแสง จังหวัดอุดรธานี 2. สิบตำรวจโท ไชยพร อนันต์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาดี อำเภอหนองแสง จังหวัดอุดรธานี 3. ห้างหุ้นส่วนจำกัด สี่ พ.พาณิชย์ 4.ห้างหุ้นส่วนจำกัด พงษ์พวงเพชรก่อสร้าง 5. บริษัท พรชัยศรีก่อสร้าง จำกัด 6. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ณัฏฐาก่อสร้าง 7. ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดรธนภูมิ ก่อสร้าง 8. ห้างหุ้นส่วน จำกัด อุดรขุมทอง ก่อสร้าง 9. นายพยงค์ พงษ์พวงเพชร หุ้นส่วนผู้จัดการ ห้างหุ้นส่วนจำกัด สี่ พ.พาณิชย์	ทุจริตในการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลนาดี และ โครงการจ้างเหมาขุดลอกหนองฝายหม้อ หมู่ที่ 4

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
		10. นายสุรินทร์ อรัญยกรกุล หุ้นส่วนผู้จัดการ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ณัฏฐา ก่อสร้าง 11. นางสาวสมปอง ประสมศรี หุ้นส่วนผู้จัดการ ห้างหุ้นส่วนจำกัด - พงษ์พวงเพชร ก่อสร้าง 12. นางเพลิน พิศ โพธิชัยยา กรรมการผู้จัดการ บริษัทพรชัยศรี ก่อสร้าง จำกัด 13. นายวิรุฬห์ หรือนายภาวัต พลเมืองดี หุ้นส่วนผู้จัดการ ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดรธนภูมิ 14. นายชุติพนธ์ หรือนายชูเดช ประยูรทอง หุ้นส่วนผู้จัดการ ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดรขุมทอง ก่อสร้าง (ในฐานะผู้สนับสนุน)	
18.	3 กุมภาพันธ์ 2558	นายระนอง สิงห์ฆะ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีตำบลทองแสนขัน อำเภอทองแสนขัน จังหวัดอุตรดิตถ์	สั่งการให้จัดซื้อ รถบรรทุกน้ำดับเพลิง แบบอเนกประสงค์จากผู้เสนอราคาต่ำ ลำดับที่ 6 โดยมิชอบ
17.	27 มกราคม 2558	นายระดม แสงฤทธิ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลภูเวียง จังหวัดขอนแก่น	โครงการจัดซื้อรถกระเช้าอเนกประสงค์ ในราคาประมาณ 540,000 บาท เมื่อเดือน พ.ค. 2551 ใช้อำนาจสั่งการให้คืนหลักประกันสัญญาแก่คู่สัญญา ทั้งที่เป็นผู้ผิดสัญญาในโครงการจัดซื้อรถกระเช้าอเนกประสงค์
16.	20 มกราคม 2558	1 นายเชาวรัตน์ เขตนิมิตร 2. นายเทอดศักดิ์ ไกรยา ศรีสะเกษ	ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ กรณีแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๔ ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลก้านเหลือง ได้มีมติเห็นชอบแล้ว

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
15.	25 พฤศจิกายน 2557	นายพลศิลป์ รุจิรารังสรรค์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หนองหญ้าลาด อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ	แบ่งซื้อแบ่งจ้างโครงการจ้างเหมาเดินสายและติดตั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าสาธารณะ ภายในหมู่บ้าน เขตองค์การบริหารส่วนตำบล หนองหญ้าลาด
14.	13 พฤศจิกายน 2557	นายพิสิษฐ์ เรืองฤทธิ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อพลอย อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด	เบียดบังเงินกองทุนโครงการเศรษฐกิจชุมชนไปเป็นของตนหรือผู้อื่นโดยทุจริต และไม่เร่งรัดทวงหนี้จากผู้ยืม
13.	13 พฤศจิกายน 2557	1. นายวิฑูรย์ ผันผ่อน หรือจันทรพัฒนกูล ปลัดเทศบาลตำบลโนนสะอาด 2. นางภรณ์นภัส ภูริศรี ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ อำเภอโนนสะอาด จังหวัดอุดรธานี	ทุจริตในการจัดจ้างซ่อมรถยนต์ของเทศบาลตำบลโนนสะ
12.	13 พฤศจิกายน 2557	นายประจวบ ชู้กระโทก นายกเทศมนตรีตำบลไทรโยง - ไชยวาล อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา	มีส่วนได้เสียและใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ในการสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างถนนลาดยางผิวจราจรแบบแคปซีล
11.	11 พฤศจิกายน 2557	1. นายบุญยืน ลิลาด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย 2. นางสาวลภัสรดา ร่มรื่น หัวหน้าสำนักงานปลัด รักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลพิงพวย อำเภอศรีรัตนะ จังหวัดศรีสะเกษ	ทุจริตในการจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพิงพวย

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
10.	4 พฤศจิกายน 2557	กนกวรรณ สร้อยทอง ตำแหน่ง นักวิชาการเงิน 5 สังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา	ปิดกั้นข่าวสารการประกาศประกวดราคา โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ในการประกวดราคางานจ้างเหมาโครงการฉาบผิวราดยางแบบ Slurry Seal ถนนสายบ้านปุ - บ้านโจ้โก้ ต.เจดีย์คำ เชื่อม ตำบลร่มเย็น อ.เชียงคำ วงเงิน 2,094,000 บาท เอกสารประกวดราคาเลขที่ 2/2546 ลว.22 พ.ค. 46 และโครงการเสริมผิวแอสฟัลต์ติกคอนกรีต ถนนสายบ้านเวียง - บ้านปี้ ต.เวียง อ.เชียงคำ วงเงิน 4,505,900 บาท เอกสารประกวดราคาเลขที่ 3/2546 ลว.22 พ.ค.46 โดยปลอมหลักฐานการนำส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ EMS เลขที่ 7290 - 7301 ปณ.พะเยา
9.	4 พฤศจิกายน 2557	นายสงวน สิทธิดา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาง อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา	ทุจริตโครงการก่อสร้างรางระบายน้ำตัวยู และวางท่อ คสล. พร้อมบ่อพักน้ำ บ้านห้วยยาง หมู่ที่ 3 และโครงการแข่งขันกีฬาเยาวชนต้านยาเสพติดครั้งที่ 11
8.	28 ตุลาคม 2557	1. นายธีรยุทธ พลายสุวรรณ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ 2. นางปริศนา รุจิระยรรยง เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ 3. นางอมรรัตน์ หมื่นศรี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี	รับชำระเงินค่าภาษี ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่น ๆ แล้วเบียดบังไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
7.	14 ตุลาคม 2557	1. นายสมชาย วันดี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ 2. นายจักรกฤช บุญพิน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายช่างโยธา 3 3. นายพงษ์เทพ มาดี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยช่างโยธา 4. นางสุภัทรา ชอบธรรม เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นักวิชาการศึกษา 5 5.นางนงค์ลักษณ์ ทองถัน หรือคงวุธ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นักวิชาการเงินและบัญชี 6. นายวสันต์ มากวงษ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7. นางอัจฉรี ลรรพรัตน์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 8. นายวีระ นาถวีระนันท์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	ทุจริตในการเบิกจ่ายเงินโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก หมู่ที่ 9 ทั้งที่รู้อยู่แล้ว ว่าการก่อสร้างไม่ถูกต้องตามรูปแบบ
6.	14 ตุลาคม 2557	1. นายโอวาท ทองดีวิจิตร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาสี 2. สิบตรี สิริศักดิ์ ศรีหอม เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาสี อำเภอสุวรรณคูหา จังหวัดหนองบัวลำภู	เบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างระบบประปาแบบผิวดิน ขนาดกลางให้กับผู้รับจ้างโดยมิชอบ

