

การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อป้องกันการทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

1 ข้อมูลสถิติการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (พ.ศ. 2562-2565)

จำนวนเรื่องกล่าวหา 4,180

วงเงินงบประมาณของโครงการ หรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต (บาท) 181,012,089.33

2 แนวโน้มสถานการณ์ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. ปี พ.ศ. 2566

จำนวนเรื่องที่ถูกกล่าวหา 1,739

ประเภทเรื่องที่มีการทุจริตสูงสุด 2 อันดับแรก ได้แก่
(1) การจัดซื้อจัดจ้าง
(2) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ



ช่องทางการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท.

ปัญหาด้านกฎหมาย : วงเงินงบประมาณในการเข้าทำข้อตกลงคุณธรรมสูงเกินไป

ปัญหาด้านกระบวนการ : ไม่มีการจัดระบบฐานข้อมูลภาคประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน



การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท.

มาตรการเดิม	มาตรการปัจจุบัน	มาตรการอนาคต
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 22 (ยกเลิกแล้ว) การแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง “...ให้ประธานกรรมการบริหารแต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือประชาคม ที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่ซื้อหรือจ้างครั้งนั้น ...ตามข้อเสนอของชุมชนหรือประชาคมในเขตพื้นที่ดำเนินการ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยอย่างน้อย คณะละสองคน”	พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างวงเงิน 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ในฐานะผู้สังเกตการณ์ตามกลไก “ข้อตกลงคุณธรรม” (นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2566 มีการดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรม จำนวน 137 โครงการ และไม่เคยมี อปท. ใดดำเนินการเนื่องจากวงเงินงบประมาณสำหรับจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการไม่ถึง 1,000 ล้านบาท) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 (ข้อ 26) การแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง “...ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐจะแต่งตั้งบุคคลอื่นร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ...”	1 การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับผู้สังเกตการณ์ (Observer) » ค.ป.ท. ประกาศหลักเกณฑ์เงื่อนไขว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม เช่น ลดจำนวนวงเงินตามเกณฑ์ที่ต้องทำข้อตกลงคุณธรรม ให้ผู้สังเกตการณ์เข้าสังเกตการณ์ทุกขั้นตอน และนอกจากเป็นผู้สังเกตการณ์ควรสามารถชี้เบาะแสให้ ค.ป.ท. ด้วย 2 การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับผู้ร่วมดำเนินการ (co-operator) » จัดให้มีระบบฐานข้อมูลภาคประชาชน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการในสัดส่วนภาคประชาชนใช้วิธีการสถิติในการสุ่มคัดเลือกตัวแทนตามแบบกระบวนการลูกขุนพลเมือง ใช้สำหรับโครงการจัดซื้อจัดจ้างกรณีงานก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคเท่านั้น

ปัญหา : กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอาจล่าช้า หรือหยุดชะงักลง อาจเกิดผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อาจเป็นผู้ถูกกล่าวหา และเกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการซึ่งอาจถูกกั้นกั๊ว

ข้อเสนอแนะ :

- 1 ประชาชนต้องตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ
- 2 จัดตั้งกองทุน เพื่อช่วยเหลือด้านงบประมาณด้านกฎหมายแก่ประชาชนที่มีส่วนร่วม
- 3 มีมาตรการคุ้มครองความปลอดภัย
- 4 ในอนาคตอาจนำกระบวนการลูกขุนพลเมืองมาเป็นแนวทางพัฒนาการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทั้งระบบ



รายงานการศึกษากลุ่ม (Group Report)

เรื่อง การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
เพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดทำโดย กลุ่ม การเวก

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 15
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
ประจำปี 2567

รายงานการศึกษากลุ่ม (Group Report)

เรื่อง การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อป้องกันการทุจริต
ในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดทำโดย กลุ่มการเวก

1. ว่าที่ ร.อ.ขวัญชัย	หนูรุ่ง
2. พ.ต.อ.จักริน	พันธ์ทอง
3. นายธีรพัฒน์	พิเชฐวงศ์
4. นายนล	เชื่อมสุข
5. ดร.นลินี	สุรดิษฐ์กูร
6. นายประเวศน์	สุภาชัย
7. นางพรรณวิภา	สังขทิพย์
8. นางสาววราภรณ์	พรประสาทศิลป์
9. พ.ต.อ.หญิง วีริพรรณ	ศรีเทพ
10. นายสรรเพชญ	แสงเนตรสว่าง
11. นายสุทธิรักษ์	เสถียรภาพยุทธ์
12. นายสุรเชษฐ	มโนมัยกิจ
13. นายอดิศักดิ์	โกมุข

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 15

สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม

ประจำปี 2567

บทสรุปผู้บริหาร

จากการศึกษาปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่าการทุจริตยังคงเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่องทั้งในอดีตและปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพของการบริหารงานราชการแผ่นดิน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนี้ จึงมีความสำคัญอย่างมากในการเพิ่มความโปร่งใสและลดโอกาสในการทุจริต

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย:

1.การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับผู้สังเกตการณ์: การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลและติดตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในทุกขั้นตอนได้มากขึ้น รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนแจ้งเบาะแสกรณีพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต

2.การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ: เสนอให้มีการจัดตั้งกระบวนการใหม่ที่ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีส่วนร่วมในคณะกรรมการตัดสินใจ

