

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

ธีปัติ ชูพันธ์²

บทคัดย่อ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่มีมาทุกยุคทุกสมัย ทุกถิ่น และทุกแดนเกิดขึ้นทั้งในภาคเอกชนและภาคราชการ ในส่วนของภาคราชการนั้นเกิดขึ้นทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมักปรากฏเป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันในหลายลักษณะ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การบรรจุ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ พนักงาน หรือการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อื่นๆ

ในการศึกษาในเรื่องนี้จะศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย โดยที่การศึกษาในเรื่องนี้จะศึกษาวิจัยในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการศึกษาในเรื่องนี้จะศึกษาโดยมุ่งเน้นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการไปพร้อมกันกับมาตรการอื่นๆ ที่ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายด้วย

การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นปัจจุบันนั้นมาจากสาเหตุและปัจจัยต่างๆ มากมาย ทั้งจากระบบการดำเนินงานของหน่วยงาน ที่มีช่องว่างให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่ไม่เคร่งครัด และไม่เต็มประสิทธิภาพ การละเลยไม่เอาใส่ใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ กระบวนการควบคุมตรวจสอบที่ล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์และเหตุการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก รวมทั้งการขาดคุณธรรม จริยธรรมของบุคคลที่

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ จรัส เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปภาศิริ บัวสุวรรณ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ จูติพร ลิ้มแหลมทอง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มุ่งแต่จะแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นโดยมิได้ให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น ชุมชน สังคม และประเทศชาติเป็นส่วนรวม

ในการที่จะป้องกันแก้ไขและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีคุณธรรม ไม่คิดแสวงหาประโยชน์จากการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องยึดถือกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการเป็นสำคัญในการปฏิบัติงาน และมุ่งที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและพัฒนาท้องถิ่นเป็นสำคัญ

Abstract

The issue of corrupt practices or malfeasance has prevailed for a long time in nearly everywhere. The problem occurs both in the public and private sectors.

In the government sector, the issue has appeared in the central as well as the regional levels, and also in the local level especially within the Local Administrative Organizations (LAOs). Often, there are news reports on malfeasance of different kinds by the personnel of LAOs. For example, dishonest procurement, dishonest hiring and transferring of personnel. There are also abuses of the use of power among authorities of the LAOs.

Corrupt practices existing in Thai society, both at the national and local levels, derive from many factors: from the implementation that leaves a number of loopholes; from the weak law enforcement; from the inefficient management; from the out-dated monitoring system that is left behind by the changes in the social conditions and human behavior; and from the lack of morality and ethics of those who aim only for self and group interests, neglecting local, social and national interests.

In preventing and suppressing corruption scandals taking place in LAOs, it is vital to have cooperation from all concerned. They include those working in the LAOs, must uphold ethical value. They must not seek self-interest through becoming officials of the LAOs, Moreover, they must uphold laws and order while carrying out their works. Above all, they must aim primarily to work for the benefits of their locality, and for the development of their locality and the quality of life of the local people.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นและเป็นกลไกหนึ่งในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นหลักการว่าด้วยเรื่องการเมืองการปกครองประเทศบางส่วน

ให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นนอกไปจากการบริหารราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งการส่งเสริมให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ทันทั่วถึง และสอดคล้องกับหลักการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เกิดความเข้มแข็ง ดังนั้น การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงส่งผลกระทบกับสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากที่สุดของประเทศ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวปฏิบัติงานให้เป็นไปตามภารกิจของตนอย่างซื่อสัตย์ สุจริต ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์อย่างมาก แต่หากมีการทุจริตหรือประพฤติดมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเกิดผลกระทบและความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวมอย่างมากเช่นกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และข้าราชการประจำ ที่ต้องเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทแล้วอำนาจหน้าที่ของตน ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการขยายขอบเขตภารกิจกว้างขวางเพิ่มมากขึ้น มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากขึ้น ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว เป็นต้นซึ่งภารกิจเหล่านั้นไม่ใช่เพียงแค่เป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะและกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังหมายถึงความเป็นอิสระในการตัดสินใจที่เพิ่มมากขึ้นในบทบาทที่หลากหลายด้วย โดยเป็นทั้งผู้ออกและบังคับใช้กฎหมาย ผู้จัดบริการสาธารณะ และผู้ให้เงินอุดหนุน กล่าวคือ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การออก หรือต่อไปอนุญาต การกำหนดเขตผังเมือง และการตัดสินใจให้เงินอุดหนุนหรือทำโครงการ รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นและคงอยู่ในสังคมไทยอย่างต่อเนื่องและพัฒนาเทคนิควิธีการทุจริตเพิ่มมากขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่พบปัญหาการทุจริตอยู่บ่อยครั้ง และนับว่าเป็นปัญหาสำคัญและยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากยิ่งขึ้น และแม้ว่าไทยจะมีมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางกฎหมายอยู่หลายฉบับ รวมถึงมีองค์กรต่างๆ ที่คอยกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายองค์กร เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ และผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอในฐานะผู้มี

อำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และพัฒนาเทคนิควิธีการทุจริตหรือหลบหลีกในการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอยู่เสมอ ซึ่งปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่ยังคงอยู่และยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากยิ่งขึ้น คือ ปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัญหาการทุจริตหลักๆ ที่พบเห็นอยู่บ่อยครั้งมีอยู่ 4 ประการ ได้แก่

1. ปัญหาการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรืออำนาจของผู้สั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนแปลงไป

2. ปัญหาการกีดกันผู้เข้าร่วมเสนอราคา

3. ปัญหาการทุจริตในขั้นตอนของการควบคุมงานและการตรวจรับงานจ้าง

4. ปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดราคากลาง

จากสภาพปัญหาหลักในการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้น จึงถือเป็นปัญหาที่จะต้องมีการป้องกันและแก้ไขโดยอาศัยความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น รวมถึงความร่วมมือจากภาคข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และภาคประชาชนที่ต้องร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าว เพื่อให้ปัญหาการทุจริตลดน้อยลงและหมดสิ้นไปจากสังคมไทยในที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีสมรรถสูงในการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้ได้รับประโยชน์สูงสุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติโดยรวมอย่างยั่งยืนต่อไป