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
5.	14 ตุลาคม 2557	นางลำพอง พร้อมพรั่ง เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล นาโพธิ์ อำเภอกุดรัง จังหวัดมหาสารคาม	เบียดบังเงินหลักประกันสัญญาจ้างงานก่อสร้าง ถนน คสล. จำนวน 2 โครงการ ไปเป็นของตนเอง
4.	14 ตุลาคม 2557	นายกฤษฎา เงินจันทร์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานทะเบียน 6 ว เทศบาลตำบลกุดชุม พัฒนา อำเภอกุดชุม จังหวัดยโสธร	ทุจริตรับแจ้งย้ายปลายทางบุคคลไม่ปรากฏสัญชาติ
3.	7 ตุลาคม 2557	1. นายพงศ์ณุชิษ หรือ ปราโมทย์ จันทร์สุนทร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำจืด สมุทรสาคร 2.นายวิจิตต์ หรือธนวัฒน์ ศรีสุวรรณ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายช่างโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลบางน้ำจืด อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร 3. นายชากร ภัทรเสถียรกุล (ผู้สนับสนุน)	ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร โดยมิชอบ
2.	30 กันยายน 2557	1. นางวิภาภรณ์ ปิ่นมณี ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน 2. นางสาววัชราภรณ์ คำบุญเรือง จ้าพนักงานธุรการ 3 (ปฏิบัติหน้าที่พัสดุ) ชัยภูมิ	มีพฤติการณ์ปกปิดการสอบราคาโครงการก่อสร้าง ค.ส.ล.สายบ้านกวางโจน ตำบลกวางโจน หมู่ที่ 18 ถึงบ้านฉนวน หมู่ที่ 2 ตำบลบ้านดอน อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ เพื่อมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือเพื่อ

ลำดับ	วันที่มีมติ	ผู้ถูกกล่าวหา	ข้อกล่าวหา
			ช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
1.	16 กันยายน 2557	1. นายสุกฤษฎิ์ บุญกมุติ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังหมัน ชัยนาท2. นายไพโรจน์ สาเกตุ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลวังหมัน 3.นางสาวปิยมาภรณ์ เสริมวิทย์ภิญโญ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังหมัน 4.นางกนกพร หรือนางณชนก โพธิ์มูล เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลวังหมัน 5. นายเมธี บุญกมุติ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง รองนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลวังหมัน อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท	ตรวจรับงานและจัดทำหลักฐานเพื่อแสดงว่า ผู้ขายส่งมอบงานถูกต้องครบถ้วน ทำให้ผู้ขายไม่ต้องดำเนินการในส่วนต่อเติมและปรับปรุงอาคารฌาปนสถานเดิมของ วัดราษฎร์สามัคคี ตามโครงการจัดซื้อเตาเผาศพแบบปลอดมลพิษพร้อมติดตั้ง

ภาคผนวก 2

Draft for discussion only

LOCAL GOVERNMENT CORRUPTION IN THAILAND: INCIDENCE AND IMPLICATIONS[1]

By Medhi Krongkaew[2]

Abstract

The decentralization movement in Thailand in the early 1990 has brought about rapid increase in several new forms of local government. It was discovered also that corruption among these local governments are quite large and concentrates in three major types of offences namely procurement problems, financial irregularities, and personnel management issues. For almost every three corruption cases in Thailand, one would be found to have been committed by officials in various local governments, especially in the small local government units, the Tambon Administrative Organisations (TAOs).. Although Thailand does not lack modern laws against corruption, the punishment effects of these laws seem lost among the corrupt officials. The high incidence of local government corruption suggests that we consider the overall number of small local governments, the legal bases that give large discretionary power to local administrators, the lack of fiscal capability of local government as a cause of local corruption, the more effective procurement procedures that may stem the tide of local corruption, and finally the promotion of transparency in the interrelations between local government officials and the local population.

---

[1] Paper presented at the International Conference on Local Government organized by the Korean Association for Local Government Studies (KALGS) at the Seoul National University, Seoul, Korea, August 19-20, 2015.

[2] Professor of Economics, Graduate School of Development Economics, National Institute of Development Administration (NIDA), Bangkok, Thailand. Former Commissioner, the National Anti-Corruption Commission (NACC) of Thailand.

1. Introduction

On July 15, 2014, almost two months after General Prayuth Chan-Ocha seized power in Thailand, the National Council for Peace and Order (NCPO), the ruling military authority, issued Announcement no. 85/2557 with an effect of temporary stopping the normal election of local government officials (both local legislative assembly members and local executive administrators) throughout the country. In the place of normal election of local politicians, this order prescribes the setting up of a search committee (each time a need to have a new local legislative assembly arises) consisting of a group of permanent public officials and private sector representatives in that province, to select local legislative assembly members from among the people in the locality who have knowledge and experience in local governance matters, with a condition that two-thirds of these members be current or former high-ranking (Personnel Classification Grade 8 and up) public officials with known quality of integrity and honesty. The size of local legislative assembly is fixed at 12 members for Tambon Administrative Organisations (TAOs), 12 members for municipalities (Thesaban), and half the size of the Provincial Administrative Organisations (PAOs) prior to the announcement of this order.[3] These local legislative assembly members will select local executive administrators to run existing local governments until there is a new law on the new election of local executive administrators.[4]

[3] For a summary account on the structure and operation of local governments in Thailand, see Annex 1.

[4] General Prayuth in his capacity of Head of the NCPO issued another announcement on January 5, 2015 (NCPO Announcement No. 1/2558) to allow local legislative assembly members and local executive administrators who tenures had ended to continue on their positions until a new election or further notice. However, this Announcement also gives the NCPO the power to dismiss any of these local government officials who are found to be corrupt or are likely to cause damages to the state if remained in office.

The main reason given for this Announcement is that the current situations are not appropriate to hold an orderly election. This is true, but the real reasons behind this Announcement may go deeper than that. Since 1994 when the law on the establishment of Tambon councils and Tambon Administrative Organisations (TAOs) was enacted, these TAOs formed the largest group of local governments in the Thai local government structure (see Annex 1). Befitting the spirit of local government promotion as pronounced in both the 1997 and 2007 Constitutions, the TAOs were showered with political encouragement as well as financial and budgetary capabilities. These newly found political power and administrative opportunities, supported by hitherto unknown financial and budgetary resources, had led to various corrupt practices in the administration of these local governments. Indeed the extravagant and ostentatious spendings of these TAOs in the forms of construction of head offices and study tours of local legislative assembly members and local executive administrators to domestic and overseas destinations are well known. Coupled with the incidence of corruption at the local government setting in the last several years, it could be argued that the above announcement of the NCPO contains a hint of this political and administrative displeasure.