3.การนำมาตรการข้อตกลงคุณธรรมไปใช้ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การปรับปรุงและขยายขอบเขตการใช้ข้อตกลงคุณธรรมให้ครอบคลุมกับโครงการที่มีงบประมาณน้อยกว่า 1,000 ล้านบาท เพื่อให้สามารถใช้ได้กับโครงการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น

4.การใช้กระบวนการลูกขุนพลเมืองเพื่อสรรหาตัวแทนภาคประชาชน: เป็นแนวทางใหม่ที่ใช้ในการเลือกตัวแทนภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยใช้วิธีการสุ่มเพื่อเพิ่มความเป็นกลางและความโปร่งใส

หากได้ดำเนินการจะช่วยให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใสและยุติธรรมมากขึ้น และสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการทั้งหมด นอกจากนี้ ควรพัฒนามาตรฐานและการฝึกอบรมที่เพียงพอสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีคุณธรรมและเป็นธรรม

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเพื่อลดปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีนัยสำคัญประกอบด้วย

การศึกษาและจิตสำนึก: ควรมีกระบวนการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง

การสนับสนุนทางการเงิน: การจัดตั้งกองทุนและจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เข้าร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การคุ้มครองทางกฎหมาย: ควรเพิ่มมาตรการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายและความปลอดภัยแก่ผู้แจ้งเบาะแส

การใช้กระบวนการลูกขุนพลเมือง: การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำกระบวนการลูกขุนพลเมืองมาใช้ในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง การยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 15 สามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ พ.ต.ท. ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ อาจารย์ที่ปรึกษาประจำกลุ่ม ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา ความรู้ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี

ขอขอบพระคุณ พ.ต.ท.พงษ์ธร ธัญญสิริ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม และสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ที่ได้จัดให้มีหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับสูง จึงทำให้เกิดหัวข้อการศึกษาที่จะเป็นประโยชน์ในครั้งนี้

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้อำนวยความสะดวกในการศึกษาครั้งนี้

สุดท้ายนี้หวังว่ารายงานการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจศึกษาต่อไป คณะผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

คณะผู้ศึกษา กลุ่ม การเวก

(กรกฎาคม 2567)

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ/สารบัญแผนภูมิ.....	ซ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	2
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	2
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	
2.1 ทฤษฎี แนวคิด และ/หรือผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	2
บทที่ 3 ระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัย	
3.1 รูปแบบการศึกษาวิจัย.....	8
บทที่ 4 ผลการศึกษา	9
บทที่ 5 สรุปผลและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการศึกษา.....	12
5.2 ปัญหาและข้อเสนอแนะ.....	15
บรรณานุกรม	17
ภาคผนวก	
ก. ประวัติผู้ศึกษาวิจัย.....	18

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

1. จำนวนเรื่องร้องเรียนและวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตาม
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.....9
2. จำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรมตาม
พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (วงเงิน 1,000
ล้านบาทขึ้นไป).....12

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่

1. ร้อยละค่ากล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. จำแนกข้อมูลตามพื้นที่รับผิดชอบ
และหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา.....10

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง ในการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในด้านการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน (Expenditure of State Budget) ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งปรากฏข้อมูลของศูนย์ป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (Corruptions Deterrence Center : CDC) ที่ได้รวบรวมข้อมูลเพื่อการเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์ทุจริตในพื้นที่ระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2565 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2566 พบว่าหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นกลุ่มองค์กรที่มีข้อร้องเรียนว่าอาจเกิดการทุจริต โดยในรอบปีที่ผ่านมามีข่าวความคืบหน้าการดำเนินการกักตุนทุจริตในในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่สนใจของสาธารณชนหลายคดี มีข่าวศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพิพากษาลงโทษจำเลยที่ถูกกล่าวหาทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างหลายคดี จำเลยมีทั้งข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนนับสิบราย ทั้งรอลงอาญาและไม่รอลงอาญา และคาดว่าหลังจากนี้จะมีข่าวการตัดสินคดีปกปิดการจัดซื้อจัดจ้างออกมาให้สาธารณชนได้เห็นเพิ่มเติมอีก ซึ่งเหตุการณ์การทุจริตเหล่านี้ก่อให้เกิดความสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินจากการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวในแต่ละปีงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาล ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน ความเจริญและโอกาสในการพัฒนาประเทศ

สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐที่ผ่านมา ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หลายมาตรามีการใช้แนวคิดข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) แต่เป็นการนำไปใช้สำหรับโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นที่สนใจของประชาชน มีลักษณะเป็นโครงการที่ซับซ้อน มีความเสี่ยงในการทุจริต และมีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป โดยมีการลงนามร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ผู้ประกอบการ และผู้สังเกตการณ์เพื่อป้องกันการทุจริตและส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม ผู้สังเกตการณ์จะเข้าร่วมตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตงานจนถึงสิ้นสุดโครงการ ส่งเสริมความโปร่งใสและซื่อสัตย์สุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีความพยายามที่จะป้องกันการทุจริต หากแต่ปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยมาตรการดังกล่าวอาจยังไม่ตรงประเด็นสำหรับ

การป้องกันปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ภาคประชาชนไม่อาจเข้ามาตรวจสอบการดำเนินการภายใต้กลไกนี้ได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาปัญหาและหาแนวทางการยกระดับการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบซึ่งยังคงเป็นความท้าทายที่จะต้องดำเนินการต่อไป เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาทุจริตในระบบจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวโน้มการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษา รวบรวม ข้อมูลจากเอกสาร สถิติข้อร้องเรียน และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยศึกษาข้อมูลกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทราบถึงปัญหาและแนวโน้มการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอแนวทางในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