If the incidence of corruption in Thailand, defined as an the frequency of an abuse of power of Thai officials for their personal gains, can be measured by the number of cases indicted by the National Anti-Corruption Commission of Thailand in the past 15 years, then corruption in local governments far exceeds all other corruption cases in the country.[5] As shown in the indictment records of the NACC, of 1,043 indicted cases between 2006 and 2015, corruption offenses

[5] The number of indictments by the NACC since 2000 is reported in the NACC website <http://www.nacc.go.th>

committed by officials of all local governments in Thailand (excluding Bangkok and Pattaya) amounted to some 302 cases or about 29.0 per cent of the total number of indicted cases. In may be noticed also that the number of indicted officials in each local government case is normally is higher or larger than non-local government cases. This could be explained by the fact that, unlike officials in other government agencies, officials in local governments are less aware of the possibility of administrative offences in their jobs, or it is easier to commit these offences in the local government setting and many local officials could be easily drawn in.

In this paper we will discuss the pattern of local government corruption in Section 2, the reasons for such corruption or corrupt practices in Section 3, and legal consequences of such offences in Section 4. Section 5 concludes with some policy implications.

2. Pattern of Local Government Corruption

It must be stated at the outset that the incidence of corruption in local governments in Thailand is measured by the number of indictments put forward by the National Anti-Corruption Commission (NACC). It is possible, indeed likely, that many corruption offences by local government officials have taken place without the knowledge, or beyond detection capability of the NACC. Therefore, the actual incidence of local government corruption could be higher than the number reported in the statistics of the NACC.

The nature and characteristics of local government corruption or corrupt practices, unlike those in the national or international settings, are not complicated or sophisticated. Somkid et al. (2555) in their study on the prevention and suppression of corruption in local gov-

ernment in Thailand have classified local government corruption into 3 types or categories, namely (1) public procurement and infrastructure undertakings of local governments; (2) personnel management; and (3) local government permits and licensing. However, in our study where the actual offences were considered and culprits indicted, we did not detect corruption offences stemming from the issuing of permits and licenses by local governments in our database at all. It seems that although the power to issue permits and licenses could be a source or origin of corruption, it may rare in the local government setting in Thailand. Therefore, in this study we do not include corruption in the issuance of permits and licenses by (non-Bangkok and non-Pattaya) local governments.

From 302 indicted cases, we were able to select 217 cases where a finer classification on the type and location of local governments, and the nature of the offences could be obtained. Table 1 shows the distribution of indictments of local government officials by various types of local government and the nature of corruption offences.

From this table, it may be seen that known corruption cases in munici-palities spread out equally amongst the three large regions, the North, the Northeast, and the Center (27.5, 29.7, and 28.6 per cent, respectively). For TAOs, corruption cases are more prevalent in the Northeast (53.1 per cent), followed by the Center (25.2 per cent), and the North (13.0 per cent). Local government corruption cases in the South both in municipal and TAO areas are relatively small (14.2 per cent for municipal areas, and 8.7 per cent among TAOs) which could be attributable to its relative small size and fewer population. Cases in PAOs are probably too few to lead to any meaningful conclusion. However, it is possible to conjecture that, as local governments

become larger, it may be more difficult for local officials therein to commit corruption offences. When all local governments in the whole country are considered together, the incidence of corruption is highest in the Northeast (43.3 per cent), followed by the Central Region (26.7 per cent), the North (18.5 per cent) and the South (11.5 per cent).

The second part of Table 1 shows an even more interesting picture of local government corruption. Here, the four types of frequent corruption offences are compared by type of local government. For municipalities, for example, the most prevalent type of corruption offences of all four types is corruption stemming from procurement procedures (52.7 per cent). Next is corruption concerning financial irregularities (straightforward fraud and embezzlement) (23.1 per cent), followed by corruption in the areas of personnel management (payment to get employment positions or promotion, and the like) (16.5 per cent). There are few other types of corruption (such as refusal to abide by the contract, or abuse of public facilities) but these are not large.

The situations in the TAOs present an interest contrast. Corruption from procurement procedures is slightly lower here than that for municipalities (48.7 per cent), but the incidence of financial irregularities in TAOs is much larger (38.3 per cent). It seems that financial officers in the TAOs have more opportunities to commit financial fraud and irregularities than their counterparts in larger local governments such as municipalities and PAOs. As for corruption found in personnel management practices, the incidence is highest in municipalities, which is quite understandable as municipalities are probably the most active and busiest in terms of their local activities compared to the other two types of local governments. Therefore the frequent personnel turn-over could be a good reason for the incidence of this type of corruption.

Apart from the above wrongdoings of local government officials that can be regarded as corruption or corrupt practices, there is another type of official wrongdoing committed by local government officials that does not strictly fall into a category of corruption or corrupt behavior. This is the offence arisen from the failure of targeted local government officials to file their assets and liabilities with the NACC as required by the NACC law (the Organic Act on the Prevention and Suppression of Corruption, B.E. 2542).[6] However, while the number of targeted officials having to file these assets and liabilities declarations are quite large (imagine that there are more than 7,000 local governments at present in the country), the number of those who intentionally fail to file the declarations or do it with conceited facts and evidence is quite small. As shown by Worawit (forthcoming), the total number of officials who failed to submit the declaration or made false declaration from 2000 to 2014 is only 129. This is a total number and it does not breakdown into what category of officials (national or local, state enterprises or permanent bureaucracy). It is possible that a large proportion of these indicted cases come from local government officials.

3. Reasons for Local Government Corruption

What prompts local government officials to commit a crime of corruption? In the areas of crime and punishments, economists are familiar with the use of rational choice theory that explains the reason or motive of an individual to commit a crime on the calculation of the benefits from crime weighted by the severity of punishment and the likelihood or probability of being caught. [7] As corruption is a crime

[6] This Act requires the targeted officials to declare their assets and liabilities to the NACC three times in connection with assumption of specific offices: the first one on the date of taking office, the second on the date of leaving office, and the third at one year after the date of leaving office.

[7] See Becker (1968).

committed by a public official, similar theory can be used to explain the causes and consequences of corruption. Out of the four types of offences by local government officials, it is useful to look at each of these corruption offences to see why and how these officials decided to do it.

First, on financial irregularities, the crime is mostly committed by finance officers of the local governments. There are established rules and regulations on the receipt, accounting, and safe-keeping of proceeds and revenues of local governments. Money can come to local government in various ways. It can be from local taxation, fees and fines from issuance of permits and licenses, budgetary allocation and subsidies from Central government, donations from the public, and other revenues generated by local governments themselves. Dishonest and corrupt finance officers are exposed to these sources of money and are enticed to embezzle part or all of these money for their own personal use. Although the amount involved may not be much, but the frequency of this is quite widespread among the indicted cases in smallest units of local governments.

Second, on procurement problems, there are well established rules and regulations that local government officials have to follow in carrying out their procurement procedures. At the top, there is this Prime Minister Office's Regulations on Government Procurement, B.E. 2535 which gives central guidelines on how all government agencies must observe in their procurements of goods and services. As for local governments, the above Regulations are further supplemented by Ministry of Interior's Regulations on Procurement of Local Administrative Agencies B.E. 2535 (with its frequent amendments). According to these two sets of regulations, local governments in Thailand have 5 ways to procure their goods and services. They are:

1) Price negotiation

2) Price search

3) price bidding

4) Special procedure, and

5) Special case technique [8]

The use of each procurement technique is specified by the size of the budget. For example, for spending under 100,000 baht, the procurement official can use price negotiation with a seller or supplier. For spending between 100,000 and not over 200,000 baht, price search technique can be used, and so on. There are loopholes that the officials can use to avoid the restrictions of these procurement regulations, such as parceling out purchases into smaller packages, or attempting to use Special Procedure or Special Case Technique to bypass proper basic procedures. Moreover, once a proper and legitimate procedure is decided, there are steps involved in the whole procurement process must also be adhered to. For example: how to advertise the procurement decision; how to get official approvals; how to draw contract and what to be included; how to oversee and inspect the progress of the work; how to assess the finished goods and services for final acceptance; how to pay the suppliers or contractors; and so on.[9]

Third, on personnel management issues, a great number of new TAOs and increased local government activities that come with this

[8] These 5 ways are, in Thai, 1) วิธีตกลงราคา 2) วิธีสอบราคา 3) วิธีประกวดราคา 4) วิธีพิเศษ 5) วิธีกรณีพิเศษ

[9] See Box 2 for samples of actual indicted cases concerning procurement procedures.

democratic decentralization give rise to increased employment of local staff from local population. The hiring power of local government administrators inevitably leads to common incidence of payments for positions. Many complaints have been received by the NACC when payments did not bring about employment as expected. But the indictment and guilty verdict can be tricky because payment is often offered by prospective employees, not demanded by hiring officials, and he transaction is normally done through nominees where the line of misconduct to the responsible officials is not straight or clear.

As for other types of offences, these can take the forms of the local administrators using their power to delay or obstruct the fulfilment of contracts. Another frequent infraction at the local government level is the execution of an emergency project by local government agency involving payments (in cash or in kind) or short-term employment to the local people and the local administrators take a cut out of these budgets. Occasionally (not very frequently) some local administrators may be found to be unusually rich and the complaint is lodged with the NACC for investigation.

4. Legal Consequences of Local Government Corruption

Often the offences of local government officials whether in financial irregularities, procurement procedures, or personnel management issues are of administrative nature such as non-observance of rules and regulations, delay in administrative procedures, negligence in their duties, and so on, without criminal content in their conduct (or misconduct). While the above violations may bring about or result in only disciplinary actions against related officials involved, there are much more serious legal sanctions against the above offences. At

least three pieces of legislation can be invoked to deal penalty or punishment to the guilty officials. They are the relevant sections in the Penal Code of Thailand, the Act on Offences Relating to the Submission of Bids to State Agencies, B.E. 2542, and the relevant sections in the NACC Organic Act, B.E. 2542.

The most serious section in the Penal Code against corrupt practices of public officials is Section 149 which stipulates that:

> Section 149: Whoever, being an official, member of the State legislative Assembly, member of the Changwat Assembly or member of the Municipal Assembly, wrongfully demands, accepts or agrees to accept for himself or the other person a property or any other benefit for exercising or not exercising any of his functions, whether such exercise or non-exercise of his functions is wrongful or not, shall be punished with imprisonment of five to twenty years or imprisonment for life, and fined of two thousand to forty thousand Baht, or death. h

However, the most frequently used section in the Thai Penal Code against corrupt practices (and misconduct in office) of state officials (local government officials included) is Section 157 which reads:

> Section 157: Whoever, being an official, wrongfully exercises or does not exercise any of his functions to the injury of any person, or dishonestly exercises or omits to exercise any of his functions, shall be punished with imprisonment of one to ten years or fined of two thousand to twenty thousand Baht, or both.

This section is almost a catchall section for all official wrongdoings as long as such wrongdoings are associated or derived from official duties, and are applying equally from a prime minister to a bus conductor,

from the governor of Bangkok Metropolitan Administration to a clerk in a TAO.[10]

The Act of Offences Related to the Submission of Bids to State Agencies, B.E. 2542 is a powerful law against price fixing and collusion on both sides of the deal, that is to say, it prohibits private bidders to agree to fix prices or other collusive arrangements that prevent fair competition on submission of bids to state agencies as well as prohibits state officials to approve or condone such price fixing or collusive practices. The penalty to culprits or wrongdoers on both sides is quite severe. For example, Section 4 of this Act reads: [11]

> **Section 4.** Any person who bids in collusion with others with the object of conferring a benefit to any such persons in the form of a right to enter into a contract with a State agency, by avoiding fair competition or by creating barriers to the offer of other products or services to a State agency or by acquiring an advantage over a State agency in a manner which is not congruous with normal business practice, shall be liable to imprisonment for a term not exceeding three years and a fine of fifty percent of the highest bid price submitted by the joint offenders or of the value of the contract that has been entered into with the State agency, whichever is the higher.

[10] If an offence is committed by an official not having official duty related to such offence, the offender will be indicted or charged with personal wrongdoing, not official wrongdoing under this Section 157. For example, the personal driver of the head of a TAO promises to get a job in the TAO to someone in exchange for a certain payment. When such promise did not come true, this driver cannot be indicted or charged for official wrongdoing under Section 157 of the Penal Code as he is just a driver, not someone responsible for the hiring of personnel. However, he may face a separate charge of personal fraud.

[11] See Annex 2 for the complete content of this Act.

And Section 11 as applied to state officials:

> **Section 11.** Any official of a State agency or any person entrusted by a State agency who fraudulently designs, fixes the price, prescribes conditions or determines benefits that would form the standard in the bid process with the object of preventing fair bid competition, or in order to assist any bidder in unfairly obtaining the right to enter into a contract with a State agency, or in order to prevent other bidders from fairly competing in the bid process, shall be liable to imprisonment for a term from five years to twenty years or life imprisonment and a fine from one hundred thousand baht to four hundred thousand baht

The third major law that deals with corruption in the public sector is the NACC Law as mentioned earlier. Several sections in this law either prohibits or requires state officials to carry out their duties in a given way or in a certain fashion. The following sections are relevant and important:

- Section 100: State officials who have some official business undertakings with the state (a concessionaire or contractor or supplier, for example) cannot be involved in a situation where a conflict of interest between public and private benefits may arise;
- Section 103: State officials cannot receive money or other benefits from any persons apart from their basic and regular compensations, unless such money or benefits are given as part of social customs (such as birthday, wedding, funeral, and so on) and will not exceed a certain sum;
- Section 103/7: Procurement officers who are responsible for the announcement of government projects, must supply the

so-called 'Reference Price" and how this price is calculated in the electronic network so that everyone can see. And when the project is completed, records of incomes and expenditures of the project must be filed with the Department of Revenue for checking.

As this NACC Law stipulates that all state officials who are accused of official wrongdoing can be investigated and indicted only by the NACC (or the PACC for lower ranking officials after the promulgation of the 2007 Constitution), the indictment or the refusal of the NACC sets into motion legal procedures against the alleged culprits. In case of refusal to proceed on the case by the NACC, the accused state official is absolved from further official persecution and prosecution, unless the private injured party take the case directly to the court himself or herself. But when the NACC has indicted anyone, his or her report will be sent to the Attorney General Office for formal prosecution in appropriate courts of justice. Only after the disagreement between the Attorney General Office and the NACC cannot be solved through a special resolution committee the NACC will have power to prosecute the case directly with an appropriate court itself. If the indictment is on criminal wrongdoing, the disciplinary consequence is automatic according to Section 92 of the NACC Law, meaning that the responsible superior of the indicted official will have to remove him or her from office until the judge returns a not-guilty verdict.[12]

A guilty verdict, however, will see this local government official facing various penalties as sentenced by the judge.