1.4.2 สามารถยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ทบทวนวรรณกรรม

2.1 ทฤษฎี แนวคิด กฎหมาย ระเบียบ และ/หรือผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ และกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ในอดีตได้มีการใช้บังคับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งของข้อ 22 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 โดยกำหนดว่า “...สำหรับการซื้อการจ้าง

โดยวิธีสอบราคา ประกวราคา และวิธีพิเศษ ให้ประธานกรรมการบริหารแต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือประชาคม ที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่ซื้อหรือจ้างครั้งนั้น และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามข้อเสนอของชุมชนหรือประชาคมในเขตพื้นที่ดำเนินการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยอย่างน้อยคณะละสองคน” อันถือได้ว่าเป็นกลไกการยกระดับให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างสำคัญ แต่ต่อมาระเบียบดังกล่าวสิ้นผลไป โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 พ.ศ. 2553 และให้การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2553 เช่นเดียวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล โดยในระเบียบฯ ดังกล่าว ข้อ ๒๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “คณะกรรมการตามข้อ 27 แต่ละคณะให้ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอย่างน้อยสองคน โดยให้แต่งตั้งจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่นโดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะแต่งตั้งบุคคลอื่นอีกไม่เกินสองคนร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้...” ซึ่งเป็นดุลยพินิจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มิได้มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 แต่มิได้มีการนำมาใช้แต่อย่างใด จนกระทั่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

2.1.2 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

หมวด ๒ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต

มาตรา 16 เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม ในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

มาตรา 17 ในการดำเนินการตามมาตรา 16 คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามมาตรา 18 ก็ได้ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวรรคหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 18 ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะ

เข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ และฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ ต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการ จัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อ จัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและ ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้นแล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อ คณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการ แบบของข้อตกลง คุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 19 ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเภทหรือมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่ คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา หากประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอกับ หน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริต และมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม มาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและ แนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“ข้อตกลงคุณธรรม” (Integrity Pact: IP) เป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่สนใจเข้ามาเป็นผู้เสนอราคาหรือเสนองานกับภาครัฐ และ ผู้สังเกตการณ์ (Observer)

“ผู้สังเกตการณ์” เป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาคมวิชาชีพ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันหรือภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อ โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นๆ โดยจะต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการ จัดซื้อจัดจ้าง มีสิทธิขอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะต้องรักษาความลับของ ข้อมูลและเอกสารดังกล่าว เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตลอดระยะเวลาและ ทุกขั้นตอน โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (1) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป (2) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นที่สนใจของประชาชน (3) โครงการ จัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะเป็นโครงการที่ซับซ้อน (4) โครงการที่มีความเสี่ยงในการทุจริต (5) โครงการที่ คาดว่าจะมีการดำเนินการแน่นอน (6) โครงการที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอโครงการ ให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม

2.1.3 ทฤษฎีหลักธรรมาภิบาล (Good Government)

ความหมายของธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึง ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้จัก

สามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไข เยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ขององค์กรประชาสังคมซึ่งมีส่วนร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้ องค์กรของรัฐจะอาศัยการบริหารจัดการที่ดีเป็นกลไกเกื้อหนุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคม และเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ (1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับการเป็นไปตามกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมของประชาชน (2) หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามสนับสนุนให้ประชาชนขยัน ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพที่สุจริตจนกลายเป็นนิสัยประจำชาติ (3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ซึ่งตรงกันข้าม กับการทุจริตคอร์รัปชัน และการฉ้อราษฎร์บังหลวง (4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนเกี่ยวกับวิถีชีวิตของชุมชน (5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การมีจิตสำนึกในหน้าที่ร่วมรับผิดชอบต่อสังคม สิทธิและหน้าที่ และปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างตามหลักประชาธิปไตย (6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผลิตสินค้าอย่างมีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (บุขบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมีลี 2544, อ้างถึงใน อริย์ธัช แก้วเกาะสบบ้า, 2548, น.106-108)

2.1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

การมีส่วนร่วมมีความหมายที่กว้างและเกี่ยวข้องกับบุคคลในทุกระดับทุกส่วน ในที่ประชุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ณ องค์กรสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ.1975 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่ไม่อาจกำหนดนิยามความหมายเดียวที่ครอบคลุมได้เพราะความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกันไป และได้มีการขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าครอบคลุมในประเด็น ดังนี้ (กรมอนามัย 2550)

ประเด็นที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมสะท้อนเห็นถึงการเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในกรณีการเอื้อให้เกิดความพยายามในการพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบายและการวางแผนดำเนินการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม

ประเด็นที่ 3 การมีส่วนร่วมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและทรัพยากรเพื่อพัฒนา ประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างที่ประชาชนลงทุน ลงแรงกับประโยชน์ที่ได้รับ

ประเด็นที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนา ที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

อย่างไรก็ตามการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กิจกรรมและ โครงการพัฒนา เพื่อสามารถแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วม จึงเป็นกระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายซึ่งนับเป็นการสื่อสาร แบบสองทาง (Two-Way Communication) ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ (จุฑารัตน์ ชมพันธุ์, 2555) รูปแบบการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้หลายวิธีและหลายระดับ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความ ต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ โดยมีรายละเอียดของการจำแนกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มจากระดับการเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุดถึงระดับการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนี้