[12] This provision in Section 92 of the NACC Law was in existence before the establishment of the Administrative Courts which now have more direct role over the disciplinary actions against state officials. In the future reform of the NACC law, this Section 92 should be amended.

5. Conclusion and Policy Implications

In this paper we have alluded to the fact that the democratic decentralization in Thailand in the last two decades has brought about heightened activities of various new categories of local governments. While the success or failure of the drive to decentralize in the last 20 years is still a subject for debate, it is not the focus of this paper which seeks to look at one particular aspect of local government efforts: the incidence of corruption or corrupt practices in local government performance and administration. Based on the indicted cases of the National Anti-Corruption Commission, the incidence or frequency of corruption in local governments in Thailand is the highest in comparison of all other government agencies. Almost a third of indictments of the NACC involved offences in local government performance and administration. And among the three types of local governments, the Municipalities, the Provincial Administrative Organisations (PAOs), and the Tambon Administrative Organisations (TAOs), corruption offences are highest among the TAOs, and the Northeast TAOs take a major share of these corruption offences. It was found that the three most frequent types of offences are financial irregularities, procurement problems, and personnel management issues. And among these offences, those in the procurement procedures have been found to be most prevalent, followed by offences related financial irregularities such as embezzlement of government money, falsifying financial records, and so on, and the abuse of official authority to benefit from personnel management matters. The unique characters of the above offences in the areas of local government corruption call for special and different considerations as to how to deal with these types of corruption or corrupt practices.

Thailand is not without adequate legal measures against corruption in local governments. The three existing laws on the crime of corruption are well known: the relevant sections in the Penal Code of Thailand that deal with corruption and misconduct in office, the Act on Offences Relating to the Submission of Bids to State Agencies, and the Organic Act on the Prevention and Suppression of Corruption or the NACC Law. But it seems that the seriousness of these laws does not filter into the decision of local government officials to commit crime of corruption. As policy implications of the findings of this study, we can make the following observations:

(a) The number, size, and overlapping functions of local governments

The desirability of decentralization as a development policy in Thailand was never in doubt and was decided long ago in the early 1990s, and the legal foundations in support of this policy were enshrined in both the 1997 and 2007 Constitutions of Thailand, and a specific law, the Act on the Plan and Procedures of Decentralisation of Local Governments B.E. 2542. [13] In a study by Virasak et al. of Chulalongkorn University (2014), it was found that a clear benefit to the local population is seen in increased welfare derived from various local public services in education and health, but these researchers also complained about the smallest units of local governments, the TAOs (and to a lesser extent, the Tambon Municipalities), not being able to perform more meaningful functions due to their small sizes and limited

[13] Academic supports of decentralization policy are widespread in the early 1990s. See, for example, Medhi (1995) and later Orapin (2001).

budgets. From Annex 1, it may be seen that the 5,335 TAOs and 2,232 Tambon Municipalities in Thailand are quite large by any world standards. This sheer number could overload the oversight function of the provincial administration, especially ability to monitor and observe irregularities in the performances of these TAOs and Tambon Municipalities. Although larger local governments such as the PAOs may be seen to be more active and efficient, but they have been criticized that many of their functions overlapped with smaller local governments, and some have recommended their dissolution.[14] An optimal policy may see an amalgamation of smaller local governments to enjoy the economy of scale and scope, and probably the more efficient use or resources. A control of corruption is these optimal size local government could also be easier and cost-effective.

(b) The discretionary power of local government administrators

Theoretically it is believed that corruption often occurs in a situation where the deciding public officials have widespread discretionary power, and each decision can generate rent. This situation seems to fit the character and position of many heads of local governments in Thailand. The power to hire staff and to decide on a local project is a well-known fact among many local governments in the country. Greater participation of local population in the decision making process is frequently suggested to check the actions of responsible officials of local governments but in many locations the power and influence of local government officials are too strong for the local population to exert their power and interest. It is possible that independent organisations

[14] See, for example, Uthairat (no date).

such as the provincial officers of the NACC could regularly check the use of this discretionary power of local government leaders, not so much to interfere with the functioning of local governments but to create deterrent effects against local government corruption.

(c) The local public finance capability issues

There exist many cross-sectional studies using international data to show that the governments with small revenue are more prone to corruption because the government officials are inhibited by restriction in government revenue to carry their duties satisfactorily. [15] In the case of Thailand, the state of local government finance remains practically unchanged in the last two decades, that is to say, the ability to raise own local revenue is very small resulting in the share of locally-raised revenue to the total revenue of local government of less than 10 per cent. The bulk of local government revenue comes from shared taxes collected on local governments' behalf by central government (about 50 per cent) and subsidies (about 40 per cent both for general and specific purposes). [16] The prospect for the change in this situation is small. Therefore, the positive anti-corruption effects of greater local finance capability may have to wait.

(d) The control of procurement process

The procurement problems are a country-wide problems and do not limit to local governments only. The central government is constantly trying to streamline procurement systems to make more effective at

[15] See, for example, Tanzi and Davoodi (1997). These two authors demonstrated that other things being equal, high corruption is associated with low government revenue.

[16] Latest information available on the website of the Office of Decentralisation to the Local Government Organisation Committee.

controlling corruption as well as to make to outcome of procurement more efficient. Earlier on we have made a strong statement that the punishment effects of the relevant sections in the Penal Code and the Anti-Collusion Act are very obvious to us, but how could we instill the same notion on those local government officials who are involved in various kinds of corruption offences? It has been observed that the use of strong legal sanctions in some countries against grand public corruption (such as in China) has perceptible effects of public corruption. Despite the fact that Section 149 of the Penal Code contains death penalty for bribery, no death penalty has ever been carried out in the history of Thailand. This does not mean that we support extreme capital punishment for corruption, but we support the strong and prompt commitment to punish corrupt officials. In the meantime, a smart new procurement system and procedures could lessen the opportunity or possibility of procurement corruption.[17]

(e) Transparency measures to prevent corruption

Finally, the efforts to prevent corruption (at all levels, not just local government level) may end with the effective establishment of transparency measures that can be applied on both the supply side and the demand side of government services.[18] Several new concepts have been developed here. First, transparency on the supply side requires that state officials start with strict observation of existing laws and regulations, and declare their policies and plans of actions to the public openly and without hidden agendas. And most important of all, the practice of supply side transparency must be done under the strict condition of absence of conflicts of interest from the perspectives of the

[17] See Box 2 for the draft bill on the new government procurement procedures of Thailand.

[18] See Medhi (forthcoming).

public officials. For demand-side transparency, the public or general population must be able to access all public information concerning official plans and policies. The law on freedom of information is a must to ensure this, and in Thailand this legislation has been in force since the 1900s. A strong civil society movement to check the performances of public officials at all levels should work in the direction of successful control of corruption.

In all, it is hope that concerted efforts by all in the country could see a drop in the incidence of corruption in Thailand's local government. With this the Thai people can look forward to seeing its future Corruption Perception Index in the vicinity of 5.0 or over.

Table 1: Distribution of NACC-Indicted Local Government Cases by Region and Type of Offence

Region	No.	%	Type of Offence	No.	%
Municipalities			Municipalities		
North	25	27.5	Financial Irregularities	21	23.1
Northeast	27	29.7	Procurement Problems	48	52.7
Center	26	28.6	Personnel Management Issues	15	16.5
South	13	14.2	Others	7	7.7
Total	91	100.0	Total	91	100.0
Provincial Administration			Provincial Administrative Organisations (PAOs)		
North	0	0	Financial Irregularities	2	18.2
Northeast	6	54.5	Procurement problems	9	81.8
Center	3	27.3	Personnel Management Issues	0	0
South	2	18.2	Others	0	0
Total	11	100.0	Total	11	100.0
Tambon Administrative Organisations (TAOs)					
North	15	13.0	Financial Irregularities	44	38.3
Northeast	61	53.1	Procurement Problems	56	48.7
Center	29	25.2	Personnel Management Issues	12	10.4
South	10	8.7	Others	3	2.6
Total	115	100.0	Total	115	100.0
All Thailand					
North	40	18.5	Financial Irregularities	67	30.9
Northeast	94	43.3	Procurement Problems	113	52.1
Center	58	26.7	Personnel Management Issues	27	12.4
South	25	11.5	Others	10	4.6
Total	217	100.0	Total	217	100.0

Source: Author's own work based on data available from the website of the NACC

Box 1: Some actual indicted cases concerning procurement procedures

In Table 2 we have seen that out of 217 sample cases involving wrongdoings of local government officials, 113 cases or more than half are of procurement nature. Here we have chosen some actual cases that the NACC has indicted several local government officials for such wrongdoings.

Case 1: Case no. 47840490. Date of indictment: 24 March 2015

The mayor of a city municipality in Tak province in the North was accused of obstructing the submission of bids of projects to build an abattoir and head office of the municipality in order to allow a certain bidder to get the contract. After the NACC indictment, the mayor was removed from office and now faced criminal prosecution by the Attorney General Office.

Case : Case no. 52441657. Date of indictment: 14 October 2014.

The head of a Tambon administrative organization (TAO) in Nong Bua Lampoo in the Northeast province authorized payment to a contractor of a water-supply project. The NACC indicted him for misconduct in office. He is now facing both disciplinary and criminal actions.

Case 3: Case no. 52040849. Date of indictment: 14 May 2013.

The mayor of a TAO in Chai Nat province in the Center Region sold his land to a relative then bought it back some time later at a much higher price with a plan to build a water treatment plant. The NACC indicted him for conflict of interest, causing damages to the state, and misconduct in office. He was removed from

office and is now a fugitive from prosecution.

Case 4: Case no. 54941051. Date of indictment: 2 April 2013.

The head of a TAO in Patum Thani province in the Central Region demanded payment from contractors in exchange for his final approval and acceptance of the construction of a water pumping station and the repair of a bridge. He was indicted for violation of Section 149 and 157 of the Penal Code of Thailand.

Case 5: Case no. 3840383. Date of indictment: 12 March 2013.

The head of a TAO in Si Saket province refrained from announcing the result of price search on a road construction project in order to help a particular contractor to win a contract. He was indicted for violation of the so-called "Collusion Act" (Act on Offences Relating to the Submission of Bids to State Agencies, B.E. 2543) and the Penal Code section of misconduct in office.

Box 2: Draft Bill on the New Government Procurement Procedures of Thailand

On July 9, 2015, the Thai cabinet approved the Draft Bill on Government Procurement B.E....submitted by the Ministry of Finance and sent it to the State Council for final check before submitting it to the National Legislative Assembly for enactment. This prospective new law on government procurement is a long-awaited piece of legislation that will streamline various procurement systems and procedures in use by different government agencies at all levels from national level down to local government level. It will replace the current 1992 Prime Minister's Office Regulations on Procedures of Government Procurement (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535). The salient features of this new law are as follows:

(1) The law will be applicable to all government agencies including central and provincial administrations, local administrations, state enterprises, constitutional independent organizations, public universities, other autonomous agencies, and so on, with only few exceptions on a given number of agencies with power to scrutinize the use of state power;

(2) The four principles of government procurement are cost-effectiveness, transparency, efficiency, and accountability;

(3) The public can check the performance and integrity of state agencies through their operational plans;

(4) Five committees will be set up to administer the procurement procedures, namely, the Government Procurement

Committee, the Procurement Problem-Solving Committee, the Project's Reference Price and Contractor's Registration Committee, Corruption Prevention Committee, and the Procurement Appeal Committee.

(5) The Department of Comptroller General will be tasked with the duties to support and oversee the whole government procurement systems, including system development and analysis, database management and training, and so on;

(6) Each government agency will prepare its annual procurement plan and liaise with the Department of Comptroller General with regards to its information network. The selection of contracts can be carried out by either open-bidding, or comparative selection, or specific selection, or design competition where quality can be included in the selection criteria beyond the lowest price. But weighting procedures must announced beforehand and properly used. Collective bulk purchases can be organized under coordination by the Department of Comptroller General with project information readily available in information network of the Department;

(7) Contract bidders will be evaluated on their past performances as part of qualification to submit bids;

(8) Bidders can lodge complaints against government agencies if they found that the agencies do not follow established rules and procedures, or if they are not satisfied with the bidding decisions;

(9) Procurement officials will face possible indictment of malfeasance or misconduct in office if they do not perform correctly, with twice the penalty level as applied to ordinary officials.

It is expected this straightforward and transparent procurement procedures will help improve the cost-effectiveness and efficiency of government procurement at all levels

Source: Draft Bill on the New Government Procurement, B.E. ....

References

Becker, Gary S. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach', ***Journal of Political Economy*** vol. **76**, pp. 169–217.

Dufhues, Thomas, Insa Theesfeld, Gertrud Buchenrieder, and Nuchanata Munkung (2011), "The Political Economy of Decentralisation in Thailand—Does Decentralisation Allow for Peasant Participation?" paper prepared for presentation at the EAAE 2011 Congress, at ETH Zurich, Zurich, Switzerland, August 30 to September 2, 2011.

Medhi Krongkaew (1995) "The Political Economy of Decentralisation in Thailand", ***Southeast Asian Affairs 1995***, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore, 1995, pp. 343-361.

Medhi Krongkaew (forthcoming) "Law and Economics of Corruption Prevention", ***Journal of the NACC*** (forthcoming).

Nagai Fumio et al. (2008), "Chapter 1: Central-Local Government Relationship in Thailand" in Nagai Fumio, Nakharin Mektrairat, and Funatsu Tsuruyo (2008), Local Government in Thailand—Analysis of the Local Administrative Organization Survey, Joint Research Program Series No. 147, Institute of Developing Economies, 2008.

Orapin Sopchokechai (2001), "Good Local Governance and Anti-Corruption Through People's Participation: A Case of Thailand", Public Sector Reform Project, Office of Civil Service Commission, October 8, 2001 (mimeographed).

Somkid Lertpaitoon et al. (2012), "Prevention and Suppression of Corruption in Local Government in Thailand", research report

submitted to the Puey Ungphakorn Anti-Corruption Research Center, Office of the National Anti-Corruption Commission, March 2012 (in Thai).

Tanzi, Vito and Hamid Davoodi (1997), "Corruption, Public Investment, and Growth", IMF Working Paper WP/97/139, October 1997.

Uthairat Bussobk (no date) "Redundancy Problems in the Functions of Local Administrative Organisations" mimeographed, in Thai.

Virasak Kruethep et al. (2014) "Final Report of the Research Project to Monitor and Evaluate Decentralisation in Thailand in the Last 15 Years" submitted to the Office of Decentralisation the Local Government Organisation Committee on behalf of the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, August 2014 (in Thai).