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร : การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรม ของหน่วยงานภาครัฐเป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยที่สุดซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ของประชาชนในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการ นำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การพหุชนสถานที่ การเปิดบ้าน และการจัดทำ Website Inform

ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ (Consult) : การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะ ผู้ให้ข้อมูลการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจ ความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ

ระดับที่ 3 การให้เข้ามามีบทบาท (Involve) : การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทำงานตลอดกระบวนการ หรือเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย การวางแผนโครงการและวิธีการ ทำงาน โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการ ตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ (Collaborate) : การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน

ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) : เป็นระดับที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูงสุดเพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้นโดยเน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของกิจกรรม และภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมการสนับสนุนเท่านั้นตามรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1.5 กรณีศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนและข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชน และข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (มาตรา 18) เป็นมาตรการการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤตินิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเพียงการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเริญต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเข้าร่วมสังเกตการณ์ และให้ประชาชนในฐานะผู้สังเกตการณ์ทำได้แต่เพียงรายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตทราบ กรณีนี้จึงยังไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมทั้งผู้ประกอบการรายอื่นสามารถตรวจสอบและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างแท้จริง (ตรีเพชร, 2562)

2.1.6 กรณีศึกษาการจัดกระบวนการลูกขุนพลเมือง

ในประเทศอังกฤษ สวีเดน เอสโทเนีย เนเธอร์แลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา บางเมืองในอินเดีย ออสเตรเลีย บราซิล นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ ได้นำกระบวนการลูกขุนพลเมืองมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมแทนการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายโดยตรง เป็นต้น

กระบวนการลูกขุนพลเมือง เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งมีประสิทธิภาพในการจะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอทางออกให้กับประเด็นปัญหาสาธารณะโดยผ่านกระบวนการรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นอย่างละเอียดรอบด้านและมีการพิจารณาหารือร่วมกันอย่างรอบคอบ คุณลักษณะพิเศษของกระบวนการลูกขุนพลเมือง คือ การใช้เทคนิคทางสถิติในการสุ่มเลือกคณะลูกขุนจากกลุ่มประชากรทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะนำเข้าสู่การพิจารณา ด้วยวิธีการคัดเลือกอย่างเป็นระบบตามหลักความน่าจะเป็นทางสถิติ คณะลูกขุนจึงมีความเป็นตัวแทนของสาธารณะในภาพกว้างได้เป็นอย่างดี

การจัดกระบวนการลูกขุนพลเมือง จะมีการคัดเลือกผู้เข้าร่วม จำนวน 12-24 คน ที่จะมีบทบาทเป็นคณะลูกขุน (juries) และมีระยะเวลาในการทำงานหลายวัน สำหรับการพิจารณาแต่ละกรณีจะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น ผู้ที่ถูกคัดเลือกเป็นลูกขุนจะเป็นตัวแทนระดับย่อยของชุมชน (microcosm of the community) ได้แก่ จากหมู่บ้าน เมือง และประเทศ โดยเป็นตัวแทนของอายุ เพศ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย คณะลูกขุนจะนั่งฟังการให้การของพยานฝ่ายต่างๆ ที่มาให้การ เช่น หน่วยงานเจ้าของ

โครงการ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการ ผู้เชี่ยวชาญที่จะให้แง่มุมทางเทคนิควิชาการ เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการจัดคณะลูกขุนพลเมืองก็เพื่อต้องการสร้างความสมดุล ทั้งในด้านผู้เข้าร่วมเป็นคณะลูกขุน พยาน การใช้เวลาให้ปากคำของแต่ละฝ่าย เป็นต้น หลังจากรับฟังคำให้การอย่างทั่วถึงแล้ว จะมีการอภิปรายโดยใช้เหตุผลและมีการตัดสินใจร่วมกันในหมู่คณะลูกขุนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อประเด็นปัญหาที่ได้รับมอบหมายนั้น คณะลูกขุนพลเมือง จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เชื่อว่าพลเมืองธรรมดาๆ ที่มาจากการสุ่มเลือก สามารถใช้เหตุผลในการตัดสินใจอย่างเสมอภาคเท่าเทียมผ่านการได้รับข้อมูลที่เพียงพอและรอบด้าน

สำหรับประเทศไทย กระบวนการลูกขุนพลเมืองถือเป็นเครื่องมือใหม่ที่มีการนำมาประยุกต์ใช้โดยสถาบันการศึกษาและหน่วยงานด้านสุขภาพเพียงไม่กี่ครั้ง โดยครั้งแรกเป็นการนำกระบวนการนี้มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาพัฒนาต้นแบบการบริหารรัฐกิจและการปกครองแบบพิเศษ จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี (มอ.ปัตตานี) ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ได้นำกระบวนการลูกขุนพลเมืองมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งของการทบทวนธรรมนูญสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ประเด็นระบบการดูแลระยะยาวในผู้สูงอายุ และได้มีการจัดกระบวนการลูกขุนพลเมืองอีกครั้งในประเด็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในสังคมสูงวัย โดยผลการตัดสินใจ (Verdict) ของคณะลูกขุนพลเมืองจากการจัดกระบวนการดังกล่าว ได้รับการบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของ (ร่าง) มติสุขภาพ : ประเด็นสร้างชุมชนรอบรู้สุขภาพและพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว ในเอกสารหลักสถานการณ์ นโยบาย มาตรการและกลไกเพื่อนโยบายสาธารณะรองรับสังคมสูงวัยของประเทศไทย ของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สถาบันพระปกเกล้า, 2567)

3. ระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัย

3.1 รูปแบบการศึกษาวิจัย

การศึกษาเรื่องนี้ ได้ค้นคว้าจากข้อมูลเอกสารงานวิจัย บทความ กฎหมาย บทความทางวิชาการ และบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ รวมทั้งระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องต่างๆ แนวคิด ที่มา สภาพปัญหาและผลกระทบจากสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ ในการจัดทำข้อเสนอแนะและหาแนวทางในการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆ ของภาครัฐที่เหมาะสมกับสังคมไทย เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อนและดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

4. ผลการศึกษา

4.1 แนวโน้มและปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาข้อมูลสถิติการกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย้อนหลัง 4 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ถึงปี พ.ศ. 2565 พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตไว้ดำเนินการ ดังนี้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีจำนวน 912 เรื่อง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 742 เรื่อง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 949 เรื่อง และปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 1,577 เรื่อง โดยมีวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตจำนวนรวมสูงถึง 165,717 ล้านบาท 4,806 ล้านบาท 8,138 ล้านบาท และ 2,349 ล้านบาท ตามลำดับ (ข้อมูลจากระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) สำนักงาน ป.ป.ช.)

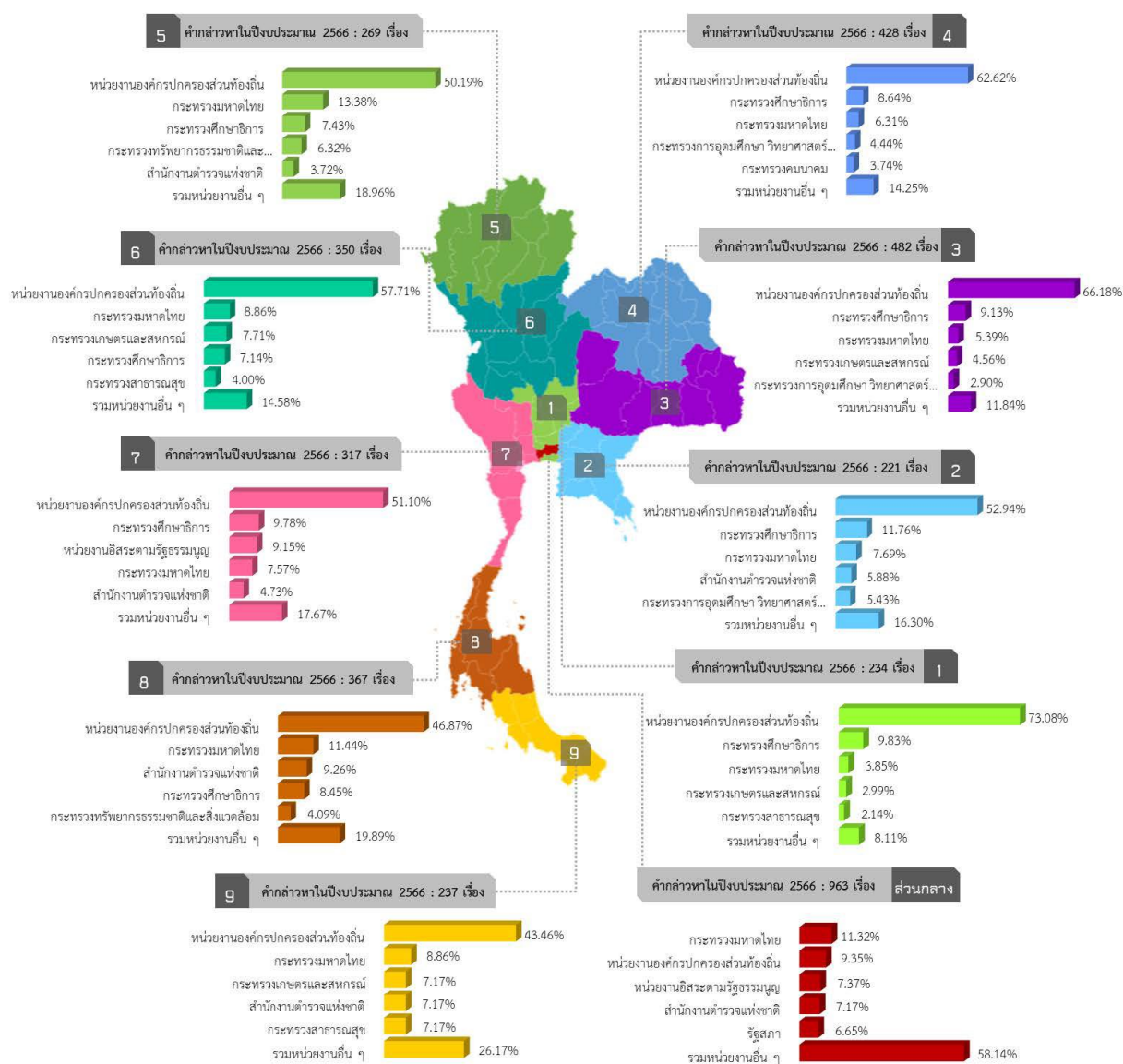
ตารางที่ 1 จำนวนเรื่องร้องเรียนและวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การร้องเรียนการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณที่มีการร้องเรียน	จำนวนเรื่องกล่าวหา (เรื่อง)	วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต (บาท)
	พ.ศ. 2562	912	165,717,650,397
	พ.ศ. 2563	742	4,806,555,479
	พ.ศ. 2564	949	8,137,988,937
	พ.ศ. 2565	1,577	2,349,894,518
ผลรวมทั้งหมด		4,180	181,012,089,331

ที่มา : ระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

นอกจากนี้ สำนักงานเฝ้าระวังและประเมินสภาวะการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. ได้สรุปรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 โดยจำแนกข้อมูลเชิงพื้นที่ตามการแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งจากการศึกษารายงานดังกล่าว พบว่า มีคำกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการทุจริต และพบว่าหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีคำกล่าวหา รวมจำนวน 1,739 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 44.96 ของคำกล่าวหาทั้งหมด และพบว่าประเภทของคำกล่าวหาใน 2 ลำดับแรก เป็นประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง และประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ รายละเอียดดังรูปภาพที่ 1

รูปภาพที่ 1 ร้อยละคำกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. จำแนกข้อมูลตามพื้นที่รับผิดชอบและหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา



ที่มา : ระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลสถิติย้อนหลัง 4 ปี และสถานการณ์การทุจริต ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ตามข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ช. เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกล่าวหาเรื่องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต และคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบดำเนินการมากที่สุด และเป็นข้อร้องเรียนประเภทการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุด และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในรอบปีที่ผ่านมา มีข่าวความคืบหน้าการดำเนินการกับคดีทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่สนใจของสาธารณชนหลายคดี มีข่าวศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพิพากษาลงโทษจำเลยที่ถูกกล่าวหา

ทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างหลายคดี จำเลยมีทั้งข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ และเอกชนนับสิบรายทั้งรอลงอาญาและไม่รอลงอาญา และคาดว่าหลังจากนี้ก็จะมีการตัดสินคดีปิดการจัดซื้อจัดจ้าง ออกมาให้สาธารณชนได้เห็นเพิ่มเติมอีก (สำนักข่าวอิศรา วันจันทร์ที่ 18 กันยายน 2566 เวลา 15:00 น.) ดังนั้นปัญหาการทุจริตจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการดำเนินการป้องกันการทุจริตโดยเฉพาะการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างระบบตรวจสอบการทุจริต ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้ดำเนินการไปตามความโปร่งใส เป็นธรรม และมีความยุติธรรมที่จะช่วยลดความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตในประเด็นการจัดซื้อจัดจ้างในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

4.2. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งของข้อ 22 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 โดยกำหนดว่า “...สำหรับการซื้อการจ้างโดยวิธีสอบราคา ประกวตรา และวิธีพิเศษ ให้แต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือประชาคม ที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่ซื้อหรือจ้างครั้งนั้น และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามข้อเสนอของชุมชนหรือประชาคมในเขตพื้นที่ดำเนินการ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยอย่างน้อยคณะละสองคน”

ส่วนพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีการเปิดเผยข้อมูลและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมต่อผู้สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างของประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นที่สนใจของประชาชน มีลักษณะซับซ้อน มีความเสี่ยงในการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท ขึ้นไป โดยให้มีสิทธิขอเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มจนสิ้นกระบวนการ คือตั้งแต่การกำหนด TOR จนส่งมอบงาน มีการตั้งข้อสังเกตส่งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยกำกับดูแลโดยไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรม คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบให้นำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558 เป็นต้นมา

จากการศึกษาสถิติโครงการจัดซื้อจัดจ้างในการดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรมตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่ามีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2566 เพียง 137 โครงการ และตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน

ภาครัฐ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558 นั้น ไม่มีหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณทำตามข้อตกลงคุณธรรมแต่อย่างใด

ตารางที่ 2 จำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรมตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (วงเงิน 1,000 ล้านบาทขึ้นไป)

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวนโครงการ
2558	12
2559	12
2560	18
2561	19
2562	20
2563	17
2564	17
2565	11
2566	11
รวม	137

ที่มา : เว็บไซต์กรมบัญชีกลาง

ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขในการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยความสมัครใจในฐานะของผู้สังเกตการณ์ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่มีองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น และผ่านการคัดเลือกเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ และหากเมื่อเข้าร่วมสังเกตการณ์ภาคประชาชนจะกระทำได้แต่เพียงรายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. เท่านั้น และประการหนึ่งที่มีความสำคัญคือ การกำหนดวงเงินการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ดังนั้นจึงอาจถือได้ว่า “ข้อตกลงคุณธรรม” ไม่ใช่ระบบการตรวจสอบความโปร่งใสเพื่อป้องกันการทุจริตจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง รัฐไม่สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียม ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในความโปร่งใสของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ไม่สามารถสร้างค่านิยมให้แก่ประชาชนทุกคนในการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และกระตุ้นให้รู้สึกถึงหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันสอดส่องดูแลผลประโยชน์ของสังคมร่วมกัน

5. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาแนวโน้มคำกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่าหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุด คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประเภทของข้อกล่าวหาที่รับไว้ดำเนินการอันดับแรกคือการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐาน ดังนั้น การใช้กลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง จึงมีความสำคัญในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส และสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 253 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ปัจจุบันกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีการกำหนดกลไก “ข้อตกลงคุณธรรม” ที่เน้นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม (Participation) ในการสังเกตการณ์ (Observation) ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง แล้วให้ผู้สังเกตการณ์รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะ ต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตทราบ อย่างไรก็ตามรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมแต่เพียงการสังเกตการณ์เท่านั้น ซึ่งการสังเกตการณ์นั้นมีได้ให้อำนาจแก่ประชาชนโดยตรงที่จะสามารถดำเนินการตรวจสอบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริง อีกทั้งมีข้อจำกัดในการทำข้อตกลงคุณธรรมต้องเป็นโครงการที่มีงบประมาณ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ณ ปัจจุบันยังไม่มีการนำมาตรการการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ “ข้อตกลงคุณธรรม” ไปใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุเนื่องจากวงเงินงบประมาณสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดมีมูลค่าต่ำกว่าที่ คปท. กำหนด ดังนั้น เพื่อเป็นการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงได้เสนอกระบวนการในการยกระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนได้ เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับผู้สังเกตการณ์ (Observer)

ภาคประชาชนควรมีส่วนร่วมเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ตามผลการบังคับใช้ของข้อตกลงคุณธรรมอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต มาตรา 16 - มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และหรือประกาศหลักเกณฑ์เงื่อนไขว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม

(integrity Pact) ของคณะกรรมการ ค.ป.ท. โดยเพิ่มเติมประเภทและวงเงินของโครงการที่จะจัดซื้อจัดจ้างให้ครอบคลุมทั่วถึงและได้สัดส่วนต่อความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

1.1 กำหนดวงเงินการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะให้มีวงเงินลดต่ำลงเพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ

1.2 เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ได้ในทุกระบวนการทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง

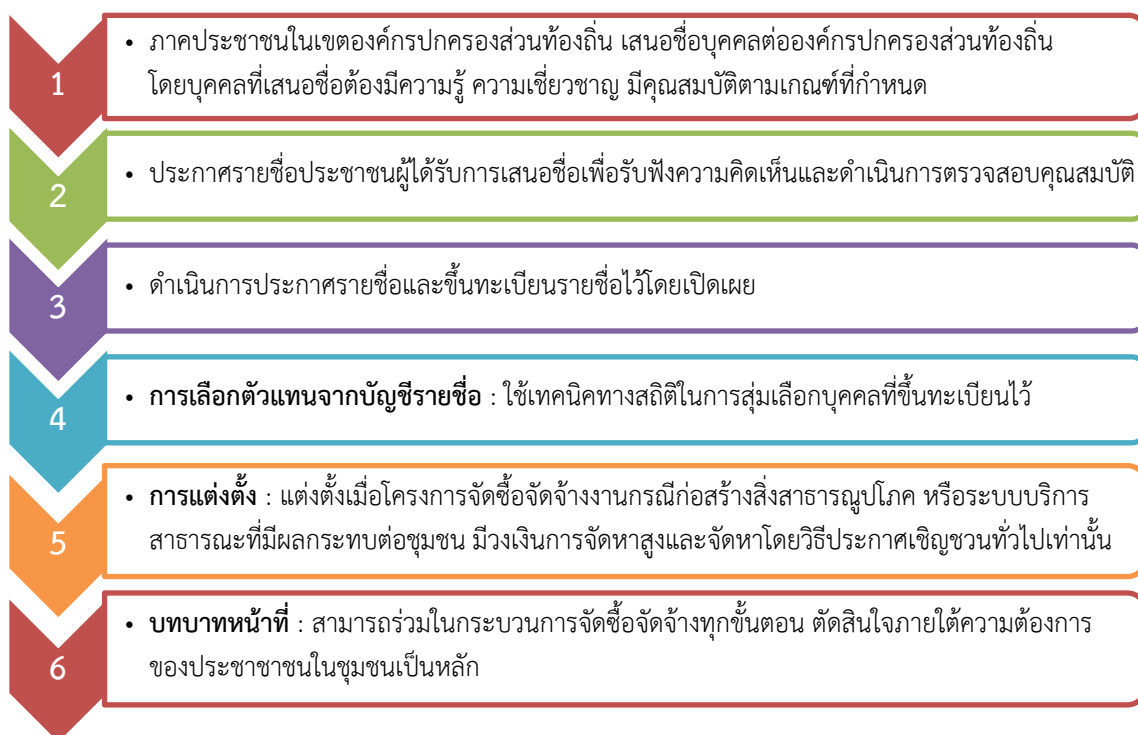
1.3 เพิ่มบทบาทให้ภาคประชาชนในฐานะผู้สังเกตการณ์ สามารถแจ้งเบาะแสกรณีหากพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของโครงการทราบเพื่อชี้แจงหรือแก้ไข และหากหน่วยงานนั้นไม่ชี้แจงหรือดำเนินการแก้ไข ให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตหรือนุกรรมการความร่วมมือการป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเพื่อดำเนินการตรวจสอบ

1.4 กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการขึ้นทะเบียนผู้สังเกตการณ์ที่มีลักษณะให้สาธารณะสามารถตรวจสอบได้

ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นภาระต่อความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรกำหนดเกณฑ์การทำข้อตกลงคุณธรรมสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะงานก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไปเท่านั้น

2. การยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับผู้ร่วมดำเนินการ (co-operator)

เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการในสัดส่วนภาคประชาชน โดยเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อให้มีอำนาจในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จึงมีแนวทางในการยกระดับให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับผู้ร่วมดำเนินการ โดยการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลภาคประชาชน ดังนี้



สำหรับการสรรหาตัวแทนภาคประชาชนใช้วิธีการสุ่มตามกระบวนการลูกขุนพลเมือง (Citizens' juries) เป็นต้นแบบ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือใหม่ในประเทศไทย โดยต้องมีการกำหนดขั้นตอนการคัดเลือกตัวแทนจากภาคประชาชนให้ชัดเจนและจัดให้มีหน่วยงานที่กำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง อาจนำมาใช้นำร่อง เป็นต้นแบบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมก่อนจะขยายผลต่อไป (สถาบันพระปกเกล้า, 2567)

5.2 ปัญหาและข้อเสนอแนะ

การเข้ามาตรกรการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสิ่งสำคัญคือ ต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นประโยชน์ของภาครัฐและประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ เช่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาชุมชนและสังคมของตน ประชาชนได้มีโอกาสที่เข้าร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจ และป้องกันปัญหาการทุจริตในภาครัฐ โดยการได้ร่วมพัฒนา ร่วมคิด และร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ กับภาครัฐได้ และยังทำให้ประชาชนได้รับโอกาสและสามารถใช้โอกาสที่ได้รับโดยการแสดงออก ซึ่งความรู้และความคิดของตน

อย่างไรก็ตาม กรณีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตยังคงมีประเด็นที่อาจเป็นปัญหา อุปสรรค และอาจเกิดผลกระทบจากการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ เช่น

(1) ปัญหาในการจัดหาเจ้าหน้าที่เพื่อให้เข้ามาดำเนินการทางกฎหมาย และเพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ ให้แก่ประชาชน เมื่อมีการใช้สิทธิในการร่วมตรวจสอบการทุจริตโดยภาคประชาชน

(2) หากเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ใดก็ได้มีสิทธิในการกล่าวหาว่ามีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกิดขึ้น กรณีนี้อาจมีปัญหากลั่นแกล้งเกิดขึ้น โดยอาจเป็นการกระทำของฝ่ายผู้ประกอบการที่ไม่ชนะการประกวดราคาซึ่งอาศัยช่องทางของกฎหมายโดยอ้างว่าเป็นการตรวจสอบจากภาคประชาชน

(3) ก่อให้เกิดอุปสรรคในกระบวนการจัดหาพัสดุซึ่งเป็นที่ต้องหยุดชะงักลงโดยจะส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะ และมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม

(4) ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริต โดยจะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการทุจริตซึ่งอาจเป็นผลทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(5) มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ต้องได้รับผลกระทบต่อการดำเนินงานในการจัดหาพัสดุ และอาจทำให้ผู้ประกอบการนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

จากปัญหาดังกล่าวคณะผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป ดังนี้

1. ควรมีกระบวนการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกสาธารณะแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับ

2. ควรมีการจัดตั้งกองทุน และจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนในกรณีประชาชนซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์ถูกฟ้องร้อง หรือได้รับความเสียหาย และเป็นค่าตอบแทนสำหรับประชาชนผู้มี ส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เช่น เงินอุดหนุนจากภาครัฐ การจ่ายภาษีให้กองทุน

3. ควรเพิ่มมาตรการการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายและความปลอดภัยแก่ภาคประชาชนผู้แจ้งเบาะแส

4. ควรศึกษาเพิ่มเติมความเป็นไปได้โดยนำกระบวนการลูกขุนพลเมืองมาเป็นแนวทางในการตรวจสอบ และป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การไต่สวนคดีทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความยอมรับในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอันมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

บรรณานุกรม

- สถาบันพระปกเกล้า. (2567). มิติสุขภาพ: ประเด็นสร้างชุมชนรอบรู้สุขภาพและพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (1999). ความหมายของธรรมาภิบาล. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี.
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2566). รายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566.
- สำนักข่าวอิศรา. (2566, กันยายน 18). ข่าวความคืบหน้าการดำเนินการกับคดีทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2567). สรุปการดำเนินงานการพัฒนาต้นแบบการบริหารรัฐกิจและการปกครองแบบพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2557). การทบทวนธรรมนูญสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2557.
- เว็บไซต์กรมบัญชีกลาง. (2566). จำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรมตามพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
- สถาบันพระปกเกล้า. (2567). สรุปการดำเนินงานการพัฒนาต้นแบบการบริหารรัฐกิจและการปกครองแบบพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.
- สำนักข่าวอิศรา. (2566). ข่าวความคืบหน้าการดำเนินการกับคดีทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- วันที่ 18 กันยายน 2566 เวลา 15:00 น.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2542). *ความหมายของธรรมาภิบาล*. ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี.
สำนักงาน ป.ป.ช. (2566). *รายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*.
ตรีเพชร (2562). *การมีส่วนร่วมของประชาชน และข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกัน
การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ*.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ – สกุล

ตำแหน่งปัจจุบัน

สถานที่ทำงาน

โทรศัพท์

โทรสาร

E-mail

วุฒิการศึกษา

- (ตั้งแต่ระดับปริญญาตรี ถึงระดับสูงสุด)
-

ประสบการณ์การทำงาน

- (เฉพาะที่สำคัญ)
-

ผลงานทางวิชาการ

- (เฉพาะที่สำคัญ)
-