Worawit Sukboon (forthcoming), Law and Economics of Assets and Liabilities Declaration in Thailand, research report submitted to the Thailand Research Fund (TRF) (in Thai).

Annex 1: Structure of Local Governments in Thailand

Table A below shows the composition and relative number of various local governments in Thailand

Table A: Number of Local Authorities by Type (as of July 26, 2015)

Type	Number	Remarks
Provincial Administrative Organizations (PAOs)	76	One PAO in every province except Bangkok Metropolitan Administration (BMA)
Thesaban (municipalities)	2,400	A city municipality needs to have a provincial hall or have a population of at least 50,000 for qualification. Other municipalities where a district office is located all have the status of a town municipality. All the sanitary districts were upgraded to sub-district municipalities in May 1999 except for one sanitary district that had been abolished.
Thesaban Nakhon (city municipalities) *Thesaban Muang* (town municipalities) Thesaban Tambon (sub-district municipalities)	30 178 2,232	
Tambon Administrative Organizations (TAOs)	5,335	As a result of the revision of the relevant act at the end of 2003, Tambon Councils were abolished when they were absorbed into their neighboring basic local authorities within the same district, except for a few exceptions.
Special municipalities	2	The special municipalities are under the direct control of the Minister of Interior.
Bangkok Metropolitan Administration (BMA) City of Phattaya	1 1	
Total	7,853	

Source: Based on Table I-2 of Nagai et al. (2008) with current statistics obtained from the Department of Local Administration at its website <www.dla.go.th> accessed on July 26, 2015.

Annex 2. Act on Offences Relating to the Submission of Bids to State Agencies

Below is the full text of the Act on Offences Relating the Submission of Bids to State Agencies B.E. 2542.

Act on Offences Relating to the Submission of Bids to State Agencies, B.E. 2542 (1999) BHUMIBOL ADULYADEJ, REX. given on the 19th Day of November B.E. 2542; Being the 54th Year of the Present Reign.

His Majesty King Bhumibol Adulyadej is graciously pleased to proclaim that: Whereas it is expedient to have a law on offences relating to the submission of bids to State agencies;

Be it therefore, enacted by the King, by and with the advice and consent of the National Assembly, as follows:

Section 1. This Act is called the "Act on Offences Relating to the Submission of Bids to State Agencies, B.E. 2542 (1999)".

Section 2. This Act shall come into force as from the day following the date of its publication in the Government Gazette.

Section 3. In this Act: "bid" means the submission of a proposal with the object of acquiring the right to enter into a contract with a State agency pertaining to a purchase, hire, exchange, lease, asset disposal, concession or receipt of other rights;

"State agency" means a Ministry, Sub-Ministry, Department, provincial administration, local administration, State enterprise or other State agencies or agencies exercising functions of the

State under the law and receiving contributions or investment properties from the State; "political position holder" means:

(1) Prime Minister;

(2) Minister;

(3) member of the House of Representatives;

(4) Senator;

(5) other political officials other than (1) and (2) under the law on rules of political officials; * Published in the Government Gazette Vol. 116, Part 120a, dated 29th November B.E. 2542 (1999). 2

(6) National Assembly officials of the political division under the law on rules of National Assembly officials;

(7) local administrators and members of the local assembly.

"NACC" means the National Anti-Corruption Commission.

Section 4. Any person who bids in collusion with others with the object of conferring a benefit to any such persons in the form of a right to enter into a contract with a State agency, by avoiding fair competition or by creating barriers to the offer of other products or services to a State agency or by acquiring an advantage over a State agency in a manner which is not congruous with normal business practice, shall be liable to imprisonment for a term not exceeding three years and a fine of fifty percent of the highest bid price submitted by the joint offenders or of the value of the contract that has been entered into with the State agency, whichever is the higher.

Any person who assumes the role of persuading others to participate in the commission of an offence prescribed in paragraph one shall be liable to the penalties under paragraph one.

Section 5. Any person who gives, offers to give or undertakes to give moneys or properties or other benefits to another person for the purpose of a bid, with the object of inducing others to participate in any activity which confers a benefit to any person in the form of a right to enter into a contract with a State agency, or to induce such person to submit a higher or lower bid that is apparently inconsistent with the properties of the product, service or receivable right, or to induce such person to participate in a bid or withdrawal of a bid, shall be liable to imprisonment for a term from one year to five years and a fine of fifty percent of the highest bid price submitted by the joint offenders or of the value of the contract that has been entered into with the State agency, whichever is the higher.

Any person who demands, receives or consents to the receipt of moneys or properties or other benefits in connection with the commission of an act under paragraph one shall be deemed as a joint offender.

Section 6. Any person who coerces another person to participate in a bid or not participate in a bid or withdraw a bid or bid as directed, by use of force or any form of threat to incite fear of endangerment to life, body, liberty, reputation or properties of the threatened person or a third party, and as a result thereof the threatened person submits to such coercion, shall be liable to imprisonment for a term from five years to ten years and a fine of fifty percent of the highest bid price submitted by the joint offenders or of the value of the contract that has been entered

into with the State agency, whichever is the higher.

Section 7. Any person who by deceit or other means constitutes a cause for another person's inability to bid fairly or for such person to bid under a misunderstanding shall be liable to imprisonment for a term from one year to five years and a fine of fifty percent of the highest bid price submitted by the joint offenders or of the value of the contract that has been entered into with the State agency, whichever is the higher.

Section 8. Any person who fraudulently submits a bid to a State agency knowing that the bid price submitted is unusually low such that it is apparently inconsistent with the properties of the product or service, or offers beneficial consideration to the State agency that is much higher than entitled, with the objective of creating a barrier to fair competition, and such act constitutes a cause for an inability to perform properly under a contract, shall be liable to imprisonment for a term from one year to three years and a fine of fifty percent of the bid price or the value of the contract that has been entered into with the State agency, whichever is the higher.

In the case where an inability to perform properly under a contract under paragraph one causes the State agency to incur additional costs in connection with the completion of the objectives of such contract, the offender shall also indemnify the State agency for such expenses.

In the trial and adjudication of cases relating to the submission of bid to State agencies, if requested, the Court shall also determine the additional costs borne by the State for the State agency under

paragraph two. 12

Section 9. In the case where the commission of an offence under this act is made for the benefit of any juristic person, the managing partner, managing director, executives or authorized personnel in the operation of such juristic person's business or a person responsible for the operations of the juristic person on such matter shall also be deemed as joint principal offenders, unless it can be proven that he/she had no awareness of the commission of such offence.

Section 10. Any official of a State agency having the power or duty to approve, consider or perform any function in relation to a bid on any occasion, and who knows or should have known from the apparent circumstances that an offence under this Act was committed in the bid on such occasion, having failed to act in such manner as to abort proceedings relating to the bid on such occasion, shall have 4 committed an offence of misfeasance in office and shall be liable to imprisonment for a term from one year to ten years and a fine from twenty thousand baht to two hundred thousand baht.

Section 11. Any official of a State agency or any person entrusted by a State agency who fraudulently designs, fixes the price, prescribes conditions or determines benefits that would form the standard in the bid process with the object of preventing fair bid competition, or in order to assist any bidder in unfairly obtaining the right to enter into a contract with a State agency, or in order to prevent other bidders from fairly competing in the bid process, shall be liable to imprisonment for a term from five years to twenty years or life imprisonment and a fine from one hundred thousand baht

to four hundred thousand baht.

Section 12. Any official of a State agency who commits an offence under this Act, or commits any act with the purpose of preventing fair competition by favouring any bidder as the person entitled to enter into a contract with a State agency, shall have committed the offence of misfeasance in office and shall be liable to imprisonment for a term from five years to twenty years or life imprisonment and a fine from one hundred thousand baht to four hundred thousand baht.

Section 13. A political position holder or member of a committee or sub-committee in a State agency, not being an official in the State agency, who commits an offence under this Act or commits any act on officials in the State agency having the power or duty to approve, consider or perform any function in relation to a bid in order to induce or compel the acceptance of a bid that involves an offence under this Act, shall be deemed as having committed an offence of misfeasance in office and shall be liable to imprisonment for a term from seven years to twenty years or life imprisonment and a fine from one hundred and forty thousand baht to four hundred thousand baht.

Section 14. The NACC shall have the power to investigate facts relating to acts which are offences relating to the submission of bids to State agencies under this Act. In the case where circumstances appear to the NACC or a petition has been filed that a purchase, hire, exchange, lease, asset disposal, concession or grant of any rights of a State agency on any occasion involves an act which constitutes an offence under this Act, the NACC shall expediently conduct an investigation, and if the NACC

considers that there is substance in the case, the following proceedings shall be taken:

(1) in the case where the offender is a State official or political position holder under the organic law on counter corruption, the NACC shall instigate proceedings on such person pursuant to the organic law on counter corruption; 13

(2) in the case of persons other than (1), the NACC shall file a complaint against such person to the investigation officer in order to take further proceedings; the fact-finding investi gation report of the NACC shall form the basis of proceedings taken by the investigation officer;

(3) in the case where the commission of an offence under this Act is an act of a State official or political position holder under (1) or other persons in connected cases of identical offences, whether as a principal, agent provocateur or aid and abettor, if the NACC considers it appropriate to conduct an investigation for further proceedings on all such related persons at one time, the NACC shall have the power to conduct an investigation of the persons related to the commission of the offence, and upon completion, a documentary report and opinion shall be submitted to the Office of the Attorney-General in order for a case to be filed at the court which has competent jurisdiction over such offenders; in this regard, the report of the NACC shall be deemed as an investigation file under the law on criminal procedure; however, if the NACC considers it appropriate for the investigation of such offence to be taken by an investigation officer under the law on criminal procedure, the

NACC shall submit the result of fact-finding investigation to the investigation officer who will take further proceedings.

Proceedings of the NACC shall not abrogate the rights of persons or State agencies that have suffered losses as a result of an offence in the bid to file petitions or complaints under the law on criminal procedure.

Section 15. In an investigation for criminal proceedings against an offender under this Act, the NACC shall have the following powers:

(1) to search for facts and compile evidence in order to acquire facts or prove an offence as well as to instigate legal proceedings to implicate the offender;

(2) to issue an order for government officials, officers or employees of State agencies to perform as necessary for the compilation of evidence by the NACC, or summon documents or evidence relating to any person, or summon any person to give a testimony for the purpose of the investigation;

(3) to file motions at the court of competent jurisdiction for a warrant to enter a place of residence, place of business or other places, including vehicles belonging to any person, between sunrise and sunset or during business hours in order to examine, search, seize or attach documents, properties or other evidence relating to the matter which is subject to the factual inquiry, and if not completed within such time period, those acts may be continued until completion;

(4) to file motions at the court of competent jurisdiction for an arrest warrant and detention of an alleged offender who appears to be an offender during the factual inquiry or in relation to whom the NACC resolves that there is substance in the allegations in order that he/she be sent to the Office of the Attorney-General for further proceedings;

(5) to request a police officer or investigation officer to comply with court warrants issued under (3) or (4); 14

(6) to prescribe rules by publication in the Government Gazette on matters relating to the investigation and inquiry of commission of offences under this Act and coordinate legal proceedings taken by the NACC, investigation officer and State attorney.

In the exercise of functions under this Act, the President and members of the NACC shall be administrative officials or senior police officers and shall have identical powers and duties to the investigation officer under the Criminal Procedure Code, and for the benefit of investigations, the NACC shall have the power to appoint a sub-committee or competent official to exercise the functions of the NACC. The appointed sub-committee or competent official shall be an investigation officer under the Criminal Procedure Code.

In the case where the NACC submits an investigation report to the Office of the Attorney-General for further legal proceedings, in relation to proceedings leading to the issue of an order of prosecution or non-prosecution vested in the State attorney under the Criminal Procedure Code, the provisions prescribing powers and duties of the investigation official, National Police

Commander or provincial governor shall be deemed as powers and duties of the NACC.

Section 16. The Prime Minister shall have charge and control of the execution of this Act. Countersigned by: Chuan Leekpai, Prime Minister

NB:– The reasons for promulgating this Act are as follows. Whereas the procurement of products and services, whether by means of purchase or hire or other methods, of all State agencies are processes which expend budgetary appropriations, loans, financial assistance or revenues of the State agency, which are State funds, and the fact that the grant of rights to operate certain activities through concessions or other similar cases by the State are activities undertaken in the interest of the public, which are functions of the State; therefore, the procurement of such products and services as well as grant of rights must be conducted in a fair and just manner and by means of free competition for the greatest benefit to the State. However, operations in the past have experienced bid collusions and various circumstances, which were not true competitions to present the greatest benefit to the State agency and have incurred loss to the nation. Moreover, in some cases, political position holders or State officials were involved in or promotes the commission of an offence or fails to exercise their powers and duties, which worsened this problem. It is therefore appropriate that such acts are prescribed as offences in order to suppress such acts as well as prescribe offences and procedures for implicating political position holders and State officials so as to enhance the efficiency of such suppression measures. It is thus expedient to enact this Act.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถ.เสรีไทย คลองจั่น บางกะปิ
กรุงเทพฯ 10240
โทร. 0-2727-3000 โทรสาร 0-2375-8798

www.nida.ac.th

National Institute of Development Administration
118 Sereethai Road, Klong-Chan, Bangkapi,
Bangkok 10240 THAILAND
Tel. 66-2727-3000 FAX: 66-2375-8798

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถ.เสรีไทย คลองจั่น บางกะปิ
กรุงเทพฯ 10240
โทร. 0-2727-3000 โทรสาร 0-2375-8798

www.nida.ac.th

National Institute of Development Administration
118 Sereethai Road, Klong-Chan, Bangkapi,
Bangkok 10240 THAILAND
Tel. 66-2727-3000 FAX: 66-2375-8798

กำหนดส่ง

12 3 S.A. 2559		

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถ.เสรีไทย คลองจั่น บางกะปิ
กรุงเทพฯ 10240
โทร. 0-2727-3000 โทรสาร 0-2375-8798

www.nida.ac.th

National Institute of Development Administration
118 Sereethai Road, Klong-Chan, Bangkapi,
Bangkok 10240 THAILAND
Tel. 66-2727-3000 FAX: 66-2375-8798

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง
"ความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมาย
ในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย"

ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัย ศาสตราจารย์วิจัยดีเด่น
จาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
และ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (สพบ.)

สุทธิ สุนทรานุรักษ์ นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการพิเศษ
ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาการตรวจสอบ สำนักวิจัยและพัฒนาการ
ตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน