

การนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษา
เพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต



นางสาวประวีณา ชะลุย

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาพัฒนศึกษา

ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ISBN 974-14-2671-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROPOSED EDUCATION STRATEGIES FOR THE DEVELOPMENT OF
COMMUNITY PROCESS IN PREVENTING CORRUPTION



Miss Praweena Chalui

สถาบันวิทยบริการ
A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Development Education

Department of Educational Policy, Management, and Leadership

Faculty of Education

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

ISBN 974-14-2671-2

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชน ในการป้องกันการทุจริต
โดย	นางสาวประวีณา ชะลุย
สาขาวิชา	พัฒนศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา รักษ์พลเมือง

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาคุษฎุบัณฑิต

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชื่นชนก โควินท์)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา รักษ์พลเมือง)

.....
(อาจารย์ ดร.อมรวิรัช นาคทรพรพ)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์)

ประวีณา ชะลุย: การนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต
(PROPOSED EDUCATION STRATEGIES FOR THE DEVELOPMENT OF COMMUNITY PROCESS
IN PREVENTING CORRUPTION) อ.ที่ปรึกษา: รศ.ดร.พทุทธ์ ศิริบรรณพิทักษ์, อ.ที่ปรึกษาร่วม: รศ.ดร.ชนิตา
รักษ์พลเมือง, 252 หน้า. ISBN. 974-14-2671-2

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต
2) เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน 3) เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษา
เพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ และการศึกษาภาคสนาม
องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง โดยวิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์เชิงลึก ตัวแทน
สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนประชาชน/กลุ่มองค์กรที่อยู่ในชุมชนของ อบต. 3 แห่ง ส่วนการ
นำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษา ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ 3 ด้าน คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันการทุจริต
ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาชุมชน และผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา ทำการวิเคราะห์เนื้อหาและวิเคราะห์จุดแข็ง
จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม แล้วนำยุทธศาสตร์ที่เสนอไปให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบและปรับปรุงแก้ไขตาม
ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ

ผลการศึกษา มีดังนี้

1. กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต มีดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ
แผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และ 3) การมีส่วนร่วม
ในกิจกรรมการพัฒนาตำบล

2. ยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชนที่มีประสิทธิภาพ มี 9 ยุทธศาสตร์ คือ 1)
ยุทธศาสตร์การร่วมเป็นภาคีการพัฒนาแบบองค์รวม 2) ยุทธศาสตร์การสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ 3) ยุทธศาสตร์การ
สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ 4) ยุทธศาสตร์การสร้างประชาคมที่มีความสามารถแยกแยะคน
ดีจากคนไม่ดี 5) ยุทธศาสตร์รวมพลังเครือข่ายภาคประชาชนป้องกันการทุจริต 6) ยุทธศาสตร์การสร้างตำบลเข้มแข็ง
พอเพียง 7) ยุทธศาสตร์การสร้างพลังภาคประชาชนผ่านการประชุมเวทีประชาคม 8) ยุทธศาสตร์การสร้างความ
คุ้มครองผู้ต่อสู้กับการทุจริต และ 9) ยุทธศาสตร์การให้การศึกษาเพื่อเสริมพลังอำนาจภาคประชาชน

3. ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต มี 4 ยุทธศาสตร์ คือ
1) ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม 2) ยุทธศาสตร์การ
รณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดี 3) ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นด้วยความโปร่งใส
และ 4) ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง

ภาควิชานโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา
สาขาวิชา พัฒนศึกษา
ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อผู้วิจัย..... *ประวีณา ชะลุย*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *พทุทธ์ ศิริบรรณพิทักษ์*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม..... *ชนิตา รักพลเมือง*.....

##4584618327 : MAJOR DEVELOPMENT EDUCATION

KEY WORD : EDUCATION STRATEGIES / COMMUNITY PROCESS / PREVENTING CORRUPTION,

PRAWEEENA CHALUI: PROPOSED EDUCATION STRATEGIES FOR THE DEVELOPMENT OF COMMUNITY PROCESS IN PREVENTING CORRUPTION: THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF.PRUET SIRIBANPITAK, Ph.D., CO-ADVISOR: ASSOC. PROF.CHANITA RUKSPOLLMUANG, Ph.D., 252 pp. ISBN: 974-14-2671-2

The objectives of this research were 1) to analyze a community process in preventing corruption of sub-district administrative organizations (SAOs); 2) to propose preventing corruption strategies based on community process; and 3) to propose education strategies for the development of community process in preventing corruption. The researcher employed qualitative methodology and field research in 3 SAOs using participatory observation, non-participatory and in-depth interview with key informants who were representatives from the SAOs as well as leaders and members of the communities. Educational strategies were proposed by means of content analysis, SWOT analysis, and interviews with expert's corruption prevention, community development and education. The proposed strategies were then re-examined by the experts.

Research findings were as follows:

1. Community process in preventing corruption requires public participation in 1) the 3-year SAO development plan; 2) procurement process; and 3) sub-district development activities.

2. Strategies for community process in corruption prevention consisted of 1) holistic participatory development strategy; 2) communication and public relations strategy; 3) environment building for interactive learning strategy; 4) strategy of building strong civic society to separate the "Good" and "Bad"; 5) strategy to synergize people network for preventing corruption; 6) strategy in developing strong sub-district and self-sufficiency; 7) strategy to empower people through community meeting; 8) strategy for the protection of the anti-corruption; and 9) education strategy to empower the community members.

3. Education strategies for developing community process in corruption prevention were 1) education strategy for civic consciousness in participatory democracy; 2) campaign and public relations strategy to promote "anti-corruption" values; 3) education strategy for local development with transparency; and 4) education strategy for strengthening the community.

Department: Educational Policy, Management, and Leadership

Field of Study: Development Education

Academic Year: 2006

Student's Signature: Praweena C.

Advisor's Signature: P. Puet

Co-advisor's Signature: Chanita R.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของคณะกรรมการวิทยานิพนธ์ทั้งห้า ท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.พทุทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิตา รัชทรัพย์เมือง อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชื่นชนก โควินท์ อาจารย์ ดร.อมรวิชัย นาครทรรพ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.สังคีต พิริยะรังสรรค์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ในการวิจัย ด้วยดีเสมอมา จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งห้าท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญจาก อบต. 3 แห่ง และผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 9 ท่าน ที่ให้ความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลและความคิดเห็นอันมีค่า และก่อให้เกิดคุณค่าแก่งานวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้าที่ให้ความอนุเคราะห์สนับสนุนทุนในการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลรัฐ อินทรทัศน์ ดร.เลขา ปิยะอัจฉริยะ ดร.ฟ้าม่วย เรืองเลิศบุญ ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อราม ที่ปรึกษาด้านระบบการศึกษา (นางสาวสุทธาสินี วัชรบูล) รองเลขาธิการสภาการศึกษา (นายณพพร สุวรรณรุจิ) คุณอุษา ชูชาติ ดร.สวัสดิ์ ภูทอง ที่ได้ให้คำแนะนำอันมีคุณค่าแก่ผู้วิจัย

ขอขอบคุณผู้ที่เป็นกำลังใจสำคัญ และให้การสนับสนุนผู้วิจัยในการศึกษาในครั้งนี้ คือ คุณสุทัศน์ สุวรรณจันทร์ คุณวิษุฒาวัฒน์ พัทธทรัพย์ คุณสมศรี กิจชนะพานิช คุณชนิษฐา อินทรศักดิ์ เพื่อนๆ พี่ๆ และน้องๆ ชาว สกศ. และชาวพัฒนศึกษาทุกคนที่ได้ให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยในการทำวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด และขอขอบคุณคุณพ่อประโด คุณแม่เบ็ญจวรรณ ชะลุย พี่เนตรนภา ชื่นตา ที่เป็นแรงใจในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
ขอบเขตของการวิจัย.....	6
ข้อจำกัดของการวิจัย	7
ข้อตกลงเบื้องต้น	7
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต.....	9
ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการชุมชน.....	35
ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม	48
ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์.....	54
ตอนที่ 5 การปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล.....	59
ตอนที่ 6 ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม.....	74
ตอนที่ 7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	77
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	83
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	88
1. การศึกษาภาคสนาม (Field Research) องค์การบริหารส่วนตำบล	88
1.1 การศึกษาภาคสนาม	88
1.2 พื้นที่ศึกษา	88
1.3 ผู้ให้ข้อมูล.....	89

1.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	90
1.5 ระยะเวลาที่ศึกษา	91
1.6 วิธีดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล	91
1.7 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	92
1.8 การตรวจสอบข้อมูล	92
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้เชี่ยวชาญ	93
2.1 กำหนดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ.....	93
2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	94
2.3 ระยะเวลาที่ศึกษา	94
2.4 วิธีดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล	94
2.5 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	95
2.6 การตรวจสอบผลการวิจัย	95
4 กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล	96
ตอนที่ 1 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช.....	96
ตอนที่ 2 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลตะพง	121
ตอนที่ 3 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ.....	147
ตอนที่ 4 สรุปกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตและปัจจัยสำคัญของ กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตจากกรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง	174
5 การนำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกัน การทุจริต	193
ตอนที่ 1 การนำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน.....	193
ตอนที่ 2 การนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชน ในการป้องกันการทุจริต	206
6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	217
สรุปผลการวิจัย	218
อภิปรายผล	230
ข้อเสนอแนะ	240
รายการอ้างอิง.....	243
ภาคผนวก	249
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	252

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1	แสดงจำนวนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษา.....	90
ตารางที่ 4.1	รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช	101
ตารางที่ 4.2	รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง.....	125
ตารางที่ 4.3	แสดงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ.....	151
ตารางที่ 5.1	การวิเคราะห์ SWOT กระบวนการชุมชน/การตรวจสอบทุจริต ภาคประชาชนใน อบต.....	189
ตารางที่ 5.2	การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคามของการศึกษาเพื่อพัฒนา กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต	210

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 2.1 กระบวนการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Process of participatory democracy)	57
ภาพที่ 2.2 กระบวนการของกลยุทธ์	60
ภาพที่ 4.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช	100
ภาพที่ 4.2 ปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช	120
ภาพที่ 4.3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง.....	125
ภาพที่ 4.4 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนส่งผลให้อบต.ไปรุ่งใส	140
ภาพที่ 4.5 การมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน.....	144
ภาพที่ 4.6 แสดงปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชนของตำบลตะพง.....	146
ภาพที่ 4.7 โครงสร้างการบริหารงานของ อบต.ห้วยกะปิ	151
ภาพที่ 4.8 คุณลักษณะของผู้นำที่มีผลต่อการป้องกันการทุจริต.....	172
ภาพที่ 4.9 ปัจจัยสำคัญของการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชนของ อบต.ห้วยกะปิ	173
ภาพที่ 4.10 กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล.....	182
ภาพที่ 4.11 สรุปปัจจัยสำคัญของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตใน อบต.....	186

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชัน เกิดขึ้นทุกยุคทุกสมัย เป็นปัญหาร้ายแรงที่ฝังรากลึกในทุกหน่วยของสังคมไทย ทั้งในระบบการเมือง ระบบราชการ ตลอดจนภาคธุรกิจเอกชน คอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ปกครองที่ขัดกับกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่หรือสิ่งที่สังคมคาดหวัง คอร์รัปชันมิใช่ปรากฏการณ์สมัยใหม่ หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคโบราณเรื่อยมาจนกระทั่งถึงยุคปัจจุบัน คอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่มั่นคงถาวรของชนชั้นปกครองที่สามารถผ่านยุคสมัยที่มีความแตกต่างทางด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ จากยุคทาส ยุคศักดินา ยุคเสรีนิยม จนกระทั่งถึงยุคทุนนิยม และความแตกต่างทางการเมืองการปกครอง จากระบบราชาธิปไตย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งถึงระบอบประชาธิปไตย นานนับเป็นเวลาหลายพันปี โดยไม่เสื่อมสลายไปตามกาลเวลา (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549: 72)

คอร์รัปชันทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทางการเมือง เพราะทุกคนมุ่งแสวงหาผลประโยชน์เข้าสู่ตัวเอง ทำให้มีการออกกฎหมาย/ไม่ออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือกลุ่มของตน เกิดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาคภายในชาติและการคอร์รัปชันเป็นข้ออ้างสำคัญของการปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้พัฒนาการทางการเมืองต้องสะดุดลง

การคอร์รัปชันมีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยกลไกต่างๆ เช่น การลงทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศลดน้อยลง การชะงักงันของการพัฒนาองค์กรธุรกิจ และการเติบโตของเศรษฐกิจจนอกระบบ กระจายสาธาณณะ การลงทุนที่ผิดพลาดและความเสื่อมโทรมของโครงสร้างพื้นฐาน การลดลงของรายได้ของรัฐและการขาดหลักนิติธรรม การมีระบบราชการรวมศูนย์ มีการบริหารจัดการที่ไม่โปร่งใส

การคอร์รัปชันมีผลต่อการพัฒนาทางการเมือง ทำให้ข้าราชการหมดที่ติง่าลั้งใจ และขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน ระบบอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพ้องในระบบราชการขัดขวางการได้มาซึ่งข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เจ้าพนักงานหย่อนสมรรถภาพ เพราะทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาล้วนคอร์รัปชัน การบริหารงานไม่มีการปกครองบังคับบัญชาที่ดีก็จะเกิดความล้มเหลวในที่สุด

การคอร์รัปชันในปัจจุบันมีการพัฒนาให้มีความแนบเนียนมากยิ่งขึ้น โดยมีการบูรณาการคอร์รัปชันข้ามหน่วยงาน ข้ามโครงการ ในลักษณะการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ (Integrative corruption) ซึ่งหมายถึงการคอร์รัปชันแบบครบวงจร หรือคอร์รัปชันที่ครบถ้วนทุกรูปแบบที่

ครอบคลุมการคอร์รัปชันทุกช่องทางที่สามารถทำได้ คือ การคอร์รัปชันในทางเศรษฐกิจ ในทางธุรกิจ ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในทางการเมือง (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549: 4)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีความห่วงใยต่อปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง ทรงเห็นว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะนำอันตรายมาสู่ประเทศไทย ทรงเรียกร้องให้ยุติการทุจริต ดังพระราชดำรัสที่พระราชทานแก่คณะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในโอกาสเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2546 (<http://www.fact.or.th> วันที่ 5 พฤศจิกายน 2547) ดังนี้

“...ถ้าทุจริตแม้แต่นิดเดียว ก็ขอแข่งให้มีอันเป็นไป พุดอย่างนี้หยาบคาย แต่ว่าขอให้มีส่วนเป็นไป แต่ถ้าไม่ทุจริต สุจริต และมีความตั้งใจมุ่งมั่นสร้างความเจริญ ก็ขอให้ต่ออายุ ได้ถึง 100 ปี ส่วนคนไหนที่มีอายุมากแล้ว ขอให้แข็งแรง ความสุจริตจะทำให้ประเทศไทยรอดพ้นอันตราย...”

“...ภายใน 10 ปี เมืองไทยน่าจะเจริญ ข้อสำคัญคือต้องหยุดการทุจริตให้สำเร็จและไม่ทุจริตเสียเอง...”

คอร์รัปชันทำให้สังคมเสื่อมโทรม เพราะสังคมเต็มไปด้วยความเห็นแก่ตัว ขัดแย้ง เกิดความเลื่อมทราวมทางจิตใจ ขาดมาตรฐานอันดีงามของสังคม ทำให้ผู้ที่ยากจนไร้ความหมาย ส่วนคนรวยและผู้ที่มีอภิสิทธิ์ได้รับประโยชน์มากขึ้น ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม หากค่านิยมในการทุจริตคอร์รัปชันได้แทรกซึมไปในวงการศึกษาจะทำให้เยาวชนได้รับค่านิยมที่ผิด การที่กลุ่มเยาวชนซึ่งเป็นอนาคตของชาติ ได้พบเห็นพฤติกรรมคอร์รัปชันตลอดเวลาจนเกิดความซาชิน ทำให้มีทัศนคติที่น่าเป็นห่วง คือ ทัศนคติที่ว่าใครๆ ก็ทำผิดกฎหมายเพียงแต่ไม่ถูกจับได้ คนซื้อสัตย์เกินไปก็ถูกคนอื่นเอาเปรียบ “ซื้อกินไม่หมด คดกินไม่นาน” เป็นเรื่องล้าสมัย คอร์รัปชันเป็นเรื่องของ “ผู้ให้และผู้รับ” คนอื่นในสังคมไม่น่าจะได้รับความเสียหาย การให้ค่าตอบแทนเล็กๆ น้อยๆ แก่ข้าราชการไม่ใช่เรื่องเสียหาย ตลอดจนทัศนคติที่ว่า โกงได้บ้างแต่ต้องมีผลงานและทำประโยชน์ให้สังคม ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นทัศนคติในเชิงลบของเยาวชนที่ควรได้รับการแก้ไข (พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ, 2547) ทัศนคติดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางสังคมของประเทศ เพราะเยาวชนจะต้องเติบโตเป็นคนรุ่นใหม่ ให้มีปริมาณของน้ำใหม่ น้ำดีมาชำระล้างน้ำเก่าที่สกปรก การทุจริตคอร์รัปชันนี้ เมื่อเกิดขึ้นแล้วถ้าไม่รีบป้องกันหรือแก้ไขในทันทีจะขยายผลเร็วมาก ในที่สุดก็จะกลายเป็นการปฏิบัติหรือเป็นพฤติกรรมที่ทุกคนสามารถเลียนแบบได้ (อานันท์ ปันยารชุน, 2544; สุเมธ ตันติเวชกุล, 2547)

การทุจริตคอร์รัปชันนั้น เกิดขึ้นได้ในทุกระดับ และทุกภาคส่วนของสังคม แต่ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภาคราชการทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับจากปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป ที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่และงบประมาณไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 30 (4) ให้มีการจัดสรรภาษีและอากร

เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วง พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ซึ่งเป็นงบประมาณจำนวนมหาศาล ทำให้การทุจริตคอร์รัปชันกระจายไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาสำคัญ ดังข้อมูลจากการสำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของ อบต. ที่เกิดขึ้น เฉพาะที่มีการร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538-2543 มีทั้งสิ้น 156 ราย เรื่องที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นกรณีจัดซื้อจัดจ้างถึงร้อยละ 60.90 และในจำนวนผู้ถูกร้องเรียนพบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 60.26 เป็นประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหาร อบต. ซึ่งใกล้เคียงกับสถิติการร้องเรียนของ อบต. ที่กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครองรวบรวมไว้เป็นสถิติระหว่างเดือนมกราคม 2540 ถึง 30 มิถุนายน 2543 พบว่ามีการร้องเรียนประธานกรรมการบริหาร อบต. ถึงร้อยละ 71.66 (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2546) จากสถิติดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2546 มีทั้งสิ้น 2,567 ราย นอกจากนี้ ยังมีสถิติการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2546)

ดังนั้น การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดชิดประชาชนมากที่สุด มีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการ รวมถึงการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ ตามขอบเขตที่พระราชบัญญัติการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดไว้

องค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่ง อบต. ควรต้องยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่ดีอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยที่ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ กำกับดูแล ตรวจสอบ ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานกิจกรรมของ อบต. อย่างเต็มที่ และ อบต. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบต. ในการเสนอปัญหา ความต้องการพัฒนา ตลอดจนการไปเลือกคนดีไปปกครองบ้านเมืองในระดับท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และหากมีการทุจริตเกิดขึ้นในอบต. ประชาชนสามารถรวมตัวกันเพื่อร่วมถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ออกจากตำแหน่งได้ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินงานต่างๆ ก็จะทำให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่ผลิตขึ้นมาในท้องถิ่น สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีผลให้การดำเนินงานต่างๆ ของตำบลเป็นไปด้วยความโปร่งใส ไม่มีปัญหาการทุจริตเกิดขึ้น

การป้องกันการทุจริตนั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายประการในการป้องกันและแก้ไข จะใช้ตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียวคงไม่สำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งสำคัญที่สุดในการป้องกันการทุจริตคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายมาตรา โดยเฉพาะมาตรา 76 บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

ดังนั้น ประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องรู้สิทธิ หน้าที่ของตน ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน โดยประชาชน ต้องเข้ามามีส่วนร่วมตามแนวทางของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้มิได้หมายความว่าเพียงการออกไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่หมายรวมถึงประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการนำเสนอข้อมูลที่มีความถูกต้องครบถ้วน ละเอียดและชัดเจน ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบ (นวลน้อย ตริรัตน์, 2545)

จากแนวคิดของนักคิด นักวิชาการของไทย ทำให้ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ควรให้ความสำคัญกับชุมชน ภาคประชาสังคม ดังที่ ธีรยุทธ บุญมี และ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ให้ความเห็นว่า การแก้ไขปัญหาพื้นฐานสังคม ควรให้ความสำคัญกับ “พลังที่สาม” หรือพลังของสังคม ถ้าสังคมโดยรวมเข้มแข็ง นักธุรกิจ นักวิชาชีพ นักศึกษา ชาวบ้าน ร่วมแรงร่วมใจกัน ปัญหาต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานก็จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ สังคมเข้มแข็งจะมีลักษณะของกระจายพลังทางสังคมของคนที่มาหลากหลายอาชีพ และทุกภูมิภาคของประเทศ และ ประเวศ วะสี ได้เสนอแนวคิดของชุมชนประชาสังคมว่า ในสภาพของสังคมไทยปัจจุบัน ภาคส่วนหลัก (Sectors) ของสังคมที่มีความเข้มแข็ง และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างมากคือ ภาครัฐ หรือ “รัฐานุภาพ” และภาคธุรกิจเอกชนหรือ “ธนาานุภาพ” ซึ่งปรากฏการณ์นี้ส่งผลทำให้สังคมขาดดุลยภาพและเกิดความล้มเหลวในการพัฒนาของฝ่ายประชาชนหรือภาคสังคม ซึ่งเรียกว่า “สังคมานุภาพ” ดังนั้น จึงเสนอถึงการเกื้อหนุนให้ภาคประชาชนหรือสังคมมีความเข้มแข็งและเกิดดุลยภาพทางสังคมขึ้นที่เรียกว่า “สังคมสมานุภาพ” ต้องพัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งที่ชุมชน (Community Strengthening) การที่ประชาสังคมเข้มแข็ง ต้องมีรากฐานที่เกิดจากการมีชุมชนที่หลากหลายและเข้มแข็งด้วย (ประเวศ วะสี, 2539)

นอกจากนี้ สังคมไทยเป็นสังคมที่สามารถรวมใจ ร่วมคิด ร่วมบริหารจัดการ ร่วมประเมินและร่วมภูมิใจในความสำเร็จ ในทุกระดับตั้งแต่ครอบครัว สถานศึกษา องค์กร ชุมชน ท้องถิ่น จังหวัด จนถึงระดับประเทศ กลุ่มและองค์กรต่างๆ มีการบริหารจัดการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย เคลื่อนไหวไปด้วยกันอย่างเหมาะสม เป็นประโยชน์และสร้างความเจริญแก่ทุกภาคส่วน กล่าวคือ หมู่บ้าน ชุมชน ร่วมใจกันคิด ร่วมกันจัดตั้งให้มีกลุ่มการเงิน สหกรณ์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน ธนาคารหมู่บ้าน หรือกลุ่มสัจจะ บริหารจัดการดี โดยยึดหลักซื่อสัตย์ เสียสละ รับผิดชอบ เห็นอกเห็นใจ ใฝ่หาใจ มีคุณธรรม โปร่งใส พัฒนาศักยภาพสมาชิกในการจัดการและควบคุมการเงินตนเอง สร้างพลังกลุ่มจากจิตสำนึกที่ถูกต้อง มีคุณธรรมอันมั่นคง มุ่งสู่การพึ่งพาช่วยเหลือกันเอง เพื่อพัฒนาคน พัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาสังคมให้มั่นคงและยั่งยืน เชื่อมโยงกลุ่มต่างๆ ได้แก่ กลุ่มสวัสดิการสังคม กลุ่มการเงิน กลุ่มอาชีพ กลุ่มแก้ปัญหาสังคม กลุ่มสิ่งแวดล้อม โดยการบริหารจัดการแบบรัฐรักสามัคคี (สุเมธ ตันติเวชกุล, 2547) เป็นการสร้างพลังและภูมิคุ้มกันให้เกิดขึ้นในชุมชน และประเทศชาติ เป็นการร่วมกันพัฒนา เพื่อสร้างสังคม ชุมชนให้น่าอยู่ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

ดังนั้น จึงมีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 เป็นยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ด้วยฐานความเชื่อที่ว่า การรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งของคนในชุมชน นอกจากจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ยากและสลับซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนที่มีความเป็นองค์รวมเกี่ยวพันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ต้องอาศัยชุมชนที่เข้มแข็งเป็นเสาหลักในการร่วมมือร่วมใจดำเนินการให้หลุดพ้นจากความยากจนตลอดไปแล้วยังช่วยให้ชุมชนสามารถพัฒนาอนาคตของชุมชนได้อีกด้วย (สศช., 2550: 65) รวมทั้งจะสามารถแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในการปกครองระดับท้องถิ่นและขยายวงกว้างออกไปในระดับชาติได้อีกด้วย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นไปที่กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กที่สุด มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนใช้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเวทีฝึกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และด้วยความสำคัญในการป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีสถิติการร้องเรียนการทุจริตมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นแล้ว ประกอบกับการที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตโดยการรวมตัวกันของชาวบ้าน กลุ่มองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนมาร่วมกันป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย ทั้งยังมีกฎหมายรองรับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐอีกด้วย

ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษากระบวนการที่ชุมชนในการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของ ว่ามีกิจกรรม วิธีการต่างๆ อย่างไรบ้าง สามารถ

นำมาเสนอเป็นยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตโดยใช้กระบวนการชุมชนได้หรือไม่ อย่างไร และหากจะพัฒนาให้กระบวนการชุมชนป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะมียุทธศาสตร์ในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ชุมชนเกิดทักษะในการป้องกันการทุจริตได้สำเร็จว่ามีแนวทางหรือยุทธศาสตร์อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศชาติมีประสิทธิภาพ นำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต
2. เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน
3. เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต เป็นการศึกษากระบวนการที่มีประสิทธิภาพของชุมชน ในการที่สามารถป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 แห่ง ได้แก่

1) องค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช เป็น อบต. ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนนทบุรีที่มีสถิติการร้องเรียนเรื่องการทุจริตมาก

2) องค์การบริหารส่วนตำบลตะพง เป็น อบต. ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดระยองที่มีสถิติการร้องเรียนเรื่องการทุจริตน้อย

3) องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี เป็น อบต. ที่ถือว่าเป็นกรณีศึกษาที่ได้รับรางวัลธรรมมาภิบาล ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม จากสถาบันพระปกเกล้า

2. สถิติการร้องเรียนเรื่องทุจริต ผู้วิจัยใช้ข้อมูลสถิติการร้องเรียนจากสำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ประกอบการพิจารณาเลือกพื้นที่ศึกษา และการแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญในการทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล มาใช้เป็นเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ศึกษาในครั้งนี้

3. สถิติในการร้องเรียนการทุจริตที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มิได้หมายความว่า จะมีหรือไม่มี การทุจริตเกิดขึ้น เพราะเป็นแต่เพียงข้อมูลการร้องเรียนเท่านั้น ยังมีได้ตัดสินใจว่ากรณีการร้องเรียนนั้นๆ มีมูลหรือไม่มีมูล

ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากวิจัยในครั้งนี้ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตภาคประชาชน การหาข้อมูลเกี่ยวกับการทำทุจริตนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะการทุจริตเป็นเรื่องปกปิด เป็นความลับ จึงอาจทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลมาไม่ครบถ้วน

ข้อตกลงเบื้องต้น

กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตของการวิจัยนี้ ได้รวบรวมจากกรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง การค้นพบกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต อาจจะไม่แตกต่างกันไปตามแต่ละบริบทของพื้นที่ จึงอาจจะไม่สามารถสรุปไปยังพื้นที่อื่นได้

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

กระบวนการชุมชน หมายถึง กิจกรรม เหตุการณ์ ของคนในชุมชนที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์คือการร่วมกันพัฒนาตำบลและการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษา

การทุจริต หมายถึง การกระทำที่ขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกระทำของทั้งสามฝ่าย ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเอง พวกพ้อง ได้ประโยชน์ แต่ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ และขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง หน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน และฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เพื่อทำหน้าที่ 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ 3) รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

แผนพัฒนา 3 ปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่วางแผนให้ครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี โดยมีการทบทวนปรับปรุงแผนทุกปี

เวทีประชาคม หมายถึง การจัดเวทีการประชุมประชาคมของประชาชนที่อาศัยอยู่ใน ชุมชนมาร่วมประชุมเพื่อร่วมรับรู้ รับฟัง ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวางแผน และร่วมตัดสินใจต่อ ประเด็นต่างๆ ในที่ประชุม

ประชาคม หมายถึง ผู้แทนที่คนในชุมชนเลือกขึ้นมา เป็นตำแหน่งหนึ่งที่มีหน้าที่ในการ เชื่อมต่อระหว่างประชาชนในหมู่บ้านกับ อบต. โดยที่ประชาคมหมู่บ้านเลือกมาจากประชาชนใน หมู่บ้าน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนในหมู่บ้าน สามารถดำรงตำแหน่งไปจนกว่าจะลาออก ส่วน ประชาคมตำบลเลือกมาจากประชาคมหมู่บ้าน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนระดับตำบล ประธาน ประชาคมหมู่บ้านคัดเลือกจากผู้แทนประชาคมหมู่บ้าน ส่วนประธานของประชาคมตำบล คือ นายก อบต. โครงสร้างนี้จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย

ยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน หมายถึง แนวทางหรือ มาตรการที่ผ่านการคิดอย่างรอบคอบว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดในการป้องกันการทุจริตโดย กระบวนการชุมชน

ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต หมายถึง แนวทางหรือมาตรการที่ผ่านการคิดอย่างรอบคอบว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ สร้างความตระหนักและทัศนคติ แก่ประชาชนเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต เพื่อให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ซึ่งเป็นกระบวนการที่ เกิดขึ้นจริงในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง
- 2) ได้แนวทางในการพัฒนากระบวนการชุมชนให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต ได้ดียิ่งขึ้นต่อไป
- 3) สามารถนำผลจากการนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนใน การป้องกันการทุจริต โดยใช้ยุทธศาสตร์การศึกษาตลอดชีวิตที่มุ่งไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ ชุมชน เข้มแข็งแบบองค์รวม เพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่ปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชันต่อไป

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ เป็นการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นกรอบความคิดในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งออกเป็น 7 ตอน ดังนี้

- ตอนที่ 1 แนวคิดของการทุจริตคอร์รัปชัน
 - ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการชุมชน ประชาสังคม และชุมชนเข้มแข็ง
 - ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
 - ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์การศึกษา
 - ตอนที่ 5 การปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล
 - ตอนที่ 6 ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม
 - ตอนที่ 7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตอนที่ 1 แนวคิดของการทุจริตคอร์รัปชัน

1. การทุจริตคอร์รัปชัน

1.1 ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน

การนิยามความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นสิ่งสำคัญมากในการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน เพราะการนิยามที่ดีจะช่วยให้เกิดความชัดเจนว่าพฤติกรรมลักษณะใดเข้าข่ายการทุจริตคอร์รัปชัน และคำสำคัญที่ใช้ในการศึกษาเรื่องนี้มีจำนวนมาก แต่ศัพท์ที่ใช้บ่อยที่สุดและน่าที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายให้ตรงกัน คือ การทุจริต การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการคอร์รัปชัน ซึ่งทั้งสามคำนี้มีความหมายเดียวกัน

นิยามของคำว่า “คอร์รัปชัน” มีอยู่มากมาย หากพิจารณาในแง่ของผู้กระทำการคอร์รัปชัน จากผลประโยชน์สาธารณะ อาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ การคอร์รัปชันโดยข้าราชการ การคอร์รัปชันของฝ่ายนักการเมือง และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเอกชน

การคอร์รัปชันโดยข้าราชการ (Administrative หรือ Bureaucratic Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเงิน ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ

การคอร์รัปชันของฝ่ายนักการเมือง (Political Corruption) หมายถึง การใช้หน่วยงานราชการโดยนักการเมือง เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะ

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเอกชน หรือการคอร์รัปชันที่เกิดกับโครงสร้าง (Structural Corruption) ในความหมายนี้มีความซับซ้อนกว่าทั้ง 2 นิยามข้างต้น ยังไม่อาจเอาผิดตามกฎหมาย แต่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะเข้าสู่กลุ่มของผู้แสวงหาผลประโยชน์ มีลักษณะคล้ายกับการ “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” ที่หมายถึง การที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจโครงการหรือดำเนินนโยบายใดแล้ว ต่อมาส่งผลให้ตนเองหรือพวกพ้องได้รับประโยชน์โดยไม่อาจเอาผิดตามกฎหมายได้ การคอร์รัปชันแบบนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการคอร์รัปชันที่เกิดจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of interest)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ได้นิยามความหมายของ การทุจริต ว่าหมายถึง “การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

“การซื้อราษฎร์” คือ การเรียกเอาเงินหรืออามิสสินจ้างอย่างอื่นจากราษฎรเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้สินบน “การบังหลวง” คือ การที่เจ้าพนักงานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้จะเป็นไปโดยสมคบกับราษฎร์เบียดบังผลประโยชน์นั้นหรือไม่ก็ตาม เช่น ราษฎร์ต้องเสียภาษีมาก เจ้าพนักงานก็สมคบกับราษฎร์เพื่อให้เสียภาษีน้อย โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นสินบน หรืออาจหมายถึงการที่เจ้าพนักงานเบียดบังยกยกผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่มีราษฎร์เข้ามาเกี่ยวข้องก็ได้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539)

การคอร์รัปชัน ความหมายของการคอร์รัปชันที่แพร่หลายมากที่สุด คือ “การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (Gray Kaufmann, 1998; Jayawickrama, 1998; Bardhan, 1997) ซึ่งรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยที่ไม่มีฝ่ายอื่นเกี่ยวข้อง เช่น การยกยอกเงินของรัฐ การใช้ทรัพย์สินของรัฐนอกเวลาราชการ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งเลื่อนขั้นให้แก่ผู้ที่เป็นเครือญาติหรือเพื่อนฝูง และคอร์รัปชันที่เกิดจากการประสานผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับภาคธุรกิจหรือประชาชนทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้สิทธิพิเศษหรือข้อยกเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐโดยมีค่าตอบแทนในรูปของเงินใต้โต๊ะ หรือค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นต้น

สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549) ได้สำรวจพรมแดนแห่งความรู้เรื่องคอร์รัปชันในหนังสือทฤษฎีคอร์รัปชัน เพื่อแสดงให้เห็นการถกเถียงนิยามความหมายของการคอร์รัปชันจากหลากหลายสำนักคิด เพื่อเป็นเครื่องมือทางวิชาการสำหรับนักศึกษา นักวิชาการ สื่อมวลชน และผู้สนใจทั่วไปใช้ทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกล่าวว่า แนวทางการให้คำนิยามหรือให้ความหมายของคำว่าคอร์รัปชัน มีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งในตอนเริ่มแรกสุดการนิยามคอร์รัปชันมุ่งไปอธิบายที่พฤติกรรมที่เบี่ยงเบนหรือขาดความซื่อสัตย์สุจริตของตัวผู้ปกครอง (เช่น Philosopher King กษัตริย์ และขุนนาง) ดังที่อริสโตเติลและมองเตสกีเออร์ มองผู้ปกครองที่ฉ้อฉลในระบอบราชาธิปไตย

ในระยะต่อมาการนิยามของคอร์รัปชันมีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อระบบทุนนิยม (Capitalism) ระบบราชการสมัยใหม่ (Modern bureaucracy) และระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมานักวิชาการได้สร้างนิยามของการคอร์รัปชันโดยอิงกับสถาบันทางการเมือง และหน่วยราชการที่มีบุคคลสาธารณะ (Public persons) เข้ามาบริหารจัดการรัฐแทนที่การปกครองแบบราชาธิปไตย ภายใต้ระบบการเมืองและราชการสมัยใหม่ บุคคลสาธารณะประกอบด้วยบุคคลสองกลุ่มคือกลุ่มนักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง และกลุ่มข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนประจำจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นนิยามของคำว่าคอร์รัปชันในยุคใหม่จึงถูกผูกโยงเข้ากับพฤติกรรมการใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายไปในทางที่ผิดของบุคคลสาธารณะสองกลุ่มนี้

ในปัจจุบันธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่จำนวนมาก (ทั้งที่เป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์และนอกตลาด) ได้เพิกเฉยและกระทำการที่ขัดต่อกฎหมายที่เป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม ฯลฯ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสังคมและผู้บริโภคอย่างกว้างขวาง จึงได้มีการนิยามความหมายของคอร์รัปชันในปัจจุบันจึงครอบคลุมปริมาณพลทางด้านการเมือง ราชการและธุรกิจเอกชนด้วย

สำหรับในภาคการเมืองและภาคราชการมีการให้คำนิยามของคำว่าคอร์รัปชันโดยนักวิชาการสำนักคิดต่างๆ เป็นจำนวนมาก แต่ไฮเดนไฮเมอร์ (Heidenheimer) เป็นนักวิชาการคนแรกที่รวบรวมนิยามของคอร์รัปชันทั้งหมดที่มีอยู่ และนำมาจำแนกออกเป็นสามกลุ่มคือ กลุ่มแรกให้ความหมายของคอร์รัปชันโดยโยงกับแนวความคิดเรื่องหน้าที่ของหน่วยราชการสมัยใหม่ กลุ่มที่สอง โยงความหมายของคอร์รัปชันกับแนวความคิดเรื่องอุปสงค์ อุปทานและการแลกเปลี่ยน หรือใช้นิยามของตลาดเป็นศูนย์กลาง และกลุ่มสุดท้าย ซึ่งเป็นนิยามที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันมากที่สุดคือ โยงความหมายของคอร์รัปชันเข้ากับผลประโยชน์ของประชาชน

อย่างไรก็ดี กอร์ทาและฟอเรล (Gorta and Forell) เห็นว่าอาจจะจัดนิยามของคอร์รัปชันออกเป็นสามกลุ่มที่แตกต่างจากไฮเดนไฮเมอร์ได้ ทั้งสองเสนอว่ากลุ่มแรกนิยมใช้นิยามตามตัวบท

กฎหมาย กลุ่มที่สองใช้ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งและกลุ่มสุดท้ายใช้ความเห็นหรือทัศนคติของประชาชนเป็นที่ตั้ง

จากการพิจารณาความหมายของคอร์รัปชันที่ไฮเดนไฮเมอร์ และกอร์ทากับฟอเรลรวบรวมไว้ทั้งหมด พบว่ามีบางประเด็นที่เหลื่อมซ้อนกันอยู่แต่ที่วงวิชาการให้ความสำคัญสูงสุดก็คือ ความหมายของคอร์รัปชันที่ถูกผูกโยงกับผลประโยชน์ของประชาชน และบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการสมัยใหม่

นอกจากนี้ สังคิต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่านิยามทั้งสองประการข้างต้นมีมิติสามประการที่แฝงฝังอยู่ภายในที่สมควรแก่การกล่าวถึงคือ มิติทางด้านอำนาจและหน้าที่ มิติทางด้านคุณธรรมและจริยธรรม และมิติทางการกระทำหรือกระบวนการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะ

มิติที่หนึ่ง คอร์รัปชันเป็นการพิจารณาโดยการไข่มุมมองในเรื่องของการใช้อำนาจ (Authority) และหน้าที่ (Function) ตามกฎหมายของบุคคลสาธารณะไปในทางที่ผิด กล่าวคือพิจารณาว่าบุคคลสาธารณะมีการกระทำที่มุ่งไปแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นด้านเงินทอง สถานภาพหรือการละเมิดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้แก่ตัวเอง สมาชิกในครอบครัวหรือสมัครพรรคพวก โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของอำนาจตามกฎหมายที่ได้รับมอบหมายเป็นเครื่องมือ

มิติที่สอง คอร์รัปชันเป็นการพิจารณาจากมิติทางด้านคุณธรรม (Moral) หรือ จริยธรรม (Ethic) จากการกระทำของบุคคลสาธารณะ กล่าวคือ การกระทำหนึ่งๆ ของบุคคลสาธารณะอาจจะไม่ผิดกฎหมายหรือไม่เข้าข่ายการกระทำผิดตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ แต่หากขัดกับหลักคุณธรรม หรือหลักจริยธรรม หรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ทุจริตเช่นเดียวกัน

มิติที่สาม คอร์รัปชันเป็นการพิจารณาจากมุมมองด้านการกระทำหรือกระบวนการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะว่าได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสังคมหรือผลประโยชน์ของประชาชนหรือไม่ กล่าวคือการกระทำหรือการตัดสินใจทางด้านนโยบายของบุคคลสาธารณะในบางครั้งอาจไม่ผิดกฎหมาย แต่อาจเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐโดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมหรือโดยขาดความสมเหตุสมผลทางด้านเศรษฐกิจ (Economic rationality) หรือเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างหมดเปลืองไปโดยเปล่าประโยชน์ หรือโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะติดตามมา ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ประชาชนหรือสังคมต้องเป็นฝ่ายสูญเสียผลประโยชน์เพราะต้องแบกรับภาระภาษีและต้นทุนในการดำเนินชีวิตที่แพงขึ้นกว่าเดิมโดยไม่จำเป็น อาจสรุปได้ว่ากรกระทำหรือพฤติกรรมใดๆ ของบุคคลสาธารณะที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ภายในมิติใดมิติหนึ่งของการคอร์รัปชันที่กล่าวถึงข้างต้นก็ถือกันว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น

จากบทสรุปดังกล่าว สังคิต พิริยะรังสรรค์ จึงได้ให้นิยามของการคอร์รัปชันไว้ว่า หมายถึงกระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ครอบครัว วงศาคณาญาติ

พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมาย สถานะในระบบราชการหรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสิ่งตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ (ที่จะต้องตัดสินปัญหาหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม) ขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น

หากพิจารณาจากวิวัฒนาการของคอร์รัปชันและความหมายของการคอร์รัปชัน ก็ยากที่จะนำความหมายของคอร์รัปชันในสังคมหนึ่งไปใช้กับอีกสังคมหนึ่งซึ่งมีระดับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองที่แตกต่างกันอย่างง่าย ๆ เพราะคอร์รัปชันมีความหมายทั้งในลักษณะที่เป็นท้องถิ่น (Local) และในความหมายที่เป็นสากล (Universal) พฤติกรรมหนึ่งในสังคมหนึ่ง และในเงื่อนไขเวลาหนึ่งที่จะถูกเรียกว่าเป็นการกระทำที่คอร์รัปชันมักถูกกำหนดจากเงื่อนไขและปัจจัยที่ซับซ้อนจำนวนมาก เพราะฉะนั้นสังคมแต่ละสังคมจึงมักจะมีการกำหนดความหมายว่าพฤติกรรมเช่นไรที่เรียกว่าคอร์รัปชันแตกต่างกัน แม้กระทั่งการกระทำแบบเดียวกันในสังคมเดียวกัน แต่ต่างยุคสมัยกัน ก็อาจจะถูกตีความและให้ความหมายที่แตกต่างได้ รวมทั้งในสังคมเดียวกัน ยุคสมัยเดียวกัน คนต่างรุ่น (Generation) ก็อาจจะตีความพฤติกรรมหนึ่งๆ ว่าเป็นการคอร์รัปชันที่แตกต่างกันได้เช่นเดียวกัน

พิจารณาจากมุมมองแบบข้างต้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าการให้ความหมายของคอร์รัปชันของคนในสังคมหนึ่งที่มีความแตกต่างกันทางชนชั้น สถานภาพทางสังคม อาทิ การศึกษา และการเข้าถึงอำนาจทางการเมือง จะนำไปสู่การให้นิยามของคำว่าคอร์รัปชันที่แตกต่างกันได้ แม้ว่ากลุ่มคนเหล่านั้นจะอยู่ในสังคมเดียวกันและในยุคสมัยเดียวกันก็ตาม ไฮเดนไฮเมอร์ได้จำแนกคอร์รัปชันออกตามระดับความอดทนของชุมชนที่มีต่อการทุจริตของบุคคลสาธารณะ โดยจำแนกออกเป็น การทุจริตสีด้า สีเทา และสีขาวตามลำดับ การทุจริตสีด้าของเขาหมายถึงการเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ของชนชั้นนำและของมวลชนว่าการกระทำหนึ่งสมควรจะถูกดำเนินและควรจะถูกลงโทษ ส่วนการทุจริตสีเทาหมายถึงการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่าสมควรถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วย ในขณะที่คนส่วนใหญ่ในสังคมยังมีความเห็นคลุมเครือ ไม่ชัดเจนไม่แน่ใจว่าควรจะเป็นอย่างไร สำหรับการทุจริตสีขาวเป็นเรื่องที่ชนชั้นนำและคนส่วนใหญ่ในสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดที่ไม่ใคร่ร้ายแรงและไม่กระตือรือร้นที่จะให้มีการลงโทษ

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาพฤติกรรมกรรมการทุจริตคอร์รัปชันโดยมุ่งเน้นไปที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้นิยามความหมายการทุจริตไว้ว่าหมายถึง

“การกระทำใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่ขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคล สาธารณะในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกระทำของทั้งสามฝ่าย ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเอง พวกพ้อง ครอบครัว ได้ประโยชน์ แต่ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ และขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อน”

1.2 สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

นักวิชาการที่อธิบายสาเหตุของการเกิดคอร์รัปชันในปัจจุบันมีทั้งผู้ที่ใช้มุมมองแบบที่ควรจะเป็น (Normative) และแบบที่เป็นจริง (Positive) ผู้ที่ใช้มุมมองแบบที่ควรจะเป็นอธิบายโดยการ ใช้ทฤษฎีการเบี่ยงเบนจากปทัศฐานทางด้านจริยธรรม และวิธีการศึกษาตามแนวคิดทฤษฎี ทางด้านศีลธรรม ส่วนนักวิชาการที่ใช้มุมมองแบบที่เป็นจริงมีทั้งผู้ที่ใช้ทฤษฎีโครงสร้าง ทฤษฎี ทางด้านหน้าที่ ทฤษฎีทางด้านสถาบัน และทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง นัก เศรษฐศาสตร์นิยมใช้ทฤษฎีโครงสร้างในการอธิบายสาเหตุของการเกิดคอร์รัปชัน โดยอธิบายว่า การที่รัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจมากจนเกินไป และการเกิดการร่วมมือกันระหว่าง นักการเมือง ข้าราชการและธุรกิจเอกชนจะนำไปสู่ปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ส่วนนักรัฐศาสตร์ นิยมใช้ทฤษฎีทางด้านหน้าที่ในการอธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากความสัมพันธ์ระหว่างการ พัฒนากับความทันสมัยและความสัมพันธ์ระหว่างทุนนิยมกับประชาธิปไตย นักรัฐศาสตร์เห็นว่า การที่สถาบันราชการและการเมืองเปลี่ยนแปลงช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของสถาบันธุรกิจ ทำให้ นักการเมืองและข้าราชการมีโอกาสที่จะได้รับสินบนจากธุรกิจเอกชน สำหรับนักกฎหมายนิยมใช้ ทฤษฎีทางด้านสถาบันมาอธิบายสาเหตุของการเกิดคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นการใช้มุมมองทางด้าน กฎหมายและสุดท้ายคือนักเศรษฐศาสตร์ทางการเมืองที่อธิบายสาเหตุการเกิดคอร์รัปชันจาก แก่มุมทางประวัติศาสตร์ (เช่นการใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อันเป็นมรดกทอดจากสังคมในอดีต) และการใช้ปัจจัยทางการเมือง (ในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ การออกกฎหมายเพื่อรองรับ คอร์รัปชันเชิงนโยบาย และการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ฯลฯ) ในการอธิบายปรากฏการณ์คอร์รัปชัน กรณีหนึ่งอาจจะใช้ทฤษฎีคอร์รัปชันเพียงทฤษฎีเดียว หรือใช้หลายๆ ทฤษฎีผสมผสานร่วมกันใน การอธิบายก็ได้ (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549) ในแต่ละแนวคิด มีรายละเอียดดังนี้

1) **แนวคิดของนักศีลธรรม** วิธีการศึกษาของนักศีลธรรมจะมุ่งเน้นที่พฤติกรรมของแต่ละ บุคคล นักศีลธรรมมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นผลโดยตรงอันสืบเนื่องมาจากการเสื่อมลงของ หลักศีลธรรมของแต่ละบุคคล ตามทัศนคติแบบนี่วิถีทางเดียวที่จะขจัดการคอร์รัปชันให้หมดไปก็คือ การปลูกฝังศีลธรรมอันดีไว้ในจิตใจของผู้กระทำผิดทั้งหลาย เช่น เจ้าหน้าที่รัฐบาล นักการเมือง เป็นต้น วิธีการศึกษาแบบนี้ถือว่าการคอร์รัปชันมีนัยไปในทางที่เลวเสมอ โดยที่ไม่มีการอ้างอิงถึง

บริบทต่างๆ หรือผลที่จะตามมาในภายหลัง จุดอ่อนของวิธีการแบบนี้จะแคบจนเกินไป และไม่สามารที่จะครอบคลุมถึงบริบทของปัจจัยทางสถาบัน ซึ่งพฤติกรรมการคอร์รัปชันได้ถือกำเนิดขึ้น นอกจากนี้ การวิเคราะห์ยังมีลักษณะสถิตย์ ไม่โยงกับวิวัฒนาการหรือพัฒนาการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจสังคม (สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2538)

2) **แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์** วิธีการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์จะมุ่งเน้นที่ผลกระทบของการคอร์รัปชันที่มีต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ นักวิชาการหลายคนมองว่าการคอร์รัปชันเป็นผลมาจากการเข้าแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐบาล และคิดว่าการคอร์รัปชันเป็นสาเหตุให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจลดลง แต่บางครั้งภายใต้สภาวะการณ์ที่แน่นอนอย่างหนึ่ง การคอร์รัปชันอาจเป็นตัวส่งเสริมการสะสมทุนและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ มีส่วนช่วย “หล่อลื่นวงล้อ” ของระบบเศรษฐกิจและเร่งรัดการทำงานของแต่ละบุคคลให้เร็วขึ้น แต่สรุปว่าผลต่อประสิทธิภาพในระยะยาวแล้วจะเป็นไปในทางลบเสมอ นอกจากนี้นักเขียนบางท่านเน้นให้เห็นถึงผลลบของสินบน ซึ่งในท้ายที่สุดประชาชนจะต้องเป็นผู้จ่ายในรูปของภาษีที่เสียให้กับรัฐบาล และการได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพด้อยและไร้ประสิทธิภาพ และคอร์รัปชันเป็นตัวเสริมอำนาจให้กับกลุ่มคนที่ร่ำรวยบนความสูญเสียของผู้ที่ยากจน (สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2538)

3) **แนวคิดของนักวิชาการด้านพัฒนาการ** วิธีการศึกษาของแนวคิดด้านพัฒนาการมีมุมมองที่กว้างมากขึ้น โดยมองว่าการคอร์รัปชันเป็นภาพโดยรวมของบริบททางสถาบันของสังคม และสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ด้วยการพัฒนาสถาบันของสังคม นักวิชาการส่วนใหญ่ใช้วิธีการศึกษาแบบนี้จะสนใจเกี่ยวกับผลกระทบของการคอร์รัปชันที่มีต่ออำนาจของผู้นำ พัฒนาการทางการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย (สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2538)

4) **แนวคิดของนักวิวัฒนาการนิยม** แนวการศึกษาประเภทนี้มุ่งแสวงหาจุดกำเนิดหรือที่มาของคอร์รัปชัน ซึ่งแนวคิดของนักวิวัฒนาการนิยมสันนิษฐานว่า ผลกระทบของอดีตที่มีต่อปัจจุบันมักจะก่อให้เกิดความล่าช้าขึ้นในระบบค่านิยมในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงของสถาบัน ดังนั้น สิ่งที่เราเรียกว่าคอร์รัปชันในปัจจุบันมักจะเป็นบ่อเกิดของปัทสถานของอนาคต ซึ่งการคอร์รัปชันเป็นอาการของพฤติกรรมที่ยังคงไม่พัฒนาเต็มที่ ดังนั้น การคอร์รัปชันจึงเป็นตัวบ่งบอกถึงประเด็นของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม (Edward Van Roy, 1970 อ้างถึงใน สิทธิพันธ์ พุทธหนู , 2542)

5) **แนวคิดของนักหน้าที่นิยม** เป็นระเบียบวิธีการที่ใช้กันมากที่สุดในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ที่ “ทรงพลังยิ่ง” แนวการศึกษา นี้ มุ่งให้ความสำคัญกับเป้าหมายของสถาบัน แนวนี้จึงคล้ายกับแนวคิดของนักศีลธรรม แต่อยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกัน “หน้าที่” เป็นเรื่องเสถียรภาพของระบบ นักวิชาการหน้าที่นิยมให้ความสำคัญกับบทบาทเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมของเรื่อง

ทำการศึกษา รวมทั้งเรื่องการคอร์รัปชันด้วย แม้ว่าจะตั้งใจที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาความลำเอียงในเชิงศีลธรรม และหน้าที่นิยมเองในความเป็นจริงจะเปี่ยมไปด้วยค่านิยมโดยจะให้ความสำคัญกับสถานภาพเดิม แนวหน้าที่นิยมในรูปแบบที่สมบูรณ์จริงๆ นั้น นำเสนอหลักวัฒนธรรมสัมพันธ (Edward Van Roy, 1970 อ้างถึงใน สิทธิพันธ์ พุทธหนู, 2542)

นอกจากนี้ Robert Klitgaard (1988) คณบดีของ Rand Graduate School, California ได้คิดสูตรอธิบายการเกิดพฤติกรรมคอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐไว้ดังสมการข้างล่าง ซึ่งสามารถอธิบายโดยสังเขปได้ดังนี้

คอร์รัปชัน	= อำนาจผูกขาด + ดุลยพินิจ - ความรับผิดชอบ
Corruption	= Monopoly + Discretion - Accountability

หากเติมตัวแปรอีกตัวเข้าไปในสมการ คือ ความโปร่งใส เราจะได้สมการต่อไปนี้

คอร์รัปชัน	= อำนาจผูกขาด + ดุลยพินิจ - ความรับผิดชอบ - ความโปร่งใส
Corruption	= Monopoly + Discretion - Accountability - Transparency

สมการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบแบบเบ็ดเสร็จ และมีอำนาจดุลยพินิจมากจะมีความเสี่ยงที่จะทุจริตคอร์รัปชันมาก แต่ถ้าหน่วยงานนั้นมีการกำหนดกรอบความรับผิดชอบของกรรมการไว้อย่างชัดเจนและมีระบบการทำงานที่โปร่งใสก็จะช่วยลดหรือป้องกันการทุจริตได้

จากการศึกษาถึงสาเหตุของการเกิดคอร์รัปชันในปัจจุบัน ผู้ศึกษามีความเห็นตามแนวทางของนักรัฐศาสตร์ที่ใช้ทฤษฎีทางด้านหน้าที่ในการอธิบายสาเหตุของคอร์รัปชันจากความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนากับความทันสมัยและความสัมพันธ์ระหว่างทุนนิยมกับประชาธิปไตย นักรัฐศาสตร์เห็นว่า การที่สถาบันราชการและการเมืองเปลี่ยนแปลงช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของสถาบันธุรกิจ ทำให้นักการเมืองและข้าราชการมีโอกาสที่จะได้รับสินบนจากธุรกิจเอกชน และความเห็นดังกล่าวยังสอดคล้องกับสมการการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ สถาบันการเมืองและราชการที่ยังยึดแนวทางการบริหารมีอำนาจผูกขาด ใช้ดุลยพินิจไปในแนวทางการแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง โดยขาดสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่ และทำงานแบบปกปิดไม่ให้ประชาชนรู้เห็นการกระทำอันเป็นการทุจริต และทำทุกวิถีทางที่จะมิให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรู้เห็นการทำงานของตน ยังผลให้เสียผลประโยชน์แก่สาธารณะ สามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาพฤติกรรมคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้ได้

1.3 ลักษณะการทุจริต

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2541) ได้ศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการไทย พบว่ารูปแบบการคอร์รัปชันที่สำคัญมี 4 แบบ คือ

1) ระบบส่วย (Syndicate corruption) คือ การคอร์รัปชันซึ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยเก็บส่วยหรือภาษีไม่เป็นทางการแล้วรวบรวมที่กองกลาง หลังจากนั้นแจกจ่ายรายได้ส่วยไปยังข้าราชการระดับสูงและล่างในกรมกอง ระบบส่วยนี้พบในหน่วยงานของข้าราชการบางแห่ง เช่น กรณีของตำรวจ และพบในกรมศุลกากรและกรมที่ดินด้วย

2) กินตามน้ำ กรณีจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement kickback) เป็นลักษณะการให้สินบนการจัดซื้อจัดจ้างโดยพบในหน่วยงานของราชการ เช่น สาธารณสุข ศึกษาธิการ เกษตร องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ และเทศบาล มหาวิทยาลัย

3) การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ โดยการจ่ายสินบนเป็นการจ่ายประจำให้ข้าราชการหลายระดับในบางกรณีจ่ายทั้งกรม

4) การคอร์รัปชันการประมูลโครงการ มีหลายวิธี แต่ที่โจ่งแจ้งที่สุด คือ การ “ฮั้ว” หรือการสมยอมในการเสนอราคาระหว่างผู้ประมูลเพื่อควบคุมการประมูล แล้วมีข้อตกลงเวียนกันเป็นผู้ชนะการประมูลเป็นคราวๆ ไป การ “ฮั้ว” กันนี้พบในหน่วยงาน เช่น คมนาคม กลาโหม มหาวิทยาลัย

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2543) เห็นว่ากลุ่มพฤติกรรมคอร์รัปชันในประเทศไทยที่เกิดจากการทุจริตของข้าราชการ การร่วมกันคอร์รัปชันของข้าราชการและนักธุรกิจ และคอร์รัปชันในภาคเอกชน มีดังนี้

- 1) การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงินและการบัญชี
- 2) การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Kickback)
- 3) การแสวงหาผลประโยชน์จากงานให้บริการประชาชน งานตรวจสอบหรือควบคุมงานที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม
- 4) การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาล และจ่ายเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้

นอกจากนี้ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549) ได้นำเสนอลักษณะการคอร์รัปชันในปัจจุบันว่าเป็นลักษณะการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ หรือการคอร์รัปชันแบบบูรณาการ (Integrative corruption) ซึ่งหมายถึงการคอร์รัปชันแบบครบวงจร หรือคอร์รัปชันที่ครบถ้วนทุกรูปแบบที่ครอบคลุมการคอร์รัปชันทุกช่องทางที่สามารถทำได้ คือ การคอร์รัปชันในทางเศรษฐกิจ ในทางธุรกิจ ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในทางการเมือง และกล่าวว่าหลักคิดเรื่องคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ (Integrative corruption) มีลักษณะดังนี้

1) เป็นการคอร์รัปชันแบบรวมศูนย์ แต่เดิมการคอร์รัปชันเป็นการกระทำของนักการเมือง โดยตัวบุคคลหรือคณะย่อยแบบตัวใครตัวมันและในโครงการของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเท่านั้น แต่การคอร์รัปชันในปัจจุบันถูกบริหารจัดการโดยองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี มีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน มีการรวมศูนย์ข่าวสารข้อมูลโครงการต่างๆ ของทุกกระทรวงและทุกรัฐวิสาหกิจ การจัดทำที่โออาร์กระทำโดยบริษัทที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคสูง มีความแนบเนียนและมีประสิทธิภาพสูงเป็นอย่างยิ่ง

2) การคอร์รัปชันของนักการเมืองเกิดจากการสนธิพลังจากเครือข่ายของธุรกิจผูกขาด นักการเมือง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวนมาก มีการบูรณาการความหลากหลายของธุรกิจ หลากหลายกระทรวง และหลากหลายโครงการเข้าด้วยกัน

3) มีการรวมการทุจริตในการบริหารราชการ การทุจริตทางเศรษฐกิจและการทุจริตทางการเมืองเข้าด้วยกัน นโยบายการปฏิรูประบบราชการช่วยให้รัฐบาลสามารถจัดวางตำแหน่ง ปลัดกระทรวงและอธิบดีต่างๆ ได้ใหม่หมดทุกกระทรวง

4) สังคมยังขาดความรู้และความเข้าใจเรื่องการทุจริตทางการเมือง ทำให้นักการเมือง สามารถทำการทุจริตกันได้ง่าย กว้างขวาง และมีความได้เปรียบทางการเมืองต่อพรรคคู่แข่งชั้น ค่อนข้างมาก

5) การมีอำนาจรัฐแบบเบ็ดเสร็จ ทำให้การคอร์รัปชันในปัจจุบันแนบเนียนและตรวจสอบ ได้ยากยิ่งกว่าเดิม เพราะเหตุว่าแต่เดิมนักการเมืองต้องอาศัยข้าราชการและนักธุรกิจเป็นผู้ ช่วยเหลืออย่างสำคัญจึงจะสามารถคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่ได้ แต่ปัจจุบันกลุ่มนักธุรกิจ ผูกขาดรายใหญ่ของประเทศได้กลายมาเป็นนักการเมืองที่มีอำนาจในการออกกฎหมายมติ คณะรัฐมนตรี คำสั่ง และระเบียบต่างๆ เสียเอง ทำให้กระบวนการแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการ ต่างๆ ของรัฐ มีนโยบาย กฎหมายและคำสั่งต่างๆ รองรับอย่างถูกต้องชอบธรรม

6) การควบคุมองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการที่ทำให้องค์กรที่ทำหน้าที่ ตรวจสอบการทุจริตของรัฐตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นปกติ ไม่ว่าจะเป็น วุฒิสภา ป.ป.ช. กกต. ศาลรัฐธรรมนูญ และ สตง. ฯลฯ ทำให้การทำงานของพรรคฝ่ายค้านตกอยู่ในภาวะที่โดดเดี่ยว และไม่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรเหล่านี้อย่างยิ่ง

7) การลดทอนการตรวจสอบของภาคประชาสังคมที่มีต่อรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสื่อ เครือข่ายของผู้มีอำนาจทางการเมือง พยายามเข้าควบคุมการทำหน้าที่ของสื่ออย่างต่อเนื่อง ทั้ง โดยการใช้งบประมาณประชาสัมพันธ์ของรัฐเป็นเครื่องมือต่อรอง เพื่อมิให้สื่อสามารถทำหน้าที่ได้ อย่างเป็นอิสระ

8) การรักษาความผูกพันและประเพณีทางสังคมแบบดั้งเดิมไว้ กลุ่มทุนผูกขาดที่เข้า ครอบครองอำนาจรัฐไม่ได้ทำลายความผูกพันและประเพณีทางสังคมแบบดั้งเดิม พวกเขายังคง ผลิตซ้ำอุดมการณ์แบบดั้งเดิม คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์อย่างต่อเนื่อง

โดยใช้นโยบายประชานิยม ทำให้มวลชนเหล่านี้ถูกทำให้กลายเป็นกลุ่มที่ไร้พลังที่จะช่วยทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการได้

การทุจริตทางด้านเศรษฐกิจ (Economic corruption) มีทั้งขนาดเล็ก (Petty corruption) และโครงการขนาดใหญ่ที่เป็นการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร ในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาล (Mega project) ส่วนการกระทำการทุจริตของตำรวจ ทศกิจ และนักการเมืองท้องถิ่นนั้น เป็นการคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty corruption) เป็นการกระทำที่เห็นคนทั่วไปเห็นได้ง่าย ผลกระทบต่อสังคมโดยรวมอาจไม่ใคร่รุนแรงมากนัก

1.4 การทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการสำรวจข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตที่เกิดขึ้นใน อบต. เฉพาะที่มีการร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตั้งแต่ปี 2538-2543 มีทั้งสิ้น 156 ราย เรื่องที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นกรณีจัดซื้อจัดจ้างถึงร้อยละ 60.90 และในจำนวนผู้ถูกร้องเรียนพบว่าส่วนใหญ่ร้อยละ 60.26 เป็นประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหาร อบต. ซึ่งใกล้เคียงกับสถิติการร้องเรียนของ อบต. ที่กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครองรวบรวมไว้เป็นสถิติระหว่างเดือนมกราคม 2540 ถึง 30 มิถุนายน 2543 พบว่าการร้องเรียนประธานกรรมการบริหาร อบต. ถึงร้อยละ 71.66

ประเภทเรื่องร้องเรียน

จากข้อมูลร้องเรียนการทุจริตของ อบต. ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ พ.ศ. 2538-2543 พบเรื่องที่ร้องเรียนดังนี้

- | | |
|--|--------------|
| 1. การจัดซื้อจัดจ้าง | ร้อยละ 60.90 |
| 2. การจัดซื้อที่ดิน | ร้อยละ 5.13 |
| 3. การโกงค่าแรงราษฎร | ร้อยละ 3.85 |
| 4. การดำเนินโครงการไม่โปร่งใส | ร้อยละ 1.92 |
| 5. การโกงค่าใช้จ่าย | ร้อยละ 1.92 |
| 6. การใช้จ่ายเงินไม่ชัดเจน | ร้อยละ 1.92 |
| 7. การโกงเงินมียาชาวา | ร้อยละ 0.64 |
| 8. อื่นๆ (ลอบตัดไม้ ริดไถ ค่าใบอนุญาต) | ร้อยละ 23.72 |

จะเห็นได้ว่า การร้องเรียนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีการร้องเรียนมากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพลักษณะของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ศึกษาจึงขอนำเสนอกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ดังข้อมูลต่อไปนี้

1.5 กระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างหรือในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างหรือในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้น มีผู้ศึกษาไว้ในกระบวนการที่เกิดขึ้นในส่วนกลาง และในส่วนท้องถิ่นระดับ อบต. สามารถนำเสนอให้เห็นกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างพอสังเขป ดังนี้

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2543) กล่าวถึงกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างหรือในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐว่าเกิดขึ้นทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ดังนี้

- 1) ขั้นการเริ่มจัดทำโครงการ
- 2) การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นขั้นตอนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการให้ดูเสมือนหนึ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม ในหลายกรณีข้อมูลต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการจึงมักเป็นตัวเลขที่ถูกเสกสรรปั้นแต่งโดยขาดหลักฐานและหลักวิชาการ
- 3) การออกแบบรายละเอียดโครงการเพื่อกำหนดต้นทุนของโครงการ การออกแบบจะเปิดโอกาสให้มีการกำหนดคุณสมบัติของสินค้า ซึ่งจะเป็นขั้นตอนที่ก่อให้เกิดคอร์รัปชันเป็นอันดับสองรองจากการจัดทำโครงการ
- 4) การประเมินราคากลางตามแบบรายละเอียด ขั้นตอนนี้เป็นเพียงการดำเนินการเพื่อรองรับกระบวนการคอร์รัปชันที่แอบซ่อนมาในรายละเอียดของแบบโครงการเท่านั้น
- 5) การประมูลงานจัดซื้อจัดจ้าง ถ้าคอร์รัปชันทำกันเป็นขั้นตอนมาแต่ต้น การจ่ายสินบนในขั้นการประมูลก็จะเป็นจำนวนไม่มาก แต่ในกรณีที่โครงการจัดซื้อจัดจ้างทำทั่วประเทศและผู้ประกอบการธุรกิจต้องการรวบโครงการทั้งหมด ก็จะต้องมีการตั้งบริษัทขึ้นมาเป็นหุ่นเชิด และอาศัยเทคนิคการประมูลที่กีดกันคู่แข่ง
- 6) การดำเนินการก่อสร้าง ผู้รับเหมาต้องจ่ายเงินสินบนค่าควบคุมงานเมื่อเบิกเงินงวด เช่น ค่าควบคุมงานจ่ายให้ส่วนกลางร้อยละ 10 ของราคาค่าก่อสร้าง จ่ายให้ผู้ควบคุมงานเป็นรายเดือนประมาณร้อยละ 1 ของค่าก่อสร้าง รวมทั้งค่าใช้จ่ายพิเศษอื่นๆ ในการให้บริการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การเดินทางไปราชการต่างประเทศ เป็นต้น
- 7) การตรวจรับงาน เงินสินบนจะมีจำนวนมากขึ้นอยู่กับความเรียบร้อยของงาน
- 8) การรับเงิน แต่ละงวดผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินสินบนเพื่อให้ผู้มีอำนาจเร่งเซ็นเช็คจ่ายค่างวด

นอกจากนั้น ผู้ประกอบการก็ยังมีกลวิธีอีกอย่างน้อย 3 ประการ ในกรณีที่ไม้อาจสกัดกั้นการเข้ามายุ่งของประมูลราคาของคู่แข่งได้ คือ

- 1) การร่วมมือกับกรรมการประกวดราคาหาข้อบกพร่องทางเทคนิคของคู่แข่งหรือสร้างอุปสรรคต่างๆ ต่อคู่แข่ง เพื่อตัดคู่แข่งออกจากการประมูล

2) การทำข้อตกลงชั่วคราวร่วมกับผู้ประกอบการรายอื่นๆ เพื่อแบ่งผลประโยชน์กันแทนการแข่งขันตัดราคากัน

3) ในบางกรณีอาจมีผู้ประกอบการรายใหม่ตัดสินใจตัดราคาประมูลจนได้งานชิ้นนั้น แต่ในหลายกรณีปรากฏว่ากรรมการตรวจรับงานไม่ยอมตรวจรับงานของผู้ประกอบการดังกล่าว ทางเลือกของผู้ประกอบการจึงมีเพียงสองทาง คือ ทางแรก ยอมจ่ายเงินใต้โต๊ะ ประมาณร้อยละ 20 – 25 หรือ ทางเลือกที่สอง ที่งานยอมขาดทุน

การทุจริตที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการทุจริตที่ค่อนข้างจะมีอยู่ในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับงบประมาณ แต่นับจากปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างจะกระจายไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมๆ กับการกระจายอำนาจหน้าที่และงบประมาณไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมๆ กับการกระจายอำนาจหน้าที่และงบประมาณไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น กระแสที่บรรดาผู้รับเหมาก่อสร้างต่างแย่งชิงเก้าอี้ในตำแหน่งสมาชิก อบต. บางพื้นที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงถึงขั้นใช้กำลังทำร้ายคู่แข่ง ทั้งนี้ ก็เพราะว่าเมื่อได้เข้าไปนั่งในตำแหน่งดังกล่าวแล้วย่อมเอื้อประโยชน์ในการทุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยการทุจริตในระดับอบต. นั้นมักจะใช้วิธีฮั้วแบบปกปิด โดยเฉพาะกรณีที่มีมูลค่าไม่เกิน 1 ล้านบาท จะใช้วิธีการสอบราคาโดยไม่ต้องมีการประมูล คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มีจำนวน 3 คน ซึ่งได้แก่ ประธานและกรรมการอีก 2 คน จะใช้วิธีตัดชอยงานให้มีมูลค่าไม่สูง บางครั้งก็กำหนดวงเงินไม่ให้เกิน 50,000 บาท เพื่อให้อยู่ในอำนาจของประธาน โดยไม่ต้องขออนุมัติ สภา อบต. ในการประกาศสอบราคาก็จะไม่เผยแพร่ต่อสาธารณะ แต่จะส่งให้พรรคพวกที่เตรียมการกันไว้ในวันยื่นซอง ผู้รับเหมาผู้ขาดก็เตรียมเอกสารให้ครบตามระเบียบ โดยจะยื่นราคาใกล้เคียงหรือเท่ากับราคากลาง โดยหารายอื่นมายื่นด้วยอีกไม่เกิน 10 ราย โดยผู้รับเหมาจะต้องจ่ายค่าสมนาคุณให้กับผู้มีอำนาจใน อบต. โดยปกติในอัตราร้อยละ 15 โดยผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จะได้แก่ ประธานและกรรมการบริหาร อบต. อีก 2 คน นอกจากนี้ ผู้รับเหมายังต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ในตำบลที่เกี่ยวข้องอีก 3 คน คือ ปลัด อบต. หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนการโยธา จนผู้รับเหมาบางพื้นที่เรียก 3 ตำแหน่งนี้ว่า “สามทหารเสือหิว” และมีสมญานามสำหรับปลัดอบต. ว่า “ผู้ประสานงานเรียกเปอร์เซ็นต์แห่งท้องถิ่น” สำหรับหัวหน้าโยธา สมญานามว่า “สมุนผู้รับเหมา” (มานิต จุมปา, 2545)

นอกจากนี้ งานวิจัยของ ตระกูล มีชัย (อ้างถึงใน วุฒิสสาร ตันไชย, 2548) ได้ศึกษาการฮั้วในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวไว้ว่าลักษณะของการแสวงหาประโยชน์ร่วมกันบนพื้นฐานผลประโยชน์ต่างตอบแทน กรณีการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่พบเห็นคือ

1) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) อาศัยชื่อบริษัทอื่นมายื่นซองสอบราคาเพื่อรับงานของ อบต.

2) การประกาศของ อบต. เพื่อสอบราคาในการจัดซื้อจัดจ้างมักปิดบังมิให้บุคคลอื่นรู้เรื่อง เพื่อให้บริษัทที่เป็นพรรคพวกของประธานกรรมการบริหาร (นายก อบต.) ได้รับงาน การขายของของ อบต. ให้แก่ผู้รับเหมา นั้น ผู้รับเหมาในพื้นที่มักรู้ว่าใครจะมาซื้อของก็จะเข้าไปพูดคุยด้วยเพื่อให้มีการซื้อราคากัน

3) เมื่อมีการจ้างบริษัททำงานแล้ว เมื่อเริ่มดำเนินการก่อสร้างกรรมการตรวจรับงานจะร่วมมือกับผู้รับเหมาในการเปลี่ยนแปลงเนื้องาน เช่น การสร้างถนนจะมีการเปลี่ยนจาก “หินขาว” เป็น “หินคลุก” ซึ่งราคาจะต่างกันประมาณ 1,000 บาท/รถ เมื่อเป็นเช่นนี้ งานที่ทำจึงไม่มีคุณภาพ ทางสภาอบต. ได้ตั้งกรรมการสภาขึ้นมาตรวจสอบและทักท้วงต่อประธานกรรมการตรวจการจ้าง และช่างผู้ควบคุมการก่อสร้างของ อบต. จึงได้มีการแก้ไข แต่เป็นการแก้ไขหลังจากที่ผ่านขั้นตอนการตรวจรับงานและเบิกงบประมาณแล้ว

4) การซื้อในการสอบราคาของ อบต. นั้น ผู้รับเหมาที่มาเสนองานต่อ อบต. ต่างรู้จักกันดีว่าใครถนัดงานลักษณะใด (ถนน อาคาร) ผู้รับเหมาจะเข้ามาซื้อของสอบราคาเพื่อ “ป้องกันสิทธิ” ของตน โดยจะมีข้อตกลงในกลุ่มผู้รับเหมาว่างานนี้ใครได้ งานต่อไปเป็นของใคร

5) การจ่ายค่าหัว ผู้ที่ได้งานจะจ่ายให้ผู้รับเหมาอื่น ดังนี้

- จ่ายตามค่าซื้อของ และค่าน้ำมัน หากโครงการที่ได้เป็นโครงการใหญ่จะมีการเลี้ยงอาหารในกลุ่มผู้รับเหมา
- ผู้รับเหมาต่างถิ่นจะจ่ายค่าน้ำมันรถให้กลับบ้านโดยไม่ต้องซื้อของเสนอราคา
- จ่ายให้ “เจ้าของพื้นที่” 3,000 บาท เจ้าของพื้นที่ หมายถึง ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภา อบต. ผู้อาวุโส ในหมู่บ้านที่โครงการมีพื้นที่ดำเนินการในหมู่บ้านนั้น
- ผู้รับเหมาที่ทำโครงการ ประธานกรรมการบริหารจะเรียกมาออกอย่างชัดเจนว่าต้องจ่ายร้อยละ 15 แล้วจะนำไปแบ่งให้กรรมการบริหารอื่น กับ พนักงาน อบต. หากผู้รับเหมาใดไม่จ่ายให้ตามที่เรียกก็จะไม่ได้งาน สิ่งเหล่านี้จะมีการเจรจากันก่อนที่จะยื่นซองเสนอราคา
- กรณีที่มีผู้รับเหมารายใดแหกไฟข้อตกลงการซื้อ จะเจอภาระการทำงานที่พบแต่ปัญหา เนื่องจาก “เจ้าของพื้นที่” จะไม่ “เคลียร์” ให้
- ในกลุ่มผู้รับเหมางานของ อบต. มักพูดกันว่า “ในหลวงเสด็จแล้วทางสว่าง” ซึ่งหมายถึงกรณีที่มีผู้คอยคัดค้านการทำงานของ อบต. ก็ต้องมี การนำเงินไปจ่ายให้แล้วทุกอย่างจะเรียบร้อย

6) ประธานกรรมการบริหาร อบต. (นายก อบต.) ร้อยละ 70 เป็นผู้รับเหมาแต่จะเป็นผู้คอยอยู่เบื้องหลังบริษัทที่มารับงานของ อบต. ส่วนปลัด อบต. ส่วนมากมีบริษัทของตนหรือพรรคพวกตนรับงานของ อบต.

7) บาง อบต. ผู้รับเหมาของ อบต. ถือเป็นประเพณีปฏิบัติที่ต้องใส่ซองให้ช่างผู้ควบคุมงานกับปลัด อบต. และฝ่ายคลังของ อบต. (ทำหน้าที่ด้านการเบิกจ่ายเงินโครงการ)

8) อบต.บางแห่ง กำหนดเป็นผู้ควบคุม อบต. เพราะประธานกรรมการบริหาร อบต. (นายก อบต.) เป็นลูกน้องของกำนัน และกำนันเป็นผู้รับเหมาด้วย ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. กำหนด จึงสามารถกีดกันผู้รับเหมารายอื่นเพื่อให้ตนได้รับงานจาก อบต.

กรณีตัวอย่างของการฮั้ว

ผู้รับเหมา ก. ต้องการได้งานทำ เข้าไปพบ “ผู้จัดฮั้ว” หรือ “ผู้จัดฮั้ว” เชิญผู้รับเหมา ก. มา พบ เพื่อถามว่าจะเอางานไหม หากต้องการงานชิ้นใดชิ้นหนึ่งจะ “เคลียร์” ให้ โดยขอค่าใช้จ่ายร้อยละ 10 ของวงเงินโครงการ (อาจมีการต่อรองลงเหลือร้อยละ 8 ได้ แต่การต่อรองต่ำสุดแค่ร้อยละ 5) กรณีที่ผู้รับเหมา ก. ตกกลางกับ “ผู้จัดฮั้ว” ไม่ได้ เนื่องจากมีผู้รับเหมารายอื่นในวงเงินที่สูงกว่า ผู้รับเหมา ก. อาจขอสู้ โดยการจ้างให้ผู้หญิงไปยื่นซองประกวดราคาเพื่อไม่ให้ถูกกักตัวตอนยื่นซอง เพราะผู้หญิงเมื่อมีเรื่องจะเอะอะวอยวาย ทำให้ “ผู้จัดฮั้ว” กลัวเรื่องแตก แต่ในกรณีนี้ “ผู้จัดฮั้ว” มักแก้ลำโดยการเข้าหากรรมการรับซองประกวดราคาหรือที่เรียกกันว่า “เคลียร์กรรมการ” ให้ดึงเอกสารประกอบการยื่นซองประกวดราคาของผู้รับเหมา ก. หรือ ผู้รับเหมารายอื่นๆ ที่คาดว่าจะเป็นตัวปัญหาอุปสรรคในการฮั้วออก ทำให้เอกสารยื่นซองของผู้รับเหมารายนั้น ไม่ครบ ขาดคุณสมบัติในการยื่นซองประกวดราคา

ความคิดเห็นของผู้รับเหมาก่อนสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตระกูล มีชัย (2547) ได้กล่าวถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ การยื่นแบบเพื่อเสนอราคาในการสอบราคาหรือประกวดราคาของ อบต. จะมีคนจัดฮั้ว (3 คน) มาขอกับผู้รับเหมาที่จะยื่นซองในกรณีที่ผู้รับเหมาท้องถิ่นจะของาน ถ้า มีการของานได้กรณีงานชิ้นนั้นมีมูลค่า 1 ล้านบาท จะตัดเปอร์เซ็นต์ไม่เกินร้อยละ 10 โดยนำจำนวน ผู้รับเหมาทั้งหมดที่ยื่นซองมาหารแล้วแบ่งส่วนกัน

ผู้รับเหมาท้องถิ่นใดคือผู้ที่ต้องการงาน คนจัดคิว/คนจัดฮั้ว จะเรียกผู้รับเหมาทุกรายที่ซื้อซองมาพูดคุยกันว่า ใครต้องการงาน ในกลุ่มผู้รับเหมาด้วยกันรู้ว่าใครต้องการทำงานจริงหรือซื้อแบบเพื่อมาขอแบ่งฮั้ว ดังนั้นจึงสามารถกรองผู้รับเหมาในงานแต่ละชิ้นเหลือเพียง 2-3 ราย แล้วนำมาพูดคุยกันว่าใครจะทำงาน หากตกลงกันไม่ได้ก็จะใช้วิธีการจับฉลากว่าใครได้งานเพื่อมิให้มีการยื่นงานแข่งกัน เมื่อได้ข้อยู่ว่าใครได้งานแล้ว ผู้รับเหมาจะถือสัญญาสุภาพบุรุษว่า เมื่อยื่นซอง สอบราคาหรือประกวดราคา ผู้ที่ได้งานจะจ่ายให้ผู้รับเหมารายอื่นๆ เป็นค่าฮั้ว จะไม่มีการแตกฮั้ว

ลักษณะงานของ อบต.ส่วนใหญ่แล้วงบประมาณโครงการประมาณ 2-3 แสนบาท สูงสุด เป็นโครงการขนาด 1-2 ล้านบาท แต่จะไม่เกิน 2 ล้านบาท ไม่มีผู้รับเหมาต่างแดนมาแย่งงาน แต่ อาจจะมีผู้รับเหมาระดับใหญ่ในจังหวัดมาซื้อแบบด้วย เพื่อเข้าไปมีส่วนในกระบวนการฮั้ว โดยให้ ผู้รับเหมารายเล็กมาขอให้มีการฮั้ว เป็นการให้เพื่อสร้างบุญคุณกันในกลุ่มผู้รับเหมา

ในวงการผู้รับเหมาต่างแบ่งเขตพื้นที่ และลักษณะงาน กล่าวคือ ในระดับ อบจ. เป็นที่รู้กันว่า ส.จ.จะได้อำนาจไปทั้งหมด ผู้รับเหมาทั่วไปไม่มีใครไปซื้อแบบ ขณะเดียวกัน งานรับเหมาของ อบต.

พวก ส.จ.ก็จะไม่เข้ามายุ่ง โดยถือคติว่า “ต่างคนต่างอยู่” ไม่มีการแข่งแย่งงานข้ามถิ่น ถ้ามีผู้รับเหมารายใดเข้าไป “กวนงาน” ข้ามถิ่นมักจะลงเอยด้วยการ “ยิงทิ้ง” ผู้รับเหมาท้องถิ่นจะยึดพื้นที่อำเภอเป็นหลัก หรือพื้นที่อำเภอที่ติดต่อกัน จะไม่มีการเข้าไปหางานข้ามถิ่น

คนจัดฮั้ว จะทำหน้าที่ของตนในวันที่มีการยื่นซองสอบราคา หรือประกวดราคา โดยจะเฝ้าอยู่หน้าห้องของสถานที่ที่ดำเนินการจัดให้เป็นที่ยื่นซอง เพื่อคอยดูว่ามีใครบ้างที่มายื่นซองแล้วเรียกผู้รับเหมาที่มายื่นซองมาพูดคุยว่างานนี้มีคนขอทำแล้วให้หลีกเลี่ยง หากผู้รับเหมารายใดไม่ยอมก็ปล่อยให้ยื่นซอง (ต่างจากการยื่นซองประกวดราคาโครงการใหญ่ๆ งบประมาณ 5-10 ล้านบาท จะมีการอุ้มผู้รับเหมา) กรณีที่การจัดฮั้วในงานใดสำเร็จ ผู้รับเหมาที่ได้อายุจะต้องมีค่าใช้จ่าย ดังนี้

1) จ่ายให้ผู้จัดฮั้ว ร้อยละ 10 ของวงเงินโครงการ แล้วผู้จัดฮั้วจะทำหน้าที่แบ่งส่วนเงินฮั้ว ดังนี้

- ผู้จัดฮั้วจะได้เงินส่วนแบ่ง 4,000 บาท
- ผู้รับเหมาที่ต้องการทำงานจริง จะจ่ายค่าซื้อซอง/แบบแปลน รายละเอียดประมาณ 2,000 – 3,000 บาท
- ผู้รับเหมาที่มุ่งจะหากินจากการฮั้วได้ค่าแบบ 1,000 บาท และค่าเสียเวลาอีก 500 บาท

2) จ่ายให้ผู้บริหารท้องถิ่น ร้อยละ 5 - 10 ผู้บริหารจะรับผิดชอบจ่ายให้กรรมการตรวจรับงาน

3) จ่ายให้ช่างควบคุมงาน ร้อยละ 1

ในแต่ละงานจะมีผู้รับเหมามาซื้อซองประมาณ 10 ราย เป็นผู้รับเหมาที่มาถิ่นฮั้ว 7 ราย และต้องการทำงานจริง 3 ราย ผู้รับเหมาที่ต้องการกินฮั้วมีการยื่นใบรับรองผลงานจากบริษัทอื่น (บริษัทแม่) หรือไม่ก็มีการออกใบรับรองผลงานปลอม บริษัทที่จดทะเบียนใหม่ๆ มักจะมีปัญหาการปลอมใบรับรองผลงาน โดยปลอมผลงานของบริษัทอื่น

กรณีที่ผู้รับเหมาที่ยื่นซอง ไม่ยอมเจรจากับผู้จัดฮั้ว โดยยื่นซองเพื่อจะเอางานจริง ซึ่งอาจทำให้ “ฮั้วแตก” คนจัดฮั้วเห็นว่าหากปล่อยให้ยื่นซองจะเกิดการสูญเสียผลประโยชน์ของกลุ่มฮั้ว จึงมีการประสานกับเจ้าหน้าที่ของอบต.เพื่อตรวจสอบใบรับรองผลงานของบริษัทที่ทำตัวเป็นคู่แข่ง

ผู้รับเหมางานของ อบต.ส่วนใหญ่พอใจต่อการจัดฮั้ว ซึ่งยังดีกว่าให้ผู้รับเหมาแต่ละราย “ฟันราคา” กันเอง วงเงินของโครงการจะลดลงประมาณร้อยละ 30 – 35 จะขาดทุน ในขณะที่ฮั้วจะเสียค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 10 เท่านั้น

ผู้รับเหมางานของ อบต. กล่าวถึงภาระค่าใช้จ่ายทางสังคม หรือค่าใช้จ่ายเพื่อเอากุศลที่ผู้รับเหมาภาระต้องจ่ายให้กับ อบต.เป็นประจำทุกปี อบต.ขนาดเล็กปีละ 2 หมื่นบาท อบต.ขนาดใหญ่ปีละ 1-2 แสนบาท ซึ่งในการของเนจากผู้รับเหมา นั้น มีการพิจารณาถึงศักยภาพของผู้รับเหมาด้วยว่ารับงานของ อบต.ไปเป็นจ้านนเท่าใด ผู้รับเหมาจำเป็นต้องจ่ายให้ตามที่อบต.ร้องขอ หากไม่ให้ก็จะมีปัญหาในการทำงานตามโครงการกับ อบต.นั้น กล่าวคือ จะทำงานพลาดไม่ได้ หรือผิด

ไปจากแบบไม่ได้เลย (การจ่ายเงินช่วยเหลือการกุศลนี้ เป็นรายการนอกเหนือจากที่ต้องจ่ายให้เมื่อได้งาน)

การที่ อบต.ต้องเรียกจ่ายเงินบริจาคจากผู้รับเหมา เพราะทางส่วนราชการทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอร้องขอมา เนื่องจากจังหวัดเองมีค่าใช้จ่ายลักษณะนี้มาก เช่น ขยายสินค้าเพื่อการกุศล ขยายบัตรมวยที่มีนักการเมืองและรัฐมนตรีเป็นเจ้าของจัด ฯลฯ ถ้า อบต.ไม่ใช้วิธีนี้ ก็ต้องหักเงินค่าตอบแทนจากสมาชิกสภา อบต. ก็จะสร้างปัญหาความเดือดร้อนต่อสมาชิกและอาจถูกร้องเรียนได้ ทำให้ผู้บริหาร อบต.ถูกเพ่งเล็งว่าไม่ให้ความร่วมมือกับจังหวัด/อำเภอ

1.6 โทษของการคอร์รัปชัน

จากการศึกษาถึงผลเสียหายของการทุจริตคอร์รัปชัน สามารถจำแนกผลเสียหายของการทุจริตคอร์รัปชัน สรุปได้ดังนี้

ผลเสียหายด้านการเมือง คอร์รัปชันทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทางการเมือง เพราะทุกคนเห็นแก่อำภิสสินจ้าง คอร์รัปชันอาจทำให้กฎหมายที่ควรนำมาออกมาใช้หรือไม่ควรออกมาใช้ออกมาหรือไม่ได้ออกก็ได้ หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางมาตราในระหว่างการพิจารณาให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือกลุ่มของตน เกิดผลเสียหายทางการเมืองเพราะคอร์รัปชันเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของการปฏิวัติ รัฐประหาร ทำให้ไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เกิดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาคภายในชาติ

ผลเสียหายด้านเศรษฐกิจ คอร์รัปชันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศโดยมีผลต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจ เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน เป็นการกอบโกยเงินทองมหาศาลเข้ากระเป๋าเจ้าพนักงานไม่กี่คน ทำให้เศรษฐกิจของชาติไม่กระจายไปในหมู่ประชากร ประชาชนต้องซื้อสินค้าแพงเนื่องจากพ่อค้าต้องบวกค่าสินบนที่จ่ายให้เจ้าหน้าที่ลงไปด้วย การพัฒนาบ้านเมืองล่าช้า ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทำให้การหารายได้เข้ารัฐเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย รัฐต้องจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินมากกว่าที่จะต้องใช้จ่ายไปจริง ผู้ที่มีเงินจากการคอร์รัปชันมักใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินไปในทางกินอยู่หรูหราฟุ่มเฟือย หรือนำไปฝากเก็บในต่างประเทศ แทนที่จะนำเงินมาลงทุนในประเทศ ทำให้ประเทศสูญเสียเงินออมให้กับผู้กระทำผิด นอกจากนี้รัฐต้องเสียเวลาและงบประมาณเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ให้รัดกุมและสามารถจับผู้กระทำผิดจากการไม่มีประสิทธิภาพในการกระจายทรัพยากร ส่วนประชาชนเสียประโยชน์และทุกข์ยากมากขึ้น

ผลเสียหายทางสังคม คอร์รัปชันเปรียบเสมือนโรคร้ายทำให้สังคมเสื่อมโทรม เพราะสังคมเต็มไปด้วยความยุ่งเหยิง เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจ ขาดมาตรฐานอันดีงามของสังคม ทำให้ผู้ที่ยากจนได้รับความหมาย ส่วนคนรวยและผู้ที่มีอภิสิทธิ์ได้รับประโยชน์มากขึ้น ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม ไม่มีความปลอดภัย ทั้งยังทำให้ประชาชนขาดความเลื่อมใสข้าราชการ

เป็นวิธีทางนำไปสู่ความหลากหลายทางสังคม หากคอร์รัปชันแทรกซึมไปในวงการศึกษ อาจทำลายค่านิยมของสังคมให้เบี่ยงเบนหรือหันเหไปตามความต้องการของผู้คอร์รัปชันได้ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางสังคมของประเทศ

ผลเสียต่อการพัฒนาทางการบริหาร เพราะทำให้ข้าราชการหมดกำลังใจ และขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน ระบบอุปถัมภ์ เล่นพวกเล่นพ้องในระบบราชการขัดขวางการพัฒนาการได้มาซึ่งข้าราชการที่มีประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันทำให้เจ้าพนักงานหย่อนสมรรถภาพ เพราะทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาล้วนคอร์รัปชัน การบริหารงานไม่มีการปกครองบังคับบัญชาที่ดีก็จะเกิดความล้มเหลวในที่สุด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้ที่ทำการศึกษาล้วนเห็นพ้องต้องกันว่า คอร์รัปชันส่งผลเสียหายต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ส่งผลเสียต่อสายตาของประชาคมโลกด้วยซึ่งกระทบต่อภาพพจน์ในการลงทุน ยิ่งในสภาพปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์ สภาพแวดล้อมต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ประเทศไทย จำเป็นต้องสร้างจุดแข็งและความได้เปรียบในการแข่งขันกับประเทศต่างๆ มากขึ้น ความมั่นคงทางด้านการเมือง ความโปร่งใสของหน่วยงาน ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ เป็นฐานสำคัญยิ่งต่อการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันจึงเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายพึงตระหนัก เพื่อให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพต่อไป

2. การป้องกันการทุจริต

2.1 ตัวแบบในการป้องกันการทุจริต

ในการป้องกันการทุจริตนั้น นอกจากการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของระบบสังคม การปรับปรุงกลไกแห่งรัฐในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งเปรียบเสมือนการปรับปรุงแก้ไขปัจจัยภายนอกแล้ว ส่วนที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งคือ การปรับปรุงแก้ไขปัจจัยภายใน การมีตัวแบบในการป้องกันการทุจริตจากภายใน เป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาอุดมการณ์ข้าราชการไทย และการสร้างมาตรฐานศีลธรรมที่สำคัญของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีอยู่หลายแนวทาง เช่น ตัวแบบต้นไม้อจริยธรรม ตัวแบบคุณธรรมสี่ประการ และตัวแบบทศพิธราชธรรม เป็นต้น

1) ตัวแบบต้นไม้อจริยธรรม

ดวงเดือน พันธุมนาวิน (อ้างถึงใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539) ได้ให้ความสนใจการศึกษาเพื่อพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการอย่างจริงจัง โดยได้ทำการวิจัยในเรื่องนี้ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลา

อันยาวนาน จริยธรรมของข้าราชการ(และบุคคลทั่วไป) เปรียบได้เสมือนกับต้นไม้ กล่าวคือ หากแบ่งต้นไม้ออกเป็น 3 ส่วน คือ ราก ลำต้น และดอกผลแล้ว ส่วนที่เป็นราก ซึ่งยึดต้นไม้ให้แน่นหนา และเป็นกลไกในการแสวงหาอาหารให้ต้นไม้เจริญงอกงามต่อไป เปรียบได้กับประสบการณ์ (การเรียนรู้) สถิติปัญญา และสุขภาพจิตของบุคคล ส่วนลำต้นซึ่งชูดอกและผลได้ตระหง่านขึ้นเปรียบได้กับแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Achievement) ทศนคติ เหตุผลเชิงจริยธรรม การควบคุมตนเองหรือการมุ่งอนาคต และการเชื่ออำนาจในตน ส่วนดอกผลของต้นไม้เปรียบเทียบได้ดังเช่น ความสามารถในการทำดี ละเว้นความชั่วของบุคคล

ในการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวข้างต้น ดวงเดือน พันธุมนาวิน ได้ร่วมมือกับสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (สพข.) ของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ศึกษาคุณลักษณะที่สำคัญของข้าราชการพลเรือนในรูปแบบดังกล่าวลงความเห็นว่า คุณลักษณะที่สำคัญที่น่าพิจารณานำมาเป็นปัจจัยตัวแบบของการทำความเข้าใจพฤติกรรมของข้าราชการ ได้แก่ จิตลักษณะ ซึ่งเป็นองค์ประกอบทางจิตใจที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมที่น่าปรารถนาของบุคคล คุณลักษณะดังกล่าวได้แก่ 1) ความสามารถในการควบคุมบังคับตนเอง 2) ความเชื่ออำนาจในตน 3) เหตุผลเชิงจริยธรรม 4) สุขภาพจิต 5) ทศนคติต่อการทำงานราชการ

2) ตัวแบบคุณธรรมสี่ประการ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ทรงนำเอาคำสอนทางพระพุทธศาสนาที่เรียกว่า “สมาธิธรรม กับ อธิษฐานธรรม” ในหนังสือนวโกวาท ตอนธรรมวิภาค หมวด 4 และคำแปลพระศาสนาธรรมที่แสดงลักษณะสี่ธรรมฝ่ายกุศล มารวมเป็นพระบรมราชาวาท เพื่อเป็นหลักที่ประชาชนคนไทยทุกคนควรจะศึกษาและน้อมนำมาปฏิบัติ ปฏิบัติ และบำรุงให้เจริญงอกงามขึ้นในจิตใจของตนโดยทั่วกัน คุณธรรมสี่ประการมีข้อความ ดังต่อไปนี้

- 1) การรักษาความสัตย์ ความจริงใจต่อตัวเอง ที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ และเป็นธรรม
- 2) การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัตย์ความดีนั้น
- 3) การอดทน อดกลั้น และอดออม ที่จะไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริต ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใด
- 4) การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักสละประโยชน์ส่วนน้อยของตน เพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

คุณธรรมสี่ประการเป็นหลักในการปฏิบัติที่มีลักษณะสั้นกระชับรัด หาก “รัฐ” จะนำเอาคุณธรรมเหล่านี้มาใช้เป็นมาตรฐานศีลธรรมของชาติ น่าจะสามารถปลูกฝังคุณธรรมสี่ประการนี้ลงในจิตใจของปวงชนและข้าราชการได้อย่างจริงจัง

3) ตัวแบบทศพิธราชธรรม

ทศพิธราชธรรม เป็นคุณธรรมของนักปกครอง บุคคลชั้นนำของสังคม เช่น สมเด็จพระสังฆราช (สมเด็จพระญาณสังวร) ท่านพุทธทาส ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และบุคคลสำคัญอื่นๆ ได้นำมาตอกย้ำให้นำมาเป็นมาตรฐานของข้าราชการอยู่เสมอ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539) ทศพิธราชธรรม เป็นธรรมที่มีมาก่อนพุทธกาล เป็นปรัชญาการเมืองของโลกตะวันออกวางกรอบการปฏิบัติของผู้มีอำนาจปกครองไว้ นักปราชญ์ทางพุทธศาสนาได้รับเข้าใจว่าเป็นธรรมในศาสนาของตน ดังปรากฏอยู่ในพระไตรปิฎกภาษาบาลี ฉบับสยามรัฐ เล่มที่ 28 หน้า 86 สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ ได้ทรงแสดงพระธรรมเทศนา เรื่อง "ทศพิธราชธรรม" ในงานพระราชพิธีราชาภิเษก พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2493 ความตอนหนึ่งว่า

ทานัง สีสั่ง ปริจาคัง	อาชชะวัง มัทพะวัง ตะปิง
อ๊กโกถัง อะวิหิงส์ญจะ	ขันติญจะ อะวิโรธะนัง
อิจเจเต กุสะเล ธัมเม	ฐิตะ ปัสสาหิ อัตตะนิ
จะโตเต ชานะเต ปิติ	โสมนัส สัจญจะ มนัปะปะกัง

แปลความว่า “ขอพระองค์ผู้เป็นบรมกษัตริยาธิราช จงทรงพระปรีชาสามารถพิจารณาเห็นราชธรรมเป็นกุศลส่วนชอบ 10 ประการ ได้ดำรงในพระราชสันดานเป็นนิตยัตถ์นี้ ทานัง การให้ สีสั่ง การตั้งสังวร รักษากาย วาจาให้สะอาดปราศจากโทษ ปริจาคัง การบริจาค อาชชะวัง ความซื่อตรง มัทพะวัง ความอ่อนโยน ตะปิง การขจัดความเกียจคร้านและความขี้ขลาด อ๊กโกถัง การไม่โกรธ อะวิหิงส์ญจะ การไม่เบียดเบียนผู้อื่นตลอดถึงสัตว์ให้ได้ทุกขัยาก ขันติญจะ ความอดทนต่อสิ่งที่ควรเป็นเบื้องหน้า อะวิโรธะนัง การปฏิบัติไม่ให้เกิดจากการที่ตรง และดำรงอาการคงที่ ไม่ให้การวิการด้วยอำนาจยินดีในร้าย บรรจบเป็นกุศลส่วนชอบ 10 ประการ ลำดับนั้น พระปิติ และพระโสมนัสไม่น้อยจักเกิดมีแต่พระองค์ เพราะได้ทรงพิจารณาเห็นกุศลธรรมเหล่านี้มีในพระองค์เป็นนิตยัตถ์”

ทศพิธราชธรรมเป็นหลักคุณธรรมที่มีขอบข่ายกว้างขวางและครอบคลุมทั้งในส่วนต้น ส่วนกลาง และส่วนปลายของโครงสร้างบุคลิกพื้นฐานของบุคคล กล่าวคือ มีทั้ง ศีล สมาธิ และปัญญา อยู่ในคุณธรรมทั้ง 10 ประการนี้อย่างครบถ้วน สามารถประยุกต์ใช้เป็นอุดมการณ์ข้าราชการและมาตรฐานศีลธรรมได้ทุกกรณี อย่างไรก็ตาม การป้องกันและแก้ไขปัญหามหาการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ “รัฐ” ต้องเป็นผู้นำในการปลูกฝังอุดมการณ์นี้จากเบื้องบนจึงจะให้คุณค่าสูงในทางปฏิบัติ

ตัวแบบทั้ง 3 ประการดังกล่าว เป็นตัวแบบที่จัดได้ว่ามาจากแนวคิดของนักศีลธรรม เป็นการป้องกันการทุจริตที่เกิดจากปัจจัยภายในของตัวบุคคล อันเป็นรากฐานสำคัญที่จะปลูกฝังให้เกิดขึ้นในแต่ละบุคคล แต่ในปัจจุบัน การกระทำทุจริตในบางครั้งเป็นการกระทำที่โยงใยเป็นเครือข่ายกันหลากหลายหน่วยงาน หลากหลายกลุ่มด้วยกัน หากกระทำการป้องกันและต่อต้าน

การทุจริตแต่ลำพังผู้เดียวนั้นจะไม่มีพลังเพียงพอ แต่การกระทำตามอุดมการณ์นั้นช่วยได้ก็ต่อเมื่อมีหลายคนรวมพลังกัน จนเกิดความสามัคคีกัน จึงจะสร้างพลังในการต่อต้านการทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย

2.2 กลไกแห่งรัฐในการป้องกันการทุจริต

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีความพยายามเอาชนะปัญหาการทุจริตประพุดติมิชอบมาอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากวิวัฒนาการของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตของสังคมไทย มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น เพื่อศึกษาแนวทางในการดำเนินการป้องกันปัญหาดังกล่าว จึงขอเสนอมาตรการ กลไกคุ้มครองสิทธิ การตรวจสอบอำนาจรัฐ ตามแนวทางของแต่ละหน่วยงานพอสังเขป และตามกลไกของบทบัญญัติทางกฎหมายที่องค์กรภาคประชาชนสามารถใช้ในการตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีหน้าที่ 3 ด้าน คือ ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านป้องกันการทุจริต ซึ่งขอเสนอเฉพาะรายละเอียดของด้านการป้องกันการทุจริต ดังนี้ คือ 1) เสนอมาตรการ ความเห็น ข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการและอื่นๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2) เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หลังรับเรื่องร้องเรียนให้จัดทำเรื่องเพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐสภา และส่งเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว (สำนักงานผู้ตรวจราชการแผ่นดิน <http://www.ombudsman.go.th/>)

3) ศาลปกครอง เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและปกป้องประโยชน์ของส่วนรวมให้ได้คุณภาพ

4) ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 14 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตลอดจนวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมมิให้มีการบัญญัติกฎหมายที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งยังรักษาดุลยภาพการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องขององค์กร

5) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดหลักด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เป็น “ความผิดมูลฐาน” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นจึงถือได้ว่า เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอันหนึ่งในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สามารถติดตามยึดเอาทรัพย์สินที่ถูกเปลี่ยนแปลงสถานะจากทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริตกลายเป็นทรัพย์สินที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถอายัดได้โดยมาตรการทางแพ่งหรือทางอาญาเพื่อนำกลับคืนมาเป็นของแผ่นดินได้ แต่ยังมีกรทุจริตและประพฤติมิชอบอีกมากมายที่มีการตอบแทนซึ่งกันและกันที่มีใช่เป็นเพียงการให้ประโยชน์เชิงทรัพย์สิน แต่เป็นการตอบแทนกันในด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่อาจใช้กฎหมายฟอกเงินเข้าจัดการได้ (พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, 2547)

6) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คัดเลือกมาจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นที่ประจักษ์ จำนวน 11 คน มีอำนาจหน้าที่ดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

7) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีองค์กรเพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารกฎหมาย การพิทักษ์คุ้มครองสิทธิประชาชนในการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้คำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมถึงการดำเนินงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของทางราชการและงานด้านวิชาการ

สรุป การควบคุมการบริหารงานและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจและเห็นภาพรวมได้ ดังต่อไปนี้

1. ระบบการควบคุมทางการเมืองการปกครอง
 - 1) การควบคุมโดยประชาชนเข้าชื่อกันถอดถอน
 - 2) การควบคุมทางสภาท้องถิ่น
 - 3) การควบคุมโดยฝ่ายปกครอง
2. ระบบการควบคุมทางศาล
 - 1) การควบคุมทางศาลยุติธรรม
 - 2) การควบคุมทางศาลปกครอง
3. ระบบการควบคุมโดยองค์กรอิสระ
 - 1) การควบคุมโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - 2) การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
4. ระบบการควบคุมตรวจสอบทางการเงินการคลัง
 - 1) การควบคุมโดยการจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ
 - 2) การแจ้งบัญชีทรัพย์สิน/หนี้สิน
 - 3) มาตรการในการป้องกันตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
 - 4) มาตรการในการยึดทรัพย์ที่ได้จากการทุจริต
5. ระบบการควบคุมในทางสังคม
 - 1) การควบคุมโดยสื่อมวลชน
 - 2) การควบคุมโดยชุมชน

2.3 การป้องกันทุจริต: กรณีศึกษาจากต่างประเทศ

1) กรณีศึกษาของฮ่องกง

ในอดีตฮ่องกงนับว่าเป็นเมืองที่มีความเจริญและเต็มไปด้วยการทุจริต มีการทุจริตกันมากในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนทำให้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเงินสินบนเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตประจำวันในฮ่องกง (ทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ และองอาจ เทียนศิริ อ่างถึงใน วันชัย รุจนวงศ์, 2547)

ต่อมาเมื่อประมาณ ปี ค.ศ. 1974 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคือ Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC โดยเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อผู้ว่าการรัฐฮ่องกง เป็นองค์กรอิสระจากตำรวจอย่างสิ้นเชิง ซึ่งหน่วยงานนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อมีจุดประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทุกระดับตั้งแต่ระดับเล็กน้อยจนถึงระดับใหญ่ ทั้งในภาครัฐและเอกชน จนส่งผลให้ฮ่องกงในปัจจุบันได้คะแนนความโปร่งใสอยู่ที่คะแนน 8.2 โดยได้รับการจัดอันดับดัชนี

ความโปร่งใสในการคอร์รัปชันเป็นอันดับที่ 2 ของภูมิภาคเอเชีย เป็นอันดับที่ 14 ของโลก (www.transparency.org)

องค์กร ICAC ให้ความสำคัญกับมาตรการป้องกันการคอร์รัปชันและแสวงหาแรงสนับสนุนจากสาธารณชนในการป้องกันการคอร์รัปชัน กับการปราบคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นแล้ว คือ ไม่เน้นที่การปราบปรามเพียงด้านเดียว แต่เน้นความร่วมมือสนับสนุนจากสาธารณชนไปพร้อมกันด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอประเด็นการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกด้านการคอร์รัปชันในบรรดาสาธารณชนของ ICAC โดยสรุปดังต่อไปนี้

การต่อต้านการคอร์รัปชันผ่านสื่อสารมวลชนและสถาบันการศึกษา

การต่อต้านการคอร์รัปชันผ่านสื่อสารมวลชนและสถาบันการศึกษา ถือเป็นงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน โดยมีกองสื่อสารมวลชนและสถาบันการศึกษาดูแลเรื่องการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันในสถาบันการศึกษาทุกระดับและการประชาสัมพันธ์กับกองประสานงาน ซึ่งรับผิดชอบการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันในกลุ่มสาธารณชนทั่วไปนอกสถาบันการศึกษา อาจเป็นปัจเจกชน หรือเป็นกลุ่มชุมชน

การทำงานในส่วนนี้มีสำนักงานข่าวสารมวลชนโดยเฉพาะมีหน้าที่ติดต่อสื่อสารมวลชน ทั่วๆ ไป จัดให้มีการสรุปข่าวผลการทำงานของ ICAC และจัดให้มีการสัมภาษณ์กับนักข่าวท้องถิ่นและต่างประเทศ โดยเฉพาะกรณีที่ ICAC พ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาที่มีพฤติกรรมคอร์รัปชันในชั้นศาล สำนักงานมีหน้าที่ตัดข่าวหนังสือพิมพ์เรื่องการคอร์รัปชันและข้อวิจารณ์ผลงานของ ICAC ที่มีขึ้นแล้วกระจายให้กับเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องใน ICAC และหน่วยงานรัฐบาลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ

นอกจากนั้นแล้วสำนักงานจัดทำโปรแกรมสื่อมวลชนในรูปแบบของรายงานข่าวพิมพ์ออกเป็นระยะๆ การออกรายการวิทยุ และโทรทัศน์เป็นครั้งคราว และยังมีรายการทางวิทยุ และโทรทัศน์เป็นประจำ เพื่อช่วยรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชัน มีการทำหนังสือ 12 นาที เพื่อฉายให้ชุมชนต่างๆ ทราบถึงการทำงานและผลงานของ ICAC พ.ศ. 2520 มีการก่อตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกแบบงานโฆษณาเพื่อต่อต้านและป้องกันการคอร์รัปชันโดยเฉพาะ โดยจัดทำในรูปแบบของโปสเตอร์ แผ่นพับ ปฏิทินรายปี หนังสือเล่มเล็กๆ สไลด์ดีวีดี และเกมง่ายๆ สำหรับเด็กๆ เพื่อให้เรียนรู้เรื่องผลเสียของการคอร์รัปชันและงานต่อต้านคอร์รัปชันของ ICAC

สำหรับงานต่อต้านและป้องกันการคอร์รัปชันในสถาบันการศึกษาต่างๆ มีจุดมุ่งหมายอบรมปมนิสัยให้นักเรียนนักศึกษาเร่งเกี่ยวการคอร์รัปชันตั้งแต่อายุน้อย ICAC มีการปลูกฝังระบบคุณธรรมโดยบรรจุเป็นหลักสูตรในการเรียนการสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา (วันชัย รุจนวงศ์, 2547) ทำงานใกล้ชิดกับครูอาจารย์ในสถาบันการศึกษาทุกระดับ นอกจากงานฝึกอบรมแล้ว ยังส่งเสริมให้มีการอภิปรายกันเรื่องผลเสียของการคอร์รัปชันในบรรดานักเรียนนักศึกษาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีกิจกรรมส่งเสริมให้เกิด “จิตสาธารณะ” (Public Spirit) ในบรรดาเยาวชนกลุ่ม

ต่างๆ เพื่อให้พวกเขามีส่วนและบทบาทในการแก้ปัญหาสังคมของชุมชนตนเองได้ โดยไม่ต้องรอให้ราชการหรือองค์กรข้างนอกเข้ามาช่วย

การชักจูงใจให้สาธารณชนหันมาร่วมมือต่อต้านการคอร์รัปชัน

งานด้านต่อต้านการคอร์รัปชันในส่วนนี้ครอบคลุมการเข้าถึงกลุ่มคนต่างๆ ตั้งแต่ระดับโรงเรียน กลุ่มเยาวชน องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคม กลุ่มศาสนา สมาคมการค้า กลุ่มแม่บ้าน คนงานในโรงงาน โดยจัดฉายหนัง จัดการอภิปราย หรือแม้แต่การเข้าไปพูดคุยกับชาวบ้านเป็นรายๆ การพยายามต่อต้านการคอร์รัปชันโดยรณรงค์ให้กลุ่มคนต่างๆ เห็นผลเสียของการคอร์รัปชันอย่างกว้าง ซึ่งว่า ICAC ให้ความสำคัญกับความร่วมมือของสาธารณชนในการลดการคอร์รัปชันอย่างสูง

ปัจจัยที่ส่งเสริมความสำเร็จของ ICAC มีหลายประการ เช่น ICAC เป็นหน่วยงานอิสระจากกรมกองต่างๆ เป็นอิสระจากตำรวจ และขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการกาะฮ่องกง การทำงานไม่ได้เน้นเฉพาะเรื่องการปราบปราม แต่ให้ความสำคัญกับการป้องกัน โดยเสาะหาช่องทางปิดโอกาสคอร์รัปชัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เชื่อว่าสาธารณชนมีบทบาทสำคัญช่วยลดการคอร์รัปชัน โดยต้องมีทัศนคติ ปรณามการคอร์รัปชัน ดังนั้น ICAC จึงมีบทบาทรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชัน และเสริมสร้างทัศนคติดังกล่าวในบรรดาสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง และอย่างกว้างขวางด้วย

นอกจากนี้มีการตั้งข้อสังเกตว่า ICAC อาจประสบความสำเร็จเพราะผู้บริหารสำคัญในระยะแรกๆ ได้รับการแต่งตั้งมาจากข้างนอก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย หรือผู้บริหารที่มีประสบการณ์และมีชื่อเสียงมาจากประเทศแม่ที่ครอบครองฮ่องกงเป็นอาณานิคมอยู่คือสหราชอาณาจักร ปัจจัยนี้คงมีความสำคัญอยู่ แต่ขณะนี้ประธานกรรมการบริหารของ ICAC เป็นคนฮ่องกงแล้ว

การป้องกันคอร์รัปชันในส่วนของการอุดช่องโหว่ในกระบวนการปฏิบัติงาน

ICAC มีอนุกรรมการย่อยได้รับแต่งตั้งให้ทำการศึกษารายงานถึงระบบการทำงานของกรมกองต่างๆ และโอกาสของการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น รายงานจะครอบคลุมถึงประเด็นด้านนโยบาย กฎระเบียบขั้นตอนการทำงาน โครงสร้างของเจ้าพนักงานและการประชาสัมพันธ์ ผู้ทำรายงานแสวงหาข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานที่ศึกษา และเมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว จึงวิเคราะห์ถึงช่องโหว่ต่างๆ ที่นำไปสู่การคอร์รัปชัน

ตัวอย่างรายงานการศึกษา เช่น “โอกาสคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นเมื่อเจ้าพนักงานเดินทางไปตรวจโรงงานหรือบริษัทในหน้าที่” “โอกาสการคอร์รัปชันเกิดจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง” “การประเมินภาษีกำไร” “การตรวจเช็คหลักฐานเรื่องภาษีและการตรวจสอบใบประเมินภาษี”

2) กรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติให้เป็นที่สองของโลกติดต่อกันมาหลายปี (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544) นอกจากนี้ยังได้รับการจัดอันดับความโปร่งใสระดับนานาชาติให้เป็นที่ 5 โดยที่มีคะแนนความโปร่งใสอยู่ที่ 9.3 จากคะแนนเต็ม 10 (www.transparency.org) ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีระดับการทุจริตคอร์รัปชันต่ำมาก

ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศสิงคโปร์เป็นอาณานิคมของอังกฤษและในระยะเวลาที่ได้รับเอกราชใหม่ๆ มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมาก โดยมีลักษณะการกระทำเป็นขบวนการยากต่อการปราบปราม ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 1959 พรรคการเมือง PAP หรือ The People's Action Party ได้เข้ามาบริหารประเทศ ได้มีการกำหนดมาตรการต่อต้านการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้เป็นนโยบายของรัฐบาล ทำให้ประเทศสิงคโปร์เริ่มมีมาตรการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังนับแต่นั้นมา (วันชัย รุจนวงศ์, 2547) มีการปรับอัตราเงินเดือนให้แก่ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองให้เพิ่มขึ้น เพราะข้าราชการและนักการเมืองที่ได้รับเงินเดือนน้อยหรือไม่เหมาะสมก็อาจเป็นปัจจัยชักจูงไปสู่การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง

หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสิงคโปร์ คือสำนักงาน Corrupt Practice Investigation Bureau หรือ CPIB เป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์ โดยเจ้าหน้าที่ของ CPIB มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับตำรวจ มีอำนาจสืบสวน จับกุม และควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีอำนาจยึดและอายัดทรัพย์สินต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับกระทำความผิด มีอำนาจเข้าตรวจสอบข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาและมีอำนาจฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยความเห็นชอบของพนักงานอัยการได้

มาตรการในการป้องกันการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงของสิงคโปร์ที่น่าสนใจ คือ มาตรการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญหรือเงินจากประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น และห้ามเจ้าหน้าที่รับความบันเทิงบันเทิงนันทนาการใดๆ (Entertainment) จากประชาชน ในกรณีประชาชนให้ของขวัญใดๆ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิเสธ ส่วนในกรณีที่ของขวัญมีมูลค่าเกินจากที่กำหนด เจ้าหน้าที่อาจรับของขวัญไว้ได้แต่ต้องมอบให้หน่วยงาน หรืออาจรับไว้เป็นของส่วนตัว แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนในราคาที่เหมาะสมโดย Accountant General

นอกจากนี้ยังให้การศึกษาและอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและจัดให้มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการชุมชน

แนวคิดในการใช้กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตนั้น มีฐานคิดมาจากจากนักคิดในการพัฒนาชุมชน ที่มีความประสงค์ให้กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาเป็นแนวร่วมการตรวจสอบการทุจริตภาคประชาชน เป็นกระแสการรื้อฟื้นชุมชนที่เกิดขึ้นท่ามกลางวิกฤติการทุจริตคอร์รัปชันของ 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ การคอร์รัปชันโดยข้าราชการ การคอร์รัปชันของฝ่ายนักการเมือง และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเอกชน ซึ่งจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน โดยที่ความเป็นเสรีชนก็มีความอ่อนแอเกินไปต่อวิกฤติดังกล่าว การรวมตัวของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ผ่านการมีส่วนร่วมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานได้ตลอดเวลา โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการรับฟัง ร่วมคิด ร่วมพัฒนา ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบองค์กรได้ตามเวลาที่เหมาะสม การที่จะบรรลุผลตามระบอบประชาธิปไตย การบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล จะต้องประกอบด้วยภาคประชาสังคม หรือ สังคมเข้มแข็ง (Civil Society) จึงจะสามารถสร้างสังคมที่ปลอดการทุจริตได้ แนวคิดกระบวนการชุมชนที่น่าเสนอต่อไปนี้ ประกอบด้วยแนวคิด ความหมายของชุมชน ประชาสังคม หรือสังคมเข้มแข็ง (Civil Society) ชุมชนเข้มแข็ง และแนวคิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการชุมชนที่เข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตต่อไป

1. ความหมายของ “ชุมชน”

Community มีความหมายในภาษาไทยว่า ชุมชน บางครั้งช่วยให้เข้าใจเรื่องเกี่ยวกับ “การรวมตัวของคน” เท่านั้น ถ้าพิจารณาในภาษาอังกฤษคำว่า “com” มีความหมายที่ลึกซึ้งที่หมายถึง together คือ การ (เดินทาง) ร่วมกัน และจะเห็นว่ามีคำที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงอีกหลายคำ เช่น

Communal = ของชุมชน เพื่อชุมชน

Common = ร่วมเป็นสมาชิกอยู่ด้วย

Commune = ความรู้สึกผูกพันใกล้ชิด

จากคำในภาษาอังกฤษดังกล่าว จะเห็นว่า ความหมายของชุมชนนั้น ไม่จำกัดแน่นอนตายตัว อาจพิจารณาได้หลายแง่มุม เช่น ปรัชญา กายภาพ สังคมวิทยา จิตวิทยา บางครั้งความหมายของชุมชนไม่ได้จำกัดอยู่กับความหมายที่ให้มีความสำคัญกับอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์ หรือบริเวณเล็กๆ ที่เรานึกถึงของหมู่บ้านเท่านั้น แต่บางครั้งความหมายของชุมชนอาจจะมีทั้งสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2546)

ประเวศ วะสี (2540: 33) ให้ความหมายของชุมชนว่า ความเป็นชุมชนหมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งเท่าใดก็ได้ มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือการรวมกลุ่มกัน มีความเชื่ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ มีการจัดการ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน และให้ความหมายของ Community ว่าหมายถึง การรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำ

พจนานุกรม Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English (1994: 233) ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้ว่าหมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งหนึ่ง มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน มีศรัทธา ความเชื่อ เชื้อชาติ การงาน หรือมีความรู้สึกนึกคิด ความสนใจที่คล้ายคลึงกัน มีการเกื้อกูลการเป็นอยู่ร่วมกัน

นอกจากนี้ ได้มีการให้ความหมายหรือนิยามของคำว่า “ชุมชน” ไว้ในแหล่งต่าง ๆ มากพอสมควร เมื่อพิจารณาความหมายเหล่านั้นแล้ว ปรากฏว่ามีความแตกต่างกันไปตามพื้นฐานของแนวคิดและประสบการณ์ของผู้ให้นิยาม รวมทั้งบริบทของการให้นิยามด้วย ความแตกต่างเหล่านี้ทำให้สามารถแบ่งความหมายของชุมชนออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) ชุมชนในความหมายของกลุ่มคน (2) ชุมชนในความหมายของพื้นที่ และ (3) ชุมชนในความหมายของกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ชุมชนในความหมายของกลุ่มคน ความหมายของชุมชนในลักษณะนี้จะเน้นที่กลุ่มคนที่อยู่ในท้องที่หรือเมืองเดียวกัน อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน (Victoria Neufeldt, 1994) ตัวอย่างของชุมชนในความหมายนี้ได้แก่ กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรเดียวกัน เป็นต้น

2. ชุมชนในความหมายของพื้นที่ ความหมายของชุมชนในลักษณะนี้จะเน้นที่พื้นที่หรืออาณาบริเวณที่มีคนอยู่ร่วมกัน (Victoria Neufeldt, 1994) ชุมชนในความหมายนี้จะแสดงออกให้เห็นในลักษณะของชื่อของชุมชน เช่น ชุมชนบ้านจันทรม เป็นต้น

3. ชุมชนในความหมายของกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ ความหมายของชุมชนในลักษณะนี้จะแสดงให้เห็นกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้หลายสำนวน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ชุมชนในความหมายของกลุ่มคนที่มีความสนใจร่วมกัน (2) ชุมชนในความหมายตามแนวมานุษยวิทยา และ (3) ชุมชนในความหมายตามแนวสังคมวิทยา ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชุมชนในความหมายของกลุ่มคนที่มีความสนใจร่วมกัน ชุมชนในความหมายนี้หมายถึง กลุ่มคนที่มีความสนใจร่วมกัน อยู่ในวงการเดียวกัน ซึ่งอาจจะอยู่ในพื้นที่เดียวกันหรืออยู่คนละพื้นที่ก็ได้ เช่น ชมรมนักวิทยาศาสตร์ ชมรมคณิตศาสตร์ เป็นต้น (Good, 1959 อ้างถึงใน ชีรวัดน์ นิเจนตร, 2528, ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม, 2541)

(2) ชุมชนในความหมายตามแนวมานุษยวิทยา ชุมชนในความหมายนี้จะเน้นกลุ่มคนที่มีประวัติความเป็นมา ชาติพันธุ์ ความเชื่อ ศาสนา วัฒนธรรมเดียวกัน อยู่ร่วมกันในพื้นที่เดียวกัน เช่น Good (1959 อ้างถึงใน ชีรวัดน์ นิเจนตร, 2528: 1) กล่าวว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่อยู่

ร่วมกันในพื้นที่อันเป็นท้องถิ่นเดียวกัน มีประวัติความเป็นมาและวัฒนธรรมเดียวกัน มีสภาพภูมิศาสตร์ที่ช่วยให้สมาชิกประกอบกิจกรรมที่มีความสนใจหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ง่าย

(3) ชุมชนในความหมายตามแนวสังคมวิทยา ในความหมายนี้จะเน้นที่ความสัมพันธ์ทางสังคมของสมาชิกในชุมชน การรวมตัวของสมาชิก อาจจะอยู่ในพื้นที่เดียวกันหรือไม่ก็ได้ สิ่งสำคัญคือ สมาชิกจะต้องมีความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทำกิจกรรมร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกัน และมีการจัดการ ดังเช่น ประเวศ วะสี (2541) กล่าวว่า ชุมชน หมายถึง การรวมตัวของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน อาจเป็นการรวมตัวกันตามพื้นที่ หรือไม่ใช่พื้นที่ก็ได้ สมาชิกของชุมชนมีการติดต่อสื่อสารกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการกระทำกิจกรรมร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ จากองค์ประกอบดังกล่าว จะมีสิ่งที่ผุดบังเกิด (emerge) ออกมาอีก 2 อย่าง คือ ความมีจิตวิญญาณ ผู้นำตามธรรมชาติ และมีการจัดการ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่อยู่รวมกันในพื้นที่ขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ เช่น หมู่บ้าน จังหวัด เป็นต้น หรือกลุ่มคนที่ไม่ได้รวมตัวกันในพื้นที่ แต่สมาชิกมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความสนใจในเรื่องเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และมีกิจกรรมร่วมกัน ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าชุมชนต้องมีส่วนประกอบดังนี้

1. ประชาชนหรือคน
2. ความสนใจหรือมีแนวในการปฏิบัติคล้ายหรือเหมือนกัน
3. ความสัมพันธ์ของสมาชิกที่ผูกพันให้อยู่ร่วมกันและเป็นพวกเดียวกัน
4. มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันหรือมีกิจกรรมร่วมกัน

2. ความหมายของ “ประชาสังคม หรือ สังคมเข้มแข็ง (Civil Society)”

แนวคิดเกี่ยวกับชุมชน – ประชาสังคมเกิดขึ้นจากการวิพากษ์ระบบของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน ที่มีบทบาทชี้้นำ หรือครอบงำความคิดทิศทางการพัฒนาของสังคม โดยที่ผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย ทิศทางการพัฒนา และการจัดกิจกรรมสาธารณะค่อนข้างน้อย รวมทั้งการมองเห็นข้ออ่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือพรรคพวก และกลุ่มผลประโยชน์ จึงเกิดการเรียกร้องและหรือต้องการอุดช่องว่าง ด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการเสริมพลังอำนาจให้กับ “ภาคประชาชน” ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในนโยบาย ทิศทางการพัฒนา หรือกิจกรรมสาธารณะดังกล่าว

คำว่า “ประชาสังคม” มาจากภาษาอังกฤษว่า Civil Society และมีผู้ใช้คำภาษาไทยเทียบเคียงกันหลายคำ อาทิ “สังคมประชาธรรม” (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) “สังคมราษฎร์” (เสนห์ จามริก) “วิถีประชา” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช ใช้คำนี้โดยมีนัยของคำว่า Civic movement) “อารยสังคม” (อเนก เหล่าธรรมทัศน์) และ “สังคมเข้มแข็ง” (ธีรยุทธ บุญมี) เป็นต้น ทั้งนี้ นักคิดสำคัญ ๆ

ของสังคมไทยได้อธิบายขยายความคำว่า "ประชาสังคม" หรือ Civil Society นี้ในบริบทเงื่อนไขและ การให้น้ำหนักที่แตกต่างกัน

ประเวศ วะสี ได้เสนอแนวคิดของชุมชนประชาสังคมว่า ในสภาพของสังคมไทยปัจจุบัน ภาคส่วนหลัก (Sectors) ของสังคมที่มีความเข้มแข็ง และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างมากคือ ภาครัฐ หรือ "รัฐานุภาพ" และภาคธุรกิจเอกชนหรือ "ธนาานุภาพ" ซึ่งปรากฏการณ์นี้ส่งผลทำให้ สังคมขาดดุลยภาพและเกิดความล่าช้าในการพัฒนาของฝ่ายประชาชนหรือภาคสังคม ซึ่ง เรียกว่า "สังคมนานุภาพ" ดังนั้น จึงเสนอถึงการเกื้อหนุนให้ภาคประชาชนหรือสังคมมีความเข้มแข็ง และเกิดดุลยภาพทางสังคมขึ้น ที่เรียกว่า "สังคมสมานุภาพ" โดยนัยนี้ ประเวศ วะสี เชื่อว่าจะต้อง พัฒนาให้เกิดความเข้มแข็งที่ชุมชน (Community Strengthening) ประชาสังคมที่เข้มแข็ง ต้องมี รากฐานที่เกิดจากการมีชุมชนที่หลากหลายและเข้มแข็งด้วย (ประเวศ วะสี, 2539)

ธีรยุทธ บุญมี และ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ มองว่า การแก้ไขปัญหาพื้นฐานสังคม ควรให้ ความสำคัญกับ "พลังที่สาม" หรือพลังของสังคม ถ้าสังคมโดยรวมเข้มแข็ง นักธุรกิจ นักวิชาชีพ นักศึกษา ชาวบ้าน ร่วมแรงร่วมใจกัน ปัญหาต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานก็จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ สังคมเข้มแข็งจะมีลักษณะของกระจายพลังทางสังคมของคนที่มาหลากหลายอาชีพ และทุก ภูมิภาคของประเทศ (ธีรยุทธ บุญมี, 2536)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539) ได้ให้ความหมายของ "ประชาสังคม" หรือ "อารยสังคม" ที่ ครอบคลุมทุกชนชั้นของสังคม เน้นเรื่องความสมานฉันท์ ความกลมเกลียว ความกลมกลืนในภาค ประชาสังคมมากกว่าการดูที่ความแตกต่างหรือ ความแตกแยกภายใน โดยให้ความสนใจเป็น พิเศษกับประเด็นของ "คนชั้นกลาง" "การมีส่วนร่วม" "ความผูกพัน" และ "สำนึกของความเป็น พลเมือง" กล่าวคือ "ประชาสังคม" โดยนัยนี้ มิได้หมายถึงความเป็นชุมชนของสังคมชนบทเท่านั้น แต่กินความรวมไปถึงคนชั้นกลางภาคเมืองที่ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นเครือญาติ หรือเป็นแบบคู้หน้า (face to face relationship) แต่เป็นความผูกพัน (bond) ของผู้คนที่ หลากหลายต่อกันบนฐานแห่งความร่วมมือและการแสวงหาการมีส่วนร่วม และด้วยสำนึกที่มีต่อ ความเป็นพลเมือง หรือ Citizenship นั่นเอง นอกจากนี้ ยังได้ตั้งข้อสังเกตที่สำคัญถึงรากฐานของ คนไทย และสังคมไทยว่า คนไทยส่วนมากยังมีระบบวิถีคิดว่าตนเองเป็นไพร่ (client) หรือคิดแบบ ไพร่ ที่จะต้องมีมูลนายที่ดี โหยหาคนดี จึงมักขาดสำนึกของความเป็นพลเมืองและมองปัญหาใน เชิงโครงสร้างไม่ออก

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชูชัย ศุภวงศ์ เป็นนักคิดอีก 2 ท่านที่กล่าวถึง "ประชาสังคม" โดย เน้นที่การปรับใช้บริบทของสังคมไทยค่อนข้างมาก โดยที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช มองว่า "ประชา สังคม" หมายถึง ทุกๆ ส่วนของสังคมโดยรวมถึงภาครัฐ ภาคประชาชนด้วย ถือว่าทั้งหมดเป็น Civil Society ซึ่งแตกต่างจากความหมายแบบตะวันตกที่แยกออกมาจากภาครัฐ หรือนอกภาครัฐ แต่ หมายถึงทุกฝ่ายเข้ามาเป็น partnership กัน ซึ่งให้ความสำคัญกับ Civic movement หรือ

"วิถีประชา" ที่เป็นการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มองค์กรต่างๆ โดยเอาตัวกิจกรรมเป็นศูนย์กลาง ปรากฏจากการจัดตั้ง ดังข้อเสนอที่สำคัญในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนา ในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 คือ Area-Function-Participation - AFP กล่าวคือจะต้องเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของทุกฝ่ายร่วมกันในระดับพื้นที่ (ย่อยๆ) ซึ่งในที่นี้อาจเป็นพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน หรือพื้นที่ในเชิงเศรษฐกิจ เช่น เขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2539)

ชูชัย ศุภวงศ์ (2540) ให้ความหมายของประชาสังคมที่กลมกลืนกับบริบทสังคมไทยว่า "การที่ผู้คนในสังคมเห็นวิกฤติการณ์หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลัดข้อขัดแย้งและการแก้ไข มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การก่อจิตสำนึกร่วมกันมารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร (Civic group) ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่างให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ด้วยความรัก ความสมานฉันท์ ความเอื้ออาทรต่อกัน ภายใต้ระบบการจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

ความเป็นชุมชนและประชาคม อนุชาติ พวงสำลี และวิริบูรณ์ วิสารทสกุล (2541) ได้สรุปถึงความเป็นชุมชนและประชาคมภายใต้กระแสการสร้างชุมชนขึ้นใหม่ พบว่า "ชุมชน" ในประชาสังคมนี้ หมายถึง ชุมชนแห่งสำนึก (Conscious Community) ที่สมาชิกต่างเป็นส่วนหนึ่งของระบบโดยรวมที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่น อาจจะใช้พื้นฐานของระบบคุณค่าเก่า หรือเป้าประสงค์ใหม่ของการเข้ามาทำงานร่วมกัน ดังนั้น คำว่า ประชาคม หรือชุมชน จึงอาจมีขนาดและลักษณะที่แตกต่างกันไป ความเป็นชุมชนจึงมีลักษณะเป็นพลวัตที่บุคคลและกลุ่มคนต่างมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมที่สนใจร่วมกัน มีความสัมพันธ์และตัดสินใจร่วมกัน โดยมีพันธะเชื่อมโยงระบบใหญ่บนพื้นฐานแห่งความเป็นอยู่ที่ดีร่วมกัน

"ความเป็นชุมชน" หรือ "ความเป็นประชาคม" จึงเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคม เพราะจะเป็นกลุ่มคนที่มีความผูกพันเอื้ออาทรต่อกัน เป็นแหล่งพื้นฐานที่สุดที่จะเกิดการถักทอความรัก ความเอื้ออาทรของคนในสังคม

3. ความหมายของชุมชนเข้มแข็ง

ในการให้ความหมายของชุมชนเข้มแข็ง พบว่า ได้มีการให้ความหมายไว้ดังนี้ ความหมายของชุมชนเข้มแข็ง มีความหมายเช่นเดียวกับความหมายของชุมชน ความเป็นชุมชน ประชาคม ประชาสังคม สังคมเข้มแข็ง ซึ่งคำเหล่านี้ มีความหมายเดียวกัน โดยหมายถึง การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมการณ์ร่วมกัน หรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน จะอยู่ห่างกันก็ได้ มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้กัน ในการกระทำการกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน และมีการจัดการที่มีการรวมตัวของกลุ่มคนจนกลายเป็น

ชุมชนนั้น ก่อให้เกิดพลังในการแก้ปัญหาและสร้างสรรค์สิ่งดีงามทุกอย่างทั้งในด้านเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การเมือง และสุขภาพ (ประเวศ วะสี, 2540)

ส่วนคุณยิววิจัยนโยบายการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ม.ป.ป.) ได้ให้ความหมายคำว่า “ความเข้มแข็งของชุมชน” ว่า หมายถึง ความผาสุกปรองดองของสมาชิก หรือความมั่นคงยั่งยืนทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการสืบสานวัฒนธรรมและวิถีชีวิต หรือมีความสามารถธำรงรักษาความอุดมสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป ชุมชนเข้มแข็ง หมายถึง ชุมชนที่สามารถแก้ปัญหาและ/หรือสร้างสรรค์สิ่งดีงามในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพียงด้านใดด้านหนึ่งหรือมากกว่า หรือทั้งหมดทุกด้านก็ได้ โดยที่สมาชิกของชุมชนรวมตัวกันเพื่อดำเนินการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าชุมชนที่เข้มแข็งนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องเข้มแข็งทุกด้านเหมือนกัน บางชุมชนอาจจะเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่บางชุมชนเข้มแข็งในด้านสิ่งแวดล้อม แต่ชุมชนเหล่านี้ล้วนเป็นชุมชนเข้มแข็งทั้งสิ้น

3.1 ลักษณะของชุมชนเข้มแข็ง

เสรี พงศ์พิศ (2548) กล่าวว่า ชุมชนเข้มแข็ง ควรมี 4 กรอบเพื่อหาเกณฑ์และตัวชี้วัดดังต่อไปนี้ (1) ชุมชนเข้มแข็งเพราะเป็นชุมชนเรียนรู้ ชุมชนใดมีความรู้ มีปัญญา แม้ว่ามีทรัพยากรน้อยก็จะมีมากขึ้นเรื่อยๆ มีเงินน้อยก็จะมีเงินมาก (2) ชุมชนเข้มแข็งตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ มีเป้าหมายการพึ่งตนเองอย่างมั่นคง (3) ชุมชนเข้มแข็งจัดการ “ทุน” ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ทุนซึ่งไม่ได้หมายถึงแต่เพียงเงิน แต่หมายถึงทรัพยากร ความรู้ภูมิปัญญา ทุนทางสังคม วัฒนธรรม และอื่นๆ โดยการค้นหาทุนเหล่านั้นให้พบมากที่สุด (4) ชุมชนเข้มแข็งมีธรรมาภิบาล มีการบริหารจัดการที่ดี โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระจายอำนาจ

อดุลย์ วงศ์ศรีคุณ (2543) ได้สรุปลักษณะของชุมชนเข้มแข็งไว้ว่า หมายถึงชุมชนที่มีลักษณะดังนี้ (1) ชุมชนมีการแก้ไขปัญหาและสร้างสรรค์สิ่งดี หมายถึง สมาชิกชุมชนร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้และหรือสร้างสรรค์สิ่งดีที่ดีงามในด้านต่างๆ ในชุมชน (2) ชุมชนมีความเป็นปึกแผ่น หมายถึง สมาชิกของชุมชนมีความผูกพันและความสัมพันธ์ที่ดี มีความสามัคคีเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกัน สมาชิกเห็นประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว (3) ชุมชนพึ่งตนเองได้ หมายถึง สมาชิกชุมชนสามารถร่วมกันตัดสินใจในการดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนด้วยตัวของชุมชนเองโดยอิสระ ปราศจากการควบคุมบังคับจากภายนอก และมีอำนาจต่อรองกับภายนอกชุมชน (4) ชุมชนมีผู้นำตามธรรมชาติ หมายถึง มีผู้นำเกิดขึ้นในขณะที่เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง

จากที่กล่าวถึงลักษณะของชุมชนเข้มแข็งข้างต้น สามารถสรุปลักษณะร่วมของชุมชนเข้มแข็งได้ ดังนี้ (1) สมาชิกของชุมชนร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ และหรือสร้างสรรค์สิ่งดีงามในด้านต่าง ๆ ให้แก่ชุมชน (2) สมาชิกของชุมชน มีความผูกพันและความสัมพันธ์ มีความสามัคคีและเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกัน สมาชิกเห็นประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าส่วนตน (3) ชุมชนพึ่งตนเองได้ กล่าวคือ สมาชิกชุมชนสามารถร่วมกันตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนด้วยตัวของชุมชนเองโดยอิสระ ปราศจากการควบคุมบังคับจากภายนอก และมีอำนาจต่อรองกับภายนอกชุมชน (4) ชุมชนมีผู้นำตามธรรมชาติเกิดขึ้นในขณะที่เกิดระบบการเรียนรู้ของชุมชนที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง

3.2 แนวทางทำให้ชุมชนเข้มแข็ง

ชุมชนเข้มแข็งมีความสำคัญต่อการพัฒนาคนและสังคมให้ไปสู่ความยั่งยืน การทำให้ชุมชนเข้มแข็งจึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการ มีผู้เสนอแนวทางทำให้ชุมชนเข้มแข็งไว้ทั้งในแนวกว้าง แนวกลยุทธ์ที่เป็นกรดำเนินการกับองค์ประกอบของชุมชนเข้มแข็ง และการพัฒนากระบวนการเรียนรู้

แนวทางทำให้ชุมชนเข้มแข็งในแนวกว้าง ประเวศ วะสี (2541) ได้กล่าวถึงแนวทางสนับสนุนประชาคมไว้ 10 ประการ ดังนี้ (1) ขับเคลื่อนนโยบายและกระแสสังคม (2) สสำรวจผังชุมชนและเครือข่าย (3) ส่งเสริมการขยายตัวของเครือข่ายชุมชน (4) สร้างศูนย์บริการวิชาการเบ็ดเสร็จ (One-Stop-Service) (5) เชื่อมต่อการค้าขาย (6) ส่งเสริมการใช้สื่อเพื่อพัฒนา (7) ปรับวิถึงบประมาณ (8) ออกกฎหมายเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน (9) ฝึกอบรมทักษะการสร้างความเป็นชุมชน (10) การวิจัยและประเมินเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน

วิชัย ตันศิริ (2538) เห็นว่า เครื่องมือสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้และเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน ชุมชนที่มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กร มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน มีการเชื่อมโยงประสานสัมพันธ์กัน จนเกิดเป็นเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันนั้น จะมีพลังที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) ได้กำหนดแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป. : 45 – 53)

1. พัฒนาการกระบวนการเรียนรู้ของคนในครอบครัวและชุมชน โดย
 - 1.1 ปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอนทั้งในและนอกระบบโรงเรียน
 - 1.2 ส่งเสริมการใช้สื่อสารมวลชนให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักยภาพของครอบครัวและชุมชน

2. ส่งเสริมการรวมตัวของชุมชน โดย
 - 2.1 สนับสนุนการรวมกลุ่มของชุมชนในทุกรูปแบบ
 - 2.2 ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายชุมชนอย่างกว้างขวาง
3. สร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวและชุมชน โดย
 - 3.1 พัฒนาทักษะและโอกาสทางเศรษฐกิจของครอบครัวและชุมชน
 - 3.2 ส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ ชุมชน และชีวิตครอบครัว
4. สร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมแก่ครอบครัวและชุมชน โดย
 - 4.1 จัดและพัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวางและทั่วถึง
 - 4.2 ส่งเสริมบทบาทของครอบครัวและชุมชนในการบริการสังคม
5. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการจัดการเพื่อการพัฒนาครอบครัวและชุมชน
 - 5.1 ปรับปรุงระบบราชการให้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของสถาบันครอบครัวและชุมชน
 - 5.2 ส่งเสริมให้องค์การทางสังคมทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

เมื่อพิจารณาโดยรวมในเรื่องแนวทางทำให้ชุมชนเข้มแข็งที่ได้มีผู้กล่าวถึงข้างต้นพบว่ามีข้อเสนอที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนอันเป็นแนวทางที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งได้ โดยที่กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนมี 4 ขั้นตอน คือ (1) กำหนดปัญหา (2) แสวงหาทางเลือก (3) ดำเนินกิจกรรม (4) การประเมินผล การดำเนินการทุกขั้นตอนดังกล่าวสมาชิกในชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของ เดวิท แมทิวส์ (2540) ที่ว่า “การทำให้ชุมชนเข้มแข็ง คือ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชน”

4. แนวคิดเรื่องกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

องค์ประกอบที่สำคัญของประชาสังคมที่เข้มแข็งและสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความเข้มแข็งของประชาสังคม คือ “กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน” ซึ่งเป็นสิ่งที่เราเรียนรู้และผ่านการแลกเปลี่ยนกับคนอื่น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น กระบวนการเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนระหว่างคนในชุมชนและสาธารณะ ทำให้เรารู้ในสิ่งที่เราไม่รู้ ซึ่งไม่อาจรู้โดยลำพัง กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนมิใช่การรับฟังข้อเสนอแนะและข้อมูลเท่านั้น ประชาชนจำเป็นต้องเข้าใจทัศนคติต่อปัญหาที่คนอื่นเสนอ มีปัญหาบางปัญหาที่เราไม่สามารถรู้ได้โดยลำพัง และจะรู้ได้ก็ต่อเมื่อมีการเรียนรู้ร่วมกับคนอื่น ดังนั้น เราจำเป็นต้องรู้จักสร้างจิตสำนึกร่วมต่อสิ่งที่กำลังเกิดขึ้น กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนกำหนดหรือนิยามประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน (เดวิท แมทิวส์, ฐิรวุฒิ เสนาคำ แปล, 2540: 8-18)

กระบวนการเรียนรู้ เป็นการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติจริง ทั้งในการพยายามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิตจริง หรือเกี่ยวข้องกับการทำมาหากิน หรือสภาพความเป็นอยู่ กิจกรรมที่ดำเนินอยู่นี้ เป็นไปเพื่อสนองต่อการแก้ปัญหาและสอดคล้องกับแบบแผนการผลิตของชุมชน จึงเป็นพลังขับเคลื่อนให้เกิดพลวัตของการเรียนรู้ เมื่อได้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น วิเคราะห์ปัญหาหาแนวทางแก้ไข เมื่อได้แนวทางแล้ว สมาชิกนำกลับไปลงมือปฏิบัติแล้วกลับมาทบทวนวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อสรุปบทเรียน เพื่อหาหนทางต่อไปอีก กระบวนการที่เกิดขึ้นซ้ำๆ นี้เท่ากับเป็นการยกระดับสติปัญญาของสมาชิกในกลุ่ม และผลพวงจากการเรียนรู้จากปัญหาที่เกิดขึ้นจริงดังกล่าว ยังช่วยแก้ไข้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิต อันเป็นผลที่คนในชุมชนสามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้ (คณะกรรมการสตรี โครงการพัฒนาการศึกษาเพื่อชุมชน, 2531: 49)

การเรียนรู้ในลักษณะนี้เป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้มนุษย์ได้ใช้ศักยภาพของตนในการพัฒนา

4.1 ความหมายของการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้

นักการศึกษาได้ให้ความหมายของคำว่า “การรู้” (perception) ว่าหมายถึง สภาวะของการรับรู้จากการสัมผัสและสัมพันธ์ต่างๆ รวมถึงวิธีการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง ส่วนคำว่า “การเรียนรู้” (learning) หมายถึง การปรับเปลี่ยนทัศนคติ แนวคิด และพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น “การเรียนรู้” ในที่นี้จะมีขอบเขตครอบคลุมความหมาย 2 ประการ คือ การเรียนรู้ในความหมายของ “กระบวนการเรียนรู้” (learning process) หมายถึง การดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนหรือการใช้วิธีการต่างๆ ที่ช่วยให้บุคคลเกิดการเรียนรู้ และการเรียนรู้ในความหมายของ “ผลการเรียนรู้” (learning outcome) ซึ่งได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจในสาระต่างๆ ความสามารถในการกระทำ การใช้ทักษะกระบวนการต่างๆ รวมทั้งความรู้สึกหรือเจตคติอันเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการกระบวนการเรียนรู้หรือการใช้วิธีการเรียนรู้ (ทีศนา แหมมณี, 2545)

ส่วนนักจิตวิทยาได้ให้ความหมายของคำว่า “การเรียนรู้” (learning) ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากประสบการณ์ที่บุคคลมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมหรือจากการฝึกหัด รวมทั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงปริมาณความรู้ของบุคคล (สุรางค์ ใคว์ตระกูล, 2544) การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลที่เกิดจากการเรียนรู้จะมีลักษณะสำคัญคือ 1) พฤติกรรมที่เปลี่ยนไปจะต้องเปลี่ยนไปค่อนข้างถาวร จึงจะถือว่าเกิดการเรียนรู้ขึ้น หากเป็นการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวยังไม่ถือว่าเป็นการเรียนรู้ 2) พฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปจะต้องเกิดจากการฝึกฝนหรือเคยมีประสบการณ์นั้นๆ มาก่อน (โบเวอร์ และอัลการ์ด, 1987) ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านการกระทำ การรับรู้ การหยั่งเห็น แรงจูงใจ ฯลฯ เพียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างในเวลาเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

อาจจะเป็นทั้งด้านบวกและด้านลบ และในการเรียนรู้ก็ไม่จำเป็นจะต้องให้เกิดความเจริญก้าวหน้าเสมอไป

ส่วนในแง่มุมมองการให้นิยามความหมายของการเรียนรู้ขององค์กรอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ มีองค์กรต่างๆ ได้ให้ความหมายไว้ เช่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้ความหมาย “การเรียนรู้” ว่าเป็นกระบวนการรับรู้ข่าวสาร ข้อมูล และประสบการณ์ อันนำไปสู่การรู้แจ้ง เห็นจริง และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ เน้นกระบวนการพัฒนาของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ ความเข้าใจ และการปรับเปลี่ยนทางความคิดและพฤติกรรม และกล่าวถึง “กระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์” ว่าเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยเน้นที่ผู้เรียนเป็นผู้รู้จักคิด พิจารณา และแสวงหาความรู้ความเข้าใจด้วยตนเอง

พรพิไล เลิศวิชา (2541) นักวิจัยอาวุโสแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2546 และที่ปรึกษาสถาบันวิทยาการการเรียนรู้ สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ได้ให้ความหมาย “กระบวนการเรียนรู้” ว่าเป็นกระบวนการอันมีรากฐานอยู่ที่ประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้แยกแยะระหว่างการเรียนรู้กับวิถีชีวิต การรู้และการปฏิบัติ เนื้อหาและกระบวนการเรียนรู้เป็นหนึ่งเดียวกัน โดยกระบวนการเรียนรู้เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มนุษย์มีศักยภาพในการพัฒนา สามารถดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงและพึ่งตนเองได้

กล่าวโดยสรุป “กระบวนการเรียนรู้” หมายถึง ลำดับขั้นตอนที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ของบุคคล ส่วน “การเรียนรู้” เป็นผลของการได้รับประสบการณ์แล้วทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือความสามารถให้เป็นที่ไปตามที่กำหนดอย่างคงทนถาวร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากการปฏิบัติหรือจากประสบการณ์ในรูปแบบอื่นๆ

4.2 ความหมายของกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ในทัศนะของเดวิท แมทิวส์ (1996 อ้างถึงใน สิริลักษณ์ ยิ้มประสาทพร, 2548) หมายถึง สิ่งที่เราเรียนรู้จากและผ่านการแลกเปลี่ยนกับคนอื่น อาทิ อะไรคือสิ่งที่มีคุณค่าต่อเราในฐานะที่เป็นชุมชน อะไรคือผลประโยชน์ร่วมของเรา ในฐานะที่เป็นชุมชนเรามีเป้าหมายตรงกันหรือไม่ และอะไรคือสิ่งที่เรา(ชุมชน)คิด เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น กระบวนการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนระหว่างคนในชุมชนและสาธารณะ ทำให้เรารู้ในสิ่งที่เราต้องการจะรู้ ซึ่งไม่อาจรู้ได้โดยลำพัง กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวจึงเป็นการเปิดให้ประชาชนกำหนดหรือนิยามประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกัน

การเรียนรู้ของชุมชน เป็นจุดเริ่มต้นของ “การพัฒนาชุมชน” ในวิถีทางที่ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็น “เจ้าของ” ชุมชน การสร้างความเป็นชุมชน (sense of community) จึงเป็นหนึ่งเดียวกับ

การกระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน การเรียนรู้ของชุมชนแยกไม่ขาดจากการสร้างจิตสำนึกสาธารณะ ฉะนั้นชุมชนที่อุดมไปด้วยชีวิตสาธารณะที่มีสุขภาพดี หรือชุมชนที่มีประชาสังคมเข้มแข็ง คือ “ชุมชนแห่งการเรียนรู้” นั่นเอง

สีลาภรณ์ นาครทรรพ (2538 : 40, 2539 ก : 66) ได้เสนอว่ากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็งนั้น มีลักษณะเป็นกระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิตตามกำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งหมายถึงลำดับขั้นตอนที่สมาชิกในชุมชนเข้ามารวมกลุ่มคิดวิเคราะห์ปัญหา วิเคราะห์สาเหตุ วิเคราะห์ทางเลือกของการแก้ปัญหา ดำเนินการแก้ปัญหา และสรุปบทเรียน อันก่อให้เกิดการยกระดับสติปัญญาในการแก้ปัญหาของชุมชนให้สูงขึ้น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ม.ป.ป.) ยังพบว่า กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ยังมาจากกระบวนการเรียนรู้ตามแนวระบบโรงเรียนด้วย ดังนั้นกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง อาจเป็นกระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิต หรือกระบวนการเรียนรู้ตามแนวระบบโรงเรียน หรือทั้งสองประการ กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนจึงมีความหมายเกี่ยวกับทั้งกระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิตและกระบวนการเรียนรู้ตามแนวระบบโรงเรียน

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน หมายถึง ลำดับขั้นตอนที่สมาชิกในชุมชนเข้ามารวมกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาของชุมชนและ/หรือสร้างสรรค์สิ่งดีงามให้แก่ชุมชน โดยร่วมกันคิดวิเคราะห์ แสวงหาทางเลือก ดำเนินการ และประเมิน ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิตและ/หรือกระบวนการเรียนรู้ตามแนวระบบโรงเรียน

4.3 ความสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนมีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนและสังคมดังนี้

- 1) กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เป็นหัวใจหรือเป็นแกนกลางของกระบวนการสำคัญ 3 กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชาวบ้านและชุมชน อันทำให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ กระบวนการดังกล่าวมีดังนี้คือ (1) กระบวนการปรับใช้วัฒนธรรมเพื่อการพัฒนา (2) กระบวนการพัฒนากลไกทางสังคมวัฒนธรรม และ (3) กระบวนการสร้างสรรค์สถาบันของชุมชน
- 2) กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเป็นกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนชีวิตที่พัฒนาศักยภาพของคนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมยุคข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น
- 3) กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เป็นหัวใจที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง เนื่องจากเป็นการยกระดับความสามารถในการคิดวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ แสวงหาทางเลือกในการแก้ปัญหา การตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหาและสรุปบทเรียน เพื่อยกระดับสติปัญญาให้สูงขึ้น

4) กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเป็นจุดเด่นของการพัฒนาชุมชนที่ประชาชนมีส่วนร่วม และมีบทบาทในการกำหนดแผนงานโครงการและวิธีการดำเนินงาน ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มตามธรรมชาติ และสร้างเครือข่ายเกิดเป็นขบวนการประชาชน ซึ่งรวมตัวกันหาทางเลือกและทางออกในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

จากสาระเกี่ยวกับความสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง

4.4 ลักษณะของกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน

สีลาภรณ์ นาครทรรพ (2539 ก : 61 – 64) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนไว้ดังนี้

1) กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนมีลักษณะเป็นกระบวนการกลุ่ม การเรียนรู้ของแต่ละคนจะเกิดขึ้นในกระบวนการที่ได้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาระหว่างคนในชุมชนด้วยกัน เพื่อหาทางแก้ปัญหาคือดีที่สุด

2) กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เป็นการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติจริง พลวัตของการเรียนรู้เกิดขึ้นจากการได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น วิเคราะห์ปัญหา สาเหตุของปัญหา และหาแนวทางแก้ไข เมื่อได้แนวทางแก้ไขแล้วสมาชิกก็มักกลับไปลงมือปฏิบัติ มีปัญหาอุปสรรคอะไรเกิดขึ้น ก็นำกลับมาทบทวนวิเคราะห์ร่วมกับกลุ่มเพื่อหาทางแก้ต่อไปอีก ประเวศ วะสี เรียกกระบวนการนี้ว่า กระบวนการเรียนรู้แบบมีปฏิสัมพันธ์จากการกระทำร่วมกัน (Interactive Learning through Action)

3) กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเป็นการเรียนรู้จากปัญหาในชีวิตจริง (Problem Oriented) และเป็นการเรียนรู้เพื่อพยายามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงๆ เมื่อชุมชนสามารถช่วยกันแก้ปัญหาของตนเองได้ ความมั่นใจในศักยภาพของตนเองก็จะสูงขึ้น และกล้าที่จะริเริ่มคิดค้นหาทางเรียนรู้เพิ่มเติม เพื่อพัฒนาชุมชนของตนเองให้ดีขึ้น

4) กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เป็นการเรียนรู้และทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นเครือข่าย เครือข่ายเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ไม่มีโครงสร้างอำนาจ

ลักษณะของกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนที่สีลาภรณ์ นาครทรรพ ได้กล่าวมานั้น ก็น่าจะค่อนข้างจะครอบคลุมสาระได้อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้จะกล่าวถึงลักษณะของกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเน้นหนักไปในมิติของกระบวนการมากกว่าเชิงเนื้อหา ดังนั้น ถ้าหากจะเพิ่มมิติของเนื้อหาเข้าไปด้วย ก็ย่อมจะทำให้กล่าวถึงลักษณะของกระบวนการเรียนรู้ของ

ชุมชนมีความสมบูรณ์ขึ้น ซึ่งสรุปได้ว่ามีลักษณะดังนี้ (1) เป็นกระบวนการกลุ่ม (2) เกิดจากการปฏิบัติจริง (3) เรียนรู้จากปัญหา (4) เป็นเครือข่าย และ (5) เป็นองค์รวม

5. ยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างการเรียนรู้ให้แก่ชุมชน

เดวิท แมทิวส์ (จิรวุฒิ เสนาคำ แปล, 2540: 15-18) กล่าวไว้ว่า “ชุมชนแห่งการเรียนรู้” วิธีที่เหมาะสมกับการเสริมสร้างชีวิตสาธารณะของชุมชน คือ การแสวงหาสิ่งต่างๆ ที่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนนั้น โดยปกติมักเกิดจากการดำเนินกิจกรรมเฉพาะบางประการ อาทิ กิจกรรมการกำหนดปัญหาอย่างมีส่วนร่วม (Naming problems) และการกำหนดกรอบแนวทางการแก้ปัญหาสาธารณะ (faming issue for the publics) กิจกรรมเพื่อค้นหาแนวทางการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ กิจกรรมการกำหนดแนวทาง และการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เป็นต้น การค้นหากิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ความสัมพันธ์ของผู้คนกลายมาเป็นความสัมพันธ์เชิงสาธารณะจึงค่อนข้างมีความสำคัญ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ที่เปิดโอกาสให้คนที่ค่อนข้างแปลกหน้าได้มาพบปะและแก้ไขปัญหาระหว่างกัน สิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือ กิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน มักจะเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงสาธารณะ (public relationships)

การเสริมสร้างชีวิตสาธารณะ หรือกระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง อาศัย 4 ยุทธศาสตร์หลัก คือ

1. การกำหนดประเด็นปัญหาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนขบคิดกับปัญหาไม่เพียงแต่จากแง่มุมผลประโยชน์ของตนเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงผลประโยชน์ของคนอื่นด้วย

2. การสร้างทางเลือกให้กับชุมชน โดยผ่านกระบวนการสนทนาแบบพินิจพิเคราะห์

3. การดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่ระดมพลังรวมหมู่ของประชาชน มีความหลากหลาย และเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก

4. การประเมินผลกิจกรรมโดยสาธารณะ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชน โดยให้ประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินว่าความพยายาม และกิจกรรมที่ดำเนินการใดที่มีประโยชน์ และมีคุณค่าอย่างแท้จริงต่อชุมชน

วิจิต นันทสุวรรณ (2547) ได้นำเสนอ “ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ของชุมชน” เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการสร้างชุมชนเข้มแข็ง ดังนี้

1. ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อให้ชุมชนรู้จักตัวเอง รู้จักโลก และสามารถกำหนดทิศทางการของตนเองได้อย่างเหมาะสม สนับสนุนให้แต่ละชุมชนมีแผนยุทธศาสตร์ของชุมชนเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาตนเอง

2. ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนให้สามารถเชื่อมโยง คน ความรู้ และทรัพยากรเข้าด้วยกัน โดยการพัฒนาระบบการจัดการเฉพาะด้าน และองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง ซึ่งเป็นรูปธรรมของการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับศักยภาพ ข้อจำกัด และวิถีชีวิตของชุมชน/ท้องถิ่นในทุกด้าน

3. ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ระหว่างชุมชนเป็นเครือข่ายการเรียนรู้ที่นำไปสู่การแลกเปลี่ยนและพึ่งพาอาศัยกันในทุกด้าน

4. ส่งเสริมการสำรวจและสืบค้นองค์ความรู้ รูปแบบ และวิธีการจัดการของชุมชนที่เป็นต้นแบบ (role model) ของการพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง เป็นรูปธรรม ตัวอย่างในการเรียนรู้เพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการในการจัดการ และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันภายในชุมชน

จากการศึกษาแนวคิด ความหมายของชุมชน ประชาสังคม ชุมชนเข้มแข็ง ตลอดจนกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาเป็นกรอบ/ฐานความคิดในการทำความเข้าใจกระบวนการชุมชนในการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง พึ่งตนเอง และพัฒนาชุมชนร่วมกันอย่างมีสำนักรับผิดชอบต่อชุมชน จึงตระหนักถึงผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนเป็นที่ตั้ง ดังนั้น การที่จะมีคณาภกคผลประโยชน์ของสาธารณะไปเป็นของตนเองนั้น ชุมชนจะต้องร่วมกันปกป้องด้วยความรักและห่วงใยในผลประโยชน์ของชุมชนร่วมกัน

ตอนที่ 3 แนวคิดการมีส่วนร่วม (Participatory)

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participatory)

การมีส่วนร่วมมีความหมายใน 2 ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าว จะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

2. การมีส่วนร่วมในนัยทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง โดยประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา

2.2 การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมี

ลักษณะเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหาร มีอำนาจต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการคืนอำนาจ (Empowerment) ในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการพัฒนาคู่ที่เท่าเทียมกันของชายและหญิง (Gender) ในการดำเนินงานพัฒนาด้วย

2. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดปัญหาและความต้องการด้วยตนเอง โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวางแผนแก้ปัญหา ดังที่ Cohen and Uphoff (1980: 213 – 218) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร การประสานความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

บัตทอร์ อ่อนดำ (อ้างถึงใน ทศพล กฤตยพิสิฐ, 2537: 13) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามลำดับขั้นตอนในการพัฒนา ซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุ อุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด

3. ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากประสบการณ์ในการทำงานตามโครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมัน ของ นเรศ สงเคราะห์สุข (2541: 113 – 114) ได้สรุปประสบการณ์การทำงานที่ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ด้านด้วยกัน คือ

1. การจัดกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) การจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เหมาะสมสามารถทำได้หลายวิธี ดังต่อไปนี้

1) การจัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่างๆ

2) การจัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มองค์กรต่างๆ ภายในชุมชนและระหว่างชุมชน

3) การจัดทัศนศึกษา ดูงาน และการเชิญผู้มีประสบการณ์มาให้ข้อคิดเห็น และแลกเปลี่ยนแนวคิด และประสบการณ์

4) การจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่างๆ การลงมือปฏิบัติจริง

5) การถอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

2. การพัฒนาผู้นำและเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความรู้หรือความสามารถที่มีอยู่ จะช่วยให้ผู้นำสามารถริเริ่มกิจกรรมการแก้ไขปัญหาหรือกิจกรรมการพัฒนาได้ โดยการ

1) แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำ ทั้งภายในชุมชนเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ที่กว้างและชัดเจนขึ้น

2) สนับสนุนให้เกิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง

3) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและการจัดองค์กรร่วมกัน

นอกจากนี้ เอนก นาคะบุตร (2536: 66-68) ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปขององค์กร กลุ่ม เครือข่าย ซึ่งมี 3 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 กระบวนการพัฒนา “เกษตรปัจเจก” ในท้องถิ่นจะมีเกษตรกรที่มีลักษณะ “ปัญญาชน” ที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ ค้นคิด ลองทำ และสรุปทเรียนจากภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานกับความรู้และเทคโนโลยีจากภายนอก และนำเข้าไปจากนักพัฒนาโดยการดูงาน เสนวนา เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์ ตัดสินใจ ลงมือทำจากการลองผิดลองถูก

ระดับที่ 2 กระบวนการพัฒนาองค์กร/กลุ่มระดับหมู่บ้าน นักพัฒนาจะเป็นผู้กระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ โดยการจัดเวทีการวิเคราะห์ปัญหาในหมู่บ้าน และกระจายไปสู่หมู่บ้านข้างเคียง กระบวนการวิเคราะห์ของกลุ่มชาวบ้านจะก่อให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการ การแบ่งบทบาทความรับผิดชอบ และการจัดตั้ง รับรองกฎระเบียบของชุมชนในด้านต่างๆ

ระดับที่ 3 กระบวนการพัฒนาเครือข่าย และองค์กรระหว่างหมู่บ้าน การยกระดับการจัดการองค์กรของชาวบ้าน โดยให้มีการเชื่อมโยงองค์กร 2 ระดับ เป็นเครือข่าย เพื่อร่วมกันจัดการและแก้ปัญหาในระดับที่กว้างขึ้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสร้างจิตสำนึก และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนตระหนักถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และการให้อำนาจแก่ประชาชน ให้มีความสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนา โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้ที่ยากจน หรือผู้ที่เสียเปรียบในชุมชน มีพื้นฐานคือกระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการกลุ่ม ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการมีส่วนร่วม เริ่มต้นจากการพัฒนาระดับปัจเจก เพื่อให้ชาวบ้านมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การตัดสินใจแก้ไขปัญหา หลังจากนั้นชาวบ้านจะรวมกลุ่มกัน เพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชนของตน และมีการเชื่อมโยงกลุ่มต่างๆ เป็นเครือข่าย เพื่อแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น ซึ่งทำให้มีพลังในการต่อรองมากยิ่งขึ้นในทุกๆ ระดับของการพัฒนาองค์กร จะต้องมีการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับกลุ่มผู้นำ และเครือข่าย โดยการจัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การจัดทัศนศึกษา ดูงาน การจัดฝึกอบรม การลงมือปฏิบัติ และการสรุปทเรียนอย่างต่อเนื่อง

4. การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะ

ช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารควบคุมการทำงานของผู้บริหารให้มีความโปร่งใส (transparency) และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น (responsiveness) อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้ง ความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2548: 26-27)

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกำเนิดขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ในศตวรรษที่ 18-20 ซึ่งได้เผยแพร่ในโลกตะวันตกอีกครั้งใน ค.ศ. 1960 โดย Garol Patman (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2542: 131) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเรียกร้องระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจระดับต่างๆ มากขึ้น มิใช่ว่าประชาชน จะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2541: 60) ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่างๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศโดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพ บกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริต แล้วแต่กรณี

หลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (คณิศ ศรีเยี่ยม และคณะ, 2545 และสถาบันพระปกเกล้า, 2545) คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร

- 1) เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน
- 2) อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
- 3) เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 4) มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม
- 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ
- 6) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบายและกระบวนการยุติธรรม

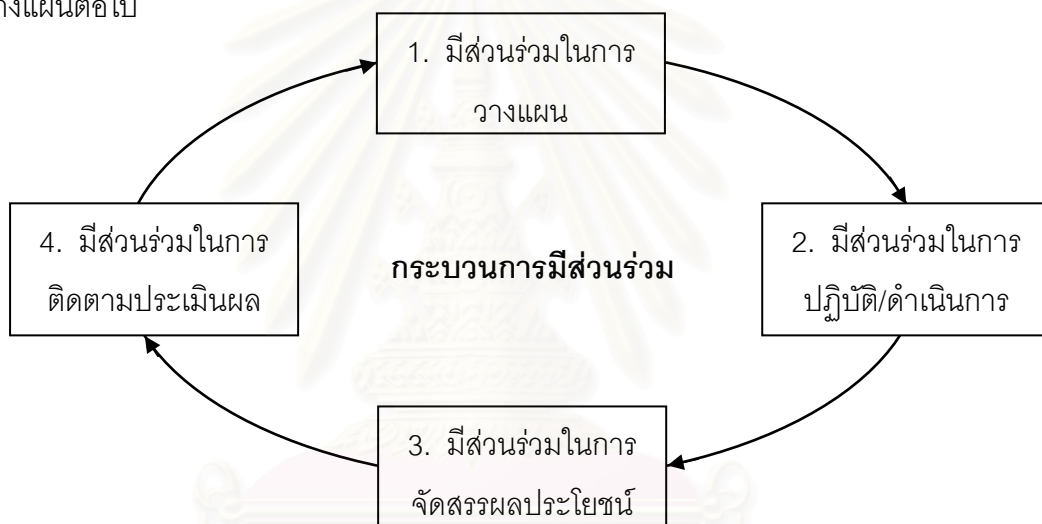
กระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สามารถแบ่งได้เป็นขั้นตอนง่ายๆ ดังนี้

ขั้นที่ 1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วยการรับรู้ เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน และร่วมวางแผนกิจกรรม

ขั้นที่ 2 มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ ประกอบด้วยการเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ในกิจกรรมต่างๆ และการตัดสินใจ

ขั้นที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม หรือผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

ขั้นที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมิน ประสิทธิภาพของโครงการ กิจกรรมต่างๆ และพิจารณาวิธีที่จะดำเนินการต่อเนื่องต่อไป ประชาชน จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ด้วย ซึ่งผลของการ ประเมินนี้ จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการ วางแผนต่อไป



ภาพที่ 2.1 กระบวนการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Process of participatory democracy)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้ สิ่งที่ประชาชนต้องตระหนักและยอมรับร่วมกันว่า การกดดัน ต่อรองผ่านการมีส่วนร่วมนี้ ต้องยืนอยู่บนเหตุผล ข้อมูล และจะไม่มีใครได้ตามที่ต้องการทั้งหมด หากไม่เข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวแต่ต้องการให้สิ่งที่ตนเองเสนอได้รับการ ยอมรับทั้งหมดและปฏิเสธข้อเสนอของกลุ่มอื่นโดยสิ้นเชิง หรือมีข้อมูล เหตุผลน้อย แต่ใช้ ความรู้สึกมากกว่าก็ดี จะทำให้เกิดความขัดแย้งได้และนำไปสู่ความรุนแรงในท้ายที่สุด ดังนั้น ผู้เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องคำนึงถึงความสมดุลในการกำหนดนโยบายที่ไม่ลำเอียงเฉพาะคนบาง กลุ่มจนละเลยผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นไปด้วย

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อประกอบการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ส่งผลให้เกิดประโยชน์ในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับการ

สร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้ศึกษาได้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงให้เห็นถึงความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น คือ ความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้

ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์

4.1 ความหมายของยุทธศาสตร์

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์ และ กลยุทธ์ พบว่า กลยุทธ์ และ ยุทธศาสตร์ เป็นคำภาษาไทยที่ใช้ภาษาอังกฤษเหมือนกันคือ คำว่า Strategy โดยคำว่า strategy มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกว่า strategos และ stratēgia โดยความหมายดั้งเดิมเป็นภาษาทางทหารที่ใช้อธิบายถึงยุทธวิธีของแม่ทัพในการจัดทัพและเคลื่อนย้ายกำลังพลเพื่อต่อสู้กับกองทัพของข้าศึก (Richard Luecke, จักร ดิงส์คัทท์ แปล, 2549) หรือหมายถึง การบัญชาการกองทัพด้วยจุดหมาย ต้องการพิชิตศัตรู (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549)

คำว่า “กลยุทธ์” กับคำว่า “ยุทธศาสตร์” ในภาษาไทยมีความสับสนกันเล็กน้อย จึงขอแนะนำเสนอความหมายของทั้งสองคำตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ที่ได้ให้ความหมายของทั้ง 2 คำไว้ว่าเกี่ยวข้องกับกระบวนการเช่นเดียวกัน อันได้แก่

“ยุทธศาสตร์” หมายถึง วิชาการรบ ที่มีความสำคัญในการรบ

“กลยุทธ์” หมายถึง การรบที่มีเล่ห์เหลี่ยม วิธีการต่อสู้ที่ต้องใช้กลอุบายต่างๆ

คำว่า ยุทธศาสตร์ นิยมใช้สำหรับการรบหรือการสงคราม โดยยุทธศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับพื้นที่ทั้งหมดในการรบ ระยะเวลาการสู้รบที่ยาวนาน การเคลื่อนย้ายกำลังต่อสู้ขนาดใหญ่ และการวางแผนไว้ล่วงหน้าก่อนการรบจริง ดังนั้นถ้าหากพูดถึงแผนการรบจะใช้คำว่า แผนยุทธศาสตร์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549) ส่วนคำว่า กลวิธี หรือยุทธวิธี จะเป็นคำที่มีความหมายในเชิงของเทคนิคการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้วางแผนกลยุทธ์หรือวางแผนยุทธศาสตร์ไว้แล้ว

Carl von Clausewitz นักทฤษฎีด้านยุทธการแห่งศตวรรษที่ 19 ได้อธิบายว่า กลยุทธ์ เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการทำศึกสงคราม และการกำหนดรูปแบบการต่อสู้ในแต่ละสมรภูมิแต่ละแห่งด้วยวิธีใด (Richard Luecke, 2549: 5)

Edward Mead Earle (1943) ได้อธิบายว่า กลยุทธ์เป็นศิลปะในการควบคุมและใช้ประโยชน์ทรัพยากรของชาติหรืออาณานิคมต่างๆ รวมถึงกองทัพเพื่อสร้างและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากกระบวนการแปรสภาพของทรัพยากรเหล่านี้อย่างยิ่งย่น

Kenneth Andrews (1971) ได้นิยามกลยุทธ์ว่า เป็นสิ่งที่ธุรกิจสามารถสร้างขึ้นได้ และเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นต่อธุรกิจ และได้อธิบายถึงกรอบแนวคิดที่ยังใช้มาจนถึงปัจจุบันว่า จุดแข็งและจุดอ่อนเป็นสิ่งที่ธุรกิจสามารถสร้างขึ้นได้จากภายใน ในขณะที่โอกาสและภาวะคุกคาม เป็นสิ่งที่เป็นไปได้จากภายนอกที่จะเกิดขึ้นต่อธุรกิจ

Michael E. Porter (1980) ได้ใช้คำนิยามกลยุทธ์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปในการแข่งขันของธุรกิจ และเห็นด้วยกับความคิดของ Bruce Henderson (1989) ว่า กลยุทธ์ในการแข่งขันคือ การสร้างความแตกต่าง ซึ่งหมายถึงการเลือกชุดของกิจกรรมที่มีความแตกต่างอย่างรอบคอบเพื่อส่งมอบคุณค่าจากส่วนผสมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวให้แก่ลูกค้า ซึ่ง Bruce Henderson ได้ให้คำนิยามกลยุทธ์ว่า เป็นการค้นหาอย่างไตร่ตรองและรอบคอบเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการที่สามารถนำไปพัฒนาความได้เปรียบในการแข่งขัน และความสามารถให้แก่ธุรกิจ

นอกจากนี้ นักคิด นักการศึกษาของไทย ได้อธิบายคำว่า กลยุทธ์ หมายถึง วิธีการหรือแผนการที่คิดขึ้นอย่างรอบคอบ มีลักษณะเป็นขั้นตอน มีความยืดหยุ่นพลิกแพลงได้ตามสถานการณ์ มุ่งหมายเพื่อเอาชนะคู่แข่งหรือเพื่อหลบหลีกอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549: 2)

ศรีวงศ์ สุมิตร (2537) ให้ความหมายว่า กลยุทธ์ หมายถึง “วิธีการที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์”

ประโชค ชุมพล (2538) สรุปว่า กลยุทธ์ หมายถึง แผนงานรวมซึ่งเชื่อมโยงข้อได้เปรียบเชิงกลยุทธ์ในด้านต่างๆ ขององค์กรเขาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้องค์กรอยู่รอดได้ ภายใต้ความผันผวนของสภาพแวดล้อมต่างๆ กลยุทธ์จะถูกกำหนดขึ้นและนำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้ขอบเขตของความสามารถที่มีอยู่ขององค์กรนั้นๆ

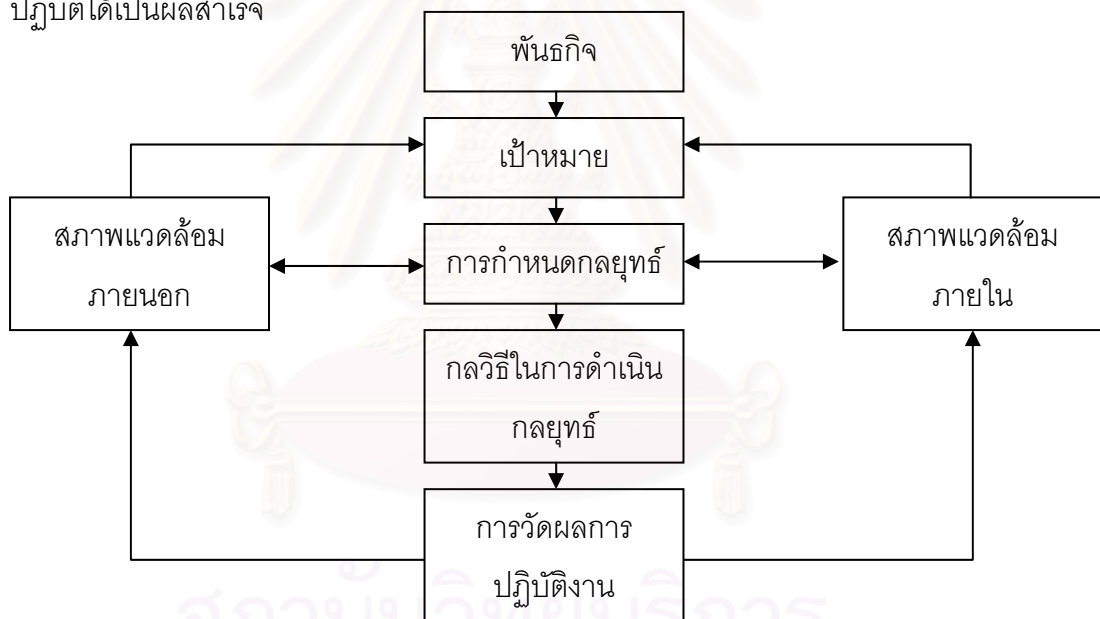
อุทัย บุญประเสริฐ (2537) ใช้คำว่า กลยุทธ์เช่นกัน และอธิบายว่า กลยุทธ์ คือ วิธีการหรือเทคนิคในการปฏิบัติ ซึ่งเป็นวิธีการอันแยบคายในการดำเนินงานไปสู่จุดหมายที่ต้องการ เป็นกลวิธีที่กึ่งกุศโลบายในการทำงาน เป็นวิธีการปฏิบัติที่ได้ผ่านการคัดเลือกอย่างเหมาะสม ผ่านการคิดและไตร่ตรองอย่างรอบคอบ และเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

โค๊ป (Cope, 1978 อ้างถึงในทวิชัย บุญเต็ม, 2540) ใช้คำว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง รูปแบบของวัตถุประสงค์ (objective) จุดมุ่งหมาย (purposes) หรือเป้าหมาย (goals) และนโยบายและแผนแม่บท ที่จะนำมหาวิทยาลัยไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทางที่ถือว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้

4.2 กระบวนการของยุทธศาสตร์

Richard Luecke (2548) ได้กล่าวไว้ในงานเขียนของเขาชื่อ กลยุทธ์การสร้างและการนำไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นงานเขียนในหนังสือชุด “หัวใจในการบริหารธุรกิจ” ของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ถึงกระบวนการของกลยุทธ์ว่าสิ่งสำคัญที่สุดในการดำเนินธุรกิจ คือ แนวทางที่เป็นกระบวนการ ดังภาพที่ 2.2 จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า เริ่มจากกำหนดกลยุทธ์จากพันธกิจขององค์กร ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กร และเป็นสิ่งที่องค์กรมุ่งสร้างเพื่อตอบสนองต่อลูกค้าและผู้ถือหุ้น จากพันธกิจที่มีอยู่ การกำหนดกลยุทธ์โดยทั่วไปมักเริ่มจากการวิจัยอย่างมีหลักการ และการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับกระบวนการ ซึ่งผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ตัดสินใจเพื่อกำหนดประเด็นสำคัญที่องค์กรจะต้องจัดการให้บรรลุผลสำเร็จในระยะยาว ต้องมีการจัดทำแผนร่วมกันระหว่างผู้บริหารระดับสูงและผู้นำของหน่วยงานระดับปฏิบัติการต่างๆ เพื่อให้มั่นใจว่ากลยุทธ์ระดับองค์กรและระดับหน่วยปฏิบัติการจะสอดคล้องและประสานกันได้อย่างลงตัว รวมทั้งสามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติได้เป็นผลสำเร็จ



ภาพที่ 2.2 กระบวนการของกลยุทธ์

แม้ว่ากระบวนการของกลยุทธ์ดังกล่าวจะเป็นกระบวนการของกลยุทธ์ในเชิงธุรกิจ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการของกลยุทธ์มีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มีการกำหนดเป้าหมาย วิเคราะห์สภาพแวดล้อม วิเคราะห์ตนเอง จากนั้นจึงหาทางเลือกและกำหนดกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้มากที่สุดในการดำเนินการนั้นๆ ดังที่เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2549) กล่าวไว้ในหนังสือการคิดเชิงกลยุทธ์ว่า ในการคิดเชิงกลยุทธ์นั้น เราสามารถคิดเชิงกลยุทธ์เมื่อมีเป้าหมายเฉพาะเจาะจงบางอย่างที่ต้องการทำให้สำเร็จ การไปถึงเป้าหมายต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบ ต้องมีการวิเคราะห์ตนเอง สภาพแวดล้อมก่อนดำเนินการ เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

หลายปัจจัย ปัจจัยภายใน เช่น ศักยภาพของเรา ความรู้ ความสามารถ ทรัพยากร และปัจจัยอื่นๆ ที่เอื้อต่อความสำเร็จ ปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น เวลา สถานที่ ต้องมีการคาดการณ์อนาคตที่อาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมายที่วางไว้ไม่ประสบความสำเร็จ จากนั้นจึงมีการหาทางเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสมและประเมินทางเลือกเหล่านั้นว่าใช้ได้จริงหรือไม่ในภาคปฏิบัติ เลือกทางเลือกที่คิดว่าน่าจะเป็นไปได้มากที่สุด นำมาวางแผนเป็นขั้นตอน และในระหว่างนำมาปฏิบัติจะต้องตรวจสอบสถานการณ์อยู่เสมอ เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนต้องพร้อมที่จะปรับตัวหาทางเลือกใหม่ๆ เมื่อพบว่าทางเดิมมีความเสี่ยงมากเกินไป

ในการกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชนในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้กระบวนการของกลยุทธ์ข้างต้นเป็นแนวในการกำหนดกลยุทธ์ ดังนี้

พันธกิจ ของชุมชนในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ โดยการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย

เป้าหมาย เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล คือ เพื่อให้อบต.ดำเนินงานด้วยความโปร่งใส มีความจริงใจและตั้งใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ตลอดจนตรวจสอบการทำงานของ อบต. ให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเป็นธรรม

ในการกำหนดยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้กระบวนการของกลยุทธ์ข้างต้นเป็นแนวในการกำหนดกลยุทธ์ เนื่องจากมีความครอบคลุมการตั้งเป้าหมาย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเพื่อนำมากำหนดกลยุทธ์และกลวิธีดำเนินการ และประเมินผลเพื่อนำมาปรับปรุงกลยุทธ์ให้เหมาะสมต่อไป

4.3 ยุทธศาสตร์การศึกษา

โครงการ “การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์: สู่อำนาจและความมั่นคงของชาติในทศวรรษหน้า” ของธนาคารกสิกรไทย (2539) ได้กล่าวถึง ยุทธศาสตร์การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ ไว้ดังนี้

“คนมีความสุข ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติ สิ่งแวดล้อมยั่งยืน” คือสิ่งที่ต้องมีควบคู่ไปกับการเป็นปึกแผ่นมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

รากฐานของการพัฒนาประเทศไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งจากระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน ให้เป็นพื้นฐานสำคัญทั้งในเชิงประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจในเชิงความมั่นคง ตลอดจนการสืบสานเอื้อโยทางสังคมและวัฒนธรรม

การศึกษาที่จะเอื้อต่อสภาพสังคมไทยในอนาคตที่มีความก้าวหน้ามั่นคงและความเสมอภาค ต้องเป็นการศึกษาที่มุ่งพัฒนาตัวบุคคล ครอบครัว และการผนึกกำลังกันเป็นชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ โดยเน้นให้ระบบการศึกษาไทยในอนาคตเป็นระบบที่สามารถเพิ่มศักยภาพการเรียนรู้ของบุคคล ครอบครัว และชุมชน ส่งเสริมให้บุคคลมีความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับ “กระบวนการเรียนรู้” เพื่อศึกษาและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ปรับตัวได้กับสภาวะโลกปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และสามารถรับข่าวสารใหม่ๆ แล้วนำมาคิดและตัดสินใจ รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนสามารถผนึกกำลังกันเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพปัญหาไปสู่สภาพที่พึงประสงค์ ปรัชญาการศึกษาในอนาคตพึงถือว่า “ชีวิตที่มีความสุขคือ ชีวิตที่มีการเรียนรู้” เป้าหมายของการศึกษาจึงต้องมุ่งสร้าง “คนที่มีความมั่นใจและมีความเป็นตัวของตัวเอง” ใฝ่การศึกษาที่ “สนองปัญญามากกว่าตีค้นหา” และมุ่งพัฒนา “วุฒิของความเป็นมนุษย์ที่วัดไม่ได้ด้วยวุฒิบัตร” เพื่อส่งเสริมอิสรภาพของปัจเจกบุคคล ส่งเสริมให้คนมีคุณธรรมต่อกัน ด้านกระแสวัตุนิยมและบริโภคนิยม นับถือกันเพราะเงินตราและฐานะ ซึ่งเป็นสภาพที่ไม่พึงปรารถนาในสังคม นอกจากนี้ปรัชญาการศึกษาพึงเน้นการพัฒนาบุคคลให้เป็นผู้ “สร้าง” มากกว่า “เสพ” ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและความเท่าเทียมทางสังคม

ปรัชญาการศึกษาในอนาคตที่มุ่งพัฒนาความเป็นมนุษย์ พึงเน้นให้สุนทรียศึกษาและพลศึกษามีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้น เพื่อปรับสภาพสังคมที่คับแคบเพราะการแข่งขันช่วงชิง เพราะกิจกรรมการศึกษาทั้งสองด้านดังกล่าวจะช่วยสร้างความสมดุลในการพัฒนาคนได้ดียิ่งขึ้น

การศึกษาในอนาคตควรสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพของ “เครือข่ายการเรียนรู้” ที่มีการประสานสัมพันธ์กัน และใช้ความหลากหลายขององค์กรที่เกี่ยวข้องให้เป็นประโยชน์ อาทิ โรงเรียน ครอบครัว ชุมชน สื่อมวลชน องค์การศาสนา ภาคเอกชน องค์การสาธารณประโยชน์ และองค์กรเฉพาะกิจอื่นๆ ควรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายข้อมูลจากทั่วโลกมาใช้ให้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อการเรียนรู้ เพื่อช่วยกันจัดการศึกษาสนองกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ทั้งการศึกษาต่อเนื่องในระบบปกติที่ต้องปรับให้สอดคล้องกับธรรมชาติของเด็กยิ่งขึ้น การศึกษาและฝึกอบรมระยะสั้น ตลอดจนงานฝึกอบรมในสถานที่ทำงานเพื่อพัฒนา “แรงงานที่ผลิตเป็น” ให้แก่ภาคการผลิตต่างๆ ที่ต้องมีการปรับตัวและแข่งขันอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการศึกษาที่มาจากฐานครอบครัวและชุมชน “เพื่อสร้างความมั่นใจและการเคารพซึ่งกันและกันในสังคม เพื่อสร้างความภูมิใจ ความมีศักดิ์ศรี และความสามารถพึ่งตนเองได้” การเสริมสร้างสังคมการเรียนรู้ ความเข้มแข็งของชุมชน และเครือข่ายการเรียนรู้ คือแนวทางแก้ปัญหาทุกด้านทุกระดับ

“การศึกษา” เป็นเรื่องของทุกคน ทุกฝ่าย และทุกองค์กร ทุกสถาบันในสังคมไทย ไม่มีใครหรือฝ่ายใดหรือองค์กรใดที่จะต้องไม่มี “บทบาท” ในการพัฒนาการศึกษา ทุกฝ่ายจะต้องเรียนรู้ร่วมกัน แม้ภารกิจหลักในการให้บริการและจัดการศึกษาจะเป็นของรัฐบาล แต่หน่วยงานภาครัฐ บุคคล กลุ่ม องค์กร และสถาบันอื่นๆ ในสังคมล้วนแล้วต้องเข้ามาร่วมมือและร่วมพลังในการคิด

พิจารณา ผลักดัน เรียกร้อง กำกับ ดำเนินการ จัดการ ฯลฯ ในขอบเขตที่ตนเองสามารถทำได้ เพื่อปฏิรูปการศึกษาไทยไปสู่สภาพที่พึงปรารถนา เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงและยั่งยืนต่อคนไทย สังคมไทย และประเทศไทยอย่างดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ตอนที่ 5 การปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 ความหมายและรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

การปกครอง หมายถึง การที่คนกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกว่า ผู้ปกครอง ได้รับการยอมรับให้ขึ้นมาเป็นตัวแทนของคนอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ที่เรียกว่า ผู้ปกครอง ให้ขึ้นมาทำหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองปกป้องทรัพย์สินของประชาชน ไม่ว่าจะเป็ทรัพย์สินของส่วนรวม หรือทรัพย์สินส่วนบุคคลก็ตาม ดังนั้นหากเปรียบเทียบในอีกแง่คิดหนึ่ง ผู้ปกครองก็คือ ลูกจ้าง ที่ได้รับความไว้วางใจและถูกเลือกให้ขึ้นมาทำงานเป็นผู้จัดการคอยดูแล พิทักษ์รักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของบริษัท ซึ่งเป็นของประชาชนผู้เป็น นายจ้าง นั่นเอง

อำนาจ หมายถึง หน้าที่ และความรับผิดชอบ คือภาวะความรับผิดชอบที่ประชาชน หรือผู้ปกครองในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน มอบให้กับผู้ปกครองหรือผู้นำมาทำหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบทรัพย์สินนั้นแทน ดังนั้น หากผู้ปกครองใช้อำนาจไม่ถูกต้อง หรือรับผิดชอบได้ไม่ดีก็ถูกเรียกอำนาจคืนโดยการถอดถอนพ้นจากหน้าที่นั้น

อำนาจจึงไม่ได้หมายถึง ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่จะทำอะไรก็ได้ (Power) แต่หมายถึง ภาวะความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายให้ช่วยดูแลทรัพย์สินแทน (Authority) ดังนั้นอำนาจนี้จึงมีผลในการพัฒนาคนให้ดีขึ้นและมีความสามารถมากขึ้น เพราะผู้ที่ได้รับมอบหมายต้องทำหน้าที่ให้ดีที่สุด ด้วยความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินของผู้เป็นนายจ้างอย่างดีที่สุด แต่ถ้าหากเมื่อใดก็ตามที่ผู้ปกครองใช้อำนาจโดยคิดว่าตัวเองคือเจ้าของทรัพย์สิน ก็จะกลายเป็นเรื่องหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์ตัวเอง ซึ่งในที่สุดก็จะดำเนินการใด ๆ โดยไม่ฟังเสียงของประชาชนผู้เป็น เจ้าของที่แท้จริง

อุทัย หิรัญโต (2523) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

กระจายอำนาจ หมายถึง การที่ประชาชนหรือผู้ถูกปกครองในฐานะเจ้าของทรัพย์สินได้กระจายหรือแบ่งภาระความรับผิดชอบของตนในการดูแลทรัพย์สินนั้นมาให้ผู้ปกครองหรือผู้นำกระทำการแทน หรือ อีกนัยหนึ่ง คือ กระจายความรับผิดชอบนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่ยึดหลักของการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ของรัฐและท้องถิ่น เน้นผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการ และแก้ปัญหาด้วยตนเอง

การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้แบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ต่อมาปี 2537 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 1 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หลังจากนั้นได้มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบล

5.2 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และจนถึงขณะนี้มีความหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินมาแล้ว รวมทั้งสิ้น 12 ฉบับ โดยฉบับที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วย

1. ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดการทำบริการสาธารณะ (เช่น การจัดสร้างทางหลวงแผ่นดินทั่วประเทศ) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม
2. ราชการส่วนภูมิภาค คือ ราชการที่ส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) แยกออกไปดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ตามการแบ่งเขตการปกครองทั่วประเทศ (จังหวัด อำเภอ) และท้องที่ (ตำบล และหมู่บ้าน) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การตัดสินใจบางส่วนของส่วนกลางให้ข้าราชการในจังหวัดและอำเภอตัดสินใจแทน (เช่น การสร้างถนนภายในจังหวัดซึ่งเป็นทางสาขาของทางหลวงแผ่นดิน เป็นความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องตัดสินใจแทนส่วนกลาง)

3. ราชการส่วนท้องถิ่น คือ การให้ราษฎรมีอำนาจในการปกครองตนเอง ตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยหลักการดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

5.3 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในอดีตที่ผ่านมา การปกครอง การบริหารและการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล หมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันเป็นตำบล มีกำนันเป็นผู้ดูแล ทั้งกำนันและผู้ใหญ่จะมีหน้าที่ที่สำคัญคือช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จนอาจกล่าวได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสะพานเชื่อมต่อระหว่างประชาชนกับทางราชการ ช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ทางราชการมีกิจอันใดที่จะแจ้งให้ประชาชนทราบหรือ มีโครงการพัฒนาจะให้ชาวบ้านทำอะไรก็จะแจ้งผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน กำนัน (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2546)

แนวคิดในการปกครองบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและสั่งการลงมาจากข้างบนเช่นนี้ ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ความรู้สึกผูกพันเป็นเจ้าของกิจกรรมโครงการที่ราชการจัดให้จึงมีน้อยเพราะ คิดว่าไม่ใช่ของๆ ตนเอง แต่เป็น “ของหลวง” หรือของทางราชการ ซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดหาบริการให้แก่ประชาชนอยู่แล้ว ประชาชนไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดูแลบำรุงรักษาแต่อย่างใด ดังนั้น จึงส่งผลให้เมื่อทรัพย์สินสมบัติของส่วนรวมเกิดชำรุดเสียหาย ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ สะพานพัง ไฟฟ้าดับ หรือแม้แต่โทรศัพท์สาธารณะเสีย ท่อระบายน้ำอุดตัน คลองตื้นเขิน จึงไม่มีใครลุกขึ้นมาช่วยกันซ่อมแซม ดูแล ได้แต่คอยงบประมาณจากทางราชการ เพราะประชาชนไม่มีความรู้สึกรัก ห่วงแหนและผูกพันเป็นเจ้าของทรัพย์สินสมบัติของส่วนรวม หรือ ที่เรียกว่าขาดจิตสำนึกสาธารณะนั่นเอง

เมื่อการปกครองบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และสั่งการกันมาเป็นลำดับ จากส่วนกลางไปจังหวัด จากจังหวัดส่งลงไปอำเภอ จากอำเภอสั่งการไปยังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกว่าจะถึงประชาชนก็ล่าช้าและไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงเริ่มมีปัญหา จึงมีแนวความคิดการบริหารแบบใหม่คือ “กระจายอำนาจ” เกิดขึ้น

ประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่สภาตำบลก็ยังอยู่ในการควบคุมดูแลของข้าราชการอย่างใกล้ชิด และจากงานศึกษาวิจัยพบว่า

1. การที่ทำให้กำนันเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่งทำให้อำนาจการบริหารงานยังอยู่ในมือกำนัน ซึ่งเป็นตัวแทนของทางราชการ ขึ้นตรงต่อนายอำเภอ มากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของประชาชน

2. สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต้องขึ้นอยู่กับนายอำเภอทั้งการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ การจัดทำแผนและโครงการ ทำให้ทางราชการมีอำนาจในการตัดสินใจสามารถชี้แนะสภาตำบลในการจัดทำโครงการพัฒนาได้

3. ผู้ทรงคุณวุฒิสภาตำบล แม้จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของประธานสภาตำบล และงบประมาณของสภาตำบล เป็นเพียงผู้ร่วมในการประชุมและพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการ และงบประมาณของสภาตำบลโดยมีครูในตำบลซึ่งเป็นเลขานุการสภาตำบลและกำนันในฐานะประธานผู้เสนอ

4. โครงการพัฒนาของตำบลส่วนใหญ่จะเน้นหนักการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนน สะพาน คลองระบายน้ำ ขุดบ่อน้ำ สระน้ำ ซึ่งต้องมีการจ้างเหมามากกว่าที่จะเป็นโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ทำให้การพัฒนาไม่ครอบคลุมทุกด้าน

5. ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการวางแผนจัดทำโครงการ ดำเนินการและการตรวจสอบติดตามผล

6. มีปัญหาการทุจริตในการดำเนินงานของสภาตำบล เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติและข้อกฎหมาย รวมทั้งขาดระบบการตรวจสอบที่ดีทำให้เป็นช่องทางในการเกิดการทุจริตได้ง่าย

ปัญหาดังกล่าว ทำให้แนวคิดการปกครองบริหาร และพัฒนาท้องถิ่นจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบขององค์การบริหารระดับท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการคือ

1. จะต้อง มี "องค์กรของประชาชน" ในการบริหารท้องถิ่นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น อบต. เทศบาล ฯลฯ

2. ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรท้องถิ่นใดจะต้องเป็นคนในท้องถิ่นนั้น และต้องมาจากการเลือกตั้งอย่างเสรี และยุติธรรมของประชาชนในท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภา และกรรมการบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

3. องค์กรจะต้องมีอำนาจหน้าที่ และมีความเป็นอิสระจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเหมาะสม

จากแนวคิดดังกล่าว ทำให้สภาตำบลพัฒนามาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยหวังว่า อบต. จะเป็นศูนย์รวมใจของคนในท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น เพราะการให้คนในท้องถิ่นเลือกตัวแทน (ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นด้วยตนเอง) มาบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตน ย่อมจะต่อสู้ปัญหาของท้องถิ่น รักผูกพัน รู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นมากกว่าคนนอกท้องถิ่น

5.4 ความหมายและองค์ประกอบสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดในระดับตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยราษฎรเลือกตัวแทนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของตำบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กำหนดว่าสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้กำหนดไว้ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ปัจจุบันมี อบต. 6,744 แห่ง สมาชิก อบต. 127,594 คน (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2546)

องค์ประกอบสำคัญของ อบต. ประกอบด้วย

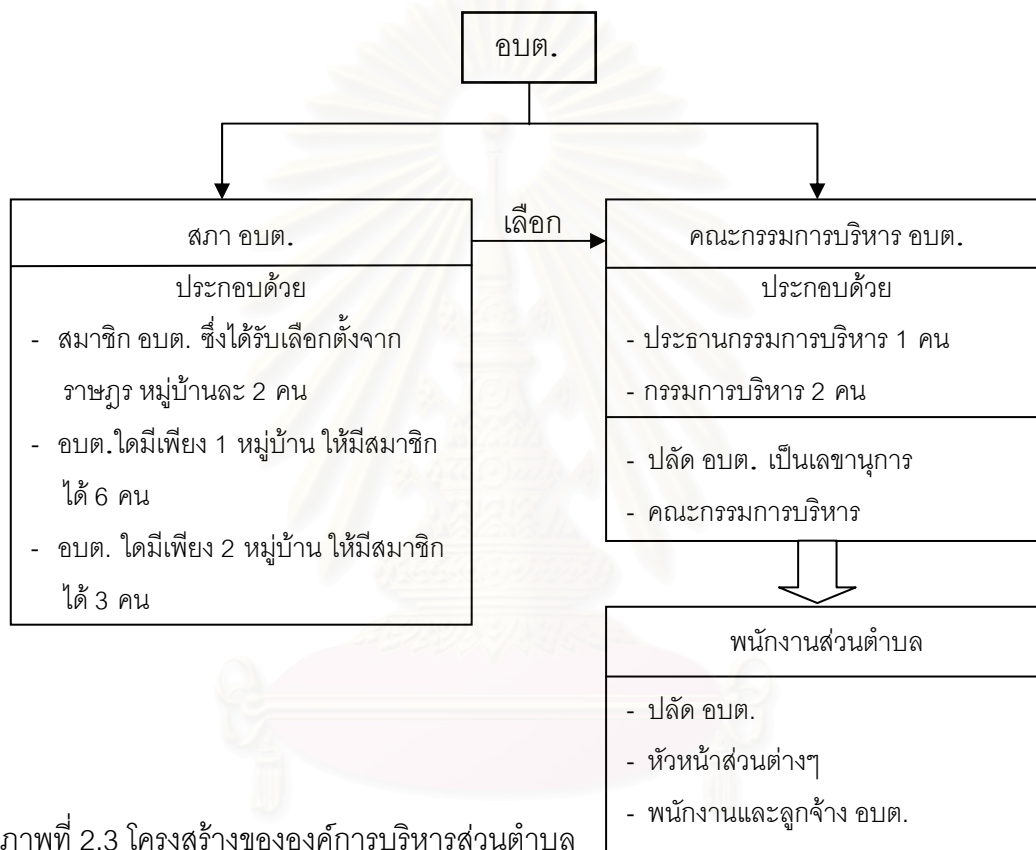
- 1) ประชาชน ในฐานะเจ้าของ
- 2) สมาชิก อบต. ทั้งฝ่ายสภา และฝ่ายบริหารในฐานะตัวแทน ที่ได้รับเลือกตั้งและรับมอบความไว้วางใจจากประชาชนมาดูแลรักษาผลประโยชน์และบริหาร อบต.ตามนโยบายที่ประกาศไว้ในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง และตามแผนพัฒนา อบต.
- 3) เจ้าพนักงาน อบต. ในฐานะผู้ปฏิบัติที่จะรับนโยบาย มติ สั่งการ และข้อเสนอต่าง ๆ จากสภา อบต. และ กรรมการบริหาร อบต. มาปฏิบัติให้เห็นผลด้วยความถูกต้องรวดเร็ว ไม่ขัดกฎหมายและสอดคล้องความต้องการของประชาชน ต้องคอยท้วงติง แนะนำในสิ่งที่ถูกต้องแก่กรรมการบริหารและสภา อบต.
- 4) อาคารสถานที่ ผลประโยชน์ ทรัพย์สิน ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมในตำบล อันเป็นสมบัติของประชาชนทุกคน

5.5 โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้รูปแบบการบริหาร อบต. มีความกระชับคล่องตัว โครงสร้างของ อบต. จึงประกอบด้วย 2 ส่วน คล้ายรูปแบบการปกครองระดับชาติ คือ

1. สภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในตำบลนั้นๆ หมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภา อบต. มีหน้าที่ 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลในการบริหารกิจกรรมของ อบต. 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และ 4) เข้าร่วมประชุมสภา อบต. ตามสมัยประชุม (มาตรา 46)

2. คณะกรรมการบริหาร อบต. ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลือกโดยสภา อบต. หรือเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งมีหน้าที่ ดังนี้ 1) บริหารงานกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบล และข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เสนอสภา อบต. 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้เงินให้สภา อบต. ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และ 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย เข้าร่วมประชุมสภา อบต. ตามสมัยประชุม ทั้งการประชุมสามัญ และวิสามัญ



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กฎหมายจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบต. ไว้ 3 ประการ คือ อำนาจในการจัดเก็บรายได้ อำนาจในการดำเนินกิจกรรม และอำนาจในการออกข้อบังคับ

กฎหมายกำหนดให้ อบต.มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
2. การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคระบาดและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน ผู้สูงอายุ และพิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตาม

ความจำเป็นและสมควร

หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำได้ มีดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่นๆ
3. ให้มีและรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภา อบต. ใน อบต. (วรทัต ล้วนันท์, 2545)

1. ร่วมประชุม ร่วมอภิปราย ร่วมลงมติในการประชุมสภา อบต.
2. ดำรงตำแหน่งต่างๆ ใน อบต. ตามหลักเกณฑ์และเป็นคณะกรรมการ
3. รับฟังปัญหา ความต้องการ ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของประชาชน เพื่อทำความเข้าใจหรือนำเสนอต่อคณะกรรมการบริหารหรือสภา อบต.

4. มีส่วนร่วมตามอำนาจหน้าที่ของสภา อบต. ดังนี้

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล

2) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและ

แผนพัฒนาตำบล และกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

5. ขอเปิดประชุมวิสามัญ โดยสมาชิกจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

6. เป็นองค์ประชุมของสภา อบต. โดยต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุมได้

7. ทุกคนมี 1 เสียงในการลงคะแนนเพื่อลงมติในการประชุมสภา อบต.

8. ลงมติถอดถอนประธานกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหาร ประธานสภา อบต. หรือ องค์ประธานสภา อบต. ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

9. เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

10. เสนอญัตติเกี่ยวกับกิจการภายในของ อบต.

11. เสนอร่างข้อบังคับตำบล

12. ตั้งกระทู้ถามคณะกรรมการบริหาร หรือประธานกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่

13. ประชาสัมพันธ์เผยแพร่การดำเนินงานของ อบต.

14. มีส่วนร่วมเช่นเดียวกับประชาชนใน อบต.

การมีส่วนร่วมของประชาชนใน อบต. (วรทัต ล้วนันท์, 2545)

1. สัมผัสรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา อบต.

2. เลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.

3. ให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ หรือแจ้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแก่ อบต.

4. เสียสละแรงงาน ทรัพย์สิน ร่วมในโครงการ อบต.

5. ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติหรือคำแนะนำโดยชอบของ อบต.

6. เสียภาษีให้ อบต. ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับกำหนด

7. ร่วมกิจกรรมทั่วไปของ อบต. โดยเฉพาะการพัฒนาชนบท และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

8. ร่วมมือกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนในการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาตำบลของ อบต.

9. ร้องขอให้ออกข้อบังคับตำบล โดยราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใน อบต. นั้น

10. ตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของ อบต.

10.1 ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภา อบต. ที่ประชาชนเลือกตั้งให้ทำประโยชน์แก่ประชาชน

10.2 เข้าร่วมรับฟังการประชุมของสภา อบต. อย่างสม่ำเสมอ

10.3 ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจาก อบต. หากเห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใส

10.4 ตรวจสอบแผนพัฒนาของ อบต. หากเห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใส

10.5 ตรวจสอบการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ว่ามีการใช้จ่ายเงินตรงตามแผนพัฒนาประจำปีของ อบต. หรือไม่

10.6 ตรวจสอบติดตามการก่อสร้าง โครงการ และการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ว่าถูกต้องโปร่งใส และเกิดประโยชน์หรือไม่

10.7 คัดค้านข้อบังคับหรือมติของ อบต. ที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน

10.8 ร่วมกับ อบต. แสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาข้อดีข้อเสียของโครงการของรัฐ ตามกระบวนการประชาพิจารณ์

10.9 ติดตามข้อมูลข่าวสาร และประกาศของ อบต.

10.10 การดำเนินงานเพื่อให้การตรวจสอบ ควบคุม อบต. บรรลุผล

1) หากพบการทำงานของ อบต. ไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส ให้แจ้งประธาน อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. เพื่อคัดค้าน

2) กรณี อบต. เพิกเฉยต่อการคัดค้านของประชาชน ให้เรียกร้องไปยัง นายอำเภอทันที

3) กรณีคณะกรรมการบริหาร อบต. หรือพนักงาน อบต. กระทำให้ประชาชนเสียหาย สามารถฟ้องศาลได้

4) สามารถถอดถอนคณะกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภา อบต. โดยให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่กำหนด เข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการลงคะแนนเสียง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน อบต. นั้นทั้งหมดมาลงคะแนนเสียง และสามารถในชื่อของผู้มาลงคะแนนเสียงมีมติให้ถอดถอน

11. เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยวิธีสอบราคา ประกวดราคา และวิธีพิเศษของ อบต. อย่างน้อยคณะละ 2 คน

12. เจตนารมณ์ของประชาชนในเขต อบต. เป็นเงื่อนไขสำคัญในการมีส่วนร่วมกับ อบต.

13. เข้าร่วมประชาคมหมู่บ้าน ตำบล เพื่อเป็นฐานกำลังในการพัฒนาท้องถิ่นกับ อบต.

14. ได้รับการบริการสาธารณะ และการบำบัดทุกข์บำรุงสุขจาก อบต.

กล่าวโดยสรุป ประชาชนจะได้อะไรจาก อบต. คือ

1. ได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและมาตรฐานที่ดีอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2. มีบทบาทในการตัดสินใจ กำกับดูแล ตรวจสอบ ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของ อบต. อันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่

3. มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต. ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเสนอความต้องการ การไปเลือกตั้ง การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

5.6 ธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบล

คำว่า Good Governance เพิ่งปรากฏและมีการใช้ในวงการของนักวิชาการที่สนใจการพัฒนาการปกครองและการปกครองของสังคม เมื่อไม่นานมานี้ ส่วนคำว่า Governance นั้นปรากฏอยู่ในพจนานุกรมและมีผู้ใช้กันมานานแล้ว โดยพจนานุกรมให้ความหมายของคำว่า Governance ว่าหมายถึง การกระทำ กระบวนการ หรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) ซึ่งอาจจะหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil Service) (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541)

ธนาคารโลกอ้างว่า คำว่า Good Governance พบว่ามีการใช้ครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลกเมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และต่อมา ผลการศึกษาที่วิเคราะห์ประสบการณ์ของ IMF ในการให้ประเทศต่างๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ มีข้อสรุปว่า กฎเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จ ในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน คือ การที่ประเทศนั้นๆ มี Good Governance และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ อย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะทำให้ประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนาไปสู่ เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็วและจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน

ต่อมามีการนำคำและความหมายของ Good Governance ไปใช้ในการพัฒนาด้านต่างๆ เช่น องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program, UNDP) เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและสร้างการยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่า "กลไกประชาธิปไตยและการพัฒนา คนที่ยั่งยืนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ กลไกประชาธิปไตยเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข" ดังนั้น เรื่องที่ทำนาย มวลมนุษยทุกสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วหรือสังคมที่ยังต้องพัฒนา สังคมประชาธิปไตยหรือสังคมเผด็จการ คือ การสร้างกลไกประชาธิปไตย ที่สามารถส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาคนในสังคมที่ยั่งยืน ประเด็นนี้ UNDP ได้ศึกษาและอธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบายเรื่อง Governance for Sustainable Human Development ซึ่งได้ให้คำนิยามของคำนี้ที่ชัดเจนขึ้นว่า โดยทั่วไป กลไกประชาธิปไตยเป็นส่วนที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาสังคม (Civil Society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และ ภาครัฐ (State หรือ Public Sector) ดังนั้นการที่สังคมมีกลไกประชาธิปไตยก็จะเป็นกลไกแกนในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ดำรงคงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสังคมมีเสถียรภาพ

ในประเทศไทย คำว่า Good Governance หรือ ธรรมชาติของ องค์การบริหารส่วนตำบล เข้ามามีบทบาทสำคัญทั้งวงการวิชาการสื่อมวลชน และการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยได้

ตัดสินใจรับเงื่อนไขการขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) ซึ่งในช่วงแรกมีผู้พยายามสื่อความหมายของคำนี้ไว้หลากหลาย เช่น “ประชาธิปไตย” “กลไกภาคประชาการที่มีคุณภาพ” “ประชาคมราชการที่ดี” “กลไกราชการที่ดี” “ธรรมรัฐ” หรือ “กลไกประชาธิปไตย” แต่ในปัจจุบันได้มีการใช้คำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล

อรพินท์ สฟโชคชัย (2541) ได้กล่าวถึง Good Governance ไว้อย่างครอบคลุมในรายงานที่ดีอาร์ไอ “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย” ว่า กลไกประชาธิปไตย (Good Governance) นั้นจะมีลักษณะ และความหมายคุณค่าที่ล้ำลึกกว่าการกล่าวถึงกลไกการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารงานของภาคราชการดังที่เคยศึกษากันมาในอดีต คุณลักษณะของกลไกประชาธิปไตยจะต้องมีลักษณะและเงื่อนไขดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation)

คือเป็นกลไกกระบวนการที่ประชาชน (ชายและหญิง) มีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็โอกาสในการเข้าร่วม ในทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชน ในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วมคือ การมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2. ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency)

คือเป็นกลไกที่มีความสุจริตและโปร่งใสซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกาดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)

คือการเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบ ความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้รวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าการมีความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวม ตามปกติ การที่จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถ ที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงาน ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ดังนั้น

คุณลักษณะของความโปร่งใส ของระบบในลำดับที่สองจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง Accountability

4. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy)

คือเป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้ง หรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability)

คือมีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหมายและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกัน ความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

คือเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะ ที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

สิ่งที่ท้าทาย อบต.อยู่ในขณะนี้ คือ การปรับกลยุทธ์ ทักษะคนคิด วิเคราะห์ วิธีการทำงานของบุคลากรของ องค์การบริหารส่วนตำบล ไปสู่การเป็น “ราชการยุคใหม่” มุ่งปฏิบัติเพื่อเป้าหมาย คือการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สำหรับธรรมาภินั้นได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. **หลักนิติธรรม** เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติของ อบต. สามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้ โดยการออกข้อบัญญัติตำบลของ อบต. ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชน ควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง อบต.ต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อบัญญัติตำบลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ

ที่ทำการ อบต. หรือชุมชนทุกหมู่บ้าน หรือการประชุมสัมพันธด้วยรูปแบบอื่น ๆ เช่น ทำเอกสาร แจกจ่ายในการประชุมหรือเสียงตามสาย

องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดหรือกลุ่มใด เป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียมและถูกต้อง โดยไม่กั้นแก้งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ

2. **หลักคุณธรรม** เป็นการปฏิบัติที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เป็นแบบอย่างแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริตจริงใจ มีระเบียบ วินัย มาทำงานตรงต่อเวลา ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ถูกต้อง สมานักสภา อบต.ต้องตระหนักในหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์ของประชาชน มาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่างๆ ในสภาอย่างมีเหตุผล ตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ต่อส่วนรวม และถูกต้องตามกฎหมาย ผู้บริหาร อบต.ต้องมีคุณธรรมสูง เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่างๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ที่กำหนดไว้ จัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

3. **หลักความโปร่งใส** โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้โดยองค์การบริหารส่วนตำบลต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 โดยเอกสารที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้แก่

3.1 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.2 มติการประชุมของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน

3.3 มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน และมติอื่นๆที่ประชาชนควรทราบ

3.4 วาระการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

3.5 ข้อบัญญัติตำบล กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ

3.6 ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้เอกสารประกอบอะไร และต้องใช้เวลาานเท่าใด

3.7 ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.8 เอกสารการจัดซื้อ-จัดจ้าง โดยเฉพาะการสอบราคาหรือประกวดราคา

3.9 ข้อมูลด้านการเงิน-การคลัง

3.10 ข้อมูลอื่นๆ ที่ อบต.เห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

4. **หลักการมีส่วนร่วม** ถือเป็นหลักที่มีความสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหาร และมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ตั้งแต่การรับรู้ข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างไรก็ตามขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการตรวจสอบ การประเมินผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนมีสิทธิ มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่ รัฐธรรมนูญมาตรา 76 กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (16) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างน้อย ได้แก่

4.1 จัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา 3 ปี และแผนพัฒนาประจำปี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดการจัดทำแผนพัฒนา โดยร่วมเสนอปัญหา ความต้องการ และร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรมเพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวม ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาของ อบต.ว่าจะเดินทางไปทางใด ควรทำอะไรก่อน หลัง

4.2 มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม

4.3 ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่เข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภา

4.4 ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติ เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาออกข้อบัญญัติตำบลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.5 ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาอบต. ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542

5. **หลักความรับผิดชอบ** อบต.ต้องตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผล โดยไม่เลือกปฏิบัติและมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ นอกจากนี้ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก มีความจริงจังในการนำโครงการ/กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน-ประชาคม นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน นำเอาโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ทราบ

6. **หลักความคุ้มค่า** เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยใช้ทรัพยากร/งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยมีหลักการดำเนินการ ดังนี้

6.1 การดำเนินแผนงาน/โครงการ ต้องจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ควรทำอะไรก่อนหลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

6.2 ในการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัด หากสามารถต่อรองราคาต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ได้ จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

6.3 รณรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่ใช้จ่ายทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด รวมทั้งจัดกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้ยาวนาน

6.4 จัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหล สูญเปล่า โดยอาศัยอำนาจข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89 และ 90 เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

6.5 การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดทำระเบียบคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และควบคุมการใช้ให้เป็นประโยชน์เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

6.6 ควรคำนึงถึงความควรหรือไม่ควรที่จะกระทำ เช่น บางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะไม่มีรถและพนักงาน แต่กลับใช้งบประมาณซื้อถังขยะให้ประชาชนเพื่อรองรับขยะโดยไม่มีผู้จัดเก็บ การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรกระทำ

จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาล 6 ประการข้างต้นเป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติได้จริง มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดของการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล 6 ข้อ เป็นกรอบในการศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่าเป็นไปด้วยความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยรวม

ตอนที่ 6 ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้มีการนำทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยมมาเป็นกรอบแนวทางในการทำความเข้าใจสังคม จึงขอเสนอรายละเอียดของทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม ดังนี้

การกระทำระหว่างผู้กระทำหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันทำให้เกิดระบบขึ้น พาร์สันส์แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ระบบทางจิต (psychological systems) หรือระบบบุคลิกภาพ (personality systems) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมร่างกาย ระบบสังคม (social systems) ซึ่งควบคุมระบบจิต และระบบวัฒนธรรม (cultural systems) ซึ่งควบคุมระบบสังคม และระบบทั้งสามนี้ทำให้บุคคลมีกระบวนการของความสัมพันธ์กันในสังคม ระบบทั้งสามนี้ต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันพึ่งพาอาศัยกัน และสอดแทรกอิทธิพลซึ่งกันและกัน การกระทำของบุคคลจึงไม่ได้เกิดขึ้นโดยตัวของบุคคลเอง หากแต่เกิดจากอิทธิพลที่ตัวบุคคลได้รับจากระบบทั้งสามดังกล่าว

1. ระบบบุคลิกภาพ (Personality Systems) เป็นระบบที่แสดงถึงการที่บุคคลได้รับแรงเร้าซึ่งเกิดจากแนวโน้มอื่นที่จะตอบสนองความต้องการขั้นสุดยอด และความต้องการนี้มีอิทธิพลหรือแรงกระตุ้นต่ออารมณ์ของบุคคล ในทางจิตวิทยาหมายถึง ปฏิกริยา stimulus-response โดยสรุป "บุคลิกภาพ" เป็นลักษณะเฉพาะของบุคคลหรือผู้กระทำซึ่งเราต้องเข้าใจตามแนวอบรมของสังคมและวัฒนธรรมที่เขาได้เรียนรู้ และสร้างระบบแห่งพฤติกรรมของเขาขึ้นมา

2. ระบบสังคม (Social Systems) หมายถึง ขอบข่ายแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำ ซึ่งมีจำนวนมากในสังคม เป็นการรวมเข้าของผู้กระทำจำนวนมากที่ได้รับแรงจูงใจให้เข้ามาปะทะสัมพันธ์กันด้วยดี

3. ระบบวัฒนธรรม (Cultural Systems) เป็นระบบที่รวมเอาระบบสังคมทั้งหมด เป็นลักษณะการกระทำที่รวมตัวออกมาในรูปลักษณะเฉพาะอย่างของสัญลักษณ์ (Symbol) เช่น แบบของศิลปะ และการทำให้สัญลักษณ์เป็นระบบถาวร เช่น ภาษา ความเชื่อ แนวคิด ฯลฯ

การที่จะเกิดเป็นระบบสังคมขึ้นได้นั้นจะต้องมีเงื่อนไขใหม่ๆ อยู่ 2 ข้อ ดังนี้

1. ผู้กระทำจะต้องมีแรงจูงใจที่จะกระทำตามสถานภาพและบทบาทของตน
2. ระบบสังคมต้องพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากสังคม

ในกลุ่มสังคมต่างๆ จะต้องมีความหมายร่วมกัน สมาชิกในสังคมนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ตามฐานะตำแหน่งทางสังคมที่ตนดำรงอยู่ในกลุ่มสังคมใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มสังคมย่อย (Sub-group) ซึ่งทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของส่วนใหญ เช่น สังคมไทยประกอบด้วยกลุ่มย่อยคือ ครอบครัว รัฐบาล องค์การเอกชน สมาคม เป็นต้น ระบบสังคม (Social System) ก็คือ ระบบของความสัมพันธ์ทางสังคมที่แต่ละส่วนของกลุ่มสังคมมีต่อกันในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสังคมนั้น

โครงสร้างของระบบสังคม จะต้องมีส่วนประกอบดังนี้

1. ประกอบด้วยกลุ่มย่อยในแบบต่างๆ และกลุ่มย่อยๆ เหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกันตามกฎหมายข้อบังคับของสังคมนั้น
2. ประกอบด้วยบทบาทแต่ละแบบที่แตกต่างกัน ที่มีอยู่ทั้งในกลุ่มใหญ่และในกลุ่มย่อย แต่ละบทบาทก็เกี่ยวข้องกันตามกฎหมายของความสัมพันธ์ที่มีอยู่
3. มีกฎหมายข้อบังคับ ธรรมเนียม ที่บรรดากลุ่มย่อยจะต้องปฏิบัติตาม หากผิดกฎหมายข้อบังคับก็อาจจะมีโทษทางสังคม (social-sanction) ได้
4. โครงสร้างนั้นมีค่านิยม ในที่นี้ ค่านิยมหมายถึง แรงที่จะทำให้คนหรือกลุ่มสังคมตัดสินใจหรือประเมินว่าสิ่งใดบ้างที่ตนประสงค์หรือไม่พึงประสงค์ ดีหรือเลว ค่านิยมนี้เป็นนามธรรมที่อยู่เหนือกฎหมายข้อบังคับทางสังคม เปรียบเสมือนเป็นมาตรฐานที่เป็นเครื่องวัดหรือชี้ถึงพฤติกรรมทางสังคมว่ามีสิ่งใดบ้างที่พึงประสงค์และควรแก่การยกย่องชมเชย มาตรฐานนี้เป็นที่ยอมรับของบรรดาสมาชิกของสังคม

ข้อจำเป็นเชิงหน้าที่ (Functional Imperatives) ของทาลคอตต์ พาร์สันส์ มีรายละเอียดดังนี้ (ชนิตา รัชพลเมือง, 2534)

การที่ระบบกระทำกรใด เช่น ระบบสังคมจะดำรงอยู่ได้หรือสามารถรักษาดุลยภาพ (Equilibrium) ไว้ได้จะต้องทำหน้าที่แก้ปัญหาสำคัญ อันจำเป็นต่อเนื่องกัน 4 ประการ คือ

1. การแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal attainment) : G
2. การปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ (Adaptation) : A
3. การประสานกลมกลืนกันหรือบูรณาการ (Integration) : I
4. การขัดเกลาและการควบคุมสังคม (Latency) : L

การแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment) วัตถุประสงค์ของระบบอาจเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภายนอก หรือเป็นวัตถุประสงค์ภายในที่มุ่งให้ระบบย่อยคงอยู่และทำหน้าที่ตามที่กำหนด การบรรลุวัตถุประสงค์คือ การดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายปลายทาง โดยวิธีการจัดลำดับความสำคัญ (priority) ของจุดประสงค์ต่างๆ ของระบบ รวมทั้งการสรรหาทรัพยากรให้ระบบเพื่อทำการให้บรรลุจุดประสงค์ท้ายหรือเป้าหมายนั้น การบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นระบบนี้ จะต้องไม่ขัดกับมูลเหตุจูงใจ ความประสงค์และความสามารถของสมาชิกอย่างรุนแรง โดยที่ระบบย่อยจะต้องทำหน้าที่ของตนอย่างสม่ำเสมอเพื่อรักษาระบบใหญ่ เป้าหมายของระบบใหญ่นั้นจะถูกถ่ายทอดและควบคุมให้สมาชิกยอมรับและปฏิบัติตาม โดยปกติสถาบันสังคมที่ช่วยทำหน้าที่นี้อาจได้แก่ สถาบันการเมือง

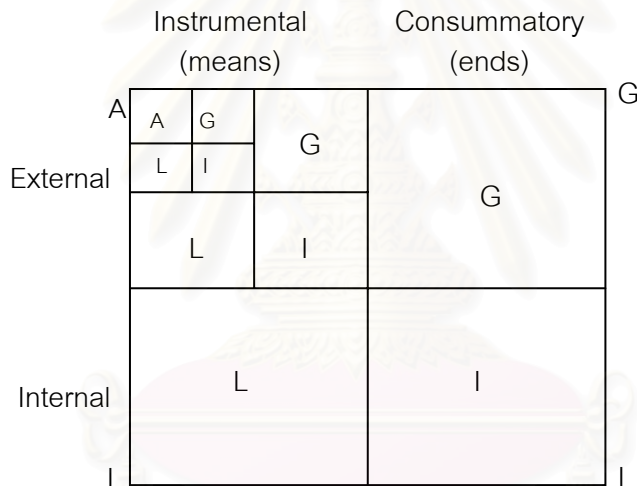
การปรับให้เข้ากับสภาพการณ์ (Adaptation) ระบบใหญ่และระบบย่อยในสังคมต้องปรับตัวให้เข้ากัน ขณะเดียวกันระบบการทำงานนี้ยังต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมอีกด้วย การปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมจึงเป็นกระบวนการรวบรวมสรรพวิธีและสิ่งจำเป็นต่างๆ จากสภาวะแวดล้อม แล้วแจกแจงสิ่งจำเป็นเหล่านี้ให้เข้าระบบ เพื่อช่วยให้การดำเนินการต่างๆ บรรลุจุดหมาย เช่น การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ การใช้ความคิดอย่างมีเหตุผล สถาบันทางสังคมที่ช่วยทำหน้าที่นี้ได้แก่ สถาบันเศรษฐกิจ

การประสานกลมกลืนกันหรือบูรณาการ (Integration) หมายถึง ความสามารถของระบบในการแสวงหาวิถีทางสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในระบบ สามารถประสานระบบย่อยๆ ที่แตกต่างกันให้อยู่ภายในระบบใหญ่ รวมทั้งการกระทำให้สมาชิกแต่ละคนกลมกลืนเข้ากันในระบบอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นความพยายามที่จะทำให้งานบรรลุเป้าหมายเต็มที่ สถาบันที่ช่วยทำหน้าที่นี้อาจได้แก่ สถาบันการศึกษา ครอบครัว หรือ การเมือง

การขัดเกลาและการควบคุมสังคม (Latency) ข้อจำเป็นในส่วนนี้คือการดำรงรักษาแบบแผนภายในเกี่ยวกับค่านิยมร่วมของสังคม มีประเด็นเกี่ยวข้อง 2 ประเด็นคือ การรักษาแบบแผน (pattern maintenance) และการจัดการความตึงเครียด (tension management) การรักษาแบบแผน หมายถึง การขัดเกลาให้สมาชิกในสังคมมีคุณลักษณะที่เหมาะสม และมีทักษะจำเป็นสำหรับการทำตามบทบาทที่กำหนดตามค่านิยมร่วมในสังคม ขณะเดียวกันระบบจำเป็นต้องแก้ไขความตึงเครียดและการขัดแย้งระหว่างสมาชิกในระบบ และระหว่างระบบย่อยทุกระบบอันอาจเป็นเหตุลุลกลามไปจนกระทั่งสังคมใหญ่ไม่อาจอยู่ได้ สถาบันที่ทำหน้าที่นี้มี อาทิ สถาบันศาสนา สถาบันทางกฎหมาย

ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่นี้ไม่ได้มีเฉพาะระบบใหญ่เท่านั้น ระบบย่อยแต่ละระบบก็ต้องเผชิญกับข้อจำเป็นนี้ และมีข้อสังเกตว่าข้อจำเป็นดังกล่าวไม่แยกออกจากกันเด็ดขาด แต่มีความสัมพันธ์พึ่งพาอาศัยกัน ระบบใหญ่-ระบบย่อยอาจแลกเปลี่ยนข้อจำเป็นเหล่านี้ระหว่างกันได้ หากจำเป็น เพื่อรักษาคุณภาพของสังคม

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ “หน้าที่” ที่จำเป็นนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการกระทำ หรือตัวแปรกระบวน (pattern variables) ด้วยเหตุที่การกระทำทางสังคมเป็นพฤติกรรมที่ได้รับการกำหนดรูปแบบจากบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมและสังคม พาร์สันเปรียบเทียบการกระทำหรือผู้กระทำ การกับส่วนการปรับตัว (A) เนื่องจากเป็นผู้เผชิญการสภาพการณ์ ส่วนบุคลิกภาพเทียบได้กับ G เนื่องจากเห็นว่าการที่ผู้กระทำจะแสดงออกอย่างไรเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการแสวงหาเป้าหมาย ระบบสังคมเปรียบได้กับส่วน I ด้วยเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการบูรณาการ สถานภาพ และบรรทัดฐานต่างๆ สำหรับระบบวัฒนธรรมเทียบได้กับส่วน L ซึ่งเป็นการขัดเกลา เพราะเป็นที่รวมของสัญลักษณ์ต่างๆ ซึ่งมีความหมายเมื่อมีการกระทำระหว่างกัน



ภาพที่ 2.4 ระบบสังคมตามแนวคิดสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยม

ตอนที่ 7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

7.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของต่างประเทศ

ผลการศึกษจำนวนมากแสดงให้เห็นว่าการคอร์รัปชันมีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยกลไกต่างๆ เช่น การจัดวางกำลังคนที่มีความสามารถที่ไม่เหมาะสม การลงทุนทั้งของภายในประเทศและต่างประเทศลดน้อยลง การชะงักงันของการพัฒนาองค์การธุรกิจและการเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบ รายจ่ายสาธารณะ การลงทุนที่ผิดพลาดและความเสื่อมโทรมของ

โครงสร้างพื้นฐาน การลดลงของรายได้ของรัฐและการขาดหลักนิติธรรม การมีระบบราชการรวมศูนย์ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543)

ผลการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศ พบว่า คอร์รัปชันทำให้การลงทุนทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศลดน้อยลง เช่น หากประเทศฟิลิปปินส์ลดอัตราการคอร์รัปชันให้เท่ากับประเทศสิงคโปร์ จะทำให้มีอัตราการลงทุนต่อ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.6 (Mauro, 1997) ส่วน Wei (1997) ทำการศึกษาการลงทุนของต่างประเทศ 14 ประเทศใน 41 ประเทศเจ้าบ้าน พบว่า การลดลงของคอร์รัปชันในประเทศสิงคโปร์มีผลทำให้เกิดการลงทุนจากต่างชาติในอัตราที่เทียบเท่ากับการลดภาษีถึงร้อยละ 20 เป็นต้น ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า หากประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชียควบคุมปัญหาการคอร์รัปชันได้จะสามารถดึงดูดนักลงทุนต่างชาติได้ โดยไม่ต้องใช้มาตรการลดหย่อนภาษีอย่างที่กำลังดำเนินการอยู่

ผลการวิจัยได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลทางการเมืองคอร์รัปชัน และผลการดำเนินงานของบริษัท โดยพบว่า การให้สินบนต่อภาครัฐมีผลทำให้บริษัทมีรายได้ลดลงและมีผลต่ออัตราการเจริญเติบโตของบริษัทในระยะยาว นอกจากนี้ ยังพบว่า หากบริษัทดังกล่าวลดการให้สินบนจะทำให้ภาครัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีมากขึ้น

ส่วน Tanzi and Davoodi (1997) พบว่า การคอร์รัปชันทำให้มีการใช้งบประมาณเพื่อการลงทุนสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะเป็นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการลงทุนทางด้านสังคม และแทนที่จะใช้งบประมาณเพื่อการดำเนินงานและการบำรุงรักษา กับใช้เพื่อจัดซื้ออุปกรณ์ใหม่หรือลงทุนสร้างใหม่ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่คดโกงแสวงหาประโยชน์ได้ง่าย ทำให้การใช้งบประมาณจากการลงทุนสาธารณะน้อยกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ คอร์รัปชันยังทำให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีลดลงอีกด้วย

นอกจากนี้ Wei (1997) พบว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของคอร์รัปชันจากระดับของประเทศสิงคโปร์ไปถึงระดับของประเทศปากีสถานมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนรายจ่ายสาธารณะต่อ GDP ประมาณร้อยละ 1.6 และลดรายได้ของรัฐประมาณร้อยละ 10 ของการเพิ่มขึ้นของคอร์รัปชันยังทำให้คุณภาพของถนนลดลง และเพิ่มเหตุการณ์ไฟฟ้าดับ ไทโรคมมาคมชำรุด และน้ำไม่ไหล

Johnson, Kaufman and Shleifer (1997) พบว่า คอร์รัปชันมีผลทำให้รายได้รัฐลดลง ยิ่งไปกว่านั้นความล่าช้าของระบบราชการและการแสวงหาผลประโยชน์ของข้าราชการยิ่งทำให้บริษัทต่างๆ หันไปประกอบการนอกระบบมากขึ้นและจ่ายภาษีน้อยลง และการออกกฎระเบียบที่มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติทำให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีและมีผลทำให้เศรษฐกิจนอกระบบโตขึ้นด้วย

คอร์รัปชันทำให้คนจนได้รับบริการทางสังคมลดลง โดยเฉพาะด้านสุขภาพและการศึกษา อีกทั้งยังทำให้รัฐเกิดความล่าช้าในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อคนจน นโยบายที่ล่าช้าเช่นนี้ยังส่งผลกระทบต่อการกระจายรายได้และทรัพยากร

Gupra, Davoodi and Alonso-Terme (1998) ระบุว่า คอร์รัปชันทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมและปัญหาความยากจน โดยทำให้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง เกิดระบบภาษีที่ไม่เป็นธรรม การจัดโครงการด้านสังคมไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย คนจนไม่สามารถเข้าถึงระบบการศึกษา นโยบายถือครองทรัพย์สินที่ไม่เป็นธรรม ค่าใช้จ่ายทางสังคมลดลง การเพิ่มความเสี่ยงด้านการลงทุนของคนจน นอกจากนี้ ยังพบอีกว่าคอร์รัปชันทำให้อัตราการตายของทารกแรกเกิดเพิ่มขึ้น และทำให้อายุขัยของประชาชนและการรู้หนังสือลดลง

จากงานวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตของต่างประเทศแสดงให้เห็นถึงผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และการได้รับบริการสาธารณะที่ด้อยคุณภาพ เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม

7.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในประเทศ

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ได้มีผู้ศึกษาองค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตประพตมิชอบในวงราชการ เพื่อให้ทราบพฤติกรรมของการคอร์รัปชัน สาเหตุของการคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การแสวงหา ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ การซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ ดังมีผลการวิจัยที่จะนำเสนอต่อไปนี้

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2539) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพตมิชอบในวงราชการไทย ผลการศึกษาพบว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นพฤติกรรมที่มีองค์ประกอบซับซ้อน เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวข้าราชการกับสภาพแวดล้อม โดยที่ตัวข้าราชการได้รับการหล่อหลอมโดยกระบวนการกล่อมเกลางานทางสังคม ก่อเกิดเป็นบุคลิกภาพและวัฒนธรรมข้าราชการขึ้น หากแต่มีผลมาจากการเสื่อมโทรมของอุดมการณ์สาธารณะ หรือการที่อุดมการณ์สาธารณะไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติและประชาชนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครองในระยะ 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน ผลการวิจัยจากการสำรวจความเห็นของกลุ่มหัวหน้าครัวเรือนจากการสัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนทั่วประเทศ โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิหลายขั้นตอน จำนวน 4,013 ตัวอย่าง พบว่า คอร์รัปชันเป็นปัญหาระดับชาติที่สำคัญเป็นอันดับสาม รองจากปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาค่าครองชีพสูง คอร์รัปชันพบในหมู่นักการเมืองมากกว่าในหมู่ข้าราชการ หน่วยงานที่ไม่ซื่อสัตย์มากที่สุด ได้แก่ ตำรวจ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องการรายงานกรณีคอร์รัปชัน ส่วนใหญ่ตอบว่าไม่เคยรายงาน เพราะไม่ทราบว่า จะรายงานที่ใด และอาจนำผลลบมาถึงตนเองอีก

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง คอรัปชันในวงราชการ: กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอรัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์ พบว่า ต้นตอของการคอรัปชันในวงราชการเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐ 2 ด้านใหญ่ๆ ด้านแรก คือ อำนาจการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในวงการจัดจ้างและในบางกรณีการจัดซื้อ มิได้เริ่มต้นในชั้นการประมูลหรือการสืบราคาแต่เริ่มต้นตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ เป็นโครงการที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักธุรกิจ ซึ่งได้สร้างสายสัมพันธ์กันมานานโดยอาศัยกระบวนการแบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือ ตลาดการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นตลาดที่เต็มไปด้วยอุปสรรคกีดขวางคู่แข่งหน้าใหม่ เพื่อรักษาส่วนแบ่ง "ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ" ของคนของรัฐกับนักธุรกิจให้อยู่ในระดับสูงสุด

นอกจากนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2545) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ทุจริต รัฐ และคอรัปชัน สรุปข้อค้นพบสำคัญของโครงการวิจัยสอดคล้องกับ นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ (2543) ได้ศึกษาไว้ ดังนี้ การร่วมมือกันระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจ หรือระหว่างข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมืองระดับรัฐมนตรี เพื่อการคอรัปชันในโครงการขนาดใหญ่มีอยู่จริง การร่วมมือกันมีหลายรูปแบบ การสมยอมนำไปสู่การดำเนินงานที่หละหลวมทุกขั้นตอนเป็นการเปิดโอกาสให้ทำการคอรัปชันได้ง่าย บริษัทประมาณงานได้รับความร่วมมือจากข้าราชการและนักการเมืองช่วยหาวิธีการหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ การคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาโครงการของหน่วยราชการเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นหนึ่งของการทุจริต

ส่วน ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ (2543) ได้ทำการวิจัยเรื่อง คอรัปชันและการซื้อขายตำแหน่งในทัศนะข้าราชการสรุปความเห็นจากการสัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ กทม. พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าการคอรัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม การรับสินบนเป็นเรื่องปกติที่พบได้ทั่วไป และเห็นว่าสถานการณ์เรื่องคอรัปชันปัจจุบันดีกว่าเมื่อ 5 ปีที่ผ่านมา เรื่องการซื้อขายตำแหน่งอันเป็นบ่อเกิดของการคอรัปชัน ประมาณร้อยละ 43 ตอบว่ามี การซื้อขายตำแหน่ง วิธีการซื้อขายตำแหน่งที่ใช้มากคือ การให้สิ่งของตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงินเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกัน และคอยรับใช้ส่วนตัวในแทบทุกเรื่อง ตัวกลางในเรื่องการซื้อขายตำแหน่งคือ นักการเมืองและผู้ใกล้ชิด สาเหตุที่มีการซื้อขายตำแหน่งเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบบริหารงานบุคคลของไทย หน่วยงานที่ถูกระบุว่าได้รับความไว้วางใจมากที่สุดในการแก้ปัญหาการซื้อขายตำแหน่งคือ ป.ป.ช. สำนักงาน ก.พ. และสื่อมวลชนตามลำดับ

การศึกษาวิจัยข้างต้น เป็นการศึกษารุจิตรคอรัปชันในหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนงานศึกษาวิจัยการทุจริตคอรัปชันในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบล มีผู้ศึกษาไว้ดังนี้

นวนน้อย ตริรัตน์ และคณะ (2545) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่น พบว่าปัญหาหลักของ อบต.มักเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากบทบาท

หน้าที่ด้านการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐาน ขาดระบบการจัดการตรวจสอบที่เหมาะสมกับ ความรู้ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องที่มีความหลากหลาย การขาดการระบุแนวทางการมีส่วนร่วม ของประชาชนที่ชัดเจนระหว่างการดำเนินโครงการ ยังมีการแทรกแซง การควบคุมจากหน่วยงาน ส่วนกลางและข้าราชการหรือกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นอยู่สูง มีความไม่โปร่งใสในการทำงาน มีการ ใช้ภาวะสังคมเครือข่ายหรือระบบอุปถัมภ์ในชุมชนมาปะปนในกระบวนการที่ควรมีการตรวจสอบ ที่เหมาะสม มีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้องในโครงการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ของ อบต. ทำให้ประชาชนไม่กล้าเข้ามาตรวจสอบ ระดับการมีส่วนร่วมกับทาง อบต.ยังอยู่ในระดับต่ำ การ ตรวจสอบจากส่วนกลางทำได้น้อยและมีต้นทุนสูง กฎระเบียบมีความหละหลวม ส่งผลถึงความ น่าเชื่อถือของการกระจายอำนาจและต่อ อบต.

งานวิจัยดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2545) ที่ได้ทำ วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่สมดุล พบว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจของ องค์การปกครองท้องถิ่นโดยชุมชน จะเป็นเครื่องชี้บ่งถึงสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชนได้ดีที่สุด แต่วัฒนธรรมอำนาจนิยม และการรวมศูนย์ทางการพัฒนามานาน รวมทั้งอำนาจทางการเมือง แบบอุปถัมภ์เป็นสาเหตุสำคัญที่บั่นทอนความรู้ ความตระหนักในการมีพื้นที่ทางการเมืองร่วมกัน ของชุมชน

วาริติน วังชัย (2545 อ้างถึงใน นवलน้อย ตรีรัตน์, 2545) ได้ศึกษาระดับและปัจจัยในการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เพชรบุรี โดยใช้การศึกษาเชิงปริมาณวิเคราะห์ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจำนวน 392 ราย ในพื้นที่ 8 อบต. ประกอบด้วย อบต.ชั้น 3 และ 4 อย่างละ 1 แห่ง และชั้น 5 จำนวน 6 แห่ง โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 15 วิธี คือ (1) การมีส่วนร่วมในการแสดง ความคิดเห็นการดำเนินโครงการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (2) การมีส่วนร่วมเป็น คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา (3) การมีส่วนร่วมรับฟังการประชุมสภา อบต. (4) การมีส่วนร่วม คัดค้านข้อบังคับหรือมติของ อบต. ที่ทำความเดือดร้อนแก่ประชาชน (5) การมีส่วนร่วมเป็น คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง (6) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภา อบต. (7) การมีส่วนร่วมขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร (8) การมีส่วนร่วมตรวจสอบแผนพัฒนา อบต. (9) การมีส่วนร่วมตรวจสอบข้อบังคับและรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามแผนพัฒนา 10) การมีส่วนร่วมติดตามความก้าวหน้าและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (11) การมีส่วนร่วมเข้าชื่อของผู้มีสิทธิใน การเลือกตั้งเพื่อเสนอข้อบังคับ (12) การมีส่วนร่วมในการร้องเรียนต่อประธานสภา อบต. เมื่อ พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นทำงานไม่โปร่งใส (13) การมีส่วนร่วมร้องเรียนต่อนายอำเภอกรณีทีคณะ กรรมการบริหารไม่สนใจต่อคำคัดค้าน (14) การมีส่วนร่วมฟ้องศาลปกครองกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการบริหารงานของ อบต. หรือพนักงาน อบต. (15) การมีส่วนร่วมเข้าชื่อ ถอดถอน คณะกรรมการ อบต. หรือสมาชิก อบต.

จากการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมมากที่สุด 3 ลำดับแรกคือ การขอรับทราบ ข้อมูลข่าวสารข้อมูล การตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิก อบต. และการแสดงความคิดเห็น ส่วน เรื่องที่กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมน้อยที่สุด 3 ลำดับแรกคือ การเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การ เข้าชื่อเสนอขอข้อบังคับตำบล และการเข้าชื่อถอดถอนคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิก อบต. การศึกษาชี้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ อบต. คือ (1) อิทธิพลท้องถิ่น (2) อบต.ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขาดการ ประชาสัมพันธ์ (3) ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในประเด็นต่างๆ คือ เรื่องสิทธิและหน้าที่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการในการ ตรวจสอบ (4) ประชาชนมีปัญหาในเรื่องภารกิจ เนื่องจากกิจกรรมของ อบต. ดำเนินการในช่วง เวลาเดียวกับการทำงานของประชาชน ปัญหาเรื่องการเดินทางและงบประมาณในการติดตาม ตรวจสอบ

วาริณ วังชัย ได้เสนอแนะให้มีมาตรการบังคับให้ อบต. บริหารงานตามขั้นตอนที่ กฎหมายกำหนดทุกขั้นตอนและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนอย่างทั่วถึง สำหรับ ภาครัฐควรมีนโยบายการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับ อบต. ผ่านทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ พร้อมทั้งกำหนดให้ อบต. ต้องประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบผ่านทางเสียงตามสาย ปฏิทินการทำงาน เป็นต้น จัดให้มีการประชุมประชาคมและออกแบบสอบถามความคิดเห็นของ ประชาชนอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง จัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบในระดับหมู่บ้านและตำบลโดยรัฐ จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการตรวจสอบ จัดฝึกอบรมโดยวิทยากรจากภาครัฐ และให้หน่วยงาน ภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบทำการตรวจสอบ อบต. เป็นระยะๆ

จากผลการศึกษาวิจัยข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาของการเข้ามามีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากบทบาทหน้าที่ ด้านการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐาน

- 1) ขาดระบบการจัดการตรวจสอบที่เหมาะสมกับความรู้ความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องที่มีความหลากหลาย
- 2) การขาดการระบุแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจนระหว่างการดำเนินโครงการ
- 3) มีการแทรกแซง การควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลางและข้าราชการหรือกลุ่มอิทธิพล ในท้องถิ่นอยู่สูง
- 4) มีความไม่โปร่งใสในการทำงาน อบต.ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขาดการประชาสัมพันธ์
- 5) มีการใช้ภาวะสังคมเครือญาติหรือระบบอุปถัมภ์ในชุมชนมาปะปนในกระบวนการที่ ควรมีการตรวจสอบที่เหมาะสม

6) มีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้องในโครงการโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ของ อบต. ทำให้ประชาชนไม่กล้าเข้ามาตรวจสอบ

7) ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในประเด็นต่างๆ คือ เรื่องสิทธิและหน้าที่ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการในการตรวจสอบ

ส่วนระดับการมีส่วนร่วมกับทาง อบต.ยังอยู่ในระดับต่ำ การตรวจสอบจากส่วนกลางทำได้น้อยและมีต้นทุนสูง กฎระเบียบมีความหละหลวม ส่งผลถึงความน่าเชื่อถือของการกระจายอำนาจ และต่อ อบต. ประชาชนมีปัญหาในเรื่องภารกิจ เนื่องจากกิจกรรมของ อบต. ดำเนินการในช่วงเวลาเดียวกับการทำงานของประชาชน ปัญหาเรื่องการเดินทางและงบประมาณในการติดตามตรวจสอบ

กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งเน้นการศึกษาไปที่การป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นในการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟัง ร่วมคิด ร่วมพัฒนา ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบองค์กรได้ตามกาลเวลาที่เหมาะสมตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการพัฒนา และถือว่าประชาชนคือเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาให้บริหารการพัฒนา ร่วมกันโดยคนในท้องถิ่นเพื่อความสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นเอง

การนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกรอบการวิจัย โดยได้รวบรวมข้อมูลแนวคิด 6 เรื่องหลัก ดังนี้

- 1) แนวคิดของการทุจริตคอร์รัปชันและการป้องกันการทุจริต
- 2) แนวคิดกระบวนการชุมชน ประชาสังคม และชุมชนเข้มแข็ง
- 3) แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- 4) แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์การศึกษา
- 5) การปกครองท้องถิ่นและธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม

ซึ่งมีสาระสำคัญพอสังเขป ดังนี้

1) แนวคิดของการทุจริตคอร์รัปชันและการป้องกันการทุจริต โดยศึกษาจากแนวคิดต่างๆ คือ

1.1 **แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชัน** ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิดโดยอาศัยตำแหน่ง หน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมายและสถานะในระบอบราชการ หรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านการเงินทอง หรือสิ่งตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งอาศัยฐานคิดหลักจากหนังสือ ทฤษฎีคอร์รัปชัน คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ ของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549)

1.2 **แนวคิดของการป้องกันการทุจริต** ซึ่งแนวทางการป้องกันการทุจริตนี้ สามารถทำได้หลายช่องทาง ทั้งกลไกทางด้านกฎหมาย ตัวแบบการป้องกันการทุจริตของนักศีลธรรม เช่น ตัวแบบต้นไม้จริยธรรม ตัวแบบคุณธรรมสี่ประการ ตัวแบบทศพิธราชธรรม และกลไกภาคสังคม ทั้งสื่อมวลชนและภาคประชาชน ชุมชน ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพรวมของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

2) **แนวคิดกระบวนการชุมชน ประชาสังคม และชุมชนเข้มแข็ง** แนวคิดนี้เริ่มมาจากความเชื่อที่ว่า การแก้ไขปัญหาพื้นฐานสังคม รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ควรให้ความสำคัญกับ “พลังที่สาม” หรือพลังของสังคม ถ้าสังคมโดยรวมเข้มแข็ง นักธุรกิจ นักวิชาชีพ นักศึกษา ชาวบ้าน ร่วมแรงร่วมใจกัน ปัญหาต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานก็จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ สังคมเข้มแข็งจะมีลักษณะของกระจายพลังทางสังคมของคนที่มาหลากหลายอาชีพ และทุกภูมิภาคของประเทศ และสังคมจะเข้มแข็งได้ก็ด้วย “กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน”

3) **แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน** โดยศึกษาจากแนวคิดต่างๆ ดังนี้

3.1 **การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา** โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าว จะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

3.2 **แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการ

ทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2549) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

4) **แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์** หมายถึง วิธีการหรือแผนการที่คิดขึ้นอย่างรอบคอบ มีความยืดหยุ่นพลิกแพลงได้ตามสถานการณ์ มุ่งหมายเพื่อเอาชนะคู่แข่งชั้นหรือเพื่อหลบหลีกอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2549) ทั้งนี้เพื่อนำแนวคิดและวิธีการดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

5) **การปกครองท้องถิ่นและธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล** ซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเข้าใจในโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลที่องค์การบริหารส่วนตำบลใช้เป็นหลักคิด เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้อง เกิดประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะ และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยแนวคิดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล มีดังนี้ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 4) หลักความโปร่งใส 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า

ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม ใช้เป็นแนวคิดในการทำความเข้าใจสังคม โดยที่ในกลุ่มสังคมต่างๆ จะต้องมีความสัมพันธ์กัน สมาชิกในสังคมนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ตามฐานะตำแหน่งทางสังคมที่ตนดำรงอยู่ในกลุ่มสังคมใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มสังคมย่อย (Sub-group) ซึ่งทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของส่วนใหญ่ ระบบสังคม (Social System) ก็คือ ระบบของความสัมพันธ์ทางสังคมที่แต่ละส่วนของกลุ่มสังคมมีต่อกันในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสังคมนั้น ซึ่งเปรียบได้กับการศึกษาชุมชน ในชุมชนหนึ่งๆ นั้นประกอบด้วยกลุ่มคนที่มารวมตัวกัน ในพื้นที่ขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ เช่น หมู่บ้าน จังหวัด เป็นต้น หรือกลุ่มคนที่ไม่ได้รวมตัวกันในพื้นที่ แต่สมาชิกมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความสนใจในเรื่องเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และมีกิจกรรมร่วมกัน และการที่ระบบกระทำกรใด เช่น ระบบสังคมจะดำรงอยู่ได้หรือสามารถรักษาดุลยภาพ (Equilibrium) ไว้ได้จะต้องทำหน้าที่แก้ปัญหาสำคัญ อันจำเป็นต่อเนื่องกัน 4 ประการ (ข้อจำเป็นเชิงหน้าที่: Functional Imperatives) คือ

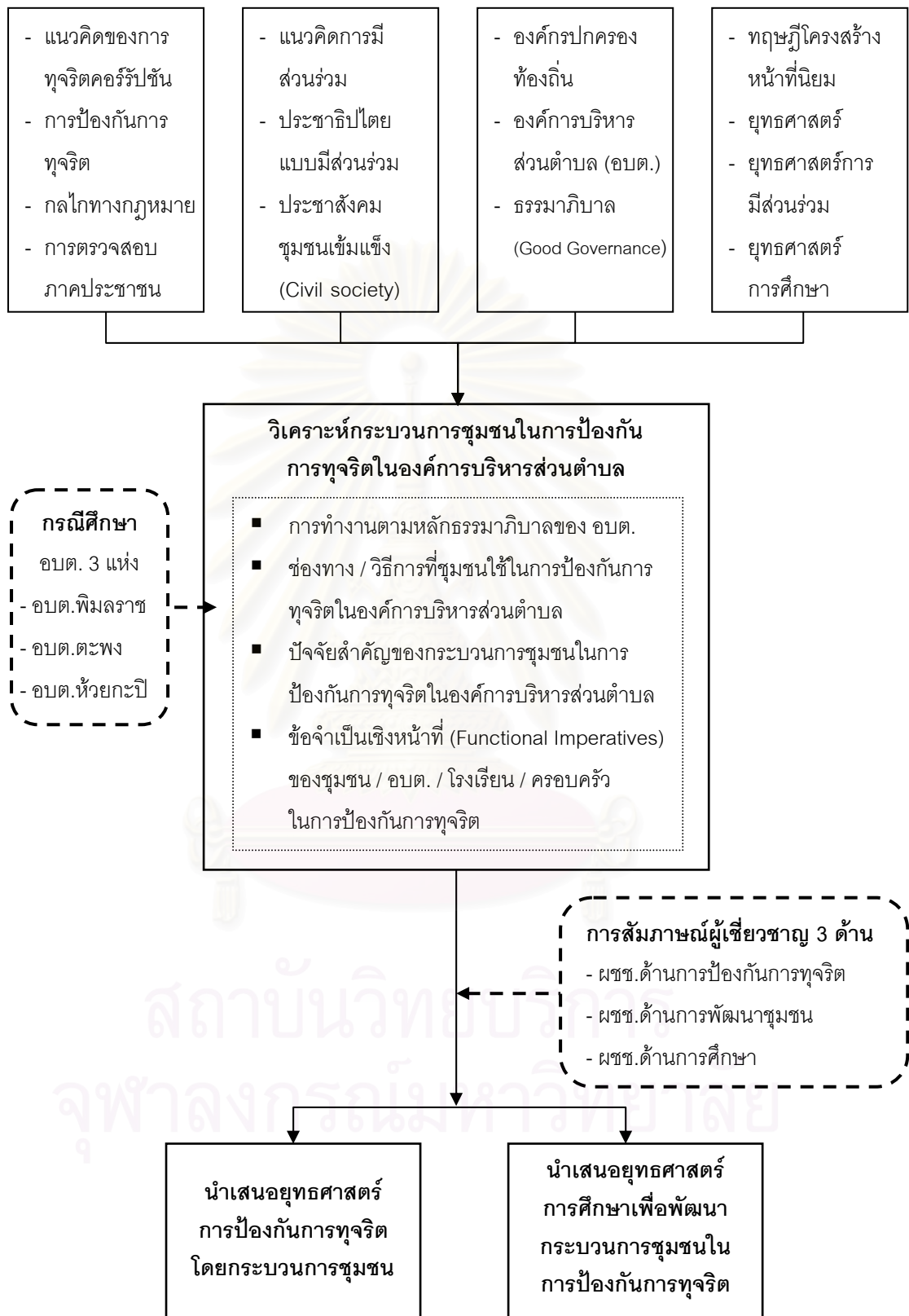
1. การแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal attainment) : G
2. การปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ (Adaptation) : A
3. การประสานกลมกลืนกันหรือบูรณาการ (Integration) : I
4. การขัดเกลาและการควบคุมสังคม (Latency) : L

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงกระบวนการชุมชน ในการแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal attainment) ความต้องการป้องกันปัญหาการทุจริต เพื่อมีสังคมที่โปร่งใส คนในชุมชนเป็นคนดี และศึกษาว่าชุมชนนั้นมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ (Adaptation) ของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงจากผลกระทบท่างค่านิยม วัฒนธรรมตะวันตก กระแสบริโภคนิยม วัตถุประสงค์ได้อย่างไร ชุมชนมีการประสานกลมกลืนกันหรือบูรณาการ (Integration) ระหว่างสภาพเดิมของชุมชนกับกระแสที่มากกระทบได้อย่างไร และชุมชนมีกระบวนการการขัดเกลาและการควบคุมสังคม (Latency) อย่างไร โดยศึกษาทั้งในระดับบุคคล กลุ่มองค์กรต่างๆ ในชุมชน บริบทที่เอื้อต่อความโปร่งใส ไม่ทุจริต เป็นอย่างไร และแต่ละกลุ่มนั้นมีการแบ่งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบกันอย่างไร

จากแนวคิดต่างๆ ข้างต้น สามารถนำเสนอเป็นภาพได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)



ภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดการศึกษา

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต 2) นำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน และ 3) นำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษาภาคสนาม (Field Research) องค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 การศึกษาภาคสนาม มีจุดมุ่งหมายเพื่อรวบรวมข้อมูล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต หายยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน และยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต มานำเสนอต่อไป

1.2 พื้นที่ศึกษา การเลือกพื้นที่ศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้แนวทางของ สุภาวงศ์ จันทวานิช (2547) ในการเลือกพื้นที่ศึกษา โดยการเลือกสนามที่สามารถตอบปัญหาที่ต้องการได้ ความเป็นไปได้ของขนาดสนามที่จะเข้าไปศึกษา คือต้องไม่ใหญ่เกินไป ดูในแง่ความซับซ้อนของปรากฏการณ์ในชุมชน และดูถึงความสะดวกในแง่ที่ตั้งของสนามว่าอยู่ไกลเกินไปหรือไม่ การเดินทางไปมาติดต่อลำบากหรือไม่ เนื่องจากนักวิจัยอาจมีข้อจำกัดส่วนตัว ดูในแง่ความปลอดภัย และอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้ผู้วิจัยยังกำหนดเกณฑ์การเลือกชุมชนเพื่อให้สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการวิจัย และผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง โดยใช้เกณฑ์การเลือกดังนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้ความร่วมมือในการวิจัย
 - 2) ข้อมูลสถิติการร้องเรียนเรื่องทุจริตของ อบต. ตามการร้องเรียนมาก และการร้องเรียนน้อย ที่รวบรวมโดยสำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
 - 3) เกณฑ์การให้รางวัลธรรมาภิบาลของสถาบันพระปกเกล้า ในการเลือกพื้นที่ อบต.ที่สามารถเป็นตัวอย่างให้แก่ อบต.อื่นๆ ในการทำงานโดยยึดหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม
- จากเกณฑ์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่กรณีศึกษาสำหรับการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 3 แห่ง ได้แก่

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช เป็น อบต. ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนนทบุรีที่มีสถิติการร้องเรียนเรื่องการทุจริตมาก

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลตะพง เป็น อบต. ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดระยองที่มีสถิติการร้องเรียนเรื่องการทุจริตน้อย

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี เป็น อบต. ที่ถือว่าเป็นกรณีศึกษาที่ได้รับรางวัลธรรมมาภิบาล ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม จากสถาบันพระปกเกล้า

1.3 ผู้ให้ข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) ในการวิจัยครั้งนี้ ใช้การเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามแนวทางของสุภางศ์ จันทวานิช (2547) โดยต้องเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับชุมชนที่ศึกษา วิธีนี้จำเป็นสำหรับการหาข้อมูลใหม่ๆ เกี่ยวกับวิถีการดำเนินชีวิตที่เป็นอยู่ หรือการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้วิจัยไม่ได้อยู่ในสนาม บางครั้งการสังเกตโดยตรงอาจเป็นไปได้ ดังนั้น ผู้ให้ข้อมูลที่ดีที่สุดก็คือคนที่อยู่ในสังคมหรือวัฒนธรรมนั้น และผู้ให้ข้อมูลสำคัญดีในแต่ละชุมชนมีไม่มากนัก ผู้วิจัยได้ดำเนินการเลือกผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) คือ ผู้แทนจากประชาชนที่มีความรู้และความเข้าใจในมิติต่างๆ ในพื้นที่ได้อย่างดีเยี่ยม เป็นผู้มืบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ และมีวิถีชีวิตอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษา โดยผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

- 1) นายก อบต. สมาชิก อบต. ปลัด อบต. พนักงาน อบต.
- 2) ตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้แทนกลุ่มองค์กรชุมชน
- 3) ประชาชนในพื้นที่ตั้งของ อบต. 3 แห่ง

จากการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว ทำให้มีผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) นายก อบต. อายุ 51 ปี 46 ปี และ 35 ปี ตามลำดับ
- 2) สมาชิก อบต. อายุเฉลี่ยอยู่ที่ 43 ปี
- 3) พนักงาน อบต. อายุเฉลี่ยอยู่ที่ 30 ปี
- 4) ตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้แทนกลุ่มองค์กรชุมชน อายุเฉลี่ยอยู่ที่ 50 ปี
- 5) ครู อายุเฉลี่ยอยู่ที่ 47 ปี
- 6) ประชาชน อายุเฉลี่ยอยู่ที่ 40 ปี

สามารถแสดงเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษา

อบต.	อบต.พิมลราช		อบต.ตะพง		อบต.ห้วยกะปิ	
	จำนวน/คน	อายุเฉลี่ย/ปี	จำนวน/คน	อายุเฉลี่ย/ปี	จำนวน/คน	อายุเฉลี่ย/ปี
นายก อบต.	1	51	1	46	1	35
สมาชิก อบต.	5	45	4	40	3	40
พนักงาน อบต.	2	30	2	30	3	30
ประชาคม	3	60	6	60	3	60
ผู้นำชุมชน	3	50	1	52	1	50
แกนนำกลุ่มองค์กรชุมชน	3	40	3	55	2	55
ครู	1	48	1	46	1	48
ประชาชน	2	40	2	50	2	45
รวม	20		20		16	

1.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยครั้งนี้เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ โดยผู้วิจัยใช้แนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นเครื่องมือในการวิจัย โดยมีวิธีดำเนินการสร้างเครื่องมือ ดังต่อไปนี้

1) การเขียนร่างแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก เกี่ยวกับสภาพชุมชน ประชากร ลักษณะการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล แนวทางการป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และแนวทางการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง

2) นำร่างแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาการวิจัยครั้งนี้ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมและปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะจากอาจารย์ที่ปรึกษา

3) นำแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกไปให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความเข้าใจ ความถูกต้อง และความเหมาะสมของเครื่องมือก่อนนำไปใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าได้ดำเนินการวิจัยด้วยวิธีการวิจัยที่ดีและถูกต้องมากที่สุด ผู้วิจัยได้ให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาการศึกษา เป็นผู้ตรวจสอบเครื่องมือในครั้งนี้

ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาการศึกษา ได้แก่

(1) ดร.ประภาพรพรณ ไชยวงษ์ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และผู้เชี่ยวชาญทางด้านการพัฒนาชุมชน

(2) รศ.ดร.กมลรัฐ อินทรทัศน์ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(3) ดร.ฟ้ามูย เรืองเลิศบุญ สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

(4) นายนพพร สุวรรณรุจิ รองเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

4) ปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือในการวิจัยตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ โดยปรับวิธีการตั้งคำถามไม่ให้ตรงจนเกินไป เนื่องจากเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ต้องให้ความระมัดระวังความรู้สึกของผู้ตอบ เป็นต้น

5) นำแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัยอีกครั้ง เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ จากนั้นจึงนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

แนวคำถามปรากฏในภาคผนวก

1.5 ระยะเวลาที่ศึกษา ผู้วิจัยได้เข้าไปศึกษาข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่ 1 เป็นแห่งแรก จากนั้นจึงได้เข้าไปศึกษาข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่ 2 และได้เข้าไปศึกษาข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่ 3 ตามลำดับ จากนั้น ผู้วิจัยได้เข้าไปศึกษาเก็บข้อมูลเพิ่มเติมเป็นระยะๆ โดยเข้าร่วมสังเกตการณ์กิจกรรมต่างๆ ของอบต. เช่น การประชุมเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี การประชุมประชาคมตำบล การร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงระหว่างเดือนมกราคม – เดือนพฤษภาคม 2549 รวมระยะเวลาประมาณ 5 เดือน และใช้เวลาในช่วงเดือนมิถุนายน – สิงหาคม 2549 สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ 3 ด้าน เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ 2 และข้อ 3

1.6 วิธีดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 แห่ง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องของแต่ละพื้นที่ศึกษา

1) ประสานงานขอความร่วมมือในการทำวิจัยด้วยตนเอง โดยมีหนังสือจากงานหลักสูตรและการสอน คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในการขอความร่วมมือในการทำวิจัย

2) ศึกษา สัมภาษณ์พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งอย่างไม่เป็นทางการ

3) นัดวันในการสัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนแกนนำกลุ่มองค์กรชุมชน

4) เตรียมการสำหรับการสัมภาษณ์ ได้แก่ แนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก เครื่องบันทึกเสียงแบบดิจิทัล 1 เครื่อง กล้องถ่ายรูป สมุดจดบันทึก นิตหมายผู้ช่วยจดประเด็นการสัมภาษณ์ และของที่ระลึก

5) เดินทางเก็บข้อมูลตามวัน เวลา และสถานที่ ที่ได้นัดหมายกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญไว้

6) พบผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยผู้วิจัยได้แจ้งวัตถุประสงค์ของการมาสัมภาษณ์ จากนั้นเริ่มการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยขออนุญาตบันทึกเสียงขณะสัมภาษณ์ พร้อมบันทึกประเด็นสำคัญจากการสัมภาษณ์

7) ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลในการสัมภาษณ์และทำการถอดความเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ข้อมูล

1.7 การวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แนวทางของสูกางค์ จันทวานิช (2547) ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ข้อมูลเริ่มกระทำพร้อมๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล และสามารถทำต่อไปหลังจากเก็บข้อมูลสิ้นสุดลง 2) การวิเคราะห์ข้อมูลต้องมีมุมมองของคนใน 3) การวิเคราะห์ข้อมูลต้องอาศัยสมมติฐานชั่วคราว (working hypothesis) จำนวนมากที่ผู้วิจัยคิดขึ้นเองตลอดเวลา 4) ผู้วิจัยต้องเป็นผู้วิเคราะห์ข้อมูลด้วยตนเอง

จากแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพดังกล่าว ผู้วิจัยได้เริ่มวิเคราะห์ข้อมูลตั้งแต่แรกเข้าพื้นที่ศึกษา ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากสมมติฐานชั่วคราว และมีการตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ตลอดเวลา โดยตรวจสอบจากผู้ให้ข้อมูลเชิงลึก และตรวจสอบข้ามพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีการสอบถามข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่โดยการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ก่อนที่ผู้วิจัยจะตีความหรือตัดสินใจสร้างข้อสรุปของผู้วิจัย จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ได้เนื้อหาในการวิเคราะห์โดยการพิมพ์ถอดความจากเทปบันทึกเสียง ข้อมูลเหล่านี้ครอบคลุมประเด็นการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน แนวทางการใช้กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต และแนวทางการใช้การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต แต่บางพื้นที่ไม่ได้ครอบคลุมถึงข้อมูลการทำทุจริตที่ผู้วิจัยพบในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่ 1 ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ไม่อนุญาตให้อัดเทปและห้ามบันทึกภาพ จากนั้นผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมประกอบกัน

1.8 การตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยใช้แนวทางของสูกางค์ จันทวานิช (2547) คือ การตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Data triangulation) เป็นการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่โดยการตรวจสอบข้อมูลด้านเวลา สถานที่ และบุคคลที่ต่างกันจะได้ข้อมูลที่ตรงกัน 2) การ

ตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (investigator triangulation) การตรวจสอบข้อมูลจากการเก็บข้อมูลภาคสนามที่มีทั้งผู้วิจัยและผู้ช่วยจดทะเบียนการสัมภาษณ์ หลังจากเก็บข้อมูลแล้วนำมาอภิปรายเพื่อบันทึกข้อมูลด้วยกันและเห็นตรงกัน และ 3) การตรวจสอบสามเส้าด้วยวิธีการรวบรวมข้อมูล (methodology triangulation) คือ การใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ กันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน โดยการศึกษาค้นคว้าเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูล

จากแนวทางข้างต้น ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าด้านเวลา สถานที่ และบุคคล โดยใช้คำถามเดียวกันกับผู้ให้สัมภาษณ์แตกต่างกันไป และให้ผู้ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ใช้การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย โดยหลังจากการเก็บข้อมูลแล้วผู้วิจัยได้อภิปรายกับผู้ช่วยจดทะเบียนเพื่อให้เห็นตรงกัน และเพื่อให้เกิดความมั่นใจในคำตอบที่ได้ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลโดยการศึกษาค้นคว้าเอกสารแผนพัฒนา 3 ปี วารสารเผยแพร่ของ อบต. และรายงานการประชุมต่างๆ ของ อบต. เป็นต้น และตรวจสอบด้วยวิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมเพิ่มเติม

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้เชี่ยวชาญ

2.1 กำหนดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Panel Experts) ผู้วิจัยได้ทำการกำหนดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้มีประสบการณ์ด้านต่างๆ ไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อให้ได้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนากระบวนการชุมชน ดังนั้น เพื่อความครอบคลุมในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้กำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด 3 ด้าน โดยแต่ละด้านมีผู้เชี่ยวชาญ 3 คน รวมทั้งสิ้น 9 คน ดังนี้

(1) ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันการทุจริต จำนวน 3 คน ได้แก่

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ดร.กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย นักวิจัย องค์การเพื่อความโปร่งใสแห่งประเทศไทย

นายวีระ สมความคิด เลขาธิการเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปต.)

(2) ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาชุมชน จำนวน 3 คน ได้แก่

ดร.ชนิษฐา กาญจนรังษีพันธ์ ผู้อำนวยการกองฝึกอบรม กรมการพัฒนาชุมชน

กระทรวงมหาดไทย

ดร.ชำนาญ วัฒนศิริ หัวหน้าฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กองวิชาการ กรมการพัฒนาชุมชน

กระทรวงมหาดไทย

รศ.ดร.กมลรัฐ อินทรทัศน์ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(3) ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา จำนวน 3 คน ได้แก่

ดร.สุวัฒน์ เงินน้ำ อดีตอธิบดีกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ อดีตกรรมการบริหาร สำนักงานปฏิรูปการศึกษา

ดร.สวัสดิ์ ตี๋ชื่น ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ผศ.ดร.เลขา ปิยะอัจฉริยะ รองผู้อำนวยการโครงการการจัดการความรู้ (KM) สำนักงานสนับสนุนการวิจัย และที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นเครื่องมือในการวิจัย โดยมีวิธีดำเนินการสร้างเครื่องมือ ดังต่อไปนี้

1) การเขียนร่างแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสอบถามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตในอบต. โดยใช้กระบวนการชุมชน และยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต โดยมีประเด็นคำถามย่อยถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคาม ในการป้องกันการทุจริตในอบต. โดยใช้กระบวนการชุมชน และจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคาม ในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

2) นำร่างแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกเสนอต่ออาจารย์ปริญางานวิจัยครั้งนี้ เพื่อพิจารณาความเหมาะสม และปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะจากอาจารย์ที่ปรึกษา จากนั้นจึงนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

แนวคำถามปรากฏในภาคผนวก ก.

2.3 ระยะเวลาที่ศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้เวลาในช่วงเดือนมิถุนายน 2549 – มีนาคม 2550 สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ 3 ด้าน จำนวน 9 คน ตามข้อ 2.1 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ 2 และข้อ 3 และการตรวจสอบผลการวิจัย

2.4 วิธีดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) ประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อเรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญ และขอความอนุเคราะห์ในการให้สัมภาษณ์เชิงลึก

2) นัดวันในการสัมภาษณ์ และเตรียมการสำหรับการสัมภาษณ์ ได้แก่ แนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก เครื่องบันทึกเสียงแบบดิจิตอล 1 เครื่อง สมุดจดบันทึก และของที่ระลึก พร้อมมอบจดหมายเรียนเชิญเป็นผู้เชี่ยวชาญจากงานหลักสูตรและการสอน คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- 3) สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ ตามวัน เวลา และสถานที่ ที่ได้นัดหมายกับผู้เชี่ยวชาญไว้
- 4) ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลในการสัมภาษณ์และทำการถอดความเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ข้อมูล

2.5 การวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และเพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม (SWOT analysis) ของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต และการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญทั้ง 3 ด้าน และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญของการศึกษาภาคสนามทั้ง 3 อบต. วิเคราะห์เนื้อหา และสังเคราะห์ออกมาเป็นยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

2.6 การตรวจสอบผลการวิจัย ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษายุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ต่อผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 9 คน ตามข้อ 2.1 เพื่อทำการตรวจสอบอีกครั้ง จากนั้นผู้วิจัยนำผลการตรวจสอบผลการวิจัยมาปรับปรุงเพิ่มเติมตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ

บทที่ 4

กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ในองค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการนำเสนอช่องทางในการที่ชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล และนำเสนอปัจจัยสำคัญที่สามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การนำเสนอในบทนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ตอน

ตอนที่ 1 เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี

ตอนที่ 2 เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง อำเภอเมือง จังหวัดระยอง

ตอนที่ 3 เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี

โดยการนำเสนอในแต่ละกรณีศึกษาจะออกเป็น 4 หัวข้อดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของตำบล
2. ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตใน อบต.
4. ปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตใน อบต.

ตอนที่ 4 เป็นการสรุปกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต และปัจจัยสำคัญของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตจาก อบต. ทั้ง 3 แห่ง

ตอนที่ 1 กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช

1. ข้อมูลทั่วไปของตำบลพิมลราช

1.1 ข้อมูลสภาพพื้นฐานของชุมชนและประชากรของตำบล

ที่ตั้ง: ตำบลพิมลราช ตั้งอยู่ในอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ระยะทางจากกรุงเทพมหานคร (เขตตลิ่งชัน) ไปทางทิศใต้ประมาณ 25 กิโลเมตร อยู่ห่างจากตัวอำเภอบางบัวทองประมาณ 15 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 9,425 ไร่ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ทุกคน

ดั้งเดิมในพื้นที่และคนใหม่ที่มาซื้อบ้านจัดสรรที่มีอยู่จำนวนมากในพื้นที่แห่งนี้ รวมทั้งสิ้น 57,034 คน จำนวนครัวเรือน 26,421 ครัวเรือน ความหนาแน่นประชากร 3,783 คนต่อตารางกิโลเมตร อัตราการเพิ่มประชากร จากปี พ.ศ. 2546 มีจำนวนประชากร 24,275 คน เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 43 ในปี พ.ศ.2548 (ข้อมูลจากฝ่ายทะเบียนราษฎรของอำเภอ ณ พ.ศ. 2548)

สภาพพื้นที่และลักษณะภูมิประเทศ: ลักษณะภูมิประเทศเป็นพื้นที่ราบลุ่ม อุดมสมบูรณ์ มีความเหมาะสมสำหรับการเกษตร ทำนาปลูกข้าว มีสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติ อีกทั้งมีน้ำจากลำคลองที่ขุดเพื่อประโยชน์ทางการคมนาคม การอุปโภค บริโภค และการเกษตร หลายนาย โดยมีคลองพิมลราชา เป็นคลองสายหลักไหลผ่านตลอดทั้งตำบล ชาวบ้านส่วนใหญ่ได้ใช้อาศัยคลองสายหลักดังกล่าวในการอุปโภคบริโภค การเกษตร และการคมนาคม ลำคลองพิมลราชาแห่งนี้จึงเปรียบเสมือนเส้นเลือดใหญ่ของตำบล ดังนั้น ตำบลแห่งนี้จึงได้ตั้งชื่อตำบลพิมลราชาตามชื่อคลองสายหลักแห่งนี้มาจนถึงปัจจุบัน

เนื่องจากตำบลพิมลราชาอยู่ไม่ห่างจากกรุงเทพมหานคร จึงมีนักลงทุนมาซื้อที่ดินเพื่อทำบ้านจัดสรร รวมแล้วปัจจุบันมีจำนวน 32 โครงการ ถือเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของประชากรที่ทำงานในเขตกรุงเทพมหานคร ทำให้ตำบลนี้มีลักษณะเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท โดยลักษณะพื้นที่จะมีถนนเส้นหลักตัดผ่านเส้นทางใจกลางตำบล 2 สาย คือ ถนนบ้านกล้วย-ไทรน้อย ถนนบางกรวย-ไทรน้อย ถนนบางไผ่-หนองเพรางาย และถนนละหาร-ลำโพ เชื่อมโยงระหว่างหมู่บ้านและตำบล มีร้านค้าตั้งอยู่ริมสองข้างทาง สลับกับพื้นที่นาอันเขียวชอุ่ม บ้านเรือนของคนในพื้นที่ดั้งเดิม และป้ายทางเข้าหมู่บ้านจัดสรรหลากหลายโครงการสลับกันไป

1.2 อาชีพ และรายได้

การทำมาหากินแต่เดิมของประชาชนส่วนใหญ่ จะประกอบอาชีพทำนา เมื่อความเจริญของกรุงเทพมหานครกระจายเข้ามา ประชาชนมีความหลากหลายมากขึ้น การประกอบอาชีพก็หลากหลายตามไปด้วย ปัจจุบันประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง รับราชการ ทำธุรกิจร้านค้า บริษัทเอกชน และประชากรบางส่วนในตำบลยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำนา ทำสวน

จากการกระจายความเจริญเข้ามา ส่งผลให้ตำบลนี้ได้รับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในการดำรงชีวิตและทางกายภาพ พื้นที่จำนวนมากถูกขายให้กับนักธุรกิจทางด้านอสังหาริมทรัพย์ เพื่อทำหมู่บ้านจัดสรร ประกอบกับชาวนาประสบภาวะขาดทุนจากการทำนา เป็นหนี้ธนาคาร และเป็นหนี้รายนอกระบบ ทำให้จำต้องขายนาเพื่อปลดหนี้

ปัจจุบันตำบลนี้มีพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 3,120 ไร่ ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ประมงน้ำจืด ไม้ผล การเลี้ยงสัตว์ และพืชผักต่างๆ การประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มีผู้ประกอบการจากภายนอกตำบลหรือจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในธุรกิจโรงงาน

อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก รวมทั้งธุรกิจหมู่บ้านจัดสรร ประชากรรายได้เฉลี่ยต่อหัว ประมาณ 30,000 บาท/คน/ปี

1.3 สภาพสังคม

การขยายตัวของกรุงเทพมหานครส่งผลให้ประชาชนเข้ามาซื้อที่พักอาศัยเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ทางตำบลขาดการวางผังเมืองล่วงหน้าที่ดี ก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบของอาคารบ้านเรือน การรुकู้ล่าที่สาธารณะ เกิดความแตกต่างด้านวัฒนธรรม การดำเนินชีวิตของคนดั้งเดิม และชุมชนเมืองผู้เข้ามาอยู่ใหม่ โดยที่ชุมชนเมืองจะขาดการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาเมือง ทั้งนี้เนื่องจากเข้ามาพักอาศัยในพื้นที่ และเดินทางไปทำงานที่กรุงเทพฯหรือพื้นที่ใกล้เคียง จึงไม่มีความผูกพันใกล้ชิดกับสังคมในชุมชน จากสภาพการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ปัญหาการว่างงาน ปัญหายาเสพติด เกิดปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเกิดปัญหาด้านมลพิษด้านขยะ น้ำในคูคลองเน่าเสีย (ข้อมูลจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารองการปกครองส่วนตำบลพิมลราช พ.ศ.2548-2552)

ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธโดยประมาณร้อยละ 70 ของประชากรทั้งตำบล รองลงมานับถือศาสนาอิสลามประมาณร้อยละ 27 ส่วนใหญ่อาศัยในพื้นที่หมู่ 7 และหมู่ 5 และศาสนาอื่นๆ ประมาณร้อยละ 3 มีวัด 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่หมู่ 3 มีมัสยิด 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่หมู่ 7 มีศาลเจ้า 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่หมู่ 4 ครูที่โรงเรียนระดังหินประชาสรรค์เล่าว่า

“ชุมชนดั้งเดิมที่มีทั้งไทยพุทธและมุสลิม อยู่ด้วยกันไม่มีอะไร ต่างคนต่างทำมาหากิน คนมุสลิมมาอยู่ที่นี้ตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นๆ ที่รัฐไปปราบปัตตานีที่ได้ แล้วเอาเชลยมาปล่อยในพื้นที่รอบๆ ใกล้เขตกรุงเทพฯ อยู่กระจัดกระจายเพื่อไม่ให้มีการรวมตัวกัน” (ครูสุรินทร์ ระดังหิน: สัมภาษณ์)

ตำบลแห่งนี้มีสถานศึกษารวม 12 แห่ง แบ่งเป็นสถานศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน 2 แห่ง ตั้งอยู่ที่หมู่ 5 ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และหมู่ 7 ตั้งอยู่ติดกับโรงเรียนระดังหินประชาสรรค์ ซึ่งทั้ง 2 แห่ง อยู่ในความดูแลของ อบต. มีโรงเรียนอนุบาล 4 แห่ง เป็นของเอกชน 3 แห่ง และเป็นของรัฐบาล 1 แห่ง มีโรงเรียนประถมศึกษา 3 แห่ง เป็นโรงเรียนรัฐบาล 1 แห่ง เป็นโรงเรียนเอกชน 2 แห่ง มีโรงเรียนที่สอนระดับมัธยมศึกษา 2 แห่ง เป็นโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาถึงขั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวน 1 แห่ง และเป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตำบลที่เปิดการเรียนการสอนหลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) 1 แห่ง ตั้งอยู่หมู่ 5 บริเวณพื้นที่ตั้งของ อบต.

2. ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช

2.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช

องค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราชนี้ แต่เดิมมีการปกครองในรูปของสภาตำบล ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปี พ.ศ. 2537 ซึ่งยกฐานะสภาตำบลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ และตำบลแห่งนี้ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในเดือนมกราคม พ.ศ.2539 และในปัจจุบันเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง มีการปกครองทั้งหมด 8 หมู่บ้าน

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราชนี้ เป็นการบริหารงานที่มีความต่อเนื่องภายใต้คณะผู้บริหารชุดเดียวกันนับตั้งแต่อยู่ในรูปของสภาตำบล กล่าวคือ ประชานกรรมการบริหาร โดยตำแหน่งก็คือกำนัน เมื่อสภาตำบลยกระดับมาเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล กำนันได้ลาออกเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้รับความไว้วางใจให้เป็นนายกฯ ต่อไป

“ผมทำงานที่นี้รวม 11 ปี เป็นกำนันอยู่ 5 ปี ก็ได้เหน็บทองเลย แล้วลาออกจากกำนัน ไม่มีใครแข่ง” (ลำพอง นามพันธุ์, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

2.2 วิสัยทัศน์

“พิมลราชเมืองใหม่ที่น่าอยู่ จะต้องเป็นตำบลแห่งการมีส่วนร่วมเป็นศูนย์รวมแหล่งที่อยู่อาศัยส่งเสริมการศึกษา สุขภาพพลานามัย ร่วมใจร่วมรักษาสิ่งแวดล้อม”

2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

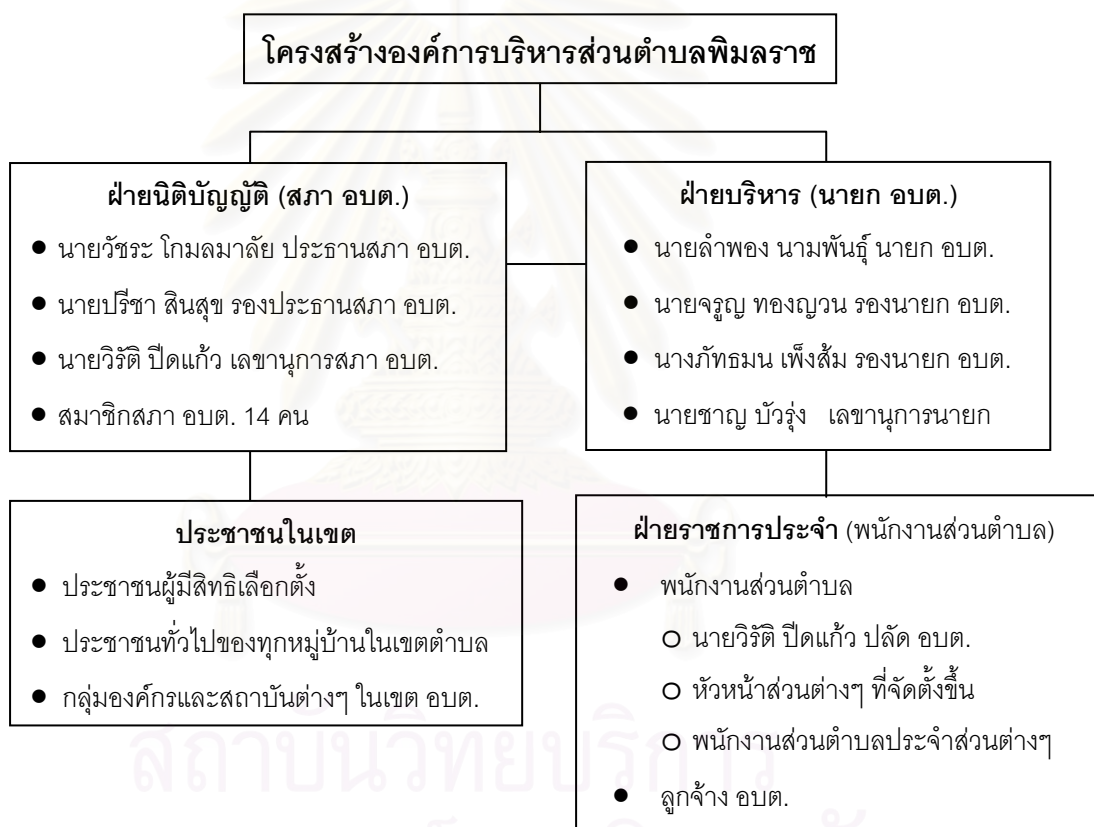
1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเองได้
2. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะ
3. ยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน
4. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีสุขภาพที่ดี
5. ยุทธศาสตร์ด้านการมีงานทำที่มั่นคงและเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน
6. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม
7. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการองค์กรและพัฒนากองเมืองท้องถิ่น

2.4 บุคลากรและโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) ข้าราชการการเมืองประกอบด้วยบุคคลจำนวนทั้งสิ้น 16 คน โดยได้รับการเลือกตั้งจาก 8 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน แบ่งการทำงานออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภา อบต. ฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายก อบต. 1 คน รองนายก อบต. 2 คน และ

เลขานุการนายก อบต. 1 คน ทำหน้าที่บริหารกิจการของตำบล และฝ่ายสภา อบต. ประกอบด้วย ประธานสภาฯ 1 คน รองประธานสภาฯ 1 คน และมีปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภาฯ 1 คน ดังภาพที่ 4.1 ซึ่งข้าราชการการเมืองจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายก อบต. จะดำรงตำแหน่งได้ 2 สมัยติดต่อกัน นอกจากนี้ ยังมีคณะที่ปรึกษานายก อบต. ประกอบด้วยที่ปรึกษา ด้านความสงบเรียบร้อย ด้านกฎหมายและคดี ด้านการศึกษาวัฒนธรรม ด้านบริหารจัดการ และ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านละ 1 คน รวม 5 คน

2) ข้าราชการประจำ มีอัตรากำลังทั้งสิ้น 57 คน แบ่งการบริหารออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ 1) สำนักงานปลัดอบต. 2) ส่วนการคลัง 3) ส่วนโยธา 4) ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และ 5) ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม



ภาพที่ 4.1 โครงสร้างการบริหารงานของ อบต.พิมลราช

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช นี้ ส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บภาษีจากผู้ประกอบการหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งมีจำนวนมากในพื้นที่แห่งนี้ นอกจากนี้ยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ต้องให้การอุดหนุนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช

ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	เงินรายได้จากท้องถิ่น	รายได้รวม	รายจ่ายรวม
2546	3,263,647.3	20,589,626.46	23,853,273.82	18,150,546.93
2547	8,239,949.0	61,584,711.22	69,914,660.22	25,597,582.21
2548	18,149,649.42	33,459,006.39	51,608,655.81	27,100,125.26

ที่มา: แผนพัฒนา 3 ปี พ.ศ. 2549 – 2551 ขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช

2.5 ชุมชนและพื้นที่ การรวมกลุ่มของประชาชน ประกอบด้วย 1) กลุ่มแอโรบิค 6 กลุ่ม 2) กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน 2 กลุ่ม 3) กลุ่มอสมทrophy 4 กลุ่ม 4) กลุ่มผู้ใช้น้ำประปาบาดาล 8 กลุ่ม 5) กลุ่มเกษตรกร 8 กลุ่ม 6) กลุ่มอสม. 8 กลุ่ม 7) กลุ่มรำมวยไทเก๊ก 1 กลุ่ม 8) กลุ่มแม่บ้าน 5 กลุ่ม 9) กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน(เงินแสน) 6 กลุ่ม 10) กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน(เงินล้าน) 6 กลุ่ม 11) กลุ่มสตรี 1 กลุ่ม และกลุ่มอาชีพ 1 กลุ่ม

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานองค์การชุมชน ศูนย์ประสานงานยาเสพติดของตำบล ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารชุมชนและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และมีการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุของตำบลขึ้น เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ทำกิจกรรมร่วมกันไม่ว่าจะเป็นการออกกำลังกาย รับประทานอาหาร เป็นเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

3. กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตใน อบต.พิมลราช

การที่ภาคประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และเข้ามาป้องกันมิให้เกิดการทุจริตได้โดยง่ายนั้น อันดับแรกจะต้องทราบถึงช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีแนวทางหรือช่องทางอย่างไรบ้าง ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาจากพื้นที่เพื่อวิเคราะห์กระบวนการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำของชุมชนในการป้องกันการทุจริต โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนประชาคม แกนนำกลุ่มอาชีพ และประชาชนทั่วไป และข้อมูลจากการศึกษาเอกสารแผนพัฒนาสามปีของ อบต. วารสารของ อบต. และ Web site ของ อบต. พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องให้ประชาคมซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาในโครงการต่างๆ ที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดขึ้น มีรายละเอียดดังนี้

3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีของ อบต.พิมลราช

จากการศึกษาเอกสารแผนพัฒนาสามปี พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาสามปี เป็นการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาศูการปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่าภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนามากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งๆ จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ/กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน และบรรลุตามวิสัยทัศน์ในที่สุด

นอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การวางแผนการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงานงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราชได้มีการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ตามขั้นตอนต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการ

ในขั้นตอนการเตรียมการนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช ยังขาดการเตรียมการวางแผนการทำงาน การจัดประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล เป็นไปด้วยความกระชั้นชิด แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เปิดโอกาสให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วม ดึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาคมหมู่บ้านจำนวน 3 ท่าน ว่าได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีหรือไม่ อย่างไร พบว่า ประชาคมมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาฯ โดยมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ความต้องการพัฒนา เพื่อบรรจุไว้ในแผนฯ ผ่านกระบวนการประชุมเวทีประชาคมตำบล ซึ่งประชาคมทราบว่า ประชาคมมีบทบาทสำคัญต่อการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน แต่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้าน ก่อนที่จะมีการประชุมเวทีประชาคมตำบล ดึงข้อมูลจากตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ดังนี้

“เขาบอกว่าประชาคมมีบทบาทสำคัญในตอน ก่อนงบประมาณจะมาลงแต่ละหมู่บ้าน เหมือนกับว่าให้ประชาคมประชาสัมพันธ์กับในหมู่บ้านของท่าน อย่างตอนนี้มีงบประมาณ 2 ล้านบาทที่จะมาพัฒนาในหมู่บ้าน 7 ประชาชนมีความต้องการจะเอาไปพัฒนาอะไร ถ้าไปตาม

กระบวนการของมันแต่ไม่ทำตามกระบวนการ นั่นคือสาเหตุ” (สว่าง เลาะลาเมาะ, ประชาคมหมู่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

การเตรียมการจัดประชุมขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการแจ้งผู้เข้าร่วมประชุมเป็นไปอย่างกระชั้นชิด ส่งผลให้ประชาคมผู้เป็นตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการพัฒนาหรือความต้องการให้แก่ปัญหาในเรื่องใดในหมู่บ้านของตน แล้วนำมาเสนอในที่ประชุมประชาคมตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลรวบรวมและจัดลำดับความสำคัญของความต้องการจำเป็นเร่งด่วน และเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาต่อไป ดังที่ประชาคมหมู่บ้าน 7 ให้สัมภาษณ์ว่า

“จริงๆ แล้วเขาบอกว่า ถ้ามีหนังสือก่อน 7 วัน เราก็จะไปถามประชาชนว่า ในแผน 3 ปี ในหมู่บ้านของเราต้องการจะทำอะไร ก็เขียนไป 1 2 3 4 5 จะทำ 10 เรื่องก็ได้ เขียนแล้วก็ส่งไปเข้าในแผนของ อบต. นี่หนังสือเข้ามา 3 โมงประชุม ผมก็จวกในที่ประชุม นายกบอกขอรับผิดชอบ พอทำแผน 3 ปี วันนั้น ปรากฏว่า มีตัวแทนหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านไปทั้ง 2 ฝ่าย ผมก็เลยคิดเอาตอนนั้นแหละ ยกเมฆฉับพลันไปตรงนั้น ก็แก้เฉพาะหน้า เพราะจะต้องผ่านสภา” (สว่าง เลาะลาเมาะ, ประชาคมหมู่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการขาดการวางแผนการดำเนินงานที่ดี ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การจัดทำโครงการพัฒนาอาจจะไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ก็เป็นได้ เพราะไม่ได้ผ่านการสำรวจความต้องการที่แท้จริงเนื่องจากระยะเวลากระชั้นชิดเกินไป

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดปัญหาของหมู่บ้าน และความต้องการของตำบล

ในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งมีองค์ประกอบคือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธาน เจ้าหน้าที่อบต. ตัวแทนภาคประชาชน (ประชาคม) 2 คน เป็นกรรมการ จะทำการสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจนปัญหาความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งสรุปยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด/อำเภอ และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ที่มีองค์ประกอบคือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธาน รองนายกฯ ส.อบต. ผู้ทรงคุณวุฒิ ปลัดอำเภอ พัฒนาการอำเภอ ประชาคม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปลัด อบต. เป็นกรรมการ

องค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช ได้ดำเนินการเพื่อกำหนดปัญหาของหมู่บ้านและความต้องการของตำบล ดังนี้คือ มีการจัดประชุมประชาคมตำบลเพื่อรับฟังความคิดเห็น ความต้องการพัฒนาและรับฟังปัญหาของประชาชนที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลช่วยแก้ไข ซึ่งในการจัดประชุมประชาคมตำบลนั้น อบต.จะเป็นผู้ดำเนินการเชิญประชุม โดยใช้ห้องประชุมของ อบต. เป็นหลัก แต่ก่อนที่จะมีการประชุมเวทีประชาคมตำบลนั้น จะต้องมีการหาความต้องการ

พัฒนาจากเวทีประชุมประชาคมหมู่บ้านเสียก่อน แต่การจัดประชุมประชาคมของหมู่บ้าน ณ อบต. แห่งนี้ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลให้ข้อมูลว่า ใช้วิธีลงพื้นที่ตามหมู่บ้านต่างๆ ในลักษณะของ “ประชาสัมพันธ์สัญจร” ดังที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลให้สัมภาษณ์ดังนี้

“ผมทำงานครึ่งวัน บ่ายๆ ลงชุมชน นั่งจับเข่าคุยกับชาวบ้าน เขาก็ระบายออกมา เราก็รู้ปัญหา เราเข้าไปฟังก็จดมา พอจะทำแผนก็ลงแต่ละหมู่เลย เรียกชาวบ้าน ประชาสัมพันธ์สัญจร เหมือนอำเภอสัญจร คือ เราไปหาเขาเลย ไปตั้งบ๊อม ประชุม ...ชุมชนดั้งเดิมมีอะไรจะคุย คุยไม่เป็นเอาหนังสือไป แสดงความคิดเห็น คนที่เขียนไม่ได้ให้ลูกหลานเขียน ถ้าเขียนไม่เป็นให้เขาพูดออกมา” (ลำพอง นามพันธุ์, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค.48)

ส่วนการจัดประชุมในพื้นที่แต่ละหมู่บ้าน ค่อนข้างมีข้อจำกัดเนื่องจากไม่มีสถานที่ที่จะจัดประชุม และต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก เช่น ค่าเช่าเต้นท์ เก้าอี้ ฯลฯ ทางอบต.จึงขอความร่วมมือไปที่ประชาคมหมู่บ้านให้รวบรวมความต้องการจำเป็นของแต่ละหมู่มานำเสนอในที่ประชุมประชาคมตำบลแทน การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมประชาคม มีค่อนข้างจำกัดอยู่เฉพาะคนกลุ่มเดิม ในรูปแบบของการส่งจดหมายเชิญรายบุคคล การประชาสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับสภาพบริบทท้องถิ่นยังไม่มี เช่น การใช้รถประชาสัมพันธ์ การประกาศเสียงตามสาย การส่งจดหมายข่าวประชาสัมพันธ์ตามบ้านพร้อมแบบสอบถามความคิดเห็น ข้อเสนอความต้องการจำเป็นสำหรับประชาชนที่ไม่มีเวลามาร่วมประชุมในวันและเวลาราชการ เป็นต้น ซึ่งการประชาสัมพันธ์น้อย จะส่งผลให้การกระจายการพัฒนาไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น (ข้อมูลจาก สมาชิก อบต.)

ช่วงเวลาในการจัดประชุมใช้เวลาทำการของราชการ ทำให้ประชาชนที่ทำงานในช่วงดังกล่าวไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ ดังนั้น อบต.จึงพบปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนบางหมู่บ้าน โดยเฉพาะชุมชนเมืองที่เป็นบ้านจัดสรร

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป (เมื่อครบรอบหนึ่งปี) ให้เวทีการประชุมร่วมกันพิจารณาทบทวนดูว่า จากยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในปีต่อไปจะสามารถคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่จะนำมาใช้เป็นกรอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปีก็ได้ รวมทั้งกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่จะเพิ่มเติมหรือตัดทอนลงได้

ในการดำเนินการจัดทำ/ทบทวนแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช นั้น ผู้เขียนได้ติดตามและประสานงานเพื่อขอเข้าไปสังเกตการณ์ประชุมดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง แต่ปรากฏว่า ในปีนั้นทางองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้มีการจัดประชุมประชาคมเพื่อพิจารณาทบทวนแผนงาน โครงการ/กิจกรรมฯ แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาคมหมู่บ้านว่า

“แผนพัฒนาประจำปีแผนคือมาวางไว้เท่านั้นเอง อันไหนน่าจะมาก่อน ความเป็นจริงต้อง ทบทวน แต่หลังจากนั้นมาพออยู่ในแผนแล้วก็ขึ้นอยู่กับว่า แต่ละปีเราก็จะกีดสมาชิกอบต. ว่า ในแผนนี้มีนะ กระตุ้นให้ยกขึ้นมา อาศัยตรงนั้น ต้องผลักดันตอน” (สว่าง เลาะลาเมาะ, ประชาคมหมู่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

การแต่งตั้งประชาคมนั้น ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้คัดเลือกและเสนอชื่อประชาคมในหมู่บ้านให้ เป็นตัวแทนประชาชน โดยผู้ใหญ่บ้านจะเลือกจากผู้ที่มีความรู้ เป็นที่เคารพนับถือของชาวบ้านใน หมู่บ้านให้มาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนประชาชน เป็นผู้ที่มีความพร้อมที่จะเสียสละเพื่อส่วนรวม ยินดีทำหน้าที่ประชาคม แต่บางครั้งประชาคมในตำบลแห่งนี้ก็ได้รับการแต่งตั้งโดยที่ยังไม่ได้ผ่านการ สอบถามความสมัครใจจากเจ้าตัวแต่อย่างใด ดังข้อมูลต่อไปนี้

“การเป็นประชาคมนี้ อย่างผมก็ไม่รู้ อยู่ๆ ก็มีหนังสือมาแต่งตั้งมาแล้ว ก็ไม่เป็นไร ในเมื่อ สังคมต้องการให้ทำตรงนี้ ผมก็ทำ เพราะถือว่าเรามีความพร้อม ถือเป็นลักษณะอย่าง หนึ่งที่ได้บุญ” (สว่าง เลาะลาเมาะ, ประชาคมหมู่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

“ประชาคม บางครั้งเลือกตั้งกันเมื่อไหร่ ทำอย่างไร ก็ยังไม่รู้กันด้วยซ้ำ แต่เมื่อมันมี ระเบียบออกมาว่าต้องมีประชาคม ก็ต้องทำให้มีประชาคม แต่รูปแบบที่ได้มาก็จะไม่ได้ รูปแบบที่เป็นไปโดยธรรมชาติ อันนี้เหมือนเป็นการจัดตั้งขึ้นมา ใครจะไปเป็นประชาคม บ้าง คนนั้นดีไหม คนนี้ดีไหม แต่จริงๆ แล้ว ต้องมีการสรรหากัน” (ครูสุนทร ระวังหิน: สัมภาษณ์ 26 พ.ค. 49)

ขั้นตอนที่ 3 กำหนดแนวทางการพัฒนา อบต.

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวม ข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งนอกจากจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั่วไป แล้ว ยังจะต้องวิเคราะห์ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือก ต้องการข้อมูล ประเภทใดเป็นพิเศษ ต้องการข้อมูลในห้วงเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่ จะนำมาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนา โครงการ กิจกรรม ได้อย่างถูกต้อง โดยในการเก็บรวบรวม ข้อมูลจะต้องเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์กร และข้อมูลภายนอก เพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ SWOT (การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ได้ จากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก คือ 1) การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา 2) การคัดเลือก ยุทธศาสตร์การพัฒนา 3) การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา และ 4) การตัดสินใจ เลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

การดำเนินงานในขั้นตอนนี้ ประชาคมมีส่วนร่วมเพียงการเสนอโครงการ/กิจกรรมที่ ต้องการพัฒนาหรือต้องการได้รับการแก้ไข จะมีจำนวนเท่าใดก็ได้ จากนั้น ทางองค์การบริหารส่วน ตำบลจะเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด

ขั้นตอนที่ 4 กำหนดโครงการ/กิจกรรม

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกโครงการที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี มาจัดทำรายละเอียดโครงการ ในด้านเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ งบประมาณ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเน้นการศึกษา รายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการในปีแรกของแผนพัฒนาสามปี เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป ขั้นตอนนี้ เจ้าหน้าที่ อบต. จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมต่างๆ

ขั้นตอนที่ 5 จัดทำร่างแผนพัฒนา อบต. ขออนุมัติแผนและประกาศใช้แผน

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี และนำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา เมื่อเสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาสามปีแล้ว สภาท้องถิ่นจะส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่น คณะอนุกรรมการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบทั่วกัน

จากกระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช นี้ มีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ แต่ยังไม่ทั่วถึง อบต.ยังขาดการกำหนดปฏิทินการทำงานจัดทำแผนพัฒนาฯ ไว้ล่วงหน้า การประชาสัมพันธ์ข่าวสารการประชุมเวทีประชาคมตำบลยังอยู่ในสัดส่วนน้อย ได้รับความร่วมมือเฉพาะคนดั้งเดิมในพื้นที่ ช่วงเวลาในการจัดประชุมไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนในตำบลที่จัดในช่วงเวลาราชการ (ตามที่มีผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมประชาคมเพื่อเตรียมการดำเนินงาน “โครงการส่งเสริมกลุ่มสตรีในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” 21 ธ.ค. 48) ทำให้ประชาชนไม่สามารถมาร่วมการประชุมได้ ซึ่งอาจจะส่งผลให้การพัฒนาโครงการต่างๆ อาจจะไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนที่ไม่ได้แจ้งความต้องการในการพัฒนา เพราะข่าวสารประชาสัมพันธ์กระจายไปไม่ทั่วถึง การประชุมประชาคมหมู่บ้านไม่ได้เป็นไปโดยประชาชนในหมู่บ้าน แต่เป็นการจัด อบต.สั่งจอร์โดยองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

หลังจากที่ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ลำดับต่อไปของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การร่วมดำเนินกิจกรรมการพัฒนาและในกิจกรรมการพัฒนาในโครงการโครงสร้างพื้นฐานจะประกอบด้วยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ถือว่าเป็นประเด็นที่ได้รับ

การร้องเรียนการทุจริตมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ในโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนน สร้างสะพาน เป็นต้น ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญของการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การประกาศประกวดราคา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการตามรูปแบบที่แสดงว่าดำเนินการด้วยความโปร่งใส เช่น การติดประกาศในที่สาธารณะไว้ทุกมุมเมือง การประกาศลงเว็บไซต์ ประกาศให้บริษัทต่างๆ มาซื้อแบบ โดยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สัมภาษณ์ดังนี้

“จัดซื้อจัดจ้างเราก็โปร่งใส เราเชิญชวนคนมาซื้อแบบ บางโครงการใหญ่ๆ 5 – 10 ล้าน ถึงกับขึ้นคัทเอาที่ติดตามมุมเมือง ประกาศว่าใครจะมาซื้อแบบ ระยะเวลาๆ จะเป็นการไม่เชิงกีดกัน แต่ไม่เชิญชวน ไม่ค่อยบอก ติดประกาศที่หน้า อบต.อย่างนี้จะทำให้คนกันเอง ได้การประมูล เดียวนี้ลงเว็บไซต์ โปร่งใส” (วิริติ ปิดแก้ว, ปลัด อบต.: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

“ปลัดคนนี้ก็อยู่กับผมมา 7 ปีแล้ว แต่งเมียให้ บวชให้ อยู่กับผมมาอย่างกับลูก ความโปร่งใสเป็นที่ 1 และงานแต่ละตัวที่เข้ามาดู ติดประกาศให้คนทราบ ต้องการประมูลอะไร ฎกระเปียบ ฎกวิธีทุกอย่าง ไม่มีฮั้ว ทำให้ถูกเลย” (ลำพอง นามพันธุ์, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาได้เข้าไปตรวจสอบข้อมูลในเว็บไซต์ปรากฏว่าทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงประกาศการจัดซื้อจัดจ้างไว้จริงดังที่ได้สัมภาษณ์มา แต่ประกาศรายการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดเป็นเรื่องที่กระบวนการได้หมดเขตการยื่นซองประกวดราคาทุกรายการ จากการตรวจสอบข้อมูลส่วนนี้ของผู้วิจัย พบว่า สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของแกนนำกลุ่มแอโรบิคที่ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “ใช่ ถ้ามว่าเขาทำจริงไหม (ตามหลักธรรมาภิบาล) เขาทำจริงนะ แต่ว่ามันทำจริงแค่ไหนละ”

2. การเปิดซองประกวดราคา ขั้นตอนนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการเปิดซองประกวดราคา จำนวน 2 คน โดยจะมีค่าตอบแทนในการเดินทางมาร่วมเป็นสักขีพยานในการเปิดซอง คนละ 300 บาท จากการสัมภาษณ์แกนนำกลุ่มแอโรบิค ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาด้านการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นภรรยาของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5 ด้วย ทำให้ได้ข้อมูลการให้ความร่วมมือในการหาผู้แทนของประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการเปิดซองแต่ละครั้งเมื่อมีโครงการก่อสร้างในหมู่บ้านของตน ดังนี้

“กลุ่มแอโรบิคเรามีคนเปิดซองประจำของอบต. 10 คน เขาจะให้หมู่ละ 10 คน หมุนเวียนกัน อบต.จ่าย 300 บาท/ครั้ง/โครงการ อย่างปีนี้ถ้าจะมีถนน 5 สาย ก็จะมีหมุนเวียนกัน อย่างหมู่ 5 มี 5 โครงการก็จะหมุนเวียนกันเปิดซอง อบต.ขอให้เราเป็นคนส่งชื่อเข้าไป เราก็ต้องไปถามก่อนว่าใครสนใจอยากเป็นตัวแทนตรงนี้ แล้วก็ชี้แจงว่าเขาจะต้องไปจด

ว่า โครงการนี้ ใครเสนอมาเท่าไร และประมูลกันแล้วใครได้ทำเท่าไร เราก็จะมาคุยกันว่า อย่างป้อมนี้ 530,000 บาท เราก็จะให้คุณปิยะดาเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านด้วย เป็นคนไปเปิดซอง และก็มาบอกเราว่า วันนี้โครงการของหมู่ 5 เรา ได้เปิดซองไป จำนวนเท่าไร” (สุวรรณา หะยีรอฆาน, แกนนำกลุ่มแอโรบิค: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

จากการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตภาคประชาชน ว่ามีการเข้าไปมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตหรือไม่ อย่างไร ภรรยาของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 5 ผู้ซึ่งเป็นแกนนำกลุ่มแอโรบิคและเป็นที่ปรึกษาด้านการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ได้รับทราบข้อมูลว่า ภาคประชาชนมีความพยายามตรวจสอบ ไม่ได้นั่งนอนใจ แต่ด้วยความที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันในด้านต่างๆ และเนื่องจากยังมีตำแหน่งทางสังคมและมีตำแหน่งใน อบต. ทำให้ไม่สามารถให้ข้อมูลได้อย่างเต็มที่ ดังนี้

“ไม่รู้ ไม่ได้เข้าไปก้าวก่าย ถ้าถามทุกคนก็จะตอบว่า พุดไปแล้วก็ไม่ได้อะไร พอเราไปก็คือไม่ถึง เรื่องนี้มันมีกันทุกที่แหละ ระดับเราก็ได้แค่นี้ ต้องเป็นอีกระดับหนึ่ง รวมกันเยอะๆ ถึงจะได้ เขามีแสดงรายการ มีตลอด เรารู้ว่าอะไร ราคาเท่าไร เช่น กระดาษซื้อมาราคาเท่ากัน แต่ทำไมอันนี้บาง อันนี้หนักกว่า เราตอบได้แค่นี้ว่าเราไม่ได้นั่งนอนใจว่าเรามาตรวจสอบ มันไม่ใช่ที่เรามารวมตัวกันแล้วจะสำเร็จ แค่เขาพูดซักราคาสองคำ กลุ่มก็สลาย” (สุวรรณา หะยีรอฆาน, แกนนำกลุ่มแอโรบิค: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

ในสวนข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคประชาชน ผู้ทำหน้าที่ประชาคมที่เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านว่า การเป็นประชาคมหมู่บ้านสามารถป้องกันการทุจริตได้หรือไม่ พบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมป้องกันการ “ฮั้ว” การประมูล นั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากเครือข่ายผู้ทำการทุจริตได้ทำตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างถูกต้อง บทบาทของประชาคมจะเป็นการป้องกันที่ปลายเหตุมากกว่า กล่าวคือ ประชาคมจะสามารถเข้ามาป้องกันการทุจริตในขั้นตอนการควบคุมการก่อสร้างให้ได้ตรงตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เท่านั้น ถ้าไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ ประชาชนมีสิทธิที่จะไม่เซ็นตรวจรับงานให้ จนกว่าบริษัทผู้รับเหมาจะแก้ไขชิ้นงานนั้นๆ ให้ได้ตรงตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังข้อมูลต่อไปนี้

“ในเรื่องการป้องกันการทุจริต ประชาคมเข้าไปไม่ถึงตรงนั้น เช่น โครงการนี้ 15 ล้านบาท สร้างถนนคอนกรีต ระยะทาง 1,000 เมตร ซ้ำของจริง 10 ราย แต่จริงแล้ว ห้างหุ้นส่วนของผมก็ห้างหุ้นส่วนหนึ่ง และน้องแพนผม หรือน้องผม อีกบริษัทหนึ่ง แต่ก็ไปรวมซื้อ 10 -12 ราย แต่พอมายืนของ 3 ราย ตรงนี้ที่ป้องกันไม่ได้ ออกกฎหมายฮั้วออกมาก็ยังแก้ตรงนี้ได้ ไม่ได้ เขาทำถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ คือสิทธิของเขา เขาซื้อ ไปแล้ว เขาจะยื่นก็ได้ ไม่ยื่นก็ได้ เพราะไม่ผิดกฎหมาย ...เป็นการป้องกันที่ปลายเหตุ ป้องกันไม่ได้เลย แต่ที่รัฐออกกฎหมายมาก็ถูกละ แต่ถ้าป้องกันจริงๆ นั้นเป็นไปได้ยาก ผมก็คิดว่าคง

จะทั่วกัน ไปนอนคุยกับเพื่อนกันที่เขาเคยอยู่ที่นี้ แล้วเขาไปเป็นผู้ใหญ่อยู่ที่สุเหร่าอยู่อีก จังหวัดหนึ่งทางภาคใต้ ก็เหมือนกัน ที่โน่นด้วย เป็นเหมือนกันทั่วประเทศ ...อบต.จะไม่กล้าเรียกรับ เป็นที่รู้จักกัน ที่นี้ผู้รับเหมาทุกที่ที่เขาจะสนิทกันกับทางนายก เข้า ฝ่ายบริหาร ปลัดด้วยทาง อบต. มีงานอะไร บอกเถอะ มีการรับไปกินกันบ่อย เขาก็ชวน ไปกินข้าวเรื่อยๆ ตอนหลังต้องปฏิเสธไป ไม่อยากไปนี่...อย่างกำนันนี่ งานใหญ่ๆ งบ 5 ล้านขึ้นนี่เขาจะเอา แต่ถ้างานเล็กใครจะเอา เขาก็ช่วยซื้อของ จะให้เข้าช่วยยื่นเทียบ เพราะต้องเทียบ 3 ซอง มันจะเหมือนกันหมดทุกตำบล อยู่ที่ว่าตำบลไหนเขาจะเล่าความจริงหรือไม่เล่า ผมน่าจะกล้าเล่าเพราะเท่าที่รู้มามีประสบการณ์ตรงมาตลอด มีทั้งพวกชู้ ไม่เซ็นรับ มีมือปืนด้วยนะ แต่ว่าผมไม่กลัว” (นี่ ระวังหิน, อดีตผู้ใหญ่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 22 ธ.ค. 48)

“มันป้องกันยาก ถ้าหากว่า ราชการไม่มายุ่งกันเลยก็ป้องกันได้ แต่อย่างผู้รับเหมาเขารู้กันว่าคนนั้นมีงาน ก็ขอ ส่งของมา มันก็เกรงใจกัน เวลาเมืองก็ต้องให้เขา เพราะว่าเราไปเอามาก่อนแล้ว” (บัญญัติ ประชาคมหมู่ 7: สัมภาษณ์)

3. การควบคุมการดำเนินงาน ขั้นตอนนี้นายช่างฝ่ายโยธา จะต้องตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินงานให้ได้ตรงตามแบบที่วางไว้ โดยจะต้องเขียนรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานทุกวัน และเมื่อครบหนึ่งสัปดาห์จะต้องเขียนรายงานเสนอผู้บังคับบัญชาคือคณะกรรมการบริหาร รับทราบ แต่การดำเนินงานโครงการก่อสร้างบางหมู่บ้าน นายช่างฝ่ายโยธากลับไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ดึงข้อมูลจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ 6 ดังนี้

“ผมบอกว่า นายช่างโยธา ประสิทธิภาพการทำงานมีเท่านี้หรือ คุณก็รู้ว่าการอัดชั้นดิน มันไม่แน่น ตั้งแต่ชั้นดินลงมา ชั้นลูกรัง หินคลุก ยาง ทุกอย่างคุณต้องมีผลทดสอบทั้งหมด เขามีให้ดูงานทุกวัน 7 วันสรุปให้คณะกรรมการบริหารดูที่หนึ่ง แต่คุณไม่ทำกัน ลานกีฬาหมู่ 8 ผมถามว่า ฝ่ายบริหารไปดูทุกครั้งใส่แว่น แต่เที่ยวนี้อาจไม่ได้ใส่แว่น ไฟนอลมพ็ดหน่อยก็โค่นหมดแล้ว ยาง สงสัยดวงอาทิตย์มันกดละมั้ง ทรดลงไปมากกว่าพื้นปูนอีก ไม่มีการถมดินเลย 1 ล้านบาท ภาษีของตำบลพิมลราช กว่าจะได้มามันยาก แต่คุณทำกันแบบนี้ ใช้ไม่ได้” (เขมชาติ อร่ามศรี, สมาชิก อบต.ม.6: สัมภาษณ์ 20 พ.ค. 49)

4. การตรวจรับงาน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ประชาคมของหมู่บ้านนั้นๆ ที่มีโครงการก่อสร้างไปลง จะต้องมีการประชาคมจำนวน 2 คน จากคณะกรรมการทั้งหมด 5 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับงาน ขั้นตอนนี้ประชาคมมีบทบาทในการป้องกันการทุจริต กล่าวคือ หากงานที่ทำการก่อสร้าง ไม่ได้ตรงตามแบบที่กำหนดไว้ ประชาคมมีสิทธิที่จะไม่เซ็นตรวจรับงานนั้นๆ ได้ จนกว่าบริษัทผู้รับเหมาจะแก้ไขให้ได้ตรงตามแบบที่กำหนดไว้ก่อน

ประชาคมที่เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน เป็นบุคคลสำคัญในการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายในพื้นที่ของตน ดังนั้น คุณสมบัติของผู้ที่มาเป็นประชาคมผู้เข้าร่วมเป็น

คณะกรรมการตรวจรับงานนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านกรก่อสร้างด้วยจึงจะสามารถตรวจเช็คงานได้ว่าตรงตามแบบที่กำหนดไว้หรือไม่ และจะต้องเป็นผู้ที่มีความจริงจัง เสียสละเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง จุดนี้แสดงให้เห็นว่า หากประชาคมเข้มแข็ง เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน ก็สามารถรักษาผลประโยชน์ของชุมชนได้ ทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายอีกด้วย ผลประโยชน์ก็จะตกเป็นของสาธารณชน ดังคำให้สัมภาษณ์ของประชาคมหมู่ 7 และอดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 ดังนี้

“จุดสำคัญคือ ก่อนที่จะเข้ามา เขาจะเฟ้นหาคนที่จะเข้ามาเป็นตัวแทน สามารถตรวจรับงานอะไรได้บ้าง ความถนัดของเขาคนนั้น อย่างถ่างงานคอนกรีต ถ้าเขาจะบอกว่าใช้เหล็ก 6 มิลลิเมตร แต่ผู้รับเหมาเอา 4 มิลมาใส่ ถ้าคนไม่ป็นงาน ไม่มีประสบการณ์ ไปเป็นกรรมการ ไปอยู่การตรวจการจ้างก็ยากหน่อย บางงาน เขาก็จะไม่รู้ว่า อย่างดินลูกรัง ผลเทศดิน ทั้งลูกรัง หินคลุก กระทั่งปูน สเปคมันเท่าไรก็ไม่รู้ ก็ลุยตามน้ำเขาไปตลอด อย่างถนนเส้นนี้ บริษัทส. ผมก็ไม่ตรวจรับงาน งบล้านกว่าบาท ผมก็ไม่ตรวจรับงานให้เขา เขาเข้าไปหาถึงรองผู้ว่า ๆ เรียกผมไปคุยถึง 3 ครั้ง เสนอให้ผม 4 หมื่น 5 หมื่น ผมก็ไม่สนใจ มีทั้งพวกขู่ ไม่เซ็นรับ มีมือปืนด้วยนะ อยู่หน้าประตูนี้ เขาก็ไม่ยิงนะ เขาก็ถามว่า จะเซ็นรีเปล่า ก็บอกว่า ถ้าเปลี่ยนเหล็กให้ได้ตามสเปคถึงจะเซ็น เขาก็ไม่เปลี่ยน ผลที่สุดก็ต้องยกให้เลย เขาก็ไม่ได้ทำร้ายอะไร อยู่รอดมาจนถึงทุกวันนี้ เขาก็ไม่ได้ตั้งค้เลยซักบาท” (นี่ ระดังหิน, อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7: สัมภาษณ์ 22 ธ.ค. 48)

สำหรับการประสานการทำงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาคมที่เป็นคณะกรรมการตรวจรับงาน ยังขาดการประสานงานล่วงหน้า ทำให้ภาคประชาชนขาดข้อมูลข่าวสารและไม่สามารถเข้าไปร่วมตรวจสอบได้ตั้งแต่ต้น ดังข้อมูลต่อไปนี้

“จริง ๆ เขาควรจะให้แบบมาด้วย ส่วนมากทาง อบต.เขาจะไม่บอกให้รู้ อยู่ ๆ ก็งานมา ผมก็ต้องถาม อบต. ว่าใครเป็นกรรมการตรวจรับ เขาก็บอกว่า มีชื่อผู้ใหญ่ด้วยนะ มีชื่อผู้ใหญ่ก็ไปเอาแบบมาให้ดูหน่อยสิ สเปคมันอย่างไร คือ ผู้เสียสละตรงนี้ ต้องรักว่า อย่างมีโครงการเกิดขึ้นในบ้านเรา เขาก็มาเริ่มทำ ต้องไปดูไปดูด้วยและก็ กล้าพูด กล้าติ ขอดูแบบกับเขาได้ถ้าเราไม่มี หรือไม่มี ก็ให้สมาชิกอบต. หรือผู้ใหญ่ไปขอแบบมาให้ดูหน่อย ว่าสเปคเขามีอะไรบ้าง แล้วเราก็ดูตามนั้น ต้องได้คนที่จริงใจ เด็ดเดี่ยว และก็ทำหน้าที่จริง ๆ” (นี่ ระดังหิน, อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7: สัมภาษณ์ 22 ธ.ค. 48)

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การทุจริตจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เช่น หมู่ 8 แต่หากภาคประชาชนเข้มแข็ง เช่นหมู่ 7 ที่เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของ อบต. และของบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างให้ทำงานให้ตรงตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็จะเป็นวิธีการหนึ่งที่ป้องกันมิให้การทุจริตเกิดขึ้นได้โดยง่าย

3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา

การที่จะป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลได้นั้น ประชาชนต้องเข้ามารู้เห็นการทำงานของ อบต. ว่า อบต. มีกระบวนการทำงานกันอย่างไร การเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนากับทางองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนสามารถเข้ามารู้เห็นการทำงานของ อบต. และเป็นการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับ อบต. และหาทางป้องกันมิให้เกิดการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

จากการศึกษาโดยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง พบว่ากิจกรรมการพัฒนาที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) กิจกรรมทั่วไป เช่น กิจกรรมวันสงกรานต์ วันลอยกระทง ซึ่งเป็นงานประเพณีสำคัญที่ทาง อบต. เป็นเจ้าภาพจัดขึ้น กิจกรรมงานวิ่งเทิดพระเกียรติ 5 ธันวาคม งานฉลองครองราชย์ 60 ปี งานวันแม่แห่งชาติ โครงการเข้าค่ายคุณธรรมของเด็กกอิสลาม การเขียนคำร้องแจ้งความเดือดร้อนของประชาชนในการให้ไปฉีดพ่นยากันยุงที่หมู่บ้าน เป็นต้น

2) กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลสนับสนุนงบประมาณและวิชาการแก่กลุ่ม/องค์กรชุมชน เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) กลุ่มอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร.) ชมรมแอโรบิค และชมรมผู้สูงอายุ ฯลฯ

การรวมกลุ่มกันเองของชาวบ้านในพื้นที่แห่งนี้ในการทำกิจกรรมต่างๆ ยังไม่เข้มแข็งและไม่ยั่งยืน ซึ่งการรวมกลุ่มส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการสนับสนุนขององค์กร/หน่วยงานภายนอก เช่น พัฒนาการอำเภอ กศน. เป็นผู้สนับสนุนทางด้านวิชาการ เช่น กลุ่มสตรีที่ผลิตทองม้วนสมุนไพร กระยาสารท สมุนไพรหอมผืน กลุ่มเพาะพันธุ์ไก่สวยงาม กลุ่มผลิตภัณฑ์ดอกไม้ประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์ยาสมุนไพร สมุนไพร เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยประสานงานเพื่อติดต่อขอสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มต่างๆ เหล่านี้สลายตัวไปแล้วสาเหตุเนื่องมาจากปัญหาทางด้านการตลาด และองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ได้ให้การสนับสนุน ซึ่งสอดคล้องกับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคมให้สัมภาษณ์ว่า

“ผมอดหนุนเฉพาะกลุ่มใหญ่ กลุ่มใหญ่แล้วค่อยแตกสาขาออกไป” (ลำพอง นามพันธ์, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

“บเสริมอาชีพให้ประชาชน ไม่มี น้อยมาก ๆ... งบประมาณสนับสนุนการสร้างคนให้มีคุณภาพ งบตรงนี้ทำไม่ตั้งไว้ชนิดเดียว แล้วตั้ง 8 หมู่บ้าน มันก็ได้หมู่ละ แสนกว่าบาท จะเอาเด็กมาอบรม หรือเอาเด็กไปทัศนศึกษาดูงาน ตั้งไว้ปีละล้าน แต่ไปตั้งแอโรบิค 5 ล้าน” (สว่าง เลาะลาเมาะ, ประชาคมหมู่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

“อบต.สนับสนุนเราทุกปี เราไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายอะไรเลย...ที่นี้ถือว่าได้เปรียบตรงนี้ ที่อื่นไม่ได้เอานี้มา มาถ่ายเอกสารอะไร อย่างนี้ก็ได้ไม่ได้นะ แต่ที่นี้คุณสามารถเดินมากินกาแฟ ตรงนี้ก็ได้อีก ถ้าถามว่า อบต.อื่นทำอย่างนี้ได้ไหม ไม่ได้...แต่ถามมันก็มีบ้างเรื่องที่เราอยากรู้ มันก็มี แต่ความที่ที่เราได้ตรงนี้เราดีกว่าที่อื่นเยอะ” (สุวรรณา หะยิโรมาน, แกนนำกลุ่ม แอโรบิค: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การรวมกลุ่มของประชาชนในพื้นที่แห่งนี้ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเข้ามาร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความโปร่งใสได้ทั้งหมด กลุ่มที่เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นกระบอกเสียงให้แก่อบต.ก็คือกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ในสัดส่วนที่ค่อนข้างมากกว่ากลุ่มอื่น แม้ว่ากลุ่มแกนนำ/ประชาคมบางคนจะเห็นว่าการกระจายงบประมาณเป็นไปอย่างไม่ค่อยยุติธรรมก็ตาม ดังนั้น การป้องกันการทุจริตจึงป้องกันได้แต่เฉพาะมิให้เกิดขึ้นได้ในพื้นที่หมู่บ้านของตนเท่านั้น

3.4 การทำงานตามหลักธรรมาภิบาลของ อบต.พิมลราช

1) หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานของโครงการ ร่วมประเมินผล รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในพื้นที่แห่งนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ 1) กลุ่มคนดั้งเดิมในพื้นที่ 2) กลุ่มคนมาอยู่ใหม่ในหมู่บ้านจัดสรร ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกับทาง อบต. ส่วนใหญ่จะเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่ ที่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม ทำนา ทำสวน ค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งกลุ่มผู้เข้ามามีส่วนร่วมก็จะเป็นคนกลุ่มเดิม แต่ทำหน้าที่หลายอย่างด้วยกัน กล่าวคือ คนมาร่วมหนึ่งคน แต่อาจมีชื่ออยู่ในตำแหน่งประธานชมรมแอโรบิค เป็นสมาชิกอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เป็นสมาชิกกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน และยังเป็นพี่ปรึกษาของ อบต.ด้วย เป็นต้น

อบต.พิมลราช นี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครอง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้สนใจเข้าร่วมสังเกตการประชุมสภา อบต.ด้วย ไม่ปิดกั้น แต่จะเสนอความคิดเห็นไม่ได้ ผู้ที่จะเสนอความเห็นคือสมาชิก อบต.ที่ถือเป็นตัวแทนของหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน

ประชาคมตำบล ได้มาจากการที่ทาง อบต. ขอให้ทางฝ่ายปกครอง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เสนอชื่อมาให้ทาง อบต. เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นกรรมการร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. เป็นกรรมการตรวจการจ้าง เช่น กรรมการเปิดซอง กรรมการตรวจรับงาน เป็นต้น และเป็นกรรมการร่วมตรวจสอบประเมินผลโครงการของตำบล เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีใครอยากเป็น

เพราะต้องเสียเวลาทำมาหากิน ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องเลือกคนที่เสียสละเวลามาทำหน้าที่ จึงเล็งไม่พนักที่จะเลือกคนที่คุ้นเคย และประชาชนให้ความเชื่อมั่นว่าเป็นคน ซื่อสัตย์ สุจริตและเสียสละเพื่อส่วนรวมมาทำหน้าที่ประชาคม และได้รับการสนับสนุนจากชาวบ้านที่เข้าร่วมประชุม ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 ดังนี้

“การทำกรประชาคม แขนประชาคม ผมจะใช้ที่อบต.เป็นศูนย์รวม จะใช้หนังสือเชิญจากทาง อบต. เชิญบรรดาประชาคมแต่ละหมู่ สมมติว่าของเรา 5 – 6 คน เราก็ใช้หนังสือเชิญ เพราะจะมีน้ำหนักมากกว่าการบอกปากเปล่า บางทีก็เป็นนายก อบต. หรือทางพัฒนาชุมชน ทางอำเภอ ของเราที่ทำการใหญ่ก็จะใช้ที่ อบต.เป็นหลัก

พี่ชายผม นายสว่าง เลาะลาเมาะ ชาวบ้านก็เห็นว่าเป็นคนที่เสียสละเพื่อส่วนรวม อย่างแท้จริง มีการพัฒนาห้องนำโรงเรียน ฯลฯ ก็ไม่ได้เรียไรเงินของชาวบ้าน ส่วนใหญ่จะขอแรงจากชาวบ้านมากกว่า ชาวบ้านก็เชื่อถือว่าเป็นคนที่เป็นคนดี เสียสละจริง พอเสนอชื่อขึ้นมา ชาวบ้านก็ยกมือสนับสนุนกันทั้งหมด” (สมคิด เลาะลาเมาะ, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 สัมภาษณ์ 20 พ.ค. 49) ซึ่งนายบัญญัติ ประชาคมหมู่ 7 ก็ยืนยันเช่นกันว่าเป็นคนที่เสียสละเพื่อส่วนรวมจริง

การเข้ามามีส่วนร่วมกับทางอบต. อบต. ก็จะมีของสมมนาคุณแจกให้สำหรับผู้ที่เข้ามาร่วม ดังข้อมูลต่อไปนี้

“การให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีการสร้างแรงจูงใจ ถ้าเป็นการกำจัดผักตบชวา ก็เป็นการจ้างแรงงานในพื้นที่ ถ้าเป็นเรื่องกิจกรรมชุมชนก็จะเป็นเรื่องของสิ่งจูงใจ แล้วก็ทำกันบ่อยมากคือ เวลาทำกิจกรรมมวลชนก็จะมีสิ่งของเป็นสิ่งตอบแทน เช่น จัดปั่นจักรยาน ผมจัดงาน 5 ธันวาคม คนมา 2,000 กว่าคน ก็ทำเสื้อออกมา 2,000 ตัว เป็นสิ่งชักจูงเขาเล็กๆน้อยๆ เป็นของที่ระลึก” (วิรติ ปิดแก้ว, ปลัด อบต.: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

ในการให้การสนับสนุนงบประมาณจากทาง อบต. บางครั้งเกิดความขัดแย้งกันเมื่อการให้การสนับสนุนงบประมาณเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกันในความคิดเห็นของประชาคม ดังข้อมูลจากการสังเกตการประชุมประชาคมเพื่อเตรียมการดำเนินงาน “โครงการส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มสตรีฯ” ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 30 พ.ค. 49 และการสัมภาษณ์ประชาคม ผู้เป็นอดีตผู้ใหญ่บ้าน และเป็นแกนนำกลุ่มแม่เมืองคล ว่ามีการสนับสนุนงบประมาณแต่ละกลุ่มไม่เท่าเทียมกัน ดังนี้

“เมื่อวานปิยะดา(เป็นแกนนำกลุ่มสตรี ม.5) ก็ไปประชุมด้วย (การประชุมประชาคมเพื่อเตรียมการดำเนินงาน “โครงการส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มสตรีฯ” ครั้งที่ 2 30 พ.ค. 49) เขาก็จะมาเข้ากลุ่มด้วย เขาหวังว่าจะได้งบประมาณสนับสนุนจาก อบต. เขาบอกว่าเมื่ออบต.คนหนึ่งบอกกับเขาว่า กลุ่มเขาจะได้ 30,000 บาท กลุ่มผมจะได้ 70,000 บาท ยอดเงินแสนหนึ่ง เขาคนเดียวทำไมจะได้ถึง 30,000 บาท ผมก็ว่าอย่างนี้ละ ทำไมหมู่ผม 40 กว่าคน ได้

70,000 บาท และก็ยังไม่มีต้นได้อะไรซักต้นเดียวเลย” (นี่ ระวังหิน, ประชาคม ม.7: สัมภาษณ์ 31 พ.ค. 49)

2) หลักความโปร่งใส

การดำเนินงานโดยยึดหลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่าง อบต.และประชาชน โดยอบต.ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วย ภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชน ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

จากการศึกษาข้อมูลจากการสังเกต สัมภาษณ์ และการศึกษาเอกสารของ อบต.พิมลราช พบว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้มีการประกาศลงเว็บไซต์ แต่เป็นการประกาศยื่นซองประกวดราคาทั้งหมดเขตการยื่นซองไปแล้วทุกรายการ ส่วนข้อมูลการประชุมสภา อบต.นั้นมีการลงข้อมูลสรุปการประชุมทุกครั้ง และอบต.ได้ลงรายละเอียดรายรับรายจ่ายของ อบต. เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบได้ ถือว่าให้ความสำคัญกับความโปร่งใส แต่ในวารสารของ อบต. กลับไม่มีการรายงานรายละเอียดบัญชีรายรับ-รายจ่ายของ อบต.ที่เป็นสิ่งสำคัญที่สามารถตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้งบประมาณของ อบต. พบแต่ภาพกิจกรรมตามโครงการตามประเพณีสงกรานต์ การแจกถุงยังชีพ เป็นต้น

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทาง อบต. ค่อนข้างยุ่งยาก เช่น ผู้วิจัยขอดูเอกสารแผนพัฒนาอบต. 3 ปี ต้องมีขั้นตอนกรอกแบบฟอร์มค่อนข้างยุ่งยาก ทั้งที่เอกสารเหล่านี้จะต้องเผยแพร่ให้แก่ประชาชนผู้สนใจตามหลักการทำงานแบบโปร่งใส เป็นการเพิ่มขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของสมาชิก อบต.ท่านหนึ่งว่า

“ถ้าประชาชนไปขอดูต้องใช้พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารขอดู ปลัดหัวเส ต้องใช้ พ.ร.บ. ต้องมีหลักฐานแนบไว้” (เขมชาติ อร่ามศรี, ส.อบต.ม.6: สัมภาษณ์ 20 พ.ค. 49)

การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมไม่ค่อยโปร่งใส เนื่องจากไม่มีการประกาศให้ประชาชนเข้ามาร่วมประชุมอย่างกว้างขวาง แต่ใช้วิธีแจ้งทางจดหมายไปที่ตัวแทนประชาคมโดยตรงและเป็นไปอย่างกระชั้นชิด

3) หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งจากการสัมภาษณ์ประชาชน ผู้นำชุมชน สมาชิก อบต. เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความต้องการให้ทาง อบต.ใช้งบประมาณมาในทางการพัฒนาคุณภาพของคน และการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชน แต่อบต.ตั้งงบประมาณในส่วนนี้น้อย

มาก แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาของอบต.ยังคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนยังอยู่ในระดับน้อย ดังที่ประชาคมผู้อาวุโสของหมู่บ้านแสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

“งบประมาณสนับสนุนการสร้างคนให้มีคุณภาพ ทำไม่ตั้งไว้ชนิดเดียว แล้วตั้ง 8 หมู่บ้าน มันก็ได้หมู่ละ แสนกว่าบาท จะเอาเด็กมาอบรม หรือเอาเด็กไปทัศนศึกษาดูงาน ตั้งไว้ปีละล้าน แต่ไปตั้งแะโรบิค 5 ล้าน ผมไปนั่งคุยกับฝ่ายการคลังเลยนะว่าคุณเห็นด้วยหรืออย่างนี้ เขาบอกว่าผมไม่เห็นด้วย แต่สภาเขาอนุมัติให้ผ่านนะ ส่วนงบเสริมอาชีพให้ประชาชน ไม่มีน้อยมากมาย” (สว่าง เลาะลาเมาะ, ประชาคมหมู่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

ในส่วนการใช้งบประมาณในการไปศึกษาดูงานต่างประเทศของ อบต. พบว่ามีความคิดเห็นทั้งเห็นด้วย และไม่เห็นด้วยคือ เห็นด้วย ถ้าไปศึกษาแล้วนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง แต่ส่วนใหญ่ไม่ค่อยเห็นด้วยเนื่องจากเห็นว่าประเทศของเรายังด้อยพัฒนา และยากจนน่าจะใช้งบประมาณมาส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนจะดีกว่า

“ผมว่าที่ไปนี่เอาเงินภาษีของประชาชนไปล้างผลาญ งบประมาณ คนละ 80,000 บาท ไป 10 กว่าคนก็ ล้านกว่า ไป 3 ประเทศแถบยุโรป แพงมาก เพราะใช้เงินยูโร ยูโรละ 50 บาท ที่ไปจีน ได้อะไรมาบ้าง รายงานไม่มี ไปแล้วมาพัฒนาประเทศชาติให้ดีขึ้นเหมือนเขาใหม่ ไปเที่ยวกัน ไม่ได้ไปดูงาน” (เขมชาติ อร่ามศรี, ส.อบต.ม.6: สัมภาษณ์ 20 พ.ค. 49)

“แต่ผมคิดว่า ถ้าของเรายังด้อยพัฒนาอยู่อย่างนี้ ก็ยังไม่จำเป็นต้องไปในทางนั้น เอามาส่งเสริมอาชีพยังดีกว่า” (นี่ ระดังหิน, อดีตผู้ใหญ่บ้าน : สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

“การไปดูงานต่างประเทศนั้นถ้าไปดูว่า ทำไม่ในประเทศนี้เขาบริหารได้ดีกว่า อาจจะเอามาปรับใช้ได้ คนกรุงเทพจะไหลเข้ามาอยู่ในอำเภอจะมีมากขึ้น ประชาชนเพิ่มขึ้น แผนตรงนี้ อบต.จะมีแผนรองรับอย่างไร ถ้าไปดูตรงนี้ก็ โอเค” (สว่าง เลาะลาเมาะ, ประชาคมหมู่บ้าน: สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยพบว่ามีโครงการไม่คุ้มค่าเกิดขึ้น ทำให้ประชาชนได้รับผลการพัฒนาที่ไม่มีคุณภาพ ดังคำให้สัมภาษณ์ของสมาชิก อบต. และจากการสังเกตการณ์ในพื้นที่จริง

“ลานกีฬาหมู่บ้าน 8 ยางทรุดลงไปมากกว่าพื้นปูนอีก ไม่มีกรรมดินเลย ภาษีของตำบล กว่า จะได้มามันยาก แต่คุณทำกันอย่างนี้ ใช้ไม่ได้” (เขมชาติ อร่ามศรี, ส.อบต.: สัมภาษณ์ 20 พ.ค. 49)

4) หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ คือ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

อบต.พิมลราช ดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบ ดังนี้

“การแก้ปัญหาเรื่องน้ำเสีย ผมแก้ไขโดยการเข้าไปด้วยตัวเอง คุยกับกรรมการหมู่บ้าน จัดสรรว่า พี่จัดการตรงนี้หน่อยได้ไหม ชาวบ้านบ่นว่าน้ำเสีย มีปัญหา ปลาตายคุณทำไง “ไม่เป็นไรๆ ท่านนายก เดี่ยวผมจัดการ” เขาก็ไปจัดการ คือเป็นมนุษยสัมพันธ์เรา” (ลำพอง นามพันธ์, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

“การลดขั้นตอนการรับบริการ ต้องปรับปรุงบางส่วน เช่น ส่วนโยธา การอนุมัติแบบ ระเบียบเดิมให้ 45 วัน ระเบียบใหม่ให้ 30 วัน ส่วนใหญ่ยังต้องกวดขันอยู่ เมื่อเขามายื่น ถ้าเขาไม่มาเร่งก็ยังไม่ทำ ต้องปรับปรุงเรื่องลดขั้นตอนตรงนี้ จะพยายามให้เร็ว ขั้นตอน การติดต่อประชาชนจะพยายามปรับปรุงไม่ให้ช้า ส่วนไหนช้า ตัวปลัดจะเข้าไปดูแล้วว่าเขา มีปัญหาอะไร” (วิรัตน์ ปัดแก้ว, ปลัด อบต.: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

5) หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม จากการสัมภาษณ์แกนนำกลุ่มองค์กร ตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน และการศึกษาเอกสารแผนพัฒนา 3 ปี ของ อบต. พบว่า การทำงานของ อบต. ยังขาดการมองถึงความยุติธรรม ความเสมอภาคในการกระจายงบประมาณไปสู่ท้องถิ่นแต่ละหมู่บ้าน ซึ่ง อบต.แห่งนี้ได้จัดสรรงบประมาณในสัดส่วนจำนวนเท่ากันในทุกหมู่บ้านโดยไม่ได้ คำนึงถึงอัตราส่วนจำนวนประชากรในแต่ละหมู่บ้านที่มีจำนวนแตกต่างกันมาก ซึ่งการกระจาย งบประมาณเช่นนี้ดูเหมือนจะมีความยุติธรรม แต่จากความคิดของชาวบ้านนั้น ไม่เห็นด้วยกับการ กระจายงบประมาณเช่นนี้ ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังนี้

“มีงบจาก อบต.มาให้หมู่บ้านละ 1 แสน เพื่อทำกิจกรรมกลุ่มเดินแอโรบิค” โดยที่ไม่ได้ พิจารณาข้อมูลจำนวนประชากรแต่ละหมู่บ้านมีความแตกต่างกันน้อยอย่างไร” (สุวรรณา หะยีรอมาน, แกนนำกลุ่มแอโรบิค: สัมภาษณ์ 21 ธ.ค. 48)

“เขาไปพิจารณาตามหมู่บ้าน เขาไม่ได้พิจารณาจากประชากร ว่าหมู่บ้านประชากรมาก น้อย ผมทราบมาว่า มีเงินโครงการวิสาหกิจชุมชน จำนวนแสนหนึ่งนี้ ต้องหารกัน 8 หมู่อย่าง หมู่ 7 เงินมา แสนหนึ่งหารไปแล้วได้คนละเท่าไร” (สว่าง เลาะลาเมาะ, ประชาคม หมู่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

“อยากให้มองจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะแต่ละท้องถิ่นมีความ ต้องการจำเป็นไม่เหมือนกัน” (วีระดิษฐ์ หิน, อดีตผู้ใหญ่บ้าน: สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

6) หลักนิติธรรม

จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและการเข้าชมเว็บไซต์ของ อบต.แห่งนี้ พบว่า อบต. ได้ออก ข้อบังคับตำบลต่างๆ โดยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาคมในเวทีการประชุมที่ อบต.จัดขึ้นที่ห้อง ประชุมของ อบต. มีการถกสนทนารองกฎหมายโดยสภา อบต. และได้นำผลการพิจารณาหรือผลการ

ประชุมสภานำไปลงในเว็บไซต์ของอบต. เพื่อให้ประชาชนที่สนใจสามารถเข้าไปดูรายละเอียดต่างๆ ได้

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้มอบหมายให้หัวหน้าฝ่ายที่รับผิดชอบเรื่องนั้นๆ เป็นคนร่างข้อบัญญัติ ถ้าเกี่ยวกับฝ่ายโยธา ช่างจะเป็นคนกำหนดระเบียบ ค่าธรรมเนียมต่างๆ เสนอต่อสภา อบต. พิจารณา และรับรองข้อบังคับตำบลโดยมติของสภา ในกระบวนการนี้ สมาชิก อบต. จะต้องเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสม

กล่าวโดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช นี้ มีลักษณะชุมชนกึ่งเมือง กึ่งชนบท มีผู้คนหลากหลายอาชีพ เข้ามาอยู่ในชุมชนแห่งนี้จำนวนมากเพราะถือเป็นที่อยู่อาศัยของคนเมืองกรุง เนื่องจากอยู่ไม่ห่างจากกรุงเทพฯ มากนัก จากลักษณะของความเป็นเมืองทำให้ระดับการมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อย ไม่ค่อยมีความหลากหลายของกลุ่มคนที่เข้ามาพร้อมกับทาง อบต. เพราะผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมส่วนใหญ่คือคนในชุมชนดั้งเดิม ซึ่งอบต. ได้มีความพยายามในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล แต่ยังมีการใช้อิทธิพลส่วนตัวเข้ามาในการบริหารงาน เช่น การรับลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น รับแต่เครือญาติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จนประชาชนกล่าวขำกันว่า “เป็นอบต. ของครอบครัวนายกฯ” และดำเนินงานบางเรื่องที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ทางการกำหนด เช่น การประชุมประชาคมเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่ยังขาดการเตรียมการ การรายงานผลทดสอบของชั้นดินทำถนน เป็นต้น ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตให้เกิดขึ้นได้ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาคประชาชน เป็นการป้องกันการทุจริตได้ในช่วงของการเป็นกรรมการตรวจรับงาน ตามโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ และการรวมกลุ่ม/องค์กรชุมชน เช่น การรวมกลุ่มเพื่อผลิตสินค้า OTOP ของกลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรี ในอบต. แห่งนี้ ยังไม่เข้มแข็ง เนื่องจากยังขาดกลไกทางด้านการตลาดรองรับการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ ดังนั้น การจะอาศัยกลุ่มองค์กรในการร่วมเป็นเครือข่ายตรวจสอบการทำงานของ อบต. จึงยังไม่เกิดขึ้น

4. ปัจจัยสำคัญของการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน

4.1 การทำหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน

การทำหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชนของตำบลแห่งที่หนึ่งนี้ ได้แก่ การถ่วงดุลอำนาจในการบริหารของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและเป็นกรรมการตรวจการจ้างของตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน มีรายละเอียดดังนี้

1) สมาชิก อบต. ม.6 : รับผิดชอบต่อหน้าที่ กล้าพูดความจริง รู้ทันกลโกง

สมาชิกอบต. เปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนในการเป็นกระบอกเสียงแทนประชาชนในหมู่บ้านของตน โดยแต่ละหมู่บ้านจะมีสิทธิเลือกสมาชิกมาทำหน้าที่หมู่บ้านละ 2 คน ดังนั้น ใน

การรักษาผลประโยชน์ของชาวบ้านในหมู่บ้านจึงถือเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของสมาชิก นอกจากนี้สมาชิก อบต. ยังต้องทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และคุ้มค่า หรือถ้าจะให้กว้างและครอบคลุมกว่านั้นคือ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

กรณีของสมาชิก อบต. หมู่ 6 ที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นกรณีศึกษาแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่จะช่วยป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย ดังนี้

คุณเขมชาติ อร่ามศรี สมาชิก อบต. หมู่ 6 เป็นคนหนุ่มไฟแรง อายุ 38 ปี จบการศึกษา ม.6 ประกอบอาชีพค้าขาย มีสถานีจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ตั้งอยู่ริมถนนของหมู่ที่ 6 นอกจากนี้ยังมีอาชีพอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของ อบต. คือ การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง

เขาเล่าว่า ตนเองเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่ เกิด โต และเรียนหนังสือที่นี่ แต่เดิมนั้นเขาเป็นคนที่มีฐานะยากจนมาก เขากับพ่อต้องตระเวนรับจ้างดำนา เกี่ยวข้าว กว่าจะมีรายได้แต่ละบาทเป็นความยากลำบากอย่างยิ่ง เขาเล่าถึงชีวิตของตนเองว่า

“ชีวิตผมเริ่มมาจากติดลบ ผมมีความฝันของผมจากคนที่ไม่มีความรู้ ไม่มีเงินไม่มีทอง แต่ผมมีความกล้า กล้าได้กล้าเสีย” (เขมชาติ, สมาชิกอบต. ม.6: สัมภาษณ์ 20 พ.ค. 49)

แล้วโอกาสก็เปิดให้เขาได้รู้จักกับเจ้าของบริษัทรับเหมาก่อสร้าง ทำให้ได้เรียนรู้วิชา ก่อสร้าง และจุดนี้เองเป็นช่องทางให้เขาได้รู้จักกับคนในแวดวงก่อสร้าง เกิดเป็นเครือข่ายให้ได้ลงสมัครเป็นสมาชิก อบต. ในเวลาต่อมา

ด้วยความเป็นคนกล้าพูดในสิ่งที่ถูกต้อง และเป็นคนสู้ชีวิต แต่ไม่ชอบเอาเปรียบใคร ทำให้เขาเป็นผู้มีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของ อบต. และคอยตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ปลัด อบต. และฝ่ายประธานสภา อบต. มิให้รวมกลุ่มกันแสวงหาประโยชน์ของทางราชการไปเป็นผลประโยชน์ส่วนตนได้โดยง่าย

“หน้าที่ผมอยู่ตรงนี้ผมต้องค้ำยัน ชั้นเชิงของการบริหารก็คือ จะทำอย่างไรให้ฝ่ายตรงข้ามเห็นคุณค่าของเรา ให้ลูกคิดว่า ถ้าทำไปแล้ว พวกเรารู้รีเปล่า แล้วรู้แบบไหน”

แต่ด้วยความที่ยังต้องพึ่งพาอาศัยกันและเป็นคนคุ้นเคยกันในอบต. ทำให้เขาไม่ดำเนินการเอาคนผิดมาลงโทษให้ถึงที่สุด “แต่ผมไม่ทำร้ายขนาดต้องออกจากราชการ แต่ต้องทำให้เขาหยุด และมองคุณค่าของพวกบ้านนอกอย่างเราว่ามีคุณค่า รู้ทันเขา” สำหรับงานที่ไม่มีคุณภาพแล้วเขาพูดขึ้นมาในที่ประชุม ทางฝ่ายบริหารบอกว่าเดี๋ยวอบต. จะแก้ไข เขาตอบว่า “ไม่ต้องแก้ไขสิ่งที่แล้วให้แล้วไป ให้ปรับปรุงขึ้นมา แต่งานต่อๆ ไปอย่าให้เป็นอย่างนี้อีก”

ในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เขาเป็นผู้แปรญัตติตำบลที่ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ร่างญัตติขึ้นมา (ข้อมูลส่วนนี้ผู้วิจัยได้ตรวจสอบจากเว็บไซต์ของ อบต. ในรายงานการประชุมสภาอบต. และการสัมภาษณ์เพิ่มเติม) ในการประชุมสภาแต่ละครั้ง หากมีกรณีที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ไม่มีคุณค่าคุ้มค่ากับงบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชน เขาก็กล้า

ที่จะยกประเด็นขึ้นมาเสนอต่อที่ประชุม ดังกรณีการสร้างถนนทางเข้าหมู่ 5 และลานกีฬาในหมู่บ้านจัดสรรของหมู่ 8

เพื่อพิสูจน์ว่า กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ผู้เขียนจึงได้ลงพื้นที่อีกครั้ง โดยขอให้สมาชิก อบต.ม.8 เป็นผู้พาไปดู ปรากฏว่าสภาพของลานกีฬาดีอยู่คุณภาพมาก และในการลงพื้นที่ครั้งนี้ผู้เขียนถูกห้ามมิให้ถ่ายภาพเป็นหลักฐานเก็บไว้และไม่ให้บันทึกเสียงด้วย เนื่องจากทางสมาชิกเกรงว่าผู้เขียนอาจจะทำให้เขาเดือดร้อนได้ในภายหลัง ในการลงพื้นที่ครั้งนี้ยังได้ข้อมูลจากอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร.) ผู้ซึ่งทำหน้าที่ดูแลลานกีฬาแห่งนี้ว่า ดินที่เขาใช้ปลูกหญ้าเป็นดินที่ไม่มีคุณภาพ หญ้าก็ขึ้นไม่งาม คุณภาพของสนามก็ด้อย และผู้วิจัยสอบถามว่า ปกติจะมีป้ายประกาศที่เคยติดไว้ว่า อบต.เป็นผู้รับผิดชอบ และจะมีรายละเอียดว่าใช้งบประมาณเท่าไร บริษัทไหนเป็นผู้รับเหมา ก็ได้ข้อมูลว่า

“เขาเอามาติดไว้ได้ 2 วันก็ต้องยกกลับ เพราะมีคนโวยว่า ใช้งบประมาณตั้งเยอะ แต่ผลงานออกมาอย่างนี้”

จากการพูดคุยกับ คุณสุรินทร์ เชิญฝั่ง สมาชิก อบต.หมู่ 8 ในกรณีที่ปล่อยให้กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในพื้นที่ของตนทำให้ยืนยันได้ว่า เขาไม่ได้ทำบทบาทในการคัดค้านสิ่งที่ไม่ถูกต้องนี้เลย เนื่องจากเขาเห็นว่าเขาเป็นคนมาใหม่ ไม่กล้าคัดค้านกับคนกลุ่มใหญ่หมู่บ้าน เขาจึงได้แต่รู้สึกผิดที่ทำให้การแสวงหาผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มเกิดขึ้นในพื้นที่ของตนทั้งๆที่เขาก็รู้ดีว่าคุณภาพกับราคาของงานนั้นไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่ลงไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากสมาชิกอบต. มีความรับผิดชอบ ทำตามหน้าที่ที่ตนได้รับความไว้วางใจมาให้เต็มที่ ได้แสดงผลงานที่ทำเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งแล้ว ก็สามารถหยุดการทุจริตลงได้หรือทำให้คนคิดจะทำทุจริตต้องคิดหนักและทำได้ยากยิ่งขึ้น ในทางกลับกัน หากสมาชิก อบต.ไม่มีความรับผิดชอบ ไม่ทำหน้าที่ตามที่ประชาชนคาดหวังเอาไว้ ก็จะส่งผลให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ด้อยคุณภาพ ดังกรณีที่เกิดขึ้นมาแล้ว

2) การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีและเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของประชาคมหมู่บ้าน

ประชาคมหมู่บ้าน เป็นตำแหน่งที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้ทุกตำบลมีประชาคมเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการนำเสนอปัญหาของประชาชน ซึ่งจะมีบทบาทในการร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมประเมินผลการพัฒนา ร่วมกับองค์กร/หน่วยงานภาครัฐ ผู้ดำเนินการคัดเลือกประชาคมหมู่บ้านของตำบลแห่งนี้คือ ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ใหญ่บ้านจะคัดเลือกจากผู้ที่มีความเสียสละเพื่อชุมชน มีใจรักในการทำงานเพื่อสังคม ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจรับงานนั้น ผู้ใหญ่บ้านจะเลือกคนที่มีความรู้ทางด้านรายละเอียดการก่อสร้าง เพื่อร่วมตรวจสอบการดำเนินงานให้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

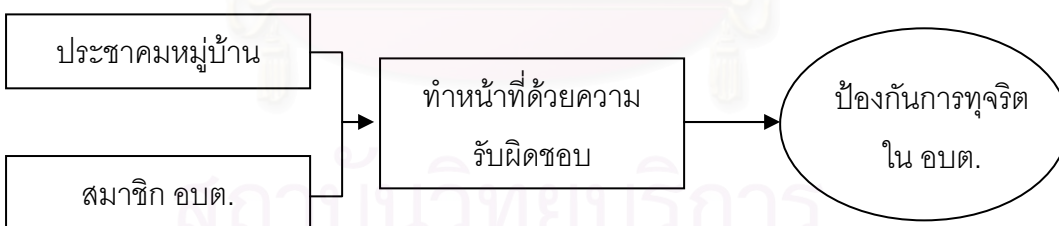
ในระเบียบของคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างนั้น องค์ประกอบมีทั้งหมด 5 คน และจะต้องมีตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านนั้นๆ ร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างด้วย 2 คน หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่คิดจะทำการทุจริต ก็จะคัดเลือกคนของตนเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้การเห็นตรวจรับงานต่างๆ ได้อย่างไม่มีปัญหา

ตำบลแห่งนี้ มีทั้งประชาคมที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน และมีประชาคมที่ยังมีอุดมการณ์ ยึดมั่นในความถูกต้อง และรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนเป็นที่ตั้ง ดังกรณีของนายสว่าง เลาะลาเมาะ นายนิ ระดิงหिन และนายบัญญัติ ประชาคมหมู่บ้านของหมู่ 7

ประชาคมหมู่ 7 ประกอบด้วยแกนนำที่มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของภาคประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และมีส่วนร่วมทางการเมืองร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาคมของหมู่ที่ 7 นี้ได้ร่วมกันทำงานกันอย่างมีความสามัคคี (Latency) จึงสามารถรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนในหมู่บ้านไว้ได้ (Goal) แต่ยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ในระดับหมู่บ้านของตน ยังไม่ได้ขยายเครือข่ายออกไปยังหมู่บ้านอื่นๆ ตำบลแห่งนี้ มีลักษณะการดำเนินชีวิตที่เป็นไปในลักษณะตัวใครตัวมัน และจะเกี่ยวโยงอยู่ในกลุ่มของตน

กล่าวโดยสรุปปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช นี้คือ การที่ประชาคมและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำหน้าที่ (Function) อย่างเต็มที่ด้วยความรับผิดชอบในการตรวจสอบการทำงานของบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างการกระจายงบประมาณให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย

สามารถแสดงเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 4.2 ปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช

ตอนที่ 2 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลตะพง

1. ข้อมูลทั่วไปของตำบลตะพง

1.1 ข้อมูลสภาพพื้นฐานของชุมชนและประชากร

ที่ตั้ง: ตำบลตะพงนี้ ตั้งอยู่อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ทางภาคตะวันออกของประเทศไทย อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองประมาณ 12 กิโลเมตร ใช้ระยะเวลาเดินทางจากอำเภอเมืองประมาณ 15 นาที ตำบลตะพงนี้มีเนื้อที่ประมาณ 35,000 ไร่ มีครัวเรือนกว่า 7,000 ครัวเรือน มีประชากรจำนวนทั้งสิ้น 16,177 คน แยกเป็นชาย 8,154 คน หญิง 8,023 คน จำนวนประชากรชายมากกว่าประชากรหญิงอยู่ประมาณ 100 กว่าคน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 289 คนต่อตารางกิโลเมตร ซึ่งไม่รวมจำนวนประชากรแฝงที่มาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งในพื้นที่แห่งนี้

สภาพพื้นที่และลักษณะภูมิประเทศ: โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม สลับกับที่ดอนลูกฟูก มีภูเขาอยู่ทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของตำบล มีชื่อเรียกว่าเขายายดาและเขาพระบาท ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของคลองหลายสาย เช่น คลองตะพง คลองยายดา คลองตะเคียน เป็นต้น คลองเหล่านี้ไหลมาจากภูเขาผ่านตำบลตะพงลงสู่ทิศใต้ซึ่งติดกับทะเลอ่าวไทย ซึ่งเป็นชายหาดที่สวยงาม คือหาดแม่รำพึง นับเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดระยอง และของภาคตะวันออก

การคมนาคม: การคมนาคมของตำบลแห่งนี้มีถนนสายหลักคือ ถนนสุขุมวิท (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3) ผ่านกลางตำบลและอยู่ระหว่างหมู่บ้านต่างๆ โดยที่มีถนนภายในหมู่บ้านเชื่อมต่อกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 ทุกหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังมีทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3139 สายที่เชื่อมทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 ระหว่างตำบลตะพงนี้กับตำบลบ้านแลง และยังมีทางหลวงท้องถิ่นอีก 2 เส้นทางเป็นถนนลาดยางเชื่อมต่อกัน คือ ทางหลวงท้องถิ่นสายตะพงใน-ห้วยลึก และทางหลวงท้องถิ่นสายสุขุมวิท-ยายดา-วังแดง เชื่อมต่อกับทางหลวงแผ่นดินข้างต้นเช่นกัน และมีอีกเส้นทางหนึ่งคือ ถนนเลียบชายหาดแม่รำพึงที่สวยงามของตำบลซึ่งแยกจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 ตัดตรงสู่ชายฝั่งทะเลไปเชื่อมติดต่อกับตำบลหนึ่งทางทิศตะวันออก

1.2 อาชีพและรายได้

ประชากรส่วนใหญ่ในตำบลประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำสวนผลไม้ เช่น เงาะทุเรียน มังคุด ลองกอง มะม่วง มะพร้าว เป็นต้น เพื่อจำหน่ายทั้งในท้องถิ่นและส่งออกทั่วประเทศ รวมทั้งมีการส่งออกขายต่างประเทศอีกด้วย การปลูกพืชไร่ เช่น มันสำปะหลัง เพื่อจำหน่ายในท้องถิ่นและพื้นที่ใกล้เคียง ทำสวนยางพารา เพื่อจำหน่ายในรูปของยางแผ่น การทำนาข้าว มีการปลูกบางหมู่บ้าน ส่วนใหญ่ปลูกเพื่อการบริโภคภายในครอบครัว การประมง เป็นการทำประมงขนาดเล็กเพื่อการค้า โดยส่งขายที่ตลาดกลางผลไม้และร้านอาหารตามชายหาด

อาชีพรองลงมาคือ ค้าขาย รับราชการ พนักงานโรงงาน ในพื้นที่นี้มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ทางทะเล สามารถนำมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า ประชาชนสามารถสร้างงาน สร้างรายได้จากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ

หน่วยธุรกิจในพื้นที่ตำบลแห่งนี้ประกอบด้วยโรงแรม 4 แห่ง บังกะโล 10 แห่ง ปิมน้ำมัน 7 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรม 5 แห่ง โรงสี 5 แห่ง บริษัท/ห้างหุ้นส่วนจำกัด 34 แห่ง ร้านค้าทั่วไป 92 แห่ง บ้านเช่า 85 แห่ง และจากมุมมองของคนในชุมชนที่มีต่อเศรษฐกิจ มีดังนี้

“ระดับของรายได้ของคนที่นี่ อยู่ในระดับที่มีรายได้ดี” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48) “ในส่วนของตำบลนี้โชคดีอยู่อย่างคือ ชาวบ้านประกอบอาชีพได้หลากหลาย เช่น ทำทุเรียนทอด ทำเรือกลสวนไร่นา ทำเกี่ยวกับเรื่องประมง ส่วนหนึ่งค้าขาย ยังมีแหล่งท่องเที่ยวก็ได้เปรียบ สมมติว่าเราไม่มีรายได้ มีแผนกรรมดาขายส้มตำก็ได้ นักท่องเที่ยวมา ต้องมาหาอะไรกินที่นี่” (เสนาะ กาหลง; ปราโมทย์ เจริญสุข, สมาชิก อบต.: สิ้น สมุลไพร ประชาคมหมู่บ้าน ม.5 : สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

1.3 สภาพสังคม

ตำบลตะพง เป็นตำบลที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่มาก ในสมัยก่อนได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 8 หมู่บ้าน แต่เนื่องจากพื้นที่มีความกว้างใหญ่ ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง เมื่อ 2 ปีที่ผ่านมาจึงได้มีการแบ่งเขตการปกครองใหม่ โดยแบ่งเขตหมู่บ้านเพิ่มขึ้นรวมเป็น 16 หมู่บ้าน ในสมัยก่อนชาวบ้านมีอาชีพทำสวน และทำนาอย่างเดียว พื้นที่แห่งนี้มีป่าไม้ ภูเขาที่อุดมสมบูรณ์ มีแม่น้ำ ลำธาร ที่ให้ความชุ่มชื้นกับผืนดิน ทำให้มีต้นไม้และสัตว์ป่ามากมาย ชาวบ้านสามารถหาผลิตภัณฑ์จากป่ามาประกอบอาหาร ทำให้การดำรงชีวิตของชาวบ้านในยุคนั้นเป็นการดำรงชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง พึ่งตนเอง พึ่งธรรมชาติ ไม่ต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอก

นับจากนโยบายการขยายการเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศไทย ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ขยายตัวมาสู่ภาคตะวันออก โรงงานอุตสาหกรรมได้มาตั้งจำนวนมาก ในจังหวัด นายทุนมากว่านซื้อที่ดินเพื่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ส่งผลให้วิถีชีวิตของชาวบ้านเริ่มเปลี่ยน ดังคำให้สัมภาษณ์ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

“พอมาช่วงหลังจากชาติชายมาแล้ว โรงงานก็ขึ้น เขตอุตสาหกรรมก็เปลี่ยนผังหมด เป็นพื้นที่สี่เหลี่ยมบ้าง สี่เหลี่ยมบ้าง แต่ก่อนช่วงที่ทำนา กลุ่มของโรงงานมาซื้อที่ดินไว้ ที่นี้ชาวบ้านก็ไม่มีที่ทำนาแล้ว เขาขายหมด ...ลักษณะสังคมของที่นี่จะเป็นลักษณะค่อนข้างกึ่งเมือง จะเรียกว่าเป็นชนบทก็ไม่ใช่ จะเรียกว่าเมืองก็ไม่ใช่ มันเป็นอยู่ระดับกลางๆ รายได้ชาวบ้านไม่เยอะ แต่ชาวบ้านอยู่ได้” (เกรียงศักดิ์ แสงศักดิ์, ส.อบต.ม.12: สัมภาษณ์ 3 มิ.ย. 49)

ปัจจุบันพื้นที่แห่งนี้มีความอุดมสมบูรณ์ ความเจริญทางด้านวัตถุนิยมตามกระแสของทุนนิยมได้แพร่กระจายมายังพื้นที่แห่งนี้ มีปัญหายาเสพติด ปัญหาเรื่องประชากรแฝง ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตามมา แต่ด้วยความที่คนในชุมชนรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง จึงทำให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นได้ด้วยความสามารถของคนในชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกันจัดกิจกรรมรณรงค์และต่อต้านยาเสพติดขึ้นมา

ตำบลแห่งนี้มีโรงเรียนประถมศึกษา 4 แห่ง คือ โรงเรียนวัดตะพงนอก โรงเรียนวัดช้างชนศิริราษฎร์บำรุง โรงเรียนบ้านเนินเสาธง และโรงเรียนวัดยายดา โรงเรียนมัธยมศึกษา 1 แห่ง คือ โรงเรียนวัดตะพงนอก ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด 3 แห่ง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน 2 แห่ง ห้องสมุดประจำตำบล 1 แห่ง ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน 5 แห่ง มีวัดและสำนักสงฆ์ 4 แห่ง ศาลเจ้า 4 แห่ง มีสถานเอนกนามัยประจำตำบล/หมู่บ้าน 2 แห่ง

2. ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง

2.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง

องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเมือง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ มีทั้งหมด 16 หมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2538 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ ประชาชนในหมู่บ้านเลือกตัวแทนหมู่ละ 2 คน และตัวแทนเหล่านี้จะคัดเลือกนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลอีก 2 คน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ส่วนที่เหลือทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภานิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รวมฝ่ายสภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหารทั้งสิ้น 32 คน

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง ในสมัยแรกเริ่มที่ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 นั้น มีกำนันคนเก่า คือ นายเสงี่ยม โพธิ์แก้ว ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปี (2 มีนาคม 2538 – 1 มีนาคม 2542) โดยมีนายสนั่น คุฎคราช นายสายัณห์ วิสัยแสง และนายทวีป แสงกระจ่าง สลับหน้าที่การรักษาการ จากนั้นอีก 4 เดือนต่อมา ก็ได้มีการเลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ 9 คือ นายดลธรรม ตัญติกาญจน์ มาดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างวันที่ 31 กรกฎาคม 2542 – 12 กันยายน 2543 ซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนนี้ได้ยื่นใบลาออกเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2543 ดังนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้เลือกสมาชิก อบต. หมู่ 10 คือ นายสมพงษ์ แย้มกลิ่น มาดำรงตำแหน่งเป็นนายกฯ ในระหว่างวันที่ 13 กันยายน 2543 – 9 ตุลาคม 2544 และนายกฯ จากหมู่ 10 คนนี้ก็ได้ออกเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังให้ความ

ไว้วางใจสมาชิก อบต. หมู่ 9 คือ นายดลธรรม ตัญติกาญจน์ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกฯ อีกในระหว่างวันที่ 10 ตุลาคม 2549 – 23 กรกฎาคม 2546 จนกระทั่งหมดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้ให้ความไว้วางใจแก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนปัจจุบัน คือ นายทวีป แสงกระจ่าง ซึ่งมาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ 12 ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนปัจจุบัน ดังคำสัมภาษณ์จากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนปัจจุบัน ดังนี้

“ผมเกิดที่นี่ ทำงานในวงการการเมืองมาสิบกว่าปี สี่ปีแรก ได้รับความไว้วางใจให้เป็นรองนายกสภาในปี 38 ตอนนั้นเขาเรียกกรรมการบริหาร และมาสัปดาห์ต่อมาเป็นประธานสภา เป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ 4 ปี พอมาสัปดาห์นี้สมาชิกไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารเต็มตัว” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 2548)

2.2 วิสัยทัศน์

“เป็นท้องถิ่นน่าอยู่ เป็นแหล่งผลิต แปรรูปและศูนย์กลางการจำหน่ายสินค้าเกษตร และศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐาน”

2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

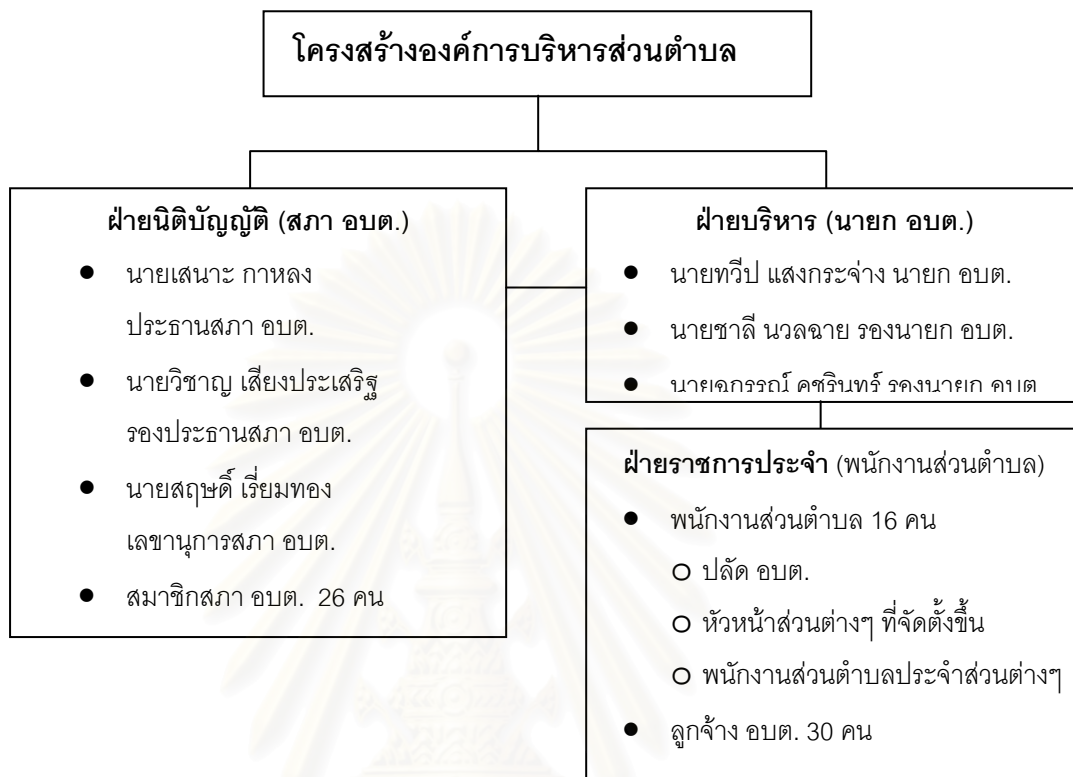
1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านชุมชนน่าอยู่
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเกษตรและการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาตลาดกลางการเกษตรของตำบล
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

2.4 บุคลากรของอบต. แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1) ข้าราชการการเมือง มีทั้งหมด 32 คน ประกอบด้วยคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ทำหน้าที่บริหารกิจการของตำบล ส่วนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีทั้งหมด 29 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี (ดังภาพที่ 4.3)

2) ข้าราชการประจำเรียกว่า พนักงานส่วนตำบล มีจำนวน 16 คน ประกอบด้วยตำแหน่งในสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 7 คน ตำแหน่งในกองคลัง 4 คน ตำแหน่งในกองช่าง 4 คน ตำแหน่งในกองสวัสดิการสังคม 1 คน มีจำนวนลูกจ้างประจำ 30 คน ระดับการศึกษาประถมศึกษา 13 คน มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา 19 คน ปริญญาตรี 14 คน

การบริหารแบ่งออกเป็น 1 สำนัก 6 กอง ได้แก่ 1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 2) กองคลัง 3) กองช่าง 4) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 5) กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6) กองสวัสดิการสังคม และ 7) กองส่งเสริมการเกษตร



ภาพที่ 4.3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง

ตารางที่ 4.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง

ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	เงินรายได้จากท้องถิ่น	รายได้รวม	รายจ่ายรวม
2546	5,157,015.07	25,696,774.71	30,853,789.78	28,676,882.00
2547	16,192,034.00	39,441,512.18	55,633,546.18	50,951,109.75
2548	18,905,087.00	35,697,016.18	54,602,103.18	52,892,012.00

ที่มา: จากแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5 การรวมกลุ่มของประชาชน ประกอบด้วย การรวมกลุ่มของประชาชน มีจำนวน 48 กลุ่ม แยกเป็น กลุ่มประชาคม 16 กลุ่ม กลุ่มสตรีอาสา 8 กลุ่ม กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร 3 กลุ่ม กลุ่มแม่บ้านสหกรณ์ 1 กลุ่ม กลุ่มอาชีพ 6 กลุ่ม กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 15 กลุ่ม กลุ่มมวลชนจัดตั้ง ประกอบด้วย กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน 500 คน อปพร. 200 คน กลุ่มเยาวชน 45 คน กลุ่มสตรีอาสา

300 คน กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร 100 คน กลุ่มแม่บ้านสหกรณ์ 50 คน กลุ่มอาชีพฯ 300 คน และ กลุ่มออมทรัพย์ 300 คน

3. กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตใน อบต.ตะพง

3.1 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีแบบมีส่วนร่วมของ อบต.ตะพง

การจัดทำแผนพัฒนาสามปีแบบมีส่วนร่วม เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งเป็นการช่วยป้องกันการทุจริตตั้งแต่เริ่มต้นคิดวางแผนโครงการฯ ดังนั้น การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาฯ นอกจากจะทำให้การพัฒนาได้ตรงตามที่ต้องการแล้ว ยังเป็นการป้องกันการทุจริตอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่สอง ได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน

การเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเตรียมการ และวางแผนและกำหนดปฏิทินการประชุมเวทีประชาคมไว้ล่วงหน้า และแจ้งให้ประชาชนทราบกำหนดการประชุมผ่านทางสมาชิกอบต. ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนผ่านกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น โดยทางเจ้าหน้าที่ของ อบต. ดำเนินการเสนอโครงการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ห้วงปี พ.ศ. 2548 - 2550 ผ่านปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติโครงการ พร้อมกำหนดทรัพยากรในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี และกำหนดปฏิทินการทำงานไว้อย่างชัดเจนโดยการประสานงานกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้านให้เตรียมการจัดประชุมเวทีประชาคมในแต่ละหมู่บ้าน

ขั้นตอนที่ 2 การคัดเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

องค์การบริหารส่วนตำบลตะพง ได้ดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยการสอบถามความต้องการและปัญหาของภาคประชาชน ผ่านกระบวนการเวทีประชุมประชาคม เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อไปนี้

“การมีส่วนร่วมในการผลักดันโครงการต่างๆ ที่นี้เป็นชุมชนที่เขาค่อนข้างที่จะให้ความร่วมมือ เขาให้ความร่วมมือในรูปของการประชาคม และให้ความร่วมมือในเรื่องของการติดตาม ตรวจสอบ และให้ความร่วมมือในการเวลามีปัญหาแล้วมาระดมความคิดเห็น”
(ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

“ใครจะทำโครงการอะไรมาก็จัดลำดับมาจากประชาคม ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เป็นตัวกำหนดจากรากหญ้าขึ้นมาเลย เอามาเข้าแผน 3 ปีไว้ และจัดลำดับแผนปีมาเลยว่าจะทำอะไรก่อน คนที่ลำดับให้ก็คือประชาคม ชาวบ้านเขาลำดับ

มาเลย ตามที่เขาต้องการ แล้วทางผู้บริหารก็มาจัดทำเป็นโครงการ ออกไปสำรวจ เสนอ ข้อบัญญัติงบประมาณเข้าสภา ให้สภาพิจารณา ทุกครั้ง ไม่ใช่ผู้บริหารเป็นผู้กำหนด ยกเว้นในอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากตรงนี้” (เกรียงศักดิ์ แสงศักดิ์, ส.อบต.ม.12: สัมภาษณ์ 3 มิ.ย. 49)

“ทุกครั้งที่ประชุมจะมีประชาคมอยู่ด้วย ช่วยออกความเห็นกันว่า เมื่อประชุมเสร็จแล้วก็จะว่าความเห็นว่ามันสำคัญไหม อันดับ 1 2 3 ให้ประชาชนจัด มติที่ประชุมใหญ่ก็ลงความเห็นกัน” (วิชัย มนยฤทธิ์, ประธานประชาคมหมู่ 8: สัมภาษณ์ 4 มิ.ย. 49)

ในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนาสามปีครั้งต่อไป เมื่อครบรอบหนึ่งปี องค์การบริหารส่วนตำบลก็ดำเนินการประสานงานกับทางฝ่ายปกครองคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาคมหมู่บ้าน ให้มีการจัดเวทีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาทบทวนดูว่า จากยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาที่ได้คัดเลือกและโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดไว้ยังมีความเหมาะสมหรือไม่

เมื่อได้แนวทางการพัฒนาแล้ว เวทีการประชุมร่วมพิจารณาว่าจะมีโครงการ/กิจกรรมอะไรบ้างที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแนวทางการพัฒนาที่คัดเลือกมาเป็นกรอบในการพัฒนา

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นดำเนินการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นต่อการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งนอกจากจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั่วไปแล้ว ยังจะต้องวิเคราะห์ว่ายุทธศาสตร์การพัฒนา แนวทางการพัฒนาที่เลือก ต้องการข้อมูลประเภทใดเป็นพิเศษ ต้องการข้อมูลในห้วงเวลาใด และจะเก็บข้อมูลจากแหล่งใด เพื่อเป็นข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนา โครงการ กิจกรรมได้อย่างถูกต้อง โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องเก็บข้อมูลทั้งข้อมูลภายในองค์กร และข้อมูลภายนอก เพื่อสามารถนำมาวิเคราะห์ SWOT (การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค) ได้

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก คือ การประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา การคัดเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนา และการตัดสินใจเลือกแนวทางการพัฒนาในห้วงสามปี

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา

1. หลังจากได้แนวทางการพัฒนาในช่วงสามปีแล้ว ให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนา มาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา โดยพิจารณาคัดเลือกวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี โดยนำวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาจัดทำเป็นวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาในช่วงสามปี

2. ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมจะร่วมกันพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่คัดเลือก และโดยที่กิจกรรมที่จะดำเนินการย่อมมีความหลากหลาย ซึ่งที่ประชุมจะต้องพิจารณาประเด็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนาที่กำหนดอย่างรอบคอบ พิจารณาลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม พิจารณาถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรม และพิจารณาจากความจำเป็นเร่งด่วนขีดความสามารถทางทรัพยากรการบริหารของ อบต. ความเชื่อมโยงของกิจกรรม และระยะเวลาที่จะดำเนินการ

หลังจากที่ได้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อร่วมกันเสนอความต้องการในการพัฒนาแล้ว ในขั้นตอนต่อไป เมื่อมีการประชุมประชาคมตำบลเพื่อพิจารณาคัดเลือกโครงการ/กิจกรรมประชาคมจะทำหน้าที่พิจารณาตัดสินใจแทนประชาชน ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาคม ดังนี้

“เวลาทำแผน 3 ปี เราจะเอาโครงการอะไรขึ้นหน้า เราก็ตัดสินใจแทนประชาชน ไม้ฉันเราก็รบกวนถามชาวบ้านอยู่เรื่อย ถ้าเราวางแผน 3 ปีในหมู่บ้านเรารู้จักกันหมด” (จำลอง สวัสดิ์ดีสัน, ประชาคมหมู่ 12: สัมภาษณ์ 3 มิ.ย. 2549)

ในขั้นตอนนี้ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมประธานประชาคมหมู่บ้านและเลขานุการประชาคม จากประชาคมทั้ง 16 หมู่บ้าน และมีเพียงหมู่บ้านเดียวที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมบรรยากาศในการประชุมนั้นค่อนข้างจะมีความเป็นกันเอง ไม่เคร่งเครียด ทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย ผู้ดำเนินการประชุมคือ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล โดยนายกฯ ได้แจ้งให้ที่ประชุมรับทราบถึงบทบาทหน้าที่ของเหล่าประชาคมที่ถือว่าเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาตำบลให้มีความเจริญ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมสอดแทรกความรู้ ความตระหนักในบทบาทหน้าที่ไปด้วยในตัว ดังนี้

“การประชุมประชาคม เป็นกลไกหลัก เป็นข้อเหวี่ยงของเครื่องยนต์ที่จะขับเคลื่อนให้ทุกส่วนสัดเคลื่อนได้ หลังจากเรารับปัญหาจากประชาชนขึ้นมาแล้ว ว่า ในหมู่ที่ 17 ถนนเกิดปัญหาอุปสรรคในเรื่องของฝนตก ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ บ้านคนอยู่เยอะ ไม่สามารถสัญจรไปมาได้สะดวก ก็ฝากตัวแทนประชาคมขึ้นมาเสนอในที่ประชุมตัวแทนประชาคมหรือประชาคมหมู่บ้าน...บทบาทของพวกเรานั้นมีบทบาทสำคัญมากมายในเรื่องของการขับเคลื่อนหลายๆ อย่าง ก็เป็นไปตามกลไกและเป็นไปตามบทบาทหน้าที่” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: การประชุมประชาคมตำบล 26 ธ.ค. 2548)

ขั้นตอนที่ 5 การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมการพัฒนา

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทะพงเปิดโอกาสให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดราคากลางในขั้นตอนการจัดทำรายละเอียดงบประมาณโครงการต่างๆ อีกด้วย ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานโครงการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ประชาคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ จากการสัมภาษณ์จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการก่อสร้างด้วย เช่น เป็นช่าง

ประจำหมู่บ้าน และทุกหมู่บ้านจะมีช่างผู้มีความรู้ตรงนี้ ถือว่าเป็นทุนทางสังคมที่มีข้อได้เปรียบมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ดังที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้คาดหวังจะพัฒนาประชาคมให้มีความแข็งแกร่งต่อไป

“ตอนนี้ผมได้เอาท่านประธานประชาคม และตัวแทนประชาคม ขึ้นมามีบทบาทในเรื่องของการตรวจการจ้าง กำหนดราคากลาง เปิดซอง เพราะว่า ตรงนี้มีค่าตอบแทนในการไปตรวจการจ้าง และมีการกำหนดราคากลางการเปิดซอง ก็พยายามที่จะสับเปลี่ยนหมุนเวียนให้ทุกคนมีบทบาทหน้าที่ ก็คิดว่าวันข้างหน้า พวกเราต้องมีความแข็งแกร่ง รู้บทบาทหน้าที่ของเราให้มากขึ้น และต่อไปเราจะได้เป็นหนึ่งในตำบลว่าเรามีประชาคมที่มีความแข็งแกร่ง ของเราอยู่ในอันดับหนึ่ง เพราะได้อยู่ในหลักเกณฑ์ของการได้หลักธรรมาภิบาล ทุกคนอยากจะมาเรียนรู้ ทุกคนอยากจะมาศึกษาในบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นเรา (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: การประชุมประธานและเลขานุการประชาคม 26 ธ.ค. 2548)

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี
2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดเวทีประชาคม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีและรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แล้วนำไปปรับปรุงแผนพัฒนาสามปีให้สมบูรณ์ต่อไป
3. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น นำร่างแผนพัฒนาสามปีที่ปรับปรุงแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

1. คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีผ่านการพิจารณาให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
2. ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนพัฒนาสามปีผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น
3. เมื่อเสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาสามปีแล้ว สภาท้องถิ่นส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งประกาศให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบทั่วกัน

จากกระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง นี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ขั้นตอนกระบวนการโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นสำคัญ จนส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลดีเด่น จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย 2 ปีซ้อน และเป็นตัวอย่างให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ เดินทางมาศึกษาดูงาน ณ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้หลายคณะ

3.2 การร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างโดยภาคประชาชน

การร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างโดยภาคประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพงนี้ มีกระบวนการที่แตกต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราชและองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ คือ มีการให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการกำหนดราคากลาง ซึ่งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดราคากลางนี้ แสดงถึงความจริงใจ โปร่งใสในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้การดำเนินงานโครงการต่างๆ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่ากับงบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชน การจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่สอง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กำหนดราคากลาง ขั้นตอนการกำหนดราคากลางนี้ จะอยู่ในช่วงของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งกิจกรรมที่อยู่ในแผนประจำปีแรกของห้วงระยะเวลาสามปี ควรมีความพร้อมในเรื่องรูปแบบและรายละเอียดทางเทคนิคพอสมควร เพื่อให้สามารถกำหนดรายการในแผนพัฒนาที่จะนำไปใช้จัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ต่อไป ดังนั้น การที่ประชาคมมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ/กิจกรรมที่ต้องการพัฒนาเข้ามาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ประชาคมจะต้องมีรายละเอียดโครงการ งบประมาณ เสนอเข้ามาด้วย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุและประชาคมจะร่วมกันพิจารณากำหนดราคากลางของโครงการต่างๆ ร่วมกัน โดยประมาณการตามสภาพราคาตามท้องตลาดในปัจจุบัน ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาคมหมู่บ้านดังนี้

“ผมเป็นช่างประจำหมู่บ้านด้วย ตอนนี่ก็เป็นคณะกรรมการพิจารณาของ และก็กำหนดราคากลาง ซึ่งเราจะรู้ว่าราคาตอนนี้ แพงไปไหม ถ้าแพงเกินไปเราก็ให้ อบต.ตั้งราคากลางให้ต่ำลงมา เราก็ได้ประหยัดงบประมาณได้” (จำลอง สวัสดิ์ดีสัน, ประชาคมหมู่ 12: สัมภาษณ์ 3 มิ.ย. 49)

2. ดำเนินการประกาศประกวดราคา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการตามรูปแบบที่แสดงว่าดำเนินการด้วยความโปร่งใส เช่น การประกาศให้บริษัทต่างๆ มาซื้อแบบ การติดประกาศในที่สาธารณะ การติดประกาศที่อำเภอ

3. การเปิดซองประกวดราคา ขั้นตอนนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการเปิดซองประกวดราคา จำนวน 2 คน โดยจะประชาคมทำหน้าที่อย่างเคร่งครัด ดังนี้ 1) เปิดซองใบเสนอราคา 2) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาและใบเสนอราคา 3) คัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไข 4) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในราคาต่ำสุด โดยจะมีค่าตอบแทนในการเดินทางทำหน้าที่ในการเปิดซองคนละ 300 บาท

4. การควบคุมการดำเนินงาน ขั้นตอนนี้นายช่างฝ่ายโยธา จะต้องตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินงานให้ได้ตรงตามแบบที่วางไว้ โดยจะต้องเขียนรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานทุก

วัน และเมื่อครบหนึ่งสัปดาห์จะต้องเขียนรายงานเสนอผู้บังคับบัญชาคือคณะกรรมการบริหาร รับทราบ

5. การตรวจรับงาน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ประชาคมของหมู่บ้านนั้นๆ ที่มีโครงการก่อสร้างไปลง จะต้องมีการประชาคมจำนวน 2 คน จากคณะกรรมการทั้งหมด 5 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับงาน ขั้นตอนนี้ประชาคมมีบทบาทในการป้องกันการทุจริต กล่าวคือ หากงานที่ทำการก่อสร้าง ไม่ได้ตรงตามแบบที่กำหนดไว้ ประชาคมมีสิทธิที่จะไม่เซ็นตรวจรับงาน นั้นๆ ได้ จนกว่าบริษัทผู้รับเหมาจะแก้ไขให้ได้ตรงตามแบบที่กำหนดไว้ก่อน

องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่สองนี้ ได้เปิดโอกาสให้ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการ เป็นกรรมการตรวจรับงาน โดยในการตรวจรับงานคณะกรรมการจะลงไปดำเนินการตรวจรับโดย พร้อมเพรียงกัน ดังคำสัมภาษณ์ประชาคมหมู่ 8 ดังนี้

“เวลาเราไปตรวจเราตรวจความยาวด้วยนะ จำมอไซค์วิ่งไป ที่ถนนสายนั้น ไม่ถึง ชาติไป 2 เมตร เราก็ไม่ยอมเซ็นต์ ผู้รับเหมาต้องมาทำเพิ่มให้...บางสาย ตามช่าง ไปตรวจแล้วไม่ดี ถ้าวอยต่อไม่ดี ก็บอกผู้รับเหมา มาดู ทำบ๊ีบ เดี่ยวเดียว ก็เซ็นต์ ทำบ๊ีบ ต้องการเงินนะ ... เวลาไปตรวจก็มีปลัด ฝ่ายโยธา ก็ไปด้วยกันหมดละ ถ้าตรงนี้ไม่ดีก็บอกไม่ดีด้วยกันหมด”
(วิชัย มนยฤทธิ์, ประธานประชาคมหมู่ 8: สัมภาษณ์ 4 มิ.ย. 49)

ประชาคมที่เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน เป็นบุคคลสำคัญในการป้องกันการ ทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายในพื้นที่ของตน ดังนั้น ผู้ที่มาเป็นประชาคมและร่วมเป็นคณะกรรมการ ตรวจรับงานนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางด้านกรก่อสร้างด้วยจึงจะสามารถตรวจเช็คงานได้ว่า ตรงตามแบบที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังกรณีของประชาคมหมู่ 12 เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถใน เรื่องการก่อสร้างมาก่อน

“ผมไม่ได้เรียนมาทางนี้ แต่ก็จำเขามา เคยทำรับเหมาก่อสร้างมาก่อน มาเลิกทำตอนฟอก ไต ก็เลยมาทำสวน งานก่อสร้างก็รับของชาวบ้าน งานประชาคมเป็นงานทำเพื่อส่วนรวม ผมทำบัญชี เป็นเหรียญอีกด้วย” (จำลอง สวัสดิ์ดีสัน, ประธานประชาคมหมู่ 12: สัมภาษณ์ 3 มิ.ย. 2549)

ในกระบวนการคัดเลือกตัวแทนประชาชนเพื่อมาทำหน้าที่ประชาคมนั้น ตำบลแห่งที่สอง มีกระบวนการคัดเลือกประชาคม โดยพัฒนาการอำเภอ กรมการพัฒนารัฐบาล กระทรวงมหาดไทย จัดเวทีประชุมประชาคมระดับตำบล การประสานงานการจัดประชุมโดยเรียนเชิญผู้เข้าร่วมประชุม จากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุม เพื่อคัดเลือกตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล ประชาคมอำเภอ และประชาคมจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในหมู่บ้าน หรือตำบลในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังคำบอกเล่าของประชาคมหมู่บ้าน ดังนี้

“การเป็นประชาคม อย่างกรณีของผม คนเขาเลือกมา ประชุมใหญ่ คน 500 – 600 คน พัฒนาการเป็นคนจัด ปลัดอำเภอก็มา วันตั้งเขาจะมา เขาจะให้หนังสือมาอ่านให้ฟัง แล้วให้ชาวบ้านเสนอชื่อคนมาเป็นประชาคม โหวตกันว่าเอาคนไหนดี แต่ต้องถามความสมัครใจของ 3 คนนี้ก่อน จะมีกรรมการ อบต. ผู้ใหญ่ และก็ชาวบ้าน ลงมติพร้อมกันหมด” (วิชัย มนยฤทธิ์, ประธานประชาคมหมู่ 8: สัมภาษณ์ 4 มิ.ย. 49)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลแห่งที่สองนี้ ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี โดยในแต่ละหมู่บ้านจะมีการประชุมประชาคมในทุกๆ เดือน ประธานประชาคมของแต่ละหมู่บ้านจะเป็นผู้ดำเนินการประชุม นอกจากนี้แล้ว ประชาชนในหมู่บ้านยังมีความร่วมมือกันพัฒนาหมู่บ้านของตนให้น่าอยู่ มีความร่วมมือร่วมใจกันพัฒนาอยู่อย่างเอื้ออาทรต่อกันเป็นอย่างดี

“ในการประชุมของหมู่บ้าน ผู้ใหญ่ก็จะบอกว่าจะประชุมอะไร เรื่องแล้วๆ มาในปีที่แล้ว เป็นยังไงๆ เขาก็จะคุยให้ฟัง ประชุมเดือนละครั้ง บางที่ทางอำเภอเขาสั่งมา ต้องมาถึงผู้ใหญ่ ถึงชาวบ้าน ก็เรียกประชาคมมาชี้แจงให้ฟัง เช่น อสม. เข้ามาก็บอกให้กำจัดยุงลาย ช่วยเทน้ำทุกวันศุกร์ บางที่ อบต. เขาก็จะมาด้วย พวกนายกก็จะมาด้วย พัฒนาการก็จะมา ทุกแขนงก็ร่วมกันดี วันธรรมดาก็จะมีการช่วยกันตัดหญ้าหน้าบ้านใครหน้าบ้านมัน เดือนละครั้ง ส่วนวันแม่ หรือวันสำคัญก็จะช่วยกัน 10 กว่าคน ช่วยกันตัดหญ้าช่วยกันในหมู่บ้าน คนที่มาอยู่ใหม่ก็ให้ความร่วมมือดี ถ้าวันไหนมีประชุมแล้วเขาลางานมาไม่ได้ก็ให้ภรรยาามาแทน ในตำบลนี้ยังไม่มีหมู่บ้านจัดสรร ส่วนใหญ่จะเป็นบ้านที่คนมาซื้อที่ งาน 2 งาน แล้วมายกบ้าน” (วิชัย มนยฤทธิ์, ประธานประชาคมหมู่ 8: สัมภาษณ์ 4 มิ.ย. 49)

ในตำบลตะพงนี้ ได้มีการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ร่วมกัน โดยร่วมกันจัดทำศูนย์สารสนเทศเพื่อการสืบค้นข้อมูล องค์ความรู้ทางการเกษตร ข้อมูลของตำบล โดยความร่วมมือร่วมใจกันของชาวบ้านในตำบล โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการต่างๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พัฒนาชุมชน เกษตรตำบล แกนนำกลุ่มอาชีพเกษตรกร ผู้อำนวยการโรงเรียนที่เกษียณอายุราชการแล้วเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนาชุมชนให้น่าอยู่ มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งถือได้ว่า เป็นการพัฒนามาบนฐานความต้องการของชุมชนโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์แกนนำกลุ่มอาชีพเกษตรกร ดังนี้

“ตอนนี่ที่กำลังทำคือ ศูนย์สารสนเทศ กำลังทำที่ศาลา กำนันก็เรียกประชุมไปครั้งนึงแล้ว เอาข้อมูลทางการเกษตรที่อยู่กับผม เอาเข้าเก็บในนั้นหมด มี ผอ.โรงเรียนที่เขาเกษียณไปแล้วมาช่วยวางแผน เป็นผู้รู้ กำลังประสานงานกันว่าใครจะรับหน้าที่ตรงไหนๆ ไปรับข้อมูลมา มีเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลตรงนี้ ใครอยากจะทำเรื่องนี่ กดพลั่วออกมาเลย ใส่อ้อมูทางด้านกรปกครอง จำนวนประชากร เด็กเท่าไร ผู้ใหญ่เท่าไร ตรงนี้ชาวบ้านคิดกันเอง อบต. สนับสนุน ส่วนของผมจะมีข้อมูลทางด้านกรเกษตร ข้อมูลต้นไม้ จะอยู่ในนี้” (นุ พิศิวิศ, แกนนำกลุ่มอาชีพเกษตรกร: สัมภาษณ์ 8 มิ.ย. 49)

3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ นอกจากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาฯ มีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการตรวจการจ้างแล้ว การดำเนินงานกิจกรรม/โครงการต่างๆ ที่ประชาชนได้ร่วมเสนอโครงการต่างๆ เข้ามาบรรจุไว้ในแผนพัฒนามีเป็นส่วนหนึ่งที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมโดยปริยาย ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมนี้จะส่งผลดีทั้งในมิติของการพัฒนาตำบลโดยรวม และมิติของการมีส่วนร่วมในการบริหารกับองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินงานด้วยความเข้มแข็ง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และพัฒนาตำบลได้ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในตำบลอีกด้วย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจต่างๆ ลงไปที่กลุ่ม องค์กรต่างๆ ตลอดจนกระจายไปตามโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี

โครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลตระหนักดำเนินการนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบล ซึ่ง อบต.ให้การสนับสนุน ดังนี้

“เรื่องกลุ่มอาชีพ ในส่วนของสมาชิก อบต. แต่ละหมู่บ้านก็ไปพูดคุยกับชาวบ้านว่ามีความต้องการที่จะทำกลุ่มอาชีพอะไรบ้างเราก็ให้การสนับสนุนงบประมาณ ทำการจัดตั้งกลุ่มชาวบ้าน เตรียมกลุ่มเรียบร้อยแล้วก็เอามาเข้าในส่วนของ อบต. และก็จัดสรรงบประมาณให้ไป แต่ละกลุ่มส่วนใหญ่ที่เริ่มทำ เริ่มแรกเราก็จะให้งบประมาณกลุ่มละ 50,000 บาทก่อน เพื่อที่ว่าไปดำเนินการกิจกรรมในกลุ่มทุเรียนทอดตะพงส่วนใหญ่จะเน้นทุเรียนทอดเป็นหลัก และมีกลุ่มอาชีพอื่นๆ เช่น อย่างหมู 3 ก็กะปี น้ำปลา หมูชะมวง ขนมจีน ข้าวกลิ้ง และก็มีพวกดอกไม้จัน มีกลุ่มย่อยๆ ออกไปเยอะเหมือนกัน แต่ละกลุ่มแต่ละหมู่บ้านก็ว่ากันไป ใครถนัดด้านไหนก็ทำด้านนั้น ทางอบต.ของเราก็สนับสนุนงบประมาณ” (ปราโมทย์ เจริญสุข, ส.อบต.ม. 7: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

นอกจากนี้ ยังมีโครงการที่น่าสนใจที่สร้างคุณภาพของคนในชุมชนที่สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน เป็นการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ให้กับคนในชุมชน รวมทั้งเด็ก เยาวชน อาทิ โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขเด็ก (อสม.น้อย) โครงการประกวดครอบครัวตัวอย่าง ซึ่งการดำเนินงานโครงการบางครั้งก็สอดแทรกความรู้ ความเข้าใจ และปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้เด็กและประชาชนในชุมชนไปด้วยในตัว ดังที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาคมเล่าว่า

“เราทำเวทีประชาคม เราทำควบคู่กันไปเลย อย่างยุวชนของเรา เด็กที่ต่ำกว่า 15 - 18 ปีลงมา เป็นยุวชน เรามีการแยกยุวชนตำบล และเยาวชนตำบล และประชาชนทั่วไป เราพยายามที่จะมีการจัดตั้งกลุ่มองค์กร และก็มีตัวแทนยุวชน เวลาเรื่องของยาเสพติด เรื่องของการมีส่วนร่วม บทบาทเรื่องลูก เราตั้งงบประมาณไว้ของกอง

สวัสดิการ ตอนนี้มีมีการตั้งเข้ามาในเรื่องของการสัมมนาเยาวชน บ้านเรามีเยาวชนที่คน ให้รวมกลุ่มกันไว้” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

“ผมเดือนหนึ่ง มีการประชุมครั้งหนึ่ง ก็เอา อสม.น้อย อสม.ใหญ่ มาร่วมประชุมหมด ปลุกฝังมาตั้งแต่เด็กนั่นแหละ พยายามบอกชุมชนว่าเราอยู่ด้วยกันเราต้องเอื้ออาทรกันแหละ เหมือนกับฟังเทศน์ ฟังแล้วคนจะทำตามหรือไม่ทำตามมันก็ขึ้นอยู่กับตัวเขาเอง” (สิน สมุลไพร, ประธานประชาคมหมู่ 5: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

โครงการประกวดและให้รางวัลครอบครัวตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ได้ตั้งรางวัลไว้ และได้อุดหนุนงบประมาณให้แก่ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ว่าการเป็นหัวหน้าครอบครัวที่ดีประกอบด้วยอะไรบ้าง โครงการบวชเนรภาคฤดูร้อน ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อสร้างคนดี มีคุณภาพ โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวความคิดว่า การปลุกฝังให้เด็กเป็นคนดีจะต้องปลุกฝังตั้งแต่ยังเป็นเด็ก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ จึงได้บรรจุโครงการ/กิจกรรมซึ่งเป็นการพัฒนาคนบรรจุไว้ในแผนพัฒนา ซึ่งผู้เขียนได้ตรวจสอบว่ามีการบรรจุโครงการ/กิจกรรมไว้ในแผนพัฒนาสามปีหลายโครงการ และจากการให้สัมภาษณ์จากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิก อบต. ดังต่อไปนี้

“ครอบครัวตัวอย่างคือ ผู้ปกครองดี บริหารลูกดี 1) ลูกเขาเรียนดี ลูกเรียนเก่ง 2) ลูกไม่ติดยาเสพติด 3) การทะเลาะเบาะแว้งในครอบครัวไม่มี หมู่บ้านอื่นๆ เขาก็ทำตาม เราตั้งกรรมการ 40 คน โดยที่ว่ามีหมู่บ้าน 2 คน และมีคนนอกมาร่วมตรวจสอบว่า จริงไหม ดูซิว่าบ้านนี้อาศัยทำไร่ทำนา ทำสวน ดูว่า ครอบครัวเขามีความสุข ปีหนึ่งเราก็ทำครั้งหนึ่ง ถ้าเราไม่สร้างเขาไว้ ต่อไปไปสร้างตอนโต มันสร้างลำบาก ทุกสิ่งทุกอย่างต้องสร้างตั้งแต่เด็ก ยุวชน ตั้งแต่เด็กขึ้นมา ไปข้างบน จะติดตัวเขาไปตลอด ถึงจะทำชั่วอย่างไร เขาก็ยังมีไฟแนวคิดดีอยู่ละ แต่ว่าถ้าไปสอนข้างบนเลย มันเหมือนกับไม้แก็ดัดยาก

โครงการบวชเนรภาคฤดูร้อน ที่วัดจัดเราก็สนับสนุน ผ้าป่าโรงเรียนเราทำ อย่างเดือนเมษา เราก็อุดหนุนให้กับเรื่องของศาสนา วัฒนธรรม ของกองศาสนาและวัฒนธรรม ทำเกี่ยวกับวัฒนธรรมเราก็ให้หมู่บ้านละ 30,000 บาท จัดประเพณีสงกรานต์ อุดหนุนให้กับคณะกรรมการวัดจัดประเพณีสงกรานต์ เพื่อเป็นไปตามงานประเพณี เราอุดหนุนให้ทุกองค์กร” (นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ตำบลแห่งนี้มีการทำโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต คุณภาพจิตใจ เพื่อสร้างคุณภาพของคน ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนา ซึ่งจะก่อให้เกิดทุนทางสังคมที่เป็นทุนมนุษย์ที่จะมีส่วนร่วมพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน ซึ่งจะได้คนดี มีคุณธรรมมาบริหารตำบลอย่างมีธรรมาภิบาล เป็นการป้องกันการทุจริตโดยการสร้างคนดี ชื่อสัตย์ สุจริต มีสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมมาดูแลและพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

3.4 การวิเคราะห์การทำงานตามหลักธรรมาภิบาลของ อบต.ตะพง

1) หลักนิติธรรม

การหลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมให้ความยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น หาก อบต.ยึดหลักนิติธรรมแล้ว ตำบลนั้นน่าจะเป็นตำบลที่คนในชุมชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติ เพราะคนได้ตระหนัก เคารพ และปฏิบัติตามกฎ กติกาที่สังคมในตำบลนั้นๆ ได้กำหนดไว้

จากการศึกษาพบว่า การออกข้อบังคับของ อบต.ตะพง มีกระบวนการจัดทำข้อบังคับตำบล โดยเริ่มต้นจากการที่แต่ละส่วนงานใน อบต. ได้ประชุมใน อบต. และมีการพิจารณาว่าส่วนงานใดจะออกข้อบังคับตำบลเรื่องอะไรบ้าง จากนั้นส่วนงานนั้นๆ ก็จะสำรวจความคิดเห็นประชาชน โดยการประชุมกับผู้มีส่วนได้เสียกับกิจกรรมนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเรื่องตลาด พ.ศ. 2549 ก็จะประชุมกลุ่มพ่อค้าแม่ค้าเพื่อรับทราบความคิดเห็น จากนั้นสำนักงานปลัด อบต.เป็นผู้ดำเนินการร่างข้อบัญญัติ เสนอคณะกรรมการบริหาร เมื่อคณะกรรมการบริหารผ่านเรื่อง กระบวนการต่อไปจึงผ่านสภา อบต. เมื่อสภาอนุมัติ จึงส่งเรื่องให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบต่อไป (เจ้าหน้าที่นิติกร: สัมภาษณ์) จากข้อมูลนี้ ผู้วิจัยได้สอบถามประชาชนถึงการร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติของ อบต. พบว่า ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ให้การยอมรับและยินดีปฏิบัติตามข้อบัญญัติของ อบต. เช่นกัน

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดทำข้อบัญญัติ อบต. เกี่ยวกับเรื่องสาธารณสุขเพิ่มเติมอีก 2 เรื่อง คือ ข้อบัญญัติ อบต. เรื่องบ่อดักไขมัน และการกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ซึ่งอยู่ในขั้นตอนเสนอสู่สภา อบต. เพื่อพิจารณา

ดังนั้น การดำเนินการเพื่อจัดทำข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น ได้ทบทวน จึงได้รับการยอมรับจากประชาชน และพร้อมจะปฏิบัติตามเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและชุมชนน่าอยู่

2) หลักคุณธรรม

การบริหารจัดการที่ดีโดยยึดหลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร สมาชิก อบต. และประชาคม พบว่ามีความเห็นสอดคล้องกันในแนวทางการบริหารโดยยึดหลักคุณธรรมของ อบต. เช่น การยึดลำดับความสำคัญจำเป็นของประชาชนเป็นตัวตั้ง ไม่เห็นแก่พวกพ้อง ดังข้อมูลต่อไปนี้

“เราเป็นผู้บริหาร บางครั้งสมาชิกคนนี้เป็นพวกกัน ทำก่อน แต่ถ้าประชาชนหมู่อื่นเขาเดือดร้อน เราให้ประชาคมตำบล ประชาคมหมู่บ้านไปดูเลยว่าใครเดือดร้อนกว่า อันไหนมีความจำเป็นกว่า ประชุมกันแล้วเสนอขึ้นมาให้เรา เราก็เอามาเข้าที่ประชุมผู้บริหาร” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

“นโยบายเราไม่ได้เน้นว่าฝ่ายไหนอยู่ที่มีฝ่ายบริหาร เรายึดหลักความเสมอภาค มีอะไรผมก็ตีฝ่ายบริหารตลอด ฝ่ายบริหารก็ไม่ได้ยึดที่ผม จะยึดที่ชาวบ้านเป็นหลัก” (เสนาะ กาหลง, ประธานสภา อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

3) หลักความโปร่งใส

การดำเนินงานโดยยึดหลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่าง อบต.และประชาชน โดยอบต.ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ จากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในการประชุมประชาคมตำบล และการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ประชาคม และสมาชิก อบต. พบว่า อบต.ได้สร้างศรัทธา ความไว้วางใจแก่ประชาชน โดยการพัฒนาได้ตรงตามความต้องการของประชาชน มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ในบทบาทของประชาคม ทั้งในบทบาทตามกฎหมาย และการเน้นย้ำถึงความสำคัญรับผิดชอบในการเป็นเจ้าของเงินภาษี ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ให้ประชาชนเข้าใจ โดยผ่านทางเวทีการประชุมประชาคม เวทีชาวบ้าน อบต. พบประชาชน โดยทุกขั้นตอนจะต้องผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ดังข้อมูลต่อไปนี้

“เรามีศาลา มีเวที เราให้เงินอุดหนุนเขาไปสร้างศาลากลางบ้าน ใช้ทำเวทีประชาคม ไว้ประชุมทำกิจกรรมต่างๆ พยายามให้เขามีศาลาทุกๆ หมู่บ้าน 3 เดือนเราจะมี “อบต.พบประชาชน” ลงไปให้ความรู้ ว่า ตอนนี้มีโครงการนี้เข้ามานะ มีระเบียบอย่างนี้เข้ามา คือให้ชุมชนรับรู้ตามเราไปด้วย ไม่ใช่ อบต.ไปก่อนคนเดียว แล้วชาวบ้านตามไม่ทัน อย่างนี้ทำงานลำบาก... งานโครงสร้างพื้นฐาน เราก็ประกาศให้เขารับรู้ เรามีเสียงตามสายว่า วันนี้นะมีการทำถนนเส้นนี้เป็นคอนกรีต ลาดยาง ลูกวิ่ง เสร็จแล้วก่อนตรวจรับงานเราก็ไปติดไว้ว่าโครงการนี้จะเสร็จภายในกี่วัน แล้วให้ชาวบ้านไปร่วมตรวจสอบดูว่า เป็นอย่างไร ความพึงพอใจ ณ ปัจจุบันกับของเก่านี้ พึงพอใจไหม กับถนนเส้นนี้ที่ทำคุ้มกันไหมกับเงิน” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

4) หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานของโครงการ รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีด

ความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจากการที่ผู้วิจัยได้สังเกตแบบมีส่วนร่วม ไม่มีส่วนร่วมในการประชุม สังเกต และร่วมงานในกิจกรรมตามวิถีชีวิตของคนในชุมชน และจากการสัมภาษณ์สมาชิก อบต. ประชาคม แกนนำกลุ่มต่างๆ ในชุมชน พบว่า อบต. ตะพง นี้ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ทางการกำหนดไว้ โดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนในตำบลที่ได้ให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา เข้าร่วมประชุมประชาคม การเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และเข้ามามีส่วนร่วมในเวลามีปัญหาแล้วมาระดมความคิด ประชาชนเลือกตัวแทนมาเป็นประชาคม ประชาคมมีความเต็มใจที่จะสละเวลาเข้ามาร่วมมือต่างๆ กับทาง อบต. และเห็นว่าเป็นการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในหมู่บ้าน ดังข้อมูลต่อไปนี้

“ในการทำแผนยุทธศาสตร์ เราทำโดยลงไปทำประชาคม เราจะลงไปหมด 16 หมู่บ้าน ไปหมู่บ้านละ 1 วัน ให้เขาแสดงความคิดเห็น ความต้องการ ความเดือดร้อน เขาต้องการอะไรในตำบล เราก็เก็บประเด็นกลับมา ทุกหมู่บ้าน เราจะมีประชาคมทำลงหมู่บ้าน แล้วมีตำบล แล้วก็มีคณะที่ปรึกษา 12 คน ประกอบด้วยครูที่เกษียณอายุ พัฒนาการ ท้องถิ่นอำเภอ เราก็มีที่ปรึกษาของผู้บริหาร มาเก็บข้อมูลรวมมาทำเป็นยุทธศาสตร์ โดยดูว่าความฝันที่เขาฝัน 16 หมู่บ้าน ตรงกันเท่าไร แล้วประชุมผู้บริหาร ชุดผู้บริหารก็จะมาดูว่าจัดลำดับตามความต้องการรวมกันมากที่สุดเราก็ให้เป็นอันดับ 1 มาทำเป็นแผน 3 ปี แล้วดึงมาทำแผนปี ก็ทำแบบนี้ทุกอย่างเราให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เราฟังประชาชนส่วนใหญ่” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต. เสนาะ กาหลง, ประธานสภาฯ; ปราโมทย์ เจริญสุข, ส.อบต.ม.7: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

ในส่วนของประชาคมก็มีความเข้าใจในบทบาทและความจำเป็นของการมีประชาคมว่า “กฎหมายออกมาต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นจากเบื้องล่างไปสู่เบื้องบน ถ้าเขาไม่ฟังเรา เราก็บอกได้ว่าโครงการต่างๆ นี้มาจากประชาคมนะ ท่านจะมาเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เปลี่ยนแปลงเส้นสาย คงเป็นไปไม่ได้ ตรงนั้นมันอยู่ที่ประชาคมมากเหมือนกัน” (ทวี ไกรเดช, ประธานประชาคม ม.6: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

“เราพร้อมที่จะเข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็น พร้อมจะเสียสละเวลา โดยไม่ได้ผลตอบแทนอะไรทั้งสิ้น เราเสียเวลา เราไปได้อยู่อะไรที่เราไม่รู้เราก็ได้ไปรู้มา ถ้าเราไม่ไปเราก็ไม่รู้ว่าอันนี้เขาก้าวไปถึงไหน” (นุ พลศิริช, ประชาคมหมู่ 12 แกนนำกลุ่มเกษตรกร: สัมภาษณ์ 8 มิ.ย. 49)

“ในส่วนของการบริหารจัดการก็จะมีท่านนายกและก๊อกรอง 2 คน และท่านปลัดและรองปลัด เข้ามาร่วมในการบริหารอบต. ตะพง ทำงานร่วมกับกำนัน ประชาคมทั้ง 16 หมู่ มีอะไรเราก็จะทำงานร่วมกันหมด ทั้งสมาชิก ทั้งเจ้าหน้าที่ ช่วยหนึ่งปีมีการจัดกีฬา มี

แข่งขันกันทั้ง 16 หมู่บ้าน” (เสนาะ กาหลง, ประธานสภาฯ; ปราโมทย์ เจริญสุข, ส.อบต. ม.7: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

นอกจากนี้ อบต.ยังได้เปิดโอกาสให้กลุ่มองค์กรต่างๆ เสนอโครงการเข้ามาเพื่อขอรับการสนับสนุนการพัฒนาของกลุ่มของตนให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น ดังข้อมูลจากการพูดคุยกับแกนนำกลุ่มตลาดกลาง และสมาชิก อบต. ดังนี้

“กลุ่มกรรมการตลาดกลางมีด้วยกัน 300 กว่าคน เราตั้งตัวแทนขึ้นมา 15 คน ดูว่าในตลาดควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง เราต้องการพัฒนาส่วนไหน เสนอกับฝ่ายบริหาร ก็ได้รับการสนับสนุนจากอบต.เป็นอย่างดี” (สุขศรี สวัสดิ์สัน, แกนนำกลุ่มตลาดกลาง: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

“ผู้บริหารคนนี้เก่ง ถ้าจะทำอะไรเราก็มีส่วนร่วม ร่วมตั้งแต่ประชาชนไปจนถึงผู้ใหญ่บ้าน กำหนด อย่างเช่น เมื่อสองวันนี้ นายกไปหางบประมาณมาที่ของ ททท. การท่องเที่ยวเขาให้มา 15 แห่งทั่วประเทศ ของอบต.ก็ได้มา งบประมาณ 7 ล้านบาทบาท นายกก็เรียกประชุมสมาชิก เรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน ประชาคม ประชุมร่วมกันว่าจะเอาพื้นที่ตรงไหน จะเหมาะกับโครงการ ขนาดนี้พอไหม จะขอขยายไปขนาดนี้ พื้นที่ตรงไหน” (เสนาะ กาหลง, ประธานสภาฯ; ปราโมทย์ เจริญสุข, ส.อบต.ม.7: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

5) หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ คือการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน จากการที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหาร สมาชิก อบต. และจากการสังเกตการทำงานให้บริการแก่ชาวบ้าน และการติดต่อขอพบผู้บริหาร พบว่าการดำเนินงานต่างๆ ของ อบต.สอดคล้องกับข้อมูลจากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม และจากการสัมภาษณ์พูดคุยดังนี้

“ปัจจุบันชาวบ้านที่ทำแบบสอบถามนี้เขาพึงพอใจในการบริการกิจการท้องถิ่น และหลายโครงการ เช่น เขาฝันไว้ว่าอยากเห็นชายทะเลมีการพัฒนา กลุ่มอาชีพต่างๆ เขาก็อยากได้เราก็ทำถ้าไม่ผิดระเบียบ ทำให้ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนได้มากที่สุด” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

6) หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การดำเนินงานของอบต. นอกจากให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การกำหนดราคากลางที่สามารถประหยัดงบประมาณให้แก่ทาง อบต.แล้ว

ผู้บริหารก็ยึดแนวคิดการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า โดยมีคณะกรรมการติดตาม ให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ชาวบ้านที่รับการสนับสนุนงบประมาณในการสร้างกลุ่มอาชีพ ดังข้อมูลต่อไปนี้

“ผมเองมีแนวคิดตลอดว่า เราเคยลำบาก เราจึงพยายามส่งเสริมกลุ่ม องค์กรในเรื่อง รายได้ คนว่างงาน หนักวิชาการลงมาช่วยเขา แล้วให้เขาสร้างกลุ่มอาชีพ ปัจจุบัน 2 ปี กว่าๆ สามารถพัฒนากลุ่มอาชีพได้ขึ้นไประดับ 5 ดาว หลายกลุ่ม 4 ดาวนี้เยอะมาก ทั้งนี้ เรามีคณะกรรมการติดตาม และพยายามสอนให้เขาเข้าใจว่า อย่าเอาไปแปลงเป็นอย่างอื่น พอเรามีการติดตาม ณ ปัจจุบันดีขึ้นเยอะ เขามีเงินเข้ามาหมุนเวียน มีกำไร มีเงินใช้ เขาอยู่ได้ เราก็ถือว่าเขามีเงินมาส่งคืน อบต. แล้วก็ไปใหม่ เป็นโครงการที่เราคิดว่า หากว่าได้ 70% น่าจะประสบความสำเร็จแล้ว” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

กล่าวโดยสรุปภาพรวมของ อบต.ตะพง จะมีลักษณะกิ่งเมือง กิ่งชนบท เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัด มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ทั้งมีหาดทรายสวยงาม มีสวนผลไม้และตลาดกลางผลไม้ ประชาชนมีฐานะปานกลางถึงค่อนข้างดี ประชาชนมีการรวมกลุ่มเป็น องค์กรต่างๆ ในชุมชนด้วยความสมัครสมานสามัคคีกัน ซึ่ง อบต.แห่งนี้เป็นอบต.ขนาดใหญ่ มีเขต การปกครอง 16 หมู่บ้าน การดำเนินงานของ อบต.ได้ยึดหลักธรรมาภิบาล ส่งผลให้ได้รับรางวัล ธรรมาภิบาลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในปีที่นายก อบต. คน ปัจจุบันเข้ามาบริหาร

4. ปัจจัยสำคัญของการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชนของตำบลตะพง

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง การศึกษาเอกสารต่างๆ ผู้เขียนสามารถสังเคราะห์ปัจจัยของการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชนของตำบลตะพง ได้ดังนี้คือ

- 1.1 การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของ อบต.
- 1.2 การมีความใฝ่เรียนรู้ของนายก อบต. และประชาคม
- 1.3 การจัดสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้
- 1.4 การมีการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดี เกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต.
- 4.5 การมีความรักในชุมชนท้องถิ่นของประชาชน

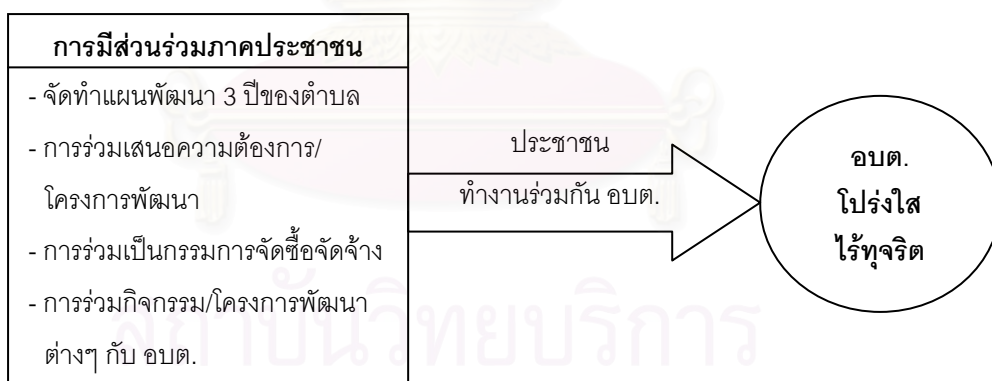
4.1 การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของ อบต.

การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ เกิดขึ้นได้จาก ทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบล มีนโยบายให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการพัฒนา และตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และอีกฝ่ายหนึ่งคือ ภาคประชาชน กลุ่มองค์กรภาคประชาชนก็มีการรวมกลุ่มกันพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของคนในชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี พัฒนาชุมชนให้น่าอยู่ มีการร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน เมื่อต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยงาน/องค์กรภายนอก เช่น จากหน่วยงานราชการต่างๆ ก็เขียนโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ รวมทั้งการขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบลทุกขั้นตอน จะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็ง เพราะเมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแล้ว ทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก รู้สึกเป็นเจ้าของอบต.ร่วมกัน การพัฒนาต่างๆ ก็จะเป็นไปได้โดยง่ายและได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือจากประชาชนเป็นอย่างดี

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากในกระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย และหลากหลายผู้คน ประชาชนสามารถติดตามผลการดำเนินงานโครงการต่างๆ ที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลให้การสนับสนุนว่ามีความก้าวหน้าของการดำเนินงานถึงขั้นตอนใดแล้ว ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชนส่งผลบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินงานอย่างโปร่งใส และตรวจสอบได้ สามารถแสดงเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 4.4 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนส่งผลให้อบต.โปร่งใส

4.2 การมีความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของนายก อบต. และประชาคม

การมีความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของนายก อบต. และประชาคม ในตำบลแห่งที่สองนี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นที่จะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของคนในตำบลให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และมีการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข บุคคลที่เป็นผู้นำของชุมชน หากเป็นคนที่ใฝ่เรียนใฝ่รู้ และถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจที่มีสู่สมาชิกของกลุ่ม ก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เมื่อชุมชนเข้มแข็งก็จะเข้ามาร่วมพัฒนาตำบล บนฐานความรู้ความเข้าใจร่วมกัน ก่อให้เกิด

พลังเชิงสร้างสรรค์แก่สังคมและชุมชนต่อไป ผู้นำชุมชนคนสำคัญในตำบลแห่งนี้ที่ใฝ่เรียนใฝ่รู้ได้แก่

1) นายองค์การบริหารส่วนตำบล

นายองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ เป็นผู้ที่มีความใฝ่เรียนใฝ่รู้ และมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน เป็นผู้สร้างความตระหนักในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความคุ้มค่ากับงบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชน โดยจะสอดแทรกความรู้ต่างๆ ผ่านเวทีประชาคม ผ่านการบรรยายในเวทีต่างๆ อีกทั้งเป็นวิทยากรให้ความรู้ในการประชุมของทางจังหวัด ทั้งที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ จบการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เท่านั้น และด้วยความใฝ่เรียนใฝ่รู้จึงได้ศึกษาต่อจนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญจากกรมการศึกษานอกโรงเรียน นายองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจในแนวทางการพัฒนาตลอดจนหลักการบริหารเป็นอย่างดี จนได้รับความไว้วางใจจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยได้รับเลือกให้เป็นนายองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังเป็นประธานชมรมท้องถิ่นอำเภอ ที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ทางวิชาการในด้านต่างๆ เพื่อเป็นฐานความรู้ของประชาชนในการรองรับการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น

“ผมมีโอกาสเป็นวิทยากร จริงๆ แล้วผมจบ ป.4 โดยพื้นฐานผมไม่เคยคิดเล่นการเมืองเมื่อก่อนคิดว่า อบต.คงไม่มีอะไรมาก มาเรียนรู้ๆ โอโฮ ความรู้มีความสำคัญมาก เมื่อเราไม่รู้เราก็ต้องไปหาความรู้เอาเอง ไปหาประสบการณ์เอง ไปทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อวันนี้เราอยู่ได้ ผมออกรายการต่างๆ ผมบอกผมจบ ป.4 จริงๆ แล้วเข้าเรียน กศน.มาเพิ่งจบ ม.ปลายมานี่เอง เรียนเอง หาประสบการณ์ และก็ความภาคภูมิใจคือ 12 ปี อยู่ครบเทอม 3 สมัย คิดว่าพอกับการที่จะให้สังคม

ผมได้มีโอกาสไปเป็นวิทยากร ผมเป็น ป.4 คนเดียวในตึกของจังหวัด เป็นพนักงานส่วนตำบลของจังหวัด เป็นคณะกรรมการถ่ายโอนบุคลากรของจังหวัดในเรื่องของการถ่ายโอนบุคลากรของจังหวัดคนหนึ่งในกระบวนการ 50 คน เราเป็นคนที่ 1 เขาเอา 2 คน เราเป็นที่ 1 ของจังหวัด จากความรู้แค่ ป.4 เราไปเป็นกรรมการเขตการศึกษาของจังหวัด กรรมการของจังหวัด 6 ตำแหน่ง และเข้าไปเป็นกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนหลายๆ ชุมชน เป็นวิทยากรในเรื่องของบทบาทของท้องถิ่น กับในเรื่องผู้นำท้องถิ่น ผมภาคภูมิใจตัวนี้ จากตรงนี้คิดว่าเราอยู่ได้นาน” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

2) ประชาคม แกนนำกลุ่มองค์กรในชุมชน และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ประชาคม แกนนำกลุ่มองค์กรในชุมชน และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นผู้ใฝ่เรียนใฝ่รู้เรื่องราวความก้าวหน้า ความเปลี่ยนแปลง ความเป็นไปต่างๆ ของสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ของกลุ่ม และเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของตำบลต่อไป เมื่อคน

ในชุมชนแต่ละคนเป็นผู้ที่ใฝ่เรียนใฝ่รู้ก็จะส่งผลให้เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนได้ แกนนากลุ่มเกษตรกร ผู้ซึ่งเป็นประชาคมหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน และเป็นฝ่ายประชาสัมพันธ์ของหมู่บ้าน ได้ให้สัมภาษณ์ถึงบทบาทของประชาคม และสอดคล้องกับความใฝ่เรียนใฝ่รู้ที่อยู่ในคำให้สัมภาษณ์ ดังนี้

“พอมีหนังสือมาก็ต้องเข้าไปสัมมนาหรือการประชุม คือเราพร้อมที่จะเข้าร่วมประชุมความคิดเห็น พร้อมจะเสียสละเวลา โดยไม่ได้ผลตอบแทนอะไรทั้งสิ้น เราเสียเวลา เราไปไม่รู้อะไรที่เราไม่รู้เราก็ได้ไปรู้มาถ้าเราไม่ไปเราก็ไม่รู้ว่าจะอันนี้เขาก้าวไปถึงไหน อันที่เป็บบางครั้งก็มีเหมือนกัน แต่ว่าเราทำหน้าที่ตรงนี้แล้ว เราไปเป็บบอกไม่ได้ บางที่เราไปวันนี้บางทีก็อาจจะดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา...เราไปก็เอาความรู้ที่ได้มาถ่ายทอดแก่สมาชิก เราไปในฐานะประธานกลุ่มการเกษตร ตอนนี้นำกำลังทำปุ๋ยหมักอยู่ ผมก็ได้ประสานงานกับเกษตรตำบลว่ากำลังลงในหมู่ 12 พอถึงเวลาที่เอาปุ๋ยลงถุงเราก็ขึ้นหอกกระจายข่าวเรียกเขามาให้มาช่วยกันตรงนี้” (นุ พลศิริคช, ประธานกลุ่มการเกษตร: สัมภาษณ์ 8 มิ.ย. 49)

“เรามาประชุมเราก็มีความรู้ ถ้าเราไม่มาประชุมเราก็ไม่มีความรู้ เพราะว่าความรู้มันก็ถ่ายทอดซึ่งกันและกัน เหมือนกับเราออกไปถ่ายทอดความรู้ให้แก่ประชุมทุกหมู่บ้าน ถ้าเราไม่ออกไปถ่ายทอดเขาก็ไม่รู้เพราะประชาชนเขาไม่ค่อยมากันหรอก เขาห่วงนอน เขาห่วงหนัง เราก็อธิบายให้เขาเดินสายเหมือนทักษิณเลย คีนนี้ไปหมู่บ้าน คีนนั้นไปหมู่บ้าน ไปกันหมด ตอนออกไปเขาก็แจกใบ แบบสอบถาม ด้วยว่าต้องการอะไร ต้องการร่วม” (สิน สมุดไพร, ประธานประชาคมหมู่ 5: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

4.3 การจัดสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

การจัดสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีความสำคัญและจำเป็นต่อการสร้างให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันในเรื่องต่างๆ รวมทั้งเรื่องการป้องกันการทุจริต เดวิทแมทิวส์ (จิรวุฒิ เสนาคำ แปล, 2540) กล่าวไว้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของประชาสังคมที่เข้มแข็งและสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความเข้มแข็งของประชาสังคม คือ “กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน” ซึ่งเป็นสิ่งที่เราเรียนรู้และผ่านการแลกเปลี่ยนกับคนอื่น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น กระบวนการเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนระหว่างคนในชุมชนและสาธารณะ ทำให้เราอยู่ในสิ่งที่เราไม่รู้ ซึ่งไม่อาจรู้โดยลำพัง

ประชาชนในตำบลแห่งนี้ มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมต่างๆ ให้เอื้อต่อการเรียนรู้ จึงส่งผลให้เกิดชุมชนแห่งการเรียนรู้ สมาชิกในชุมชนสามารถใช้ชุมชนเป็นแหล่งเรียนรู้เรื่องราวต่างๆ ได้อย่างหลากหลาย

ตัวอย่างของตำบลตำพางนี้คือ การที่คนในชุมชนร่วมกันจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้คือ เวทีประชุมประชาคมที่มีประจำทุกๆ เดือน ผู้เข้าร่วมประชุมคือประชาชนในหมู่บ้านซึ่งประกอบด้วย

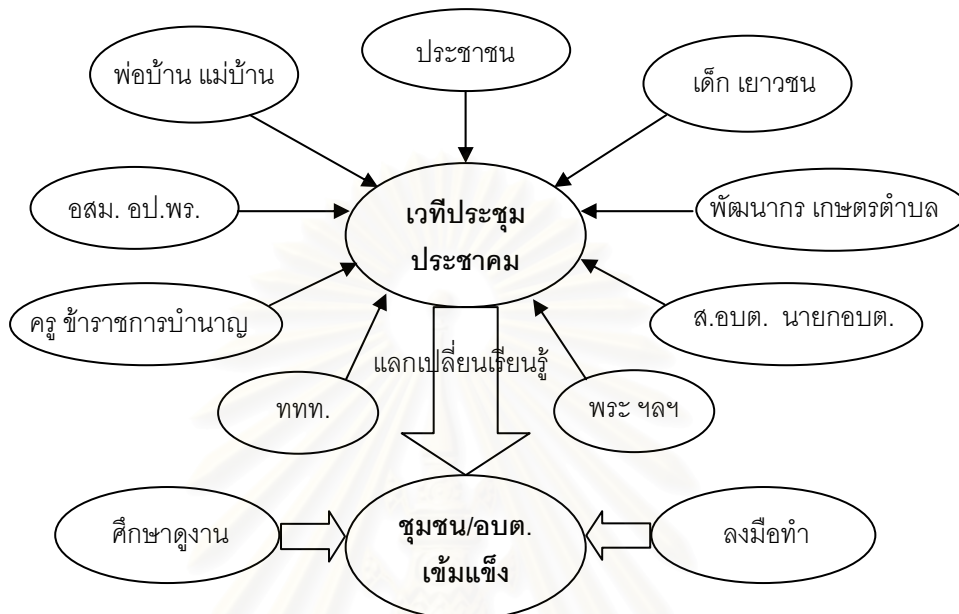
พ่อบ้าน แม่บ้าน เด็ก เยาวชน อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร.) ครู ข้าราชการบำนาญ เกษตรตำบล พัฒนาการ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) ที่มีภูมิลำเนาในตำบล ฯลฯ มาเข้าร่วมประชุม ก่อให้เกิดโครงการดีๆ เพื่อเป็นฐานรองรับการพัฒนา เช่น การจัดตั้งศูนย์สารสนเทศ โครงการพัฒนาอาชีพและเสริมสร้างรายได้ โครงการพัฒนาตลาดกลางของตำบล โครงการอบรม “ตามรอยลูกน้ำ” ของ อสม.น้อย อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) เป็นต้น

“ตอนที่กำลังทำคือ ศูนย์สารสนเทศ กำลังทำที่ศาลา กำหนดก็เรียกประชุมไปครั้งหนึ่งแล้ว เอาข้อมูลทางการเกษตรที่อยู่กับผม เอาเข้าเก็บในนั้นหมด มี ผอ.โรงเรียนที่เขาเกษียณไปแล้วมาช่วยวางแผน เป็นผู้รู้ กำลังประสานงานกันว่าใครจะรับหน้าที่ตรงไหนๆ ไปรับข้อมูลมา มีเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลตรงนี้ ใครอยากจะทำเรื่องนี้ กดพลี้ออกมาเลย ผมว่าก็ต้องมีผู้นำที่มีความคิด ความรู้มาผสมผสานกันเข้าไปว่าตรงนี้เหมาะสมไหม เดี่ยวนี้พัฒนามันก้าวไปเร็ว ถึงแม้จะอายุมาก แต่ความคิดมันยังไปเร็ว ไม่มีหนุ่ม ไม่มีแก่ ความคิดนี้มาจากการคุยกันกับผอ.ที่เกษียณไปแล้ว คุยประชาคม ช่วยกันคิดขึ้นมาว่า ตรงนี้มันดีไหม ส่วนของผมนะมีข้อมูลทางการเกษตร ข้อมูลต้นไม้ จะอยู่ในนี้”
(นุ พิศิธิศ, แกนนำกลุ่มเกษตรกร: สัมภาษณ์ 8 มิ.ย. 49)

ในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่สอง ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุน สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้การสนับสนุนทั้งในเรื่องทางวิชาการ งบประมาณ สร้างสถานที่สำหรับเป็นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน สร้างความรู้ ความเข้าใจ สร้างความตระหนักในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมกันให้แก่บุคคลหลายฝ่าย ทั้งประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน การสนับสนุนงบประมาณในการจัดประชุมเวทีประชาคมให้ในแต่ละหมู่บ้านให้เป็นผู้รับผิดชอบ เปรียบเสมือนกับการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ละหมู่บ้านไปบริหารจัดการกันเองแล้ว ประชาชนจึงมีอำนาจในการตัดสินใจร่วมกันว่า จะจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในช่วงเวลาใด สถานที่ไหน เป็นการเพิ่มพลังอำนาจให้แก่ชุมชน เป็นการค่อยๆ สร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นแก่ชุมชน และส่งผลไปถึงความเข้มแข็งในการร่วมคิด ตัดสินใจ ในแนวทางการพัฒนา ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลของการพัฒนา และร่วมประเมินผลของการพัฒนาอีกด้วย

กระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้น เป็นการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติจริง ทั้งในการพยายามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิตจริง หรือเกี่ยวข้องกับการทำมาหากิน หรือสภาพความเป็นอยู่ กิจกรรมที่ดำเนินอยู่นี้เป็นไปเพื่อสนองตอบต่อการแก้ปัญหาและสอดคล้องกับแบบแผนการผลิตของชุมชน จึงเป็นพลังขับเคลื่อนให้เกิดพลวัตของการเรียนรู้ เมื่อคนในชุมชนได้มีการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น วิเคราะห์ปัญหา หาแนวทางแก้ไข เมื่อได้แนวทางแล้ว สมาชิกนำกลับไป

ลงมือปฏิบัติแล้วกลับมาทบทวนวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อสรุปบทเรียน เพื่อหาหนทางต่อไปอีก กระบวนการที่เกิดขึ้นซ้ำๆ นี้เท่ากับเป็นการยกระดับสติปัญญาของสมาชิกในกลุ่ม และผลพวงจากการเรียนรู้จากปัญหาที่เกิดขึ้นจริงดังกล่าว ยังช่วยแก้ไขและพัฒนาคุณภาพชีวิต อันเป็นผลที่คนในชุมชนสามารถเห็นเป็นรูปธรรมได้ สามารถแสดงให้เห็นเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 4.5 การมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

4.4 การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับการทำงานของ อบต.

กลไกการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ในตำบลตะพงนี้ ผู้ที่เป็นกลไกหลักในการกระจายข่าวสาร ได้แก่ ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. เจ้าหน้าที่ของ อบต. ผ่านการสื่อสารแบบเผชิญหน้า และผ่านเครื่องมือสื่อสารต่างๆ เช่น การกระจายเสียงผ่านหอกระจายข่าว แผ่นพับ โปสเตอร์ วารสาร หรือการใช้รถประชาสัมพันธ์ ทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร เกิดความรู้จักความเข้าใจ และตระหนักถึงการมีส่วนร่วมพัฒนาไปพร้อมกับ อบต. ทำให้ อบต.เกิดความโปร่งใส

องค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์การทำงาน บนพื้นฐานการสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลในการร่วมกันพัฒนาตำบลให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ที่ดีนี้ ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาคประชาชน และภาครัฐ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำเนินไปพร้อมกันอย่างสมัครสมานสามัคคีกัน ดังคำยืนยันจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

“เมื่อก่อนชาวบ้านไม่ค่อยให้ความร่วมมือ เขาไม่รู้ว่าหน้าที่ของ อบต.คืออะไร หน้าที่ผู้ใหญ่บ้านทำอะไร แต่เราลงไปให้ความรู้เขา เรามีเจ้าหน้าที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่าย

กฎหมาย ลงไปให้ความรู้เขา ปีหนึ่ง 4 ครั้ง เราไปบอกเขาว่า เรามาขอความคิดเห็นว่าใน หมู่นี้ต้องการอะไร ถ้าไม่ออกมาช่วยกันเพราะว่า ผมไม่ได้เป็นนายเขา ผมเป็นผู้รับใช้เขา ถ้าคุณไม่ออกมาร่วมมือ หรือไม่ออกมาแสดงความคิดเห็น ผู้บริหารก็ทำงานไม่ถูก อย่างน้อยขอให้ออกมาบอกกัน ขอให้ออกมามีส่วนร่วมกัน ขอให้ออกมาช่วยกัน อย่าคิดว่า นี่เป็นนายกแล้วบอกอะไรไม่ได้ หรือเป็นนายกแล้วแสดงความคิดเห็นอะไรไม่ได้ หรือเป็นหน้าที่ของเขาเอง ทำอะไรก็ทำ ไม่ใช่ เจ้าของตำบลก็คือประชาชน ผมพยายามอธิบาย เมื่อก่อนเขาไม่ค่อยมีส่วนร่วมเท่าไร ธุระไม่ใช่ เขาบอกไม่ใช่หน้าที่จริงๆ แล้ว เลือقمผมเข้ามาเป็นผู้บริหาร แต่ว่าผมไม่มีข้อมูลอะไรเลย ผมก็ทำอะไรไม่ได้ ประชาชนต้องให้ข้อมูล มา” (ทวีป แสงกระจ่าง, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

เมื่อภาคประชาชนและภาครัฐมีความเข้าใจร่วมกัน การทำงานขององค์การบริหารส่วน ตำบลก็จะเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการกระจายอำนาจ ทรัพยากรต่างๆ และเป็นการทำงานที่คนทุกกลุ่มมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยอำนาจ ควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินงานด้วยความโปร่งใส รับผิดชอบ ตรวจสอบได้ และเป็น การป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 การมีความรักในชุมชนท้องถิ่นของภาคประชาชน

การประชาชนในชุมชนมีความรักในชุมชนท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการพัฒนา ทั้งการมีส่วนร่วมในกลุ่ม องค์กรที่ชุมชนรวมตัวกันขึ้น ตลอดจนการเข้ามามีส่วนรวมใน กิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ร่วมกับ อบต.

ผู้วิจัยพบว่า ในตำบลตะพงนี้ ได้มีความมีชีวิตวิญญาณผุดบังเกิด (emerge) ขึ้นมา ด้วย ความที่สมาชิกของชุมชนมีการติดต่อสื่อสารกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการกระทำกิจกรรม ร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ ดังคำให้สัมภาษณ์ ดังนี้

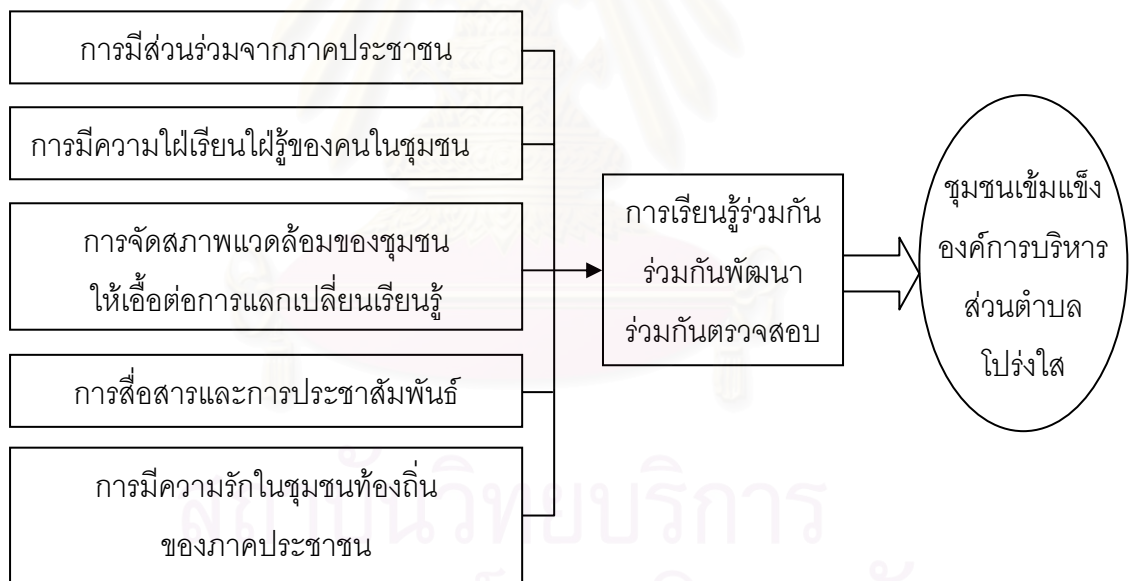
“ที่เราเข้ามาตรงนี้เพราะเราหวังอยากให้หมู่บ้านของเราเจริญ และตำบลของเราก็ดีด้วย เข้า เดี่ยวออก ที่หลักๆ ก็จะมีอยู่แค่ 3 – 4 คน เพราะเขาคิดว่าไม่มีเวลามา ผลตอบแทนก็ ไม่มี คนเขาเข้ามาแล้วก็ออกไป 3 คนนี้อยู่กันมาได้ อย่างไรก็ตามเราก็รักหมู่บ้านของเรา เราก็ ต้องมีตัวแทนของหมู่บ้านเรา คนที่เขาสมัครเราก็เห็นใจเขา เพราะเดี๋ยวก็ประชุม ประชุมบ่อยเพราะว่าเดี๋ยวมีประชุมว่าจะทำอะไร ทำบอย่างไร เดี่ยวนี้จะทำบอะไรเขา จะเอาเสียงประชาชนว่าจะเอาถนนสายไหน อย่างถนนสายนี้ๆ ประชาชนเห็นด้วยไหม ถ้าจะทำถนนสายนี้ก่อน ประชาชนเห็นด้วยไหม เราก็จะเอาเสียงข้างมากขึ้นมา เมื่อไปถึง หมู่บ้านแล้ว อบต.ของเราก็จะมีตำแหน่งประชาคม 1 คน และผู้ใหญ่บ้านก็เป็นประชาคม ถามชาวบ้านว่าจะเอาอย่างไร ต้องยอมชาวบ้านเขาเพราะว่าจะไม่ขัดแย้งกัน นโยบาย

ของรัฐบาลเป็นอย่างนี้ ก็ทำตามแนวของรัฐบาลเขาสั่งมา และผมเป็นมาอยู่ประมาณ 6 ปี คิดเสียว่าเป็นตำแหน่งที่ทรงเกียรติก็แล้วกัน แค่นั้น ว่าเพื่อหมู่บ้านของเรา เพื่อประชาชนของเราเอง ก็เอาหลายคนจากหมู่บ้านรวมกันเป็นตำบล ถ้าคนเดียวจะไปทุกหมู่บ้านก็ไม่ได้” (สิน สมุลไพร, ประธานประชาคมหมู่ 5: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

“ที่มาทำงานตรงนี้เพราะว่าโดยใจรัก เพราะว่าไม่ได้ค่าตอบแทนอะไรตรงนี้เลย ที่เราเข้ามา ก็มีส่วนรู้เห็นการทำงานว่าเขาจะฟังประชาคมใหม่ ว่าประชาคมเสนออะไรขึ้นมา นั่นเป็นบทบาทของประชาคม ประชาคมก็จะเอาไปนำเสนอต่อชาวบ้านว่าที่เราได้มาร่วมคิดร่วมเห็นเขาเสนอให้มาเป็นประชาคมตรงนี้ ชุมชนเห็นด้วยว่าเราเอาประชาชนเป็นหลัก” (ทวี ไกรเดช, ประธานประชาคมหมู่ 6: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

“ต้องรักการทำงาน เสียสละให้ประชาชนอยู่ในสายเลือดด้วย ถ้าคนเขาไม่รักงานเสียสละตรงนี้คงเข้ามาทำไม่ได้ เพราะถามว่าเงินเดือนอย่างเดียวไม่พอหรอก เราคิดว่าเราพอมีศักยภาพที่จะทำงานเพื่อหมู่บ้านได้ เพื่อส่วนรวม เรามองเห็นว่าเราสามารถทำได้ เราเสนอตัวเข้ามา” (เสนาะ กาหลง, ประธานสภาฯ.: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

ปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตของตำบลแห่งที่สอง สามารถแสดงเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 4.6 แสดงปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชนของตำบลตะพง

ตอนที่ 3 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ

1. ข้อมูลทั่วไปของตำบล:

1.1 ข้อมูลสภาพพื้นฐานของชุมชนและประชากร

ที่ตั้ง: ตำบลห้วยกะปิ ตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียง ระยะเวลาจากที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี ประมาณ 5 กิโลเมตร ห่างจากรุงเทพมหานครประมาณ 70 กิโลเมตร มีเนื้อที่โดยประมาณ 10,937 ไร่ มีประชากรอาศัยอยู่ค่อนข้างมากเนื่องจากเป็นเมืองท่องเที่ยวที่เกี่ยวเนื่องกับเมืองกึ่งชนบท ทั้งคนดั้งเดิมในพื้นที่และประชากรแฝงที่มาหางานทำในพื้นที่แห่งนี้ มีประชากรไม่รวมประชากรแฝงจำนวนประมาณ 7,414 คน แยกเป็นชาย 3,589 คน หญิง 3,825 คน จำนวนครัวเรือน 3,890 ครัวเรือน ความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 423.65 คน/ตารางกิโลเมตร

ลักษณะภูมิประเทศ: ตำบลห้วยกะปิเป็นที่ราบลุ่ม ส่วนใหญ่เป็นดินปนทราย ส่วนทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือมีแนวภูเขาเขี้ยวอันเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และมีผาหินบนภูเขา 2 ลูก คือ เขาพงเสื่อ และเขาเชิงเทียน ตำบลแห่งนี้มีลำห้วยใหญ่อันเกิดจากทิวเขาไหลผ่านตำบลเสม็ดลงสู่อ่าวไทย ในปัจจุบันลำห้วยนี้อยู่ทางด้านเหนือของโรงเรียนบ้านห้วยกะปิ ซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาประจำตำบล ในสมัยโบราณลำห้วยนี้อุดมสมบูรณ์ไปด้วยกุ้งเคย ชาวบ้านในแถบนี้ได้อาศัยจับกุ้งเคยในลำห้วยมาทำเป็นกะปิขายเป็นอาชีพ ห้วยนี้จึงได้ตั้งชื่อตามชื่อของอาชีพของคนทำกะปิในสมัยนั้น จากนั้นประชาชนได้นำเอาชื่อลำห้วยนี้มาตั้งเป็นชื่อตำบล ชื่อว่า ตำบลห้วยกะปิ

การคมนาคม: ตำบลแห่งนี้มีการคมนาคมสะดวกเนื่องจากมีแนวถนนสุขุมวิทกั้นเขตแดนทางแถบตะวันตกตามแนวถนนสุขุมวิทมีหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นหลายหมู่บ้าน มีโรงงานขนาดใหญ่ มีโรงโม่หินหลายโรง มีโซ่รุ่มรถยนต์หลายแห่ง

1.2 อาชีพและรายได้

ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพค้าขาย รับจ้าง ทำนา ทำไร่ และธุรกิจเกี่ยวกับรถบรรทุกและรถยนต์รับจ้าง มีโรงแรม บังกะโล ปั้มน้ำมันและก๊าซ โรงงานหัตถกรรม โรงโม่หิน เป็นหน่วยธุรกิจในตำบล และมีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากถึง 11 แห่ง จากการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับเศรษฐกิจของตำบล พบว่า

“ที่นี้ถือว่าเศรษฐกิจดี ค่าครองชีพสูง ทุกคนมีงานทำถ้าไม่เลิกงาน เพราะงานของเรามีโรงงานก็เยอะมาก ในจังหวัดนี้ถ้าใครขยัน ไม่ตงงาน มีอะไรต่างๆ ให้ทำ การพัฒนาต่างๆ ไม่หยุด ที่ว่าเศรษฐกิจตลอดแต่ที่จังหวัดนี้ไม่ชลด โครงการหมู่บ้านจัดสรรขึ้นกันอย่างมากมาย จุดขายของเราก็คือใกล้สนามบินหนองงูเห่า จะทำให้จังหวัดของเราพัฒนาเจริญ” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

1.3 สภาพสังคม

ตำบลห้วยกะปินี้ มีประวัติความเป็นมายาวนาน เป็นตำบลที่มีขนาดใหญ่และมีความเจริญ รวมถึงมีการพัฒนามาโดยตลอด ในอดีตนั้น ตำบลแห่งนี้มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ มีต้นไม้มากมาย มีสัตว์ป่าอาศัยอยู่ การดำเนินชีวิตยุคนั้นเป็นแบบเศรษฐกิจพอเพียงที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอก เนื่องจากตำบลแห่งนี้มีภูเขาที่อุดมสมบูรณ์ ทำให้มีต้นไม้และสัตว์ป่ามากมาย ชาวบ้านสามารถหาผลิตภัณฑ์จากป่ามาใช้ในการประกอบอาหาร นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำเป็นลำห้วยซึ่งเป็นที่สัตว์ป่ามาอาศัยกินและทำให้ผิวดินชุ่มชื้น

เนื่องจากภาวะทันสมัย ส่งผลให้มีการพัฒนาถนน หนทาง นำความเจริญเข้ามาสู่ตำบล ส่งผลให้วิถีการดำเนินชีวิตของชาวบ้านเปลี่ยนแปลงไป หันมาเน้นวัตถุนิยม เงินตรา มีการแก่งแย่งเอาเปรียบเพื่อให้ตนเองมีรายได้มากขึ้น และยังหันมากอบโกยเอาจากทรัพยากรธรรมชาติ โดยการเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าเพื่อนำมาแปรรูปเป็นแหล่งเพาะปลูกอ้อยและมันสำปะหลัง โดยหวังจะมีรายได้จากการขายผลผลิตผลการเกษตรเชิงเดี่ยว รวมถึงการระเบิดหินภูเขาในธุรกิจโรงโม่หินอีกด้วย

ปัจจุบันตำบลห้วยกะปิ มีลักษณะเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท เป็นเมืองท่องเที่ยวเนื่องจากอยู่ติดกับทะเลและอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครมากนัก ประชากรจากภูมิภาคอื่นจึงเข้ามาหางานทำเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหายาเสพติดที่มากพร้อมกับประชากรแฝงที่ ดังข้อมูลจากนายก อบต. และสมาชิก อบต. ดังนี้

“...ปัญหาเรื่องประชากรแฝงนี้เป็นปัญหาของจังหวัดของเราเช่นกัน มากก็มีปัญหา ยาเสพติด มีการฆ่ากันบ้าง คนต่างดาวก็มี มาเที่ยวก็มีฝรั่ง ฯลฯ ก็เป็นปัญหาในจังหวัดของเราที่พอมีความเจริญแล้วก็มีปัญหาอะไรต่างๆ ตามมา” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: บรรยายแก่ผู้มาศึกษาดูงาน 20 มี.ค. 49; ปรีชา ราศรีจันทร์, ส.อบต.ม.6: สัมภาษณ์ 4 เม.ย. 49)

ลักษณะทางสังคมของพื้นที่ มีหมู่บ้านทั้งหมด 7 หมู่บ้าน หมู่ 1 และหมู่ 7 มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองมีหมู่บ้านจัดสรร มีคนจากที่อื่นมาอยู่จำนวนมาก หมู่ 7 จะเป็นพื้นที่ตั้งโรงโม่หิน มีคนงานเข้ามาพักอาศัยและชักชวนญาติมาอาศัยด้วย และส่วนที่ยังเป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่จะยังคงความเป็นชุมชนชนบทที่มีความรัก สามัคคีกันของคนในตำบล ได้แก่ หมู่ 2 หมู่ 3 หมู่ 4 หมู่ 5 หมู่ 6 ยังเป็นพื้นที่การเกษตรทำนา ทำไร่มันสำปะหลัง ไร่อ้อย หมู่ 2 จะเป็นหมู่ที่มีความเข้มแข็งเนื่องจากเป็นคนดั้งเดิมของพื้นที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายจักรวาล ตั้งประกอบ) กำนัน (นางศรีนวล คุณปลื้ม) ซึ่งเป็นแม่ของนายก อบต. ก็อาศัยอยู่หมู่ 2 ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งและให้ความร่วมมือจากชาวบ้านดีกว่าหมู่อื่นเพราะผู้นำอยู่หมู่ 2 และประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนดั้งเดิมในพื้นที่ที่มีความรู้จัก ผูกพันกันเป็นเครือญาติ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับทุกหมู่บ้าน โดยนายกฯ ร่วมประชุมประชาคมทุกหมู่ ชุมชนแห่งนี้มีลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมือนชุมชนอื่นคือ การมีกำนันคนเก่า (กำนันน้อง นายวัฒนา ตั้งประกอบ) ผู้เปรียบเสมือนศูนย์รวมใจอันเป็นที่เคารพรักและศรัทธาของประชาชนในทุกหมู่บ้านของตำบล เป็นประธานกรรมการบริหารคนแรกของ อบต.ที่มีความเสียสละทุ่มเททั้งกำลังกาย กำลังทรัพย์ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของลูกบ้านดีขึ้น ถือเป็นจุดแข็งของพื้นที่แห่งนี้

ตำบลห้วยกะปิ มีโรงเรียนประถมศึกษา 3 แห่ง ตั้งอยู่หมู่ 1 หมู่ 4 และหมู่ 7 และโรงเรียนมัธยมศึกษา 1 แห่ง ตั้งอยู่หมู่ 5 มีที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านและศูนย์ข้อมูลข่าวสารทุกหมู่บ้าน มีวัดและสำนักสงฆ์ 3 แห่ง ตั้งอยู่หมู่ 1 หมู่ 5 และหมู่ 7 มีศาลเจ้า 4 แห่ง ด้านสาธารณสุขมีสถานีอนามัยประจำตำบล 1 แห่ง ตั้งอยู่หมู่ 6 มีร้านขายยาแผนปัจจุบัน 7 แห่ง ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีป้อมตำรวจอยู่ 1 แห่ง ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่นับถือศาสนาพุทธ

2. ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ

2.1 ประวัติความเป็นมาของ อบต.

องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ มีเขตการปกครองทั้งหมด 7 หมู่บ้าน เป็นอบต.ขนาดใหญ่ เป็นอบต.รุ่นแรกที่ตั้งขึ้นมา 169 แห่งทั่วประเทศ ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2538 นายกอบต.ได้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ สมาชิกอบต.มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน จาก 7 หมู่บ้าน รวมเป็น 14 คน จากนั้นในจำนวนสมาชิกทั้งหมดก็มาเลือก นายก อบต. 1 คน รองนายก อบต. 2 คน เลือกประธานสภา 1 คน และเลขาธิการประธานสภา 1 คน

การทำงานของ อบต.แห่งนี้จะมีความเป็นหนึ่งเดียว มีความสามัคคีกัน ทั้งนี้ สืบเนื่องจากอดีตกำนันเก่าได้ทุ่มเททำงานให้กับประชาชนไว้มาก ส่งผลให้ประชาชนเกิดความรักและศรัทธาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ถึงมีการจัดตั้ง อบต. เมื่อมีการจัดตั้ง อบต.ขึ้นแล้ว กำนันจึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง (พ.ศ. 2538 – 2542) เมื่อมีการเลือกตั้ง ประธานกรรมการบริหารคนแรกลาออกเพื่อไปเป็นนายกเทศมนตรีของท้องที่ใกล้เคียง จึงได้ฝากฝังให้นายก อบต.คนปัจจุบัน ผู้เป็นลูก คูแลผลประโยชน์ให้ประชาชนต่อไป ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของ นายก อบต. คนปัจจุบัน

“พอดีผมก็เป็นลูกชายกำนันเก่า ขอเรียนว่าโดนบังคับมาเป็น ไม่ได้อยากมาเป็นเลย เขาบอกว่าตำบลต้องการพัฒนา และต้องการคนที่ไว้วางใจได้เข้ามาดูแลผลประโยชน์ตรงนี้ ให้ตกแก่ประชาชน ผมเองก็ได้รับคำสั่งให้มาดูแลผลประโยชน์ตรงนี้ของประชาชน เพราะฉะนั้นเงินทุกบาทของประชาชนจะต้องมีคุณค่าแก่ประชาชน ทำให้เป็นที่มาของ

ความโปร่งใส ความมีธรรมาภิบาลต่างๆ ในตำบล เราทำโดยไม่รู้ตัวว่าสิ่งที่เราทำคือธรรมาภิบาล” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

2.2 วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์

“เป็นศูนย์กลางการค้าขายสินค้าชุมชน มีการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ ปลอดภัย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติด ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีส่วนร่วมในการวางแผน มีการบริหารการจัดการแผนผังการเมือง มีสาธารณูปโภคเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน”

2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 6 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาคนและสังคม
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมืองการบริหาร
5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

2.4 บุคลากรของอบต. แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1) ข้าราชการการเมืองประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 14 คน จำแนกเป็นคณะผู้บริหาร 3 คน เป็นนายกอบต. 1 คน เป็นรองนายกอบต. 2 คน และฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 11 คน ดังภาพที่ 6.2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ

2) ข้าราชการประจำ ประกอบด้วย 1 สำนักและ 4 ส่วนงาน คือ สำนักปลัดอบต. ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนสาธารณสุข ส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีจำนวนบุคลากรทั้งสิ้น 40 คน เป็นพนักงานส่วนตำบล 10 คน ลูกจ้างประจำ 13 คน ลูกจ้างชั่วคราว 17 คน ซึ่งมีการศึกษาระดับประถมศึกษา 9 คน มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา 20 คน ปริญญาตรี 10 คน สูงกว่าปริญญาตรี 1 คน



ภาพที่ 4.7 โครงสร้างการบริหารงานของ อบต.ห้วยกะปิ

ตารางที่ 4.3 แสดงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ

ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	เงินรายได้จากท้องถิ่น	รายได้รวม	รายจ่ายรวม
2545	1,242,300.80	14,058,395.02	15,300,695.82	13,714,895.08
2546	4,258,380.13	18,366,427.70	22,624,852.83	18,000,235.37
2547	18,355,804.00	24,918,623.26	43,274,427.26	33,080,348.47

ที่มา: รายงานประจำปี 2547 องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ

2.5 ชุมชนและพื้นที่ การรวมกลุ่มของประชาชน ประกอบด้วย กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน 2 รุ่น กลุ่มสตรีพัฒนา 7 กลุ่ม กลุ่ม อสม. 7 หมู่บ้าน ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ประจำหมู่บ้าน 7 หมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต 1 กลุ่ม กลุ่มเกษตรกร 7 หมู่บ้าน กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร 2 หมู่บ้าน กลุ่มทำพวงหรีด ดอกไม้จันทร์ 1 กลุ่ม กลุ่มผูกผ้างานพิธี 1 กลุ่ม กลุ่มทำผลิตภัณฑ์สมุนไพร 1 กลุ่ม กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี 1 กลุ่ม กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 1 กลุ่ม กลุ่มดอกไม้บายบัว 1 กลุ่ม อาสาสมัครป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 1 กลุ่ม กลุ่มกองทุนหมู่บ้าน 7 กลุ่ม

3. กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตใน อบต.ห้วยกะปิ

3.1 การจัดทำแผนพัฒนาสามปีแบบมีส่วนร่วมของ อบต.ห้วยกะปิ

การศึกษาแนวทางการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้กระบวนการชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มีความจำเป็นต้องศึกษากระบวนการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ทราบช่องทางที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลและร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาในพื้นที่โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายก อบต. สมาชิก อบต. ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนประชาคมแกนนำกลุ่มอาชีพ และประชาชนทั่วไป ผู้วิจัยพบว่า ประชาชนสามารถเข้ามาร่วมป้องกันการทุจริตใน อบต.ได้ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี การจัดซื้อจัดจ้าง และโครงการตามแนวทางการพัฒนาของ อบต. ทั้งนี้เพื่อพิจารณากระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมพัฒนาชุมชน และตรวจสอบการทำงานของ อบต. มีรายละเอียดดังนี้

การจัดทำแผนพัฒนาสามปีโดยการสอบถามความต้องการและปัญหาของภาคประชาชนเพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ได้ดำเนินการตามกระบวนการดังนี้

1. ขั้นตอนเตรียมการ ในการเตรียมการเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ ได้ดำเนินการ 2 เรื่อง คือ

1.1 จัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาฯ จำนวน 4 ชุด ได้แก่

- ก. คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ
- ข. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ
- ค. คณะอนุกรรมการสาขาของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ
- ง. คณะกรรมการที่ปรึกษาและคณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารององค์การบริหารส่วนตำบลฯ

คณะกรรมการแต่ละชุดจะถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไปตามเนื้องานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ อย่างเป็นทางการในลักษณะเช่นนี้มีประโยชน์อย่างมาก เนื่องจากเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและการกำหนดบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานโดยไม่เกิดความซ้ำซ้อน แม้ว่าคณะกรรมการชุดต่างๆ จะมีความเป็นอิสระในการทำงาน คณะกรรมการแต่ละชุดก็ยังมีแลกเปลี่ยนข่าวสารกันตลอดเวลาเพื่อให้คณะกรรมการแต่ละชุดได้ปรับปรุงพัฒนาการทำงานของชุดตนเอง

1.2 กำหนดตารางการจัดทำแผนพัฒนา เพื่อใช้เป็นกรอบเงื่อนไขเวลาที่จะต้องดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาที่วางไว้ ซึ่งสิ่งนี้เปรียบเสมือนเครื่องมือในการกำกับติดตามกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาให้แล้วเสร็จตามกำหนดการ

สำหรับการติดตามการดำเนินงานตามกรอบกำหนดการ ผู้บริหารและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำหน้าที่ในการติดตามการดำเนินงานว่าเป็นไปตามกำหนดเวลาหรือไม่ ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ จะมีการจัดประชุมระหว่างผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรม แต่ละขั้นตอน กับผู้รับผิดชอบในกิจกรรมที่จะได้รับผลกระทบจากความล่าช้าในการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อการเตรียมการป้องกันและเพื่อมิให้เกิดปัญหาซึ่งยากต่อการแก้ไข

2. ขั้นตอนการกำหนดปัญหา ความต้องการ และแนวทางการพัฒนาของหมู่บ้าน

ในขั้นนี้เป็นการสำรวจและรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางและแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลช่วยกะปี ได้ดำเนินงานดังต่อไปนี้

2.1 การใช้กระบวนการประชาคม กระบวนการประชาคมภายในพื้นที่แห่งนี้ เกิดขึ้นเมื่อครั้งที่ยังมีสถานภาพเป็นสภาตำบล แต่ในขณะนั้นไม่ได้เรียกว่า “ประชาคม” จนกระทั่งกระทรวงมหาดไทยประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 จึงเป็นการส่งเสริมสนับสนุนแนวคิดการใช้ “กระบวนการประชาคม” เป็นกลไกสำคัญในการสำรวจความต้องการและปัญหาของราษฎรในพื้นที่

กระบวนการประชาคมที่ใช้ในการกำหนดปัญหาความต้องการจำเป็นและแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ ดำเนินการดังนี้

1) การจัดตั้งประชาคมอย่างเป็นทางการ องค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้มอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่บ้านรับผิดชอบการจัดตั้งประชาคมหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ เมื่อแต่ละหมู่บ้านดำเนินการจัดตั้งประชาคมหมู่บ้านแล้ว แต่ละหมู่บ้านจะคัดเลือกตัวแทนจำนวน 7 คน เพื่อเข้าร่วมเป็นผู้แทนของหมู่บ้านในการประชุมประชาคมตำบลต่อไป

2) การประชุมชี้แจง องค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้จัดให้มีการประชุมชี้แจงเกี่ยวกับความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและความจำเป็นในการสำรวจความต้องการและปัญหาจากประชาชนแก่ผู้นำชุมชนและสมาชิกประชาคม ซึ่งการชี้แจงดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้ขอความอนุเคราะห์วิทยากรจากอำเภอเมือง ในการประชุมชี้แจงนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลฯ จะนำเสนอสภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลและการดำเนินการแก้ไขที่ผ่านมา เพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็นในการที่ประชาชนในพื้นที่จะต้องมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการและปัญหาไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบตามลำดับ

3) การเตรียมการประชุม “เวทีประชาคมหมู่บ้าน” เมื่อมีความเข้าใจในเรื่องความจำเป็นในการสำรวจปัญหาความต้องการและขั้นตอนการจัดทำแผน จะมีการมอบหมายให้ผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่บ้านกำหนดวัน เวลา และสถานที่สำหรับการจัดทำเวทีประชาคมหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการสำรวจปัญหาและความต้องการและแจ้งกำหนดการให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านแจ้งกำหนดการนัดหมายแล้วทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดทำตารางการประชุมและทำการประชาสัมพันธ์กำหนดการจัดเวทีประชาคมหมู่บ้านดังกล่าวด้วย โดยการจัดรถประชาสัมพันธ์เผยแพร่ และขอความร่วมมือกับผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้านช่วยประชาสัมพันธ์และเชิญชวนให้ประชาชนในหมู่บ้านเข้าร่วมแสดงความความคิดเห็น นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีการเชิญผู้แทนของส่วนราชการในพื้นที่เข้าร่วมประชุมด้วย เช่น พัฒนาชุมชนอำเภอ เกษตรอำเภอ เป็นต้น

4) การดำเนินการเวทีประชาคม ผู้รับผิดชอบหลักคือประธานประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกในเรื่องอุปกรณ์ต่างๆ เช่น กระดาษฟลิปชาร์ตสำหรับแสดงความคิดเห็นของที่ประชุม แผนที่ และเอกสารข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นของหมู่บ้าน และน้ำดื่มเท่านั้น ระยะเวลาที่ใช้ในการประชุมประชาคมแต่ละครั้งใช้เวลาประมาณครึ่งวัน ในการดำเนินการประชุมได้แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ 1) การสร้างความเข้าใจและชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการประชุม 2) การสำรวจความต้องการของประชาชน 3) การสรุปปัญหาและความต้องการ โดยช่วงที่สำคัญที่สุดในการประชุมประชาคมคือ การสำรวจความต้องการของประชาชน ในขั้นตอนนี้ ได้แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนย่อยดังนี้

ขั้นที่ 1 ขั้นระดมความคิดเห็นสร้างสรรค์ องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความร่วมมือจากสำนักพัฒนาชุมชนที่ได้จัดส่งพัฒนากรในพื้นที่มาทำหน้าที่เป็นวิทยากร ในการดำเนินการนี้ วิทยากรได้ใช้เทคนิค AIC (Appreciation, Influence and Control) โดยเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามประชาชนในหมู่บ้านว่า ต้องการให้หมู่บ้านเป็นอย่างไร จากนั้นทุกคนเริ่มแสดงความคิดเห็น จนในที่สุดจะได้ภาพของหมู่บ้านตามความคาดหวัง ซึ่งมาจากความคิดสร้างสรรค์ของประชาชนในหมู่บ้าน จากนั้นพยายามให้ประชาชนช่วยกันคิดต่อไปว่า ปัจจุบันนี้ หมู่บ้านที่ทุกคนอาศัยอยู่มีสภาพแตกต่างอย่างไรจากหมู่บ้านที่ทุกคนช่วยกันสร้างภาพไว้ จากนั้นวิทยากรระดมความคิดเห็นของประชาชนในหมู่บ้านว่า ปัจจุบันนี้หมู่บ้านมีปัญหาอะไรบ้าง หรือหมู่บ้านต้องการพัฒนาในเรื่องใด

ขั้นที่ 2 ขั้นนำเสนอปัญหาและความต้องการ ประธานประชาคมหมู่บ้านพยายามให้ลูกบ้านช่วยกันนำเสนอปัญหาและความต้องการ เมื่อมีผู้แสดงความคิดเห็นก็จะเขียนความคิดเห็นนั้นลงบนกระดาษฟลิปชาร์ตตามลำดับเพื่อให้ทุกคนเห็นโดยทั่วถึงกัน หากใครไม่กล้าแสดงความคิดเห็นก็จะมีการแจกกระดาษสำหรับเขียนแล้วส่งให้เจ้าหน้าที่เขียนลงกระดานต่อไป

ขั้นที่ 3 ขั้นการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน เมื่อได้ชุดปัญหาและความต้องการครบถ้วนแล้ว ประธานประชาคมและชักชวนให้สมาชิกหมู่บ้าน พิจารณารายชื่อของปัญหาและความต้องการ และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดรายละเอียดของปัญหา ซึ่งได้แก่ สภาพ ลักษณะของปัญหา จำนวนพื้นที่/ครัวเรือนที่ประสบปัญหาและได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าว จากนั้นจะลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหา ควรพิจารณาถึงจำนวนประชาชนและพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาด้วย

ขั้นที่ 4 การกำหนดแนวทางพัฒนา ช่วงสุดท้ายของการจัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาหมู่บ้าน โดยพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาและกำหนดแนวทางแก้ไขให้ครบถ้วนทุกปัญหาว่าจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งโดยรายละเอียดของแต่ละโครงการ/กิจกรรม จะถูกพิจารณาโดยกระบวนการประชาคมหมู่บ้านอีกครั้งหนึ่งโดยละเอียด

เมื่อสรุปผลการประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้านแล้ว ประชาคมหมู่บ้านจะจัดส่งปัญหาและแนวทางการพัฒนาหมู่บ้านให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาและเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ รวมทั้งเป็นฐานในการดำเนินการต่อไป

2.2 การใช้แบบสำรวจ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและชัดเจน องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการสำรวจความต้องการและปัญหาของประชาชนในหมู่บ้าน โดยการใช้แบบสำรวจโดยสอบถามใน 3 ประเด็นหลัก คือ 1) ข้อมูลเกี่ยวกับครัวเรือน 2) ข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย 3) ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการที่ต้องการให้มีเพื่อครอบครัว เช่น การเก็บขยะและการกำจัดมูลฝอย การประปา ทางเดินถนน ทางสัญจร ไฟฟ้า ไฟทาง แหล่งน้ำกินน้ำใช้ การฝึกอบรมกลุ่มอาชีพ การฝึกอบรมเรื่องสิทธิหน้าที่ ฯลฯ

เมื่อได้ข้อมูลความต้องการและปัญหาของประชาชนในหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลได้นำข้อมูลมาจัดแบ่งตามสาขาการพัฒนาเรียงตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนตามความคิดเห็นของประชาชน

3. ขั้นการรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาของแต่ละหมู่บ้าน

เมื่อแต่ละหมู่บ้านได้ผลการประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้านและการสำรวจครบทุกหมู่บ้านแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของตำบล ในขั้นต่อไปจึงเป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาของแต่ละหมู่บ้านที่เสนอขึ้นมา ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกันของประชาคมตำบล คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาฯ และผู้แทนของส่วนราชการในพื้นที่ตำบล ดังนี้

3.1 การวิเคราะห์ข้อมูล เริ่มด้วยการจำแนกกลุ่มปัญหาออกเป็น 8 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ รายได้แก่ประชาชน ส่งเสริมการกระจายรายได้แก่ประชาชน
- 2) ด้านสังคม ได้แก่ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมสวัสดิการและนันทนาการ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การว่างงาน เป็นต้น
- 3) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นปัญหาด้านกายภาพเกี่ยวกับสาธารณูปโภค อุปโภคและสาธารณูปการต่างๆ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในท้องถิ่น ได้แก่ การคมนาคม การระบายน้ำ การไฟฟ้า การผังเมือง เป็นต้น
- 4) ด้านแหล่งน้ำ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับภาวะขาดแคลนน้ำสำหรับการอุปโภค บริโภค รวมทั้งน้ำเพื่อการเกษตร เช่น ประปา ชุดลอกคลอง สระน้ำ บ่อบาดาล เป็นต้น
- 5) ด้านการเมืองการบริหาร ได้แก่ การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง การบริการสาธารณะ เช่น การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง การบริการสาธารณะ เช่น การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อของค์การบริหารส่วนตำบล การบริการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น
- 6) ด้านสาธารณสุข ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ เป็นต้น
- 7) ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาของเด็ก เยาวชน ส่งเสริมและสนับสนุนงานประเพณีอันดีงาม ส่งเสริมและบำรุงศาสนา ส่งเสริมและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น
- 8) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาเกี่ยวกับการดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน ป่าไม้ อากาศ แหล่งน้ำ การส่งเสริมบรรยากาศให้ชุมชนน่าอยู่ การจัดการขยะมูลฝอย คุ่มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

3.2 การจัดลำดับความสำคัญปัญหาของตำบล โดยการประชุมเวทีประชาคมตำบล ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาฯ โดยพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วนและความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนได้มีโอกาสเสนอปัญหาว่าปัญหาใดมีความสำคัญมากที่สุด ลดหลั่นกันลงมา พร้อมแสดงเหตุผลประกอบ และสุดท้ายใช้เสียงข้างมากเพื่อลงมติว่าปัญหาใดมีความสำคัญที่สุดและรองลงมา ในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาแต่ละด้านจนครบ 8 ด้าน ในบางกรณีที่ยังขาดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมและโครงการ ทางประชาคมตำบลจะลงไปศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในพื้นที่จริง

การจัดลำดับความสำคัญ สิ่งที่ต้องพึงระวังคือความขัดแย้งระหว่างประชาคมหมู่บ้าน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งในเวทีประชาคมตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้จัดวางหลักการว่า จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจและความตระหนักร่วมกันต่อปัญหาของตำบลมากกว่าการยึดหมู่บ้านของตนเป็นสำคัญ และการสร้างความเข้าใจดังกล่าวนี้เอง เป็นปัจจัยสำคัญที่มีให้เกิดความขัดแย้งในการประชุมดังกล่าว

ในการจัดลำดับความสำคัญนั้นจะใช้หลักเกณฑ์คือ การพูดคุยและการออกเสียงตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย มีการจัดลำดับโครงการตามความสำคัญเร่งด่วนบนพื้นฐานของการยึดประโยชน์ของชาวบ้านเป็นสำคัญ นอกจากนี้จะมีการเข้าไปสอบถามในแต่ละหมู่บ้านเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและถือโอกาสสอบถามและชี้แจงเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน ถ้าหากโครงการใดที่จะต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานก็ต้องอาศัยระยะเวลา

3.3 การกำหนดแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การกำหนดแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามสาขาการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ประชาคมตำบล ร่วมกันพิจารณา ดังนี้

1) การจัดประชุมร่วม ประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนฯ ประชาคมตำบล โดยคณะกรรมการบริหารชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อทราบบทบาท ภารกิจและเป้าหมายในการกำหนดแนวทางการพัฒนา

2) การวิเคราะห์สถานการณ์ตำบล โดยนำข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการของตำบล วิสัยทัศน์ของอำเภอ จังหวัด ทิศทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและศักยภาพของพื้นที่ มาประกอบการพิจารณา

3) กำหนดแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นสภาพที่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้น ซึ่งอยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้และเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยแบ่งกลุ่มย่อยเป็น 7 กลุ่ม และเปิดโอกาสให้สมาชิกเลือกกลุ่มตามความถนัดและความสนใจเพื่อกำหนดแผนงานพัฒนาในแต่ละด้าน รวม 7 ด้าน คือ แผนงานด้านพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน ด้านแหล่งน้ำ การเมือง และการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแผนงานอื่นๆ

4) กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงาน โดยพิจารณาวิสัยทัศน์การพัฒนาอำเภอ ในแต่ละด้านกำหนดไว้ได้อย่างไร วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล ให้แต่ละกลุ่มกำหนดสิ่งที่คาดหวังของแต่ละแผนงาน เช่น วัตถุประสงค์ของแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ “ให้ประชาชนมีอาชีพที่มั่นคงและมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ ไม่มีหนี้สิน”

5) กำหนดเป้าหมายการพัฒนาของแผนงาน โดยกำหนดจำนวนหรือปริมาณของวัตถุประสงค์ให้เหมาะสมกับความเป็นไปได้

6) การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนา เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายได้ และพิจารณาจากลักษณะของแนวทางการดำเนินงานกว้างๆ พร้อมระบุเป้าหมายที่จะดำเนินการ เช่น แนวทางดำเนินงานของแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ ปีละ 3 กลุ่ม จัดตั้งตลาดกลางรับซื้อผลิตผลทางการเกษตร 1 แห่ง แทรกแข่งราคาผลผลิตทางการเกษตร ส่งเสริมการทำอาชีพเสริมของกลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ได้มีการวางแผนโดยเน้นความต้องการของประชาชน โดยสอบถามความคิดเห็นในทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้ได้ความต้องการที่แท้จริงและเป็นที่ยอมรับจากทุกกลุ่มและทุกภาคส่วนของสังคม เมื่อมีการนำโครงการไปปฏิบัติ และจะทำให้เกิดความเข้าใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเพื่อการพัฒนาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องให้ความสำคัญและลงไปรับฟังปัญหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชนด้วยตนเองทุกครั้ง จากจุดดังกล่าวทำให้ประชาชนเห็นถึงความตั้งใจและความจริงใจต่อการพัฒนาตำบล และประชาชนยินดีที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเพราะความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนอง ดังที่ต้องการ แต่หากทางองค์การบริหารส่วนตำบลยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ก็จะมีการแจ้งผลการดำเนินงานให้แก่ประชาชนทราบ และรับดำเนินการต่อไปให้แล้วเสร็จ

จากกระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ นี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ขั้นตอนกระบวนการโปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นสำคัญ จนส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ได้รับรางวัลธรรมมาภิบาลดีเด่นด้านความโปร่งใสและมีส่วนร่วม จากสถาบันพระปกเกล้า 2 ปีซ้อน รางวัลธรรมมาภิบาลดีเด่นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย 2 ปีซ้อน และเป็นตัวอย่างให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ทั่วประเทศเดินทางมาศึกษาดูงาน และมหาวิทยาลัยชื่อดังจากกรุงเทพมหานครก็ส่งนิสิต นักศึกษา มาฝึกงาน ณ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้หลายรุ่น

3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

การร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างโดยภาคประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ มีกระบวนการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ จนได้รับรางวัลธรรมมาภิบาลจากสถาบันพระปกเกล้าด้าน

ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม ซึ่งการดำเนินงานในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการเปิดซองประมูล การติดตามและควบคุมการดำเนินงานโครงการ การร่วมเป็นกรรมการตรวจรับงาน ทุกขั้นตอนดำเนินการได้ตรงตามระเบียบ การประกาศให้บริษัทต่างๆ มาซื้อแบบเป็นไปอย่างกว้างขวางและเปิดเผย การคัดเลือกบริษัทผู้รับเหมาที่สามารถทำงานได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในราคาที่ถูกลงที่สุด และจุดเด่นขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปินี้ คือ การไม่รับเงินเปอร์เซ็นต์ถือเป็นธรรมเนียมว่าจะต้องให้เงินเปอร์เซ็นต์แก่อบต. ทำให้บริษัทผู้รับเหมาทำงานให้ได้มากกว่าที่มาตรฐานกำหนดไว้ ซึ่งส่งผลดีต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ ทำให้ประชาชนได้งานที่มีคุณภาพ คุ่มค่ากับงบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชน การจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การประกาศประกวดราคา องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการตามรูปแบบที่แสดงว่าดำเนินการด้วยความโปร่งใส เช่น การตีพิมพ์ประกาศในที่สาธารณะ การประกาศลงเว็บไซต์ ประกาศให้บริษัทต่างๆ มาซื้อแบบทั้งการส่งไปรษณีย์ และการตีพิมพ์ตามหน่วยงานต่างๆ

2. การเปิดซองประกวดราคา ขั้นตอนนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการเปิดซองประกวดราคา จำนวน 2 คน โดยจะประชาคมทำหน้าที่ย่างเคร่งครัด ดังนี้ 1) เปิดซองใบเสนอราคา 2) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาและใบเสนอราคา 3) คัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไข 4) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในราคาต่ำสุด

3. การควบคุมการดำเนินงาน ขั้นตอนนี้นายช่างฝ่ายโยธา จะต้องตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินงานให้ได้ตรงตามแบบที่วางไว้ โดยจะต้องเขียนรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานทุกวัน และเมื่อครบหนึ่งสัปดาห์จะต้องเขียนรายงานเสนอผู้บังคับบัญชาคือคณะกรรมการบริหารรับทราบ

4. การตรวจรับงาน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ประชาคมของหมู่บ้านนั้นๆ ที่มีโครงการก่อสร้างไปลง จะต้องมีการประชาคมจำนวน 2 คน จากคณะกรรมการทั้งหมด 5 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับงาน ขั้นตอนนี้ประชาคมมีบทบาทในการป้องกันการทุจริต กล่าวคือหากงานที่ทำการก่อสร้าง ไม่ได้ตรงตามแบบที่กำหนดไว้ ประชาคมมีสิทธิที่จะไม่เซ็นตรวจรับงานนั้นๆ ได้ จนกว่าบริษัทผู้รับเหมาจะแก้ไขให้ได้ตรงตามแบบที่กำหนดไว้ก่อน

โอกาสที่จะมีการคอร์รัปชันคือ การจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจรับ ซึ่งเป็นที่รู้กันทั่วไปว่าในขั้นตอนนี้จะต้องมีการเตรียมการให้กับคณะผู้บริหารไม่มากก็น้อย แต่ในองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปินี้ จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 5 คน โดยเป็นตัวแทนประชาชน 2 คน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจรับ ดังคำสัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่า

“การตรวจรับงานเราจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือในการจัดซื้อจัดจ้าง ก็จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกรรมการไต่สวนเปิดซองด้วย จำนวน 2 คน ตรวจรับ 2 คน และในการตรวจรับงานเราก็จะพาประชาชนเขาไปดูตามแบบตามสเปคที่เราออกแบบไว้ว่าได้มาตรฐานหรือไม่ ตัวผมเองซึ่งเป็นคนเซ็นเช็คจ่ายเงิน เราก็จะให้เกียรติกับกรรมการตรวจรับ เพื่อให้เขามีอำนาจในการตัดสินใจว่าตรงไหนบกพร่องหรือไม่สวยงามอะไรต่างๆ สามารถที่จะคุยกับผู้รับจ้างให้เขาปฏิบัติให้สวยงามดีขึ้นได้ และตรงไหนที่อาจจะต้องทำเกินงานบ้างหรือเอื้อให้ประชาชนที่เข้าออกตามบ้านเขาได้สะดวกขึ้น เราก็จะพูดคุยกับผู้รับจ้าง ให้เขาอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนให้เขาพอใจงานที่ดำเนินการ” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 20 มี.ค. 49)

ในเรื่องนี้ได้รับการยืนยันจากหัวหน้าส่วนการคลังถึงความโปร่งใสขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดซื้อจัดจ้างว่าต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ดังคำสัมภาษณ์ของหัวหน้าส่วนการคลังดังนี้

“ในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดเก็บภาษี ในการจัดซื้อจัดจ้างเราเน้นให้ประชาชนมาร่วมเป็นกรรมการ สมมติว่าเราทำโครงการของหมู่บ้านหนึ่ง เราก็จะให้ประชาชนในหมู่บ้านมาร่วมเป็นกรรมการ 2 คน ซึ่งไม่ว่าการจัดซื้อจัดจ้างหรือการตรวจรับ กรรมการมี 5 คน แต่ประชาชนจะมี 2 คนเข้ามาร่วมซึ่งเป็นประชาชนในหมู่บ้านเป็นประชาชนจริงๆ” (ดุจหทัย ครูชเดชะ, หัวหน้าส่วนการคลัง: สัมภาษณ์ 4 เม.ย. 49)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แสดงเป็นตัวอย่างในเรื่องของความโปร่งใส โดยพยายามให้บริษัทที่เราเหมาไปทำงานเกินกว่าที่กำหนด มีการให้ค่าใช้จ่ายอะไรก็ไม่เอา ดังคำสัมภาษณ์ของรักษาการปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลว่า

“เวลาเราทำโครงการต่างๆ จะให้ผู้รับเหมาทำงานเกินกว่าที่จ้างเหมา คือ ถ้าจะมีการเอาค่าใช้จ่ายอะไรมาให้ก็จะไม่เอา จะให้ทำงานหรือให้งานคุ้มค่าเงินมากที่สุด แล้วส่วนตัวเองก็มีบริษัท ก็เสียภาษีตามระบบ คือ ไม่เอาเปรียบ” (ทวิ ธีร์รุ่งเรือง, รักษาการปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล: สัมภาษณ์ 4 เม.ย. 49)

3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาของ อบต.

การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาของประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ นี้ เป็นไปด้วยความสามัคคีกันมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิมที่กำนันคนเก่าได้พาลูกบ้านร่วมกันพัฒนาตำบล เช่น การวางท่อระบายน้ำในหมู่บ้าน การร่วมกันตัดหญ้าในหมู่บ้าน เป็นต้น ทำให้การพัฒนาตำบลแห่งนี้ ได้รับความร่วมมือด้วยกันจากทั้งสองฝ่าย

กิจกรรมที่พบในพื้นที่ คือ การมีส่วนร่วมในการประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้าน การที่ประชาชน ผู้แทนกลุ่มองค์กร ผู้นำชุมชน เข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนาตำบล ร่วมกิจกรรมอบต. สัญจรหรือ อบต.พบประชาชน กิจกรรมงานประเพณีสำคัญที่ทาง อบต. เป็นเจ้าภาพจัดขึ้น อาทิ ร่วมกิจกรรมวันพัฒนาตำบล โครงการเข้าค่ายคุณธรรม การตั้งด่านตรวจแอลกอฮอล์ในช่วงงานเทศกาลสงกรานต์ งานประเพณีก่อเจดีย์ทรายของจังหวัด การร่วมกิจกรรม อสม. อปพร. กลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ ฯลฯ ร่วมอบรม ศึกษาดูงาน ตามโครงการที่ทาง อบต.จัดให้ และตามความต้องการของชุมชนโดยมีวิทยากร นักวิชาการจากภายนอกมาให้ความรู้ การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติ อบต. ตลอดจนเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานของ อบต. เช่น การมาเสียภาษี เป็นต้น

การจัดกิจกรรมเหล่านี้ เป็นภารกิจหน้าที่ของ อบต.ที่จะต้องให้ข้อมูล ข่าวสาร แก่ประชาชนและต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรม ร่วมรับฟัง รับรู้ ข้อมูลข่าวสารต่างๆ นี้ จะทำให้ ประชาชนเกิดความคุ้นเคย ไม่เกรงกลัวที่จะเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับ อบต. การเข้ามาดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการทำงานของ อบต. ก็จะทำให้ง่ายขึ้น ซึ่งข้อมูลที่ อบต.จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบก็จะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรม โครงการต่างๆ ที่ อบต.ได้พัฒนาให้แก่ชุมชน งบประมาณที่ใช้ในแต่ละปี ดังนั้น ประชาชนก็จะทราบข้อมูลว่าปีนี้ อบต.มีโครงการอะไรบ้าง มีงบประมาณเท่าไร สเปคของงานเป็นอย่างไร ใครเป็นคนตรวจรับ ระยะเวลาดำเนินการเมื่อไร วิธีการเข้าไปตรวจสอบต้องทำอย่างไรบ้าง ถ้าประชาชนได้ข้อมูลเช่นนี้ ถึงจะเข้าไปป้องกันการทุจริตได้

3.4 การวิเคราะห์การทำงานตามหลักธรรมาภิบาลของ อบต.ห้วยกะปิ

1) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเน้นการกำหนดกติกา ระเบียบ ข้อบังคับในระดับตำบลที่มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของชุมชน จากการศึกษาวิจัยได้ศึกษาสังเกตการประชุมประชาคมหมู่บ้านของ อบต. และการสัมภาษณ์ พบว่า การทำงานของ อบต.แห่งนี้ ได้ยึดหลักระเบียบกฎหมาย ทำตามขั้นตอน กฎกติกาที่ทางกระทรวงได้วางไว้ ซึ่งอบต.แห่งนี้ได้รับการยกย่องให้เป็นตัวอย่างของการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม จากสถาบันพระปกเกล้า และเป็นตัวอย่างในการแก้ไขความขัดแย้งด้วยกระบวนการประชาคม

การทำแผนพัฒนาตำบลนั้น ตามหลักการจะต้องมาจากเวทีประชาคมเท่านั้น คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะการทำงานต่างๆ ตามที่ชาวบ้านอยากให้เห็นหมู่บ้านของเขา หรือตำบลของเขาได้มีการพัฒนา โดยทางอบต.ได้มีการเตรียมการและวางแผนล่วงหน้าเพื่อเตรียมการประชุมประชาคมหมู่บ้าน มีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางกำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน รถประชาสัมพันธ์เชิญชวนชาวบ้านให้เข้าร่วมประชุม และนายกอบต.ได้เข้าร่วมรับฟังปัญหาของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านว่าเขาอยากให้ อบต.ทำอะไร จากนั้นชาวบ้านคัดเลือกตัวแทนเพื่อเข้าร่วมประชาคมตำบลเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของแต่ละหมู่บ้านต่อไป

ในการจัดประชุมประชาคมตำบลเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของแต่ละหมู่บ้านนั้น ประกอบด้วยตัวแทนประชาคมหมู่บ้านทุกหมู่บ้านคือ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต.ของแต่ละหมู่ และตัวแทนหมู่บ้านที่ชาวบ้านคัดเลือกหมู่บ้านละ 3 คนมาประชุมพิจารณาร่วมกับผู้บริหาร อบต. สมาชิกสภาอบต. และฝ่ายประจำ อบต. เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่ประชาคมหมู่บ้านทั้ง 7 หมู่บ้านเสนอมาจากเวทีประชาคมหมู่บ้าน จากนั้นสำนักงานปลัด อบต. เสนอร่างแผนพัฒนาที่ได้จากการประชุมประชาคมตำบลต่อสภา อบต. เพื่อให้สภาอบต.ให้การอนุมัติแผนพัฒนาตำบลประจำปีต่อไป

อบต. นำแผนพัฒนาที่ผ่านการพิจารณาจากสภาอบต. ไปจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามข้อสรุปของผลการประชุมประชาคมตำบลเพื่อให้ครอบคลุมปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล

เมื่อนำแผนพัฒนาไปดำเนินการปฏิบัติ โดยการจัดทำโครงการของแต่ละหมู่บ้านในเขตตำบล จะมีการแต่งตั้งผู้แทนประชาคมของหมู่บ้านนั้นๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยประชาคมของหมู่บ้านนั้นๆ จะคัดเลือกผู้แทนประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการ จำนวน 4 คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเปิดซอง 2 คน และคณะกรรมการตรวจรับงานจ้าง 2 คน

2) หลักคุณธรรม

การบริหารจัดการที่ดีโดยยึดหลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร สมาชิก อบต. และประชาคม พบคำตอบที่สอดคล้องกันว่า

“เราทำไปโดยอาศัยว่า ใจ คือบ้านเกิดของเรา เราตั้งใจอยากจะทำให้บ้านเกิดของเราเจริญเร็ว ให้ประชาชนเราได้มีโอกาส มีสิ่งต่างๆ ดีๆ กิจกรรมต่างๆ จัดสรรเข้ามา เราพยายามที่จะแก้ปัญหา ซึ่งปัญหาภายในของตำบลเรา เราไม่ได้ไปเลียนแบบใคร...การทำงานของ อบต. ยึดหลักความเท่าเทียมกัน การเก็บภาษีก็ต้องเก็บเหมือนกันหมด เท่าๆกัน จะได้ไม่มีปัญหา คนที่นี่จะไม่คิดว่าคนนี้เป็นคนจน คนรวย เหมือนกัน เท่าเทียมกันหมด และเราคิดว่า ถ้าเราให้ความสำคัญกับประชาชนทุกคนที่เข้ามาติดต่อกับราชการ อบต. ก็พยายามให้เขาพึงพอใจ ให้เขาประทับใจกลับมา สร้างภาพลักษณ์ที่ดีในการทำงานของหน่วยงานราชการ ซึ่งจะต่างกับสมัยก่อนมากที่ทางประชาชนจะต้องก้มหน้าเข้ามาหาท่านปลัดอำเภอ นายอำเภอ เตี้ยวันนี้ไม่ใช่ อบต.เรายกย่องเขา ใครมารับบริการเดินไปงมมือเขาเข้ามา “ยาย เข้ามาเสียภาษี มาเสียอะไรต่างๆ” ต้อนรับอย่างดี (จักรวาล

ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49) (ธีรพร ประไพ, เลขานุการสภาฯ และ สุข เต็มบุษ, ลือชา เต็มบุษ, ประชาคม ม.2: สัมภาษณ์ 6 เม.ย. 49)

ผลการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม พบว่า บรรยากาศของ อบต.แห่งนี้มีความเป็นกันเองกับทุกคนที่เข้ามาติดต่อ ไม่รู้สึกเกร็ง หรือกลัวกับการเข้ามาที่ อบต. รวมทั้งผู้วิจัยก็ได้รับความเป็นกันเองจากเจ้าหน้าที่ สมาชิก อบต. ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก อบต.แห่งนี้มีความคุ้นเคยกับผู้ที่มาติดต่อ ศึกษาดูงาน หรือศึกษาวิจัย เพราะเมื่อ อบต.แห่งนี้ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลของสถาบันพระปกเกล้า 2 ปีซ้อน ทำให้มีคนตามรางวัลมาเพื่อศึกษาการทำงานของ อบต.แห่งนี้ เป็นจำนวนมาก

3) หลักความโปร่งใส

การดำเนินงานโดยยึดหลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่าง อบต.และประชาชน โดยอบต.ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ ซึ่งจากการศึกษาข้อมูล การสังเกต สัมภาษณ์ และการศึกษาเอกสารของ อบต.ห้วยกะปิ ผู้วิจัยได้ข้อมูลดังนี้

“การทำงานเราก็จะมีการประชุมร่วมกันระหว่าง อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าส่วนราชการ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนประชาชน กลุ่มองค์กรสตรี อสม. ข้าราชการครู โรงเรียนแพทย์ประจำตำบล สถานีอนามัย จะเข้ามาร่วมประชุมกับสภาอบต. ตลอดเลย และไม่เคยมีการประชุมลับ การลงมติก็ยกมือกันให้เห็นๆ ว่าโครงการที่จะทำ ส่วนมากมีมติเป็นเอกฉันท์ เพราะว่าสมาชิกจะมองถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับแต่ละโครงการว่าจะคุ้มค่ากับเงินไหม คุ้มค่ากับโครงการที่คนใช้ประโยชน์มากขนาดไหน” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

“ในส่วนของความโปร่งใสอื่นๆ เราก็สามารถที่จะเปิดเผยกับทางสาธารณชนทราบ มีการติดประกาศให้ประชาชนได้ทราบว่าโครงการนี้เป็นเงินเท่าไร มีเนื้อหาอะไรบ้างต่างๆ ในรายการรายละเอียดต่างๆ เราก็เปิดเผยมาโดยตลอด ทุกขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง เราก็จะเปิดกว้างให้กับบุคคลอื่นที่จะสามารถทำให้เนื้องานออกมาดีและราคาถูกได้” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

จากคำให้สัมภาษณ์ดังกล่าว สอดคล้องกับการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมของผู้วิจัยจากการประชุมเรื่อง การจัดตั้งจุดตรวจ/จุดบริการตามโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาคูบตีเหตุทางถนน ช่วงเทศกาลสงกรานต์ พ.ศ.2549 การจัดกิจกรรมวันผู้สูงอายุ การจัดกิจกรรมเฉลิมฉลองในวาระที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงครองราชครบ 60 ปี ได้มีประชาชน ผู้นำชาวบ้าน ตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนมาก และมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งแสดงถึงความสามัคคีและเสียสละของคนในชุมชน

นอกจากกระบวนการดำเนินงานที่โปร่งใสแล้ว การประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนรายงานการดำเนินงานของอบต. ก็เป็นสิ่งที่ส่งผลถึงความโปร่งใสของ อบต. และยังแสดงถึงความจริงใจในการดำเนินงานของ อบต. ด้วย ดังข้อมูลต่อไปนี้

“สิ่งที่ผมรู้ มีอะไรผมจะบอกกับประชาชนเขาตรงๆ บอกเขาหมดเลยที่เราเข้าใจ และเรื่องการเสียภาษี เราก็จะสอนเขาคิดว่า คิดอย่างไรที่ออกมาเป็นตัวเลขที่เขาจะต้องเสีย 15 เท่าของปีต่อปี เราจะคิดให้เขาดูและสอนว่าคิดอย่างไร จะเก็บกันที่เท่าไร ความพอใจของทั้งสองฝ่าย ของอบต. และของผู้ประกอบการ” “ทุกอย่างที่ผมรู้ผมจะบอกประชาชนหมด ไม่ปิดบังว่าทำงาน อบต. มีหน้าที่อะไร การติดต่อกัน เราก็พูดภาษาง่ายๆ พูดภาษาชาวบ้านก็จะทำให้เขาเข้าใจ เข้ามามีส่วนร่วมมาก เห็นความสำคัญของ อบต.” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

4) หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานของโครงการ รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม จากการใช้ผู้วิจัยได้ศึกษาสังเกตการประชุมประชาคมตำบล การประชุมอสม. การประชุมวาระต่างๆ ของ อบต. และจากการสัมภาษณ์ พบว่า การทำงานของ อบต. ห้วยกะปิ ได้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เช่น จากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับข้อมูลข่าวสาร ร่วมรับบริการ ร่วมกิจกรรมการพัฒนาตำบลทั้งในแบบปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มองค์กรต่างๆ ร่วมเสนอความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมให้คำปรึกษา และร่วมตรวจสอบการทำงานของอบต.

อบต. ห้วยกะปิ เปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ กับทาง อบต. เช่น

“การทำงานเราก็จะมีการประชุมร่วมกันระหว่าง อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าส่วนราชการ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนประชาชน กลุ่มองค์กรสตรี อสม. ข้าราชการครู โรงเรียน แพทย์ประจำตำบล สถานีอนามัย จะเข้ามาร่วมประชุมกับสภาอบต. ตลอดเลย... การจัดทำแผนพัฒนาตำบลจะต้องมาจากเวทีประชาคมเท่านั้น คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะการทำงานต่างๆ ที่เขาอยากเห็นหมู่บ้านของเขา หรือตำบลของเขาได้มีการพัฒนา ผมเองก็ทำงานง่าย เพราะสิ่งที่ผมทำคือสิ่งที่ประชาชนเขาต้องการ เราก็นำสิ่งที่เขาอยากได้ที่เป็นเสียงของคนหมู่มากนำมาปฏิบัติ ดังนั้นทำให้ถูกต้องและตรงใจของประชาชน ทำให้ตำบลเจริญอย่างรวดเร็วมาก เราได้รับฟังปัญหาจากประชาชน ใกล้ชิดเขามาก... ผมเองก็เข้าไปทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตร กลุ่มอสม. กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มฌาปนกิจต่างๆ จะมีกลุ่มองค์กรตั้งอยู่ในตำบล และ

มีการรวมพลรวมตัวกัน บางกลุ่มก็เล็ก บางกลุ่มก็ใหญ่ แล้วแต่ อบต.ก็จะเข้าไปดูในเรื่องของการสนับสนุนกลุ่มต่างๆ ให้อยู่ได้ และสวัสดิการต่างๆ ที่ทางสมาชิกของกลุ่มจะได้รับ อบต.ก็จะเข้าไปดูตรงนั้น ก็ประสานกับกลุ่มให้ทำโครงการเข้ามาเพื่อที่เราจะได้เขียนแผนรองรับ การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณได้” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

จุดเด่นของอบต.แห่งนี้คือ ความสามัคคีในตำบลจะมีมาก ถือว่าเป็นตำบลที่เข้มแข็ง ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทุกส่วนที่เกี่ยวข้องในตำบลในการพัฒนา เป็นเหมือนทีมหนึ่งเดียวกัน เพราะทุกอย่างทำงานร่วมกันหมด

“เรามีการประชุมกัน วางแนวทางในการกำหนดทิศทางต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ไปคุยกันบ่อยมากระหว่างผู้นำ ระหว่างหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้งานต่างๆ ดำเนินไปได้ และสำเร็จตามที่เราต้องการ” (สมาชิก อบต. นายก อบต. ส่วนราชการ: สัมภาษณ์)

“เราให้สถานที่อบต.เป็นศูนย์รวมจริงๆ ของกลุ่ม ด้านข้างก็จะเป็นศูนย์ประสานงานขององค์กร ในชุมชนของเรา คือ กลุ่มต่างๆ ก็จะมาประชุมกันที่ด้านซ้ายของอาคารนี้ จะเป็นเรียกว่าเขาจะประชุมทุกเดือนเขาก็จะมาใช้ที่นี้ เป็นการใช้พบปะ แล้วเราหวังว่า อบต.จะเป็นศูนย์รวมของประชาชนในการที่กลุ่มต่างๆ มาพบปะพูดคุย มาดำเนินงานสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ของประชาชน ก็มาใช้ที่นี้เป็นที่ดำเนินงาน” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49; ปรีชา ราศรีจันทร์, ส.อบต.ม.6 : สัมภาษณ์ 4 เม.ย. 49)

5) หลักความรับผิดชอบ

อบต.ได้ดำเนินงานโดยยึดหลักความรับผิดชอบ ซึ่งหมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ดังข้อมูลต่อไปนี้

“ตั้งแต่มีอบต.มาประชาชนฟังทุกเรื่องเหมือนกัน ชุมชนเมืองจะมีปัญหา เลี้ยงสุนัขมากเสียงดัง ถ่ายอุจจาระเหม็นก็มาร้อง อบต. ...เราก็ทำทุกอย่าง คือ เราทำมาหลายปี ประชาชนเขาก็รู้ว่า มีอะไร ไม่รู้จะฟังใครก็โทรมาบอก อบต. มีเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการให้เราแก้ปัญหาแล้ว เราก็จะตั้งรับอยู่ และบางเรื่องเราก็รุกจะออกพื้นที่...น้ำไม่ไหลก็โทรมาบอกอบต.ให้เอาน้ำไปส่งให้ เราก็จะช่วยดูแลประชาชนให้มาโดยตลอด ตรงนี้เราภูมิใจที่ประชาชนเขานึกถึงเราแล้วโทรมาหาเรา แล้วเราแก้ปัญหาให้เขาได้ ผมเองก็เปิดเวทีให้เขาตลอด ให้เขาโทรมาบอกว่า ตรงนี้ก็เปรียบเหมือนบ้านที่สองของเขา เขาคิดอย่างนั้นแล้วก็มาใช้ที่อบต.แต่งงาน มาใช้ที่อบต. แต่งงาน ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอะไรทั้งสิ้น เราให้

สถานที่อบต.เป็นศูนย์รวมจริงๆ ของกลุ่ม ...เรามีนโยบายต่อพนักงาน ให้บริการประชาชนเปรียบเสมือนเขาเป็นญาติของเราคนหนึ่ง เข้ามาติดต่อราชการ พยายามทำให้เขาพึงพอใจที่สุด บางช่วงเราก็มีการประเมินผลให้เขาลองประเมินผลให้เขาดูว่าพอใจอะไรอย่างไร เพื่อเราจะได้สรุป นำมาปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้นต่อไป” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

6) หลักความคุ้มค่า

อบต.แห่งนี้ยึดหลักว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม คำนึงถึงความประหยัด คุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ โดยยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน ดังข้อมูลต่อไปนี้

“การดำเนินงาน สมาชิกจะมองถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับแต่ละโครงการ ว่าจะคุ้มค่ากับเงินไหม คุ้มค่ากับโครงการที่คนใช้ประโยชน์เยอะขนาดไหน.บางที่สดง.มาตรวจดูว่า ทำไมงานจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้น เช่น ถนน จัดจ้างไว้ 500 เมตร แต่มันยาวถึง 530 เมตร คือจะยาวเกินแบบแปลน ความหนาไม่ต้องห่วง เราทำด้วยคุณภาพที่เราเลือก เจรจาต่อรองต่างๆ กับหน่วยงาน หลายๆ อย่างขอเรียนว่า ไม่มีใครซื้อได้ถูกกว่าผม ถึงขยะผมซื้อมาถูกละ 550 บาท ปัจจุบันเขาซื้อถูกละ 750 บาท ไม่มีเงินเปอร์เซ็นต์ อะไรต่างๆ” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

4. ปัจจัยสำคัญของการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน

ปัจจัยสำคัญของการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปินี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง การศึกษาเอกสารต่างๆ สามารถสังเคราะห์ปัจจัยของการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชนของตำบลห้วยกะปิได้ ดังนี้คือ

4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปินี้ สืบเนื่องจากการที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลมีนโยบายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลให้มากที่สุด ดังนั้น การทำงานในกระบวนการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงคำนึงถึงความต้องการของชาวบ้านเป็นที่ตั้ง และคอยอำนวยความสะดวก ให้เกียรติแก่ผู้ที่เข้ามาใช้บริการ เปรียบเสมือนญาติมิตรพี่น้องกัน นอกจากนี้ในส่วนของชาวบ้านเองก็เห็นความตั้งใจจริงขององค์การบริหารส่วนตำบลในการให้ความช่วยเหลือในทุกๆ เรื่องที่ประชาชนมี

ความเดือดร้อน ทำให้ชาวบ้านหันมาพึ่งบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปินี้มากขึ้น เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลขอความร่วมมือในด้านต่างๆ ประชาชนจึงให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

เมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับทาง อบต. อบต. จึงมีโครงการที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และของประชาชนในการร่วมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในตำบลให้มากขึ้น สร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเสียภาษี เพื่อนำภาษีที่ได้นี้ไปพัฒนาตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้าและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่มีความเดือดร้อน ตรงตามที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการพัฒนามาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีของ อบต. ทำให้การทำงานของอบต.ง่ายขึ้น โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพราะได้ทำตามความต้องการของประชาชนเป็นที่ตั้ง และประชาชนรู้เห็นกระบวนการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลอีกทางหนึ่งด้วย

การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบล จะส่งผลให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ในการพัฒนาและแก้ปัญหาต่างๆ ร่วมกัน จนส่งผลให้มีประชามคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบลมีความเข้มแข็ง ตระหนักและมีความรับผิดชอบในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบลในทุกชั้นตอน ทั้งในเรื่องการวางแผนพัฒนาตำบล 3 ปี การวางแผนพัฒนาตำบลประจำปี การออกข้อบังคับ ท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนการตรวจสอบ สนับสนุนการดำเนินงานทั่วไปและการติดตาม ประเมินผล

4.2 การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของ อบต.

องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการสื่อสาร พุดคุย และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานต่างๆ หลากหลายช่องทาง ทั้งสื่อสารที่ตัวบุคคล เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนกลุ่มแกนนำต่างๆ ช่วยเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารการพัฒนาของหมู่บ้านและขององค์การบริหารส่วนตำบล การกระจายเสียงผ่านหอกระจายข่าว เสียงตามสาย หรือการใช้รถประชาสัมพันธ์

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้เชื่อว่าประชาชนมีความตั้งใจและพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และกิจกรรมทางการเมืองแต่ประชาชนขาดข้อมูล และไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของทาง อบต.ได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้จึงให้ความสำคัญกับการรณรงค์เผยแพร่และประชาสัมพันธ์

ช่วงเวลาในการประชาสัมพันธ์เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้จึงมีนโยบายในการประชาสัมพันธ์ก่อนมีการดำเนินกิจกรรม ชักช่วงเวลาหนึ่ง ไม่ควรประชาสัมพันธ์แบบกะทันหัน และหากเป็นไปได้ จะคำนึงถึงความถี่ในการ

ประชาสัมพันธน์ เพราะเชื่อว่าถ้าความถี่ในการประชาสัมพันธน์สูง ก็เสมือนการเปิดช่องทางการประชาสัมพันธน์

4.3 การสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตน

การที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองต่อองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้ทั้งด้านการพัฒนาและการเมือง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้จึงเริ่มสร้างความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวโดยการฝึกอบรมสัมมนาให้ความรู้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำท้องถิ่น โดยสาระของการฝึกอบรมประกอบด้วยสาระสำคัญหลักๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล บทบาทหน้าที่ การจัดทำรายได้อื่น การพัฒนา บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อประชาชนในพื้นที่ และบทบาทของประชาชนในการกำกับติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นเมื่อกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ผ่านการฝึกอบรมในครั้งแรกแล้ว กลุ่มเป้าหมายเหล่านั้นก็จะสามารถให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชน กลุ่มอาชีพต่างๆ ในท้องถิ่นเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเห็นถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้เพื่อป้องกัน ตอกล้ำ เตือนให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญต่างๆ ดังกล่าวทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้ผลิตเอกสารที่ว่าด้วยความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับติดตาม ตรวจสอบโดยประชาชน จากการใช้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในท้องถิ่น พบว่า ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของตนเอง และเริ่มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.4 การมีผู้นำเป็นคนเก่ง คนดี มีวิสัยทัศน์

ผู้นำถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการบริหารขององค์กรต่างๆ เนื่องจากผู้นำเป็นบุคคลที่จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จและบรรลุผลสำเร็จโดยใช้อิทธิพล จูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม นอกจากนี้แล้วผู้นำยังมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์กรและพนักงาน รวมทั้งผู้นำที่สามารถใช้อำนาจอิทธิพลต่างๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2542: 433) การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็เช่นเดียวกันที่จะต้องอาศัยผู้นำที่มีศิลป์ในการที่มีอิทธิพลในการจูงใจให้บุคคลอื่นทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้นำในการทำงานที่สุจริต โปร่งใส เสียสละเพื่อส่วนรวม

เมื่อพิจารณาภาวะผู้นำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ลักษณะของผู้นำที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารจัดการการพัฒนา และการป้องกันการทุจริต โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. มีวิสัยทัศน์ และมีความรู้ ความสามารถ
 2. มีคุณธรรม เช่น ความเสียสละ ความโอบอ้อมอารี เป็นที่ยอมรับในชุมชน
 3. มีความมุ่งมั่นในการทำงาน
 4. สามารถประสานต่อเรื่องราวต่างๆ ได้
 5. มีความเป็นกันเองสูง หรือมนุษยสัมพันธ์ดี
1. มีวิสัยทัศน์ และมีความรู้ ความสามารถ

วิสัยทัศน์ (Vision) จะช่วยในการอธิบายหรือระบุความคาดหวังขององค์การในระยะยาว อันจะช่วยในการกำหนดหนทางที่ตอบสนองความต้องการในอนาคต (Lewis and others, 2001 : 161) การที่ผู้นำมีวิสัยทัศน์ มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาตำบลให้มีความเจริญและมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายใน เพื่อการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนที่เข้มแข็ง ดังที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ได้มีความพยายามพัฒนาตำบลโดยมุ่งหวังที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นศูนย์กลางการค้าขายสินค้าชุมชน มีการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ ปลอดภัย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ไม่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติด ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีส่วนร่วมในการวางแผน มีการบริหารจัดการผังเมือง มีสาธารณูปโภคเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปินี้ มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิศวกรรมเครื่องกล จากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และปริญญาโทสาขาบริหารธุรกิจจากมหาวิทยาลัยบูรพา เป็นผู้นำที่คนในองค์การบริหารส่วนตำบลยอมรับว่ามีความรู้ ความสามารถมาก นอกจากนี้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีคุณลักษณะด้านความรู้ ความสามารถในกิจกรรมของชุมชนและของ อบต.เป็นอย่างดี แม้ไม่เคยคิดที่จะมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเลยก็ตาม แต่เมื่อต้องมาทำหน้าที่ก็มีการศึกษาเรียนรู้สิ่งต่างๆ อย่างมีความตั้งใจ ประกอบกับได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเนื่องจากเป็นลูกของกำนันเก่าที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ตำบลไว้มากมาย จึงทำให้สามารถพัฒนาความรู้ความสามารถต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ดังคำสัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

“ผมไม่เคยคิดเลยว่าผมจะเข้ามาทำงานตรงนี้ โดนบังคับให้มาเป็น แต่เมื่อมาเป็นแล้ว วันแรกที่ผมเข้ามาใน อบต. ผมกลัวพูดเลยว่าผมไม่มีความรู้เรื่องนี้เลย ไม่ว่าจะระเบียบ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือว่าในการที่จะทำงานโครงการต่างๆ ก็ได้ปลัด อบต. เป็นปลัดผู้หญิง เขาเป็นคนสอนทั้งหมด โดยเอาข้อบังคับ กฎหมายอะไรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นำมาให้ผมเป็นตั้ง ก็ใช้เวลาพอสมควร หลายเดือนเหมือนกัน พอเริ่มเข้าใจอะไรต่างๆ เราก็มีความรู้ความเข้าใจ ก็อยากจะทำงานขึ้นมา จากที่แรกไม่อยากจะลงมาทำเลย แต่พอเข้ามาตรงนี้ พี่น้องไว้วางใจ เราก็ต้องทำให้เขาเห็นได้ว่า เรามีความสามารถ มีความรู้ที่จะพัฒนาได้

...พอผมจะรู้จักคนในตำบลดีมากเลย ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดใน อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เขาจะรู้ว่าบุคลิกเหล่านี้เป็นอย่างไร สมควรให้อยู่ตรงไหน เพื่อจะให้เกิดความผาสุกของประชาชน ก็มองแล้วยังไม่ไว้ใจที่จะเข้ามาแล้วดูแลผลประโยชน์ของตำบล และมั่นใจว่าผมเป็นลูกไม้หล่นไม่ไกลต้นว่าจะต้องมาทำได้ ก็เลยให้ผมมารักษาผลประโยชน์ของประชาชนตรงนี้”

2. มีคุณธรรม เช่น ความเสียสละ ความโอบอ้อมอารี เป็นที่ยอมรับในชุมชน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเสียสละทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ให้ความสำคัญกับประชาชน ตลอดจนพยายามทำให้เกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจโดยการเสียสละนำเงินเดือนและเงินที่ได้รับบริจาคจากผู้ประกอบการมาใช้ในการบริหารและการปกครอง ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำงานด้วยความสะดวกรวดเร็ว เพราะในการทำงานบางครั้งจะอาศัยงบประมาณจากรัฐอย่างเดียบบางอย่างก็ไม่สามารถเบิกได้เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ดังนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้นำเงินทั้งสองส่วนมาใช้ ดังคำสัมภาษณ์ของรักษาการปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

“นายกฯโปร่งใส หากไม่มีนายกก็ควักกระเป๋าตัวเองจ่ายอยู่ ส่วนการมาประมูลงาน ในบางที่เห็นว่ามีกำไรให้เปอร์เซ็นต์ ตามธรรมดามีการให้เปอร์เซ็นต์ แต่การเงินเขาจะเก็บไว้ใช้จ่ายบางสิ่งบางอย่างที่ทำงานไม่ได้ เช่น การเลี้ยงผู้สูงอายุ บางที่ต้องซื้อของขวัญให้ผู้สูงอายุ ก็จะใช้เงินส่วนนี้ที่กินไว้ใช้เป็นเงินส่วนกลาง นายกไม่ได้เก็บเอง บางที่เงินเดือนนายกไม่ได้ใช้เลย อยู่ในบัญชี เมื่อถึงเวลาจะใช้ ให้นายกเซ็น แล้วมอบฉันทะให้ส่วนการคลังไปเบิก บัญชีเจ้าหน้าที่การเงินเก็บ โดยที่ส่วนการคลังจะมี 2 บัญชี คือ บัญชีกองกลางที่มีเงินบริจาคและบัญชีเงินเดือนนายก อย่างนี้ทำให้พนักงานเกิดความศรัทธาในตัวนายกฯ” (ทวิ ชัยรุ่งเรือง, รักษาการปลัด อบต.: สัมภาษณ์ 4 เม.ย. 49)

“ส่วนมากเวลาต้องจ่ายผมก็ใช้เงินตัวเองจ่าย เป็นการแก้ปัญหาไป อย่างโดนบัตรหน่วยงานต่างๆ เช่น งานกาชาด มาบานกันเลย เราก็ไม่เป็นไร วัดดวงกัน เลี้ยงโชคผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก ช่วยๆ กันซื้อเพราะมันเยอะ เยอะมาก แบ่งๆ กัน เป็นผู้นำต้องรับผิดชอบ เสียสละ ไม่งั้นบ้านเมืองไม่เจริญ

ผมทำงานมา 10 ปี บางเรื่องต้องใช้เงินทุกครั้งไป ถ้าเราไม่กล้าตัดสินใจให้ฉับพลัน มั่วรอแต่เงินหลวงก็ไม่ทันการ ก็อดที่จะใช้เงินตัวเองไม่ได้ ก็เรียนว่าเยอะเหมือนกันปึ่ หนึ่งค่าใช้จ่ายเยอะเหมือนกัน” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

3. มีความมุ่งมั่น จริงใจในการทำงาน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้มีความมุ่งมั่น จริงใจในการทำงาน ดังจะเห็นได้จากนโยบายการให้บริการแก่ประชาชน และมุ่งมั่นตั้งใจให้บริการต่างๆ ลงไปถึงประชาชนอย่างแท้จริง

“เรามีนโยบายต่อพนักงาน ให้บริการประชาชนเปรียบเสมือนเขาเป็นญาติของเราคนหนึ่ง เข้ามาติดต่อราชการ พยายามทำตัวให้เขาพึงพอใจที่สุด บางช่วงเราก็มีการประเมินผลให้เขาลองประเมินผลให้เขาดูว่าพอใจจะร้ออย่างไร เพื่อเราจะได้สรุป นำมาปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้นต่อไป

เราจะพยายามเน้นให้ประชาชนของเราเก่ง ให้เขารู้ทัน อบต.ก็จะบอกเขาหมดว่าเก็บภาษีเป็นอย่างไร การขออนุญาตปลูกสร้างเป็นอย่างไร ฯลฯ จะบอกหมด อย่างตอนนี้กำลังคุยกับกรมบัญชี จะเชิญวิทยากรเข้ามาสอนประชาชนทำบัญชี ฯลฯ บางทีมองดูแล้วอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ อบต. แต่เรามาส่งเสริมเพิ่มความรู้ให้กับประชาชนเพิ่มมากขึ้น” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

4. สามารถประสานต่อเรื่องราวต่างๆ ได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้มีความสามารถประสานต่อเรื่องราวต่างๆ ได้ ดังข้อมูลต่อไปนี้

“ผมเจรจาต่อรองต่างๆ กับหน่วยงาน หลายๆ อย่างขอเรียนว่า ไม่มีใครซื้อได้ถูกกว่าผม ถึงขยะผมซื้อมาลูกละ 550 บาท ปัจจุบันเขาซื้อลูกละ 750 บาท ไม่มีเงินเปอร์เซ็นต์ส่วนมากไม่ได้ใช้เงินอบต.ซื้อหรือ รถขยะก็ขอมมาจาก กทม. เอามาซ่อม แล้วให้อบต.เล็ก เขายืมไปใช้ เราใช้ของ อบจ. เราพยายามขอไปหลายรายด้วยกัน ถ้าเราเป็นอบต.แล้วเอาเงินอบต.มาใช้มันมันง่ายไป เงินทั้งปีเรามี 10 กว่าล้าน เอาเงิน 10 ล้านมาใช้ หมดก็รอปีหน้าเอาใหม่ เราต้องทำให้มันคุ้มหน่อย ผมจะภูมิใจมากถ้าผมของบจากที่อื่นเขาได้ ตรงนี้ถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องวิ่งเต้นของบประมาณจากหน่วยงานอื่นเข้ามาพัฒนาตำบลของเรา” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

5. มีความเป็นกันเองสูง หรือมนุษยสัมพันธ์ดี

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้มีความเป็นกันเองสูง ซึ่งผู้เขียนก็ได้รับการต้อนรับ ได้รับความเป็นกันเอง และได้รับเกียรติจากการประสานงานในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นอย่างดี และผู้ใต้บังคับบัญชาให้ความเคารพ และศรัทธาในตัวนายกฯ เป็นอย่างมาก ดังคำยืนยันจากเจ้าหน้าที่ของอบต. ดังนี้ “นายกฯ สามารถแก้ปัญหา ให้คำปรึกษาและให้ความเป็นกันเองกับน้องๆ คุยได้เกือบทุกเรื่อง”

คุณลักษณะเหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนเกิดความศรัทธาในตัวผู้นำ เมื่อผู้นำมีความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนเป็นที่ตั้ง ประกอบกับความเป็นผู้มีคุณธรรมภายในจิตใจ มีความเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ไม่มีความเห็นแก่ตัว จึงไม่มีความคิดที่จะกระทำการที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ครอบครัว โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่เป็นเครื่องมือก่อการทุจริต ดังนั้น ความเป็นผู้มีคุณเสียสละ มุ่งผลประโยชน์ของ

สาธารณชนเป็นที่ตั้ง จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย ดังแสดงเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 4.8 คุณลักษณะของผู้นำที่มีผลต่อการป้องกันการทุจริต

4.5 การมีความรัก ความสามัคคีกันของคนในตำบล

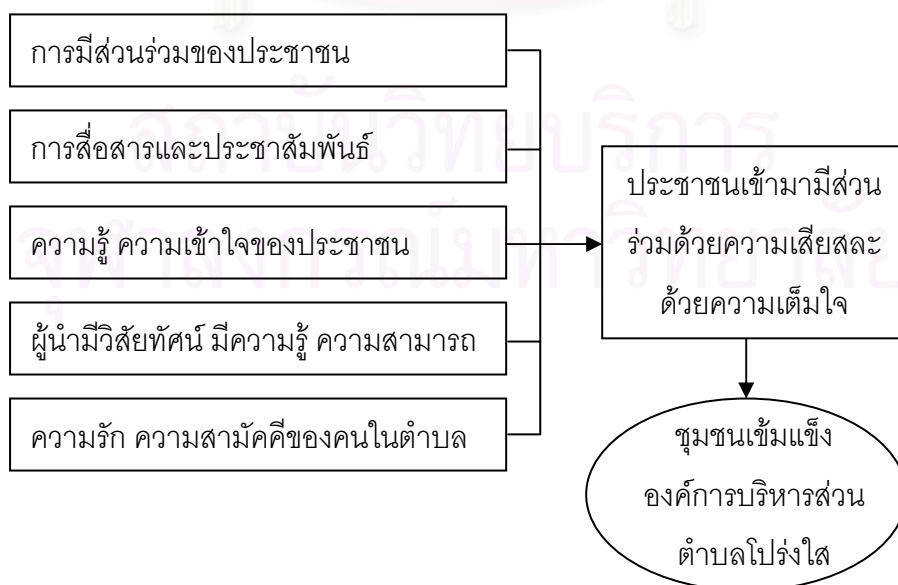
ความสามัคคี เป็นความรู้สึกในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อคนเรารู้สึกว่ารักสามัคคีแล้ว การร่วมมือกันในการพัฒนาตำบลก็จะเกิดขึ้นได้โดยง่าย สังคมใดที่ขาดความสามัคคี สังคมนั้นจะเป็นสังคมที่อ่อนแอ จะถูกภัยคุกคามจากภายนอกเข้ามาได้ง่าย เหมือนไม่มีภูมิคุ้มกัน ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานไว้ว่า ให้ประชาชนในชาติ “รู้จัก สามัคคี” ในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ มีความสามัคคีกันอย่างมาก สังเกตได้จากการมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนมาก ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการหมู่บ้าน กลุ่มองค์กรต่างๆ เช่น อสม. กลุ่มแม่บ้าน และหน่วยงานราชการต่างๆ อย่างพร้อมเพรียงกัน ในส่วนนี้ นายกองการบริหารส่วนตำบลให้สัมภาษณ์ว่า

“ความสามัคคีในตำบลจะมีมากเพราะถือว่าเป็นตำบลที่เข้มแข็ง ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทุกส่วนที่เกี่ยวข้องในตำบลในการพัฒนา เป็นเหมือนทีมหนึ่งเดียวกัน ...ผมเองก็เข้าไปทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตร กลุ่มอสม. กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มฅาปนกิจต่างๆ จะมีกลุ่มองค์กรตั้งอยู่ในตำบล และมีการรวมพลรวมตัวกัน อบต.ก็จะเข้าไปดูในเรื่องของการสนับสนุนกลุ่มต่างๆ ให้อยู่ได้ และสวัสดิการต่างๆ ที่ทางสมาชิกของกลุ่มจะได้รับ ก็ประสานกับกลุ่มให้ทำโครงการเข้ามาเพื่อที่เราจะได้เขียนแผนรองรับ การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณได้” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

ความสามัคคีที่เกิดขึ้นได้ในตำบลนี้เนื่องมาจากการทำงานด้วยความสามัคคี เป็นหนึ่งเดียวกันของคณะผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้จะมีจิตสำนึกรักบ้านเกิดเมืองนอกของตนเองแล้ว ยังสืบเนื่องมาจากการที่ทุกคนมีความเคารพศรัทธาต่อกันกันเท่าที่เสียสละ จริตใจพัฒนาตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้าดังเช่นในปัจจุบัน เปรียบเสมือนศูนย์รวมใจของคนทั้งตำบล และเมื่อกำหนดได้เสียชีวิตลง จึงได้ให้ความเชื่อถือและไว้วางใจต่อบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นลูกชายที่ถือว่าเป็นลูกไม่หล่นไม่ไกลต้น ดังคำให้สัมภาษณ์ดังนี้

“การทำงานก็จะเป็นหนึ่งเดียว สืบเนื่องจากอดีตท่านกำนันเก่าทำงานให้กับประชาชนไว้มาก เมื่อก่อนยังไม่มีอบต. เวลาเกิดน้ำท่วมต่างๆ กำนันก็จะควักเงินส่วนตัวมาซื้อท่อให้กับประชาชน ซื่ออะไรมาให้ ก็ทำให้เกิดความศรัทธา ทำมา 20 ปี ค่อยมามี อบต. ก็ทำกันมานานพอมาถึง อบต.ที่จะต้องลงเลือกตั้ง กำนันก็ไม่มีใครแข่ง พอดีผมก็เป็นลูกชายกำนันเก่าและได้รับความไว้วางใจให้มาดูแลผลประโยชน์ของประชาชน” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.: สัมภาษณ์ 26 มี.ค. 49)

สรุป ปัจจัยในการป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยกะปินี้ ประกอบด้วยการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล มีการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ที่ดี ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนและของ อบต. ผู้นำมีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความสามารถ และที่สำคัญคือ การมีความสามัคคีของคนในตำบล ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความเสียสละด้วยความเต็มใจ จนเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันจากกิจกรรมการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาต่างๆ ร่วมกัน ทำให้เกิดชุมชนที่พึ่งตนเองได้ มีความเข้มแข็ง และอบต.ก็บริหารงานด้วยความโปร่งใสสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี สามารถแสดงเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 4.9 ปัจจัยสำคัญของการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชนของ อบต.ห้วยกะปิ

ตอนที่ 4 สรุปกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตและปัจจัยสำคัญของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตจากกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง

1. สรุปกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เพื่อให้ทราบกระบวนการ/วิธีการ/ช่องทางในการที่ภาคประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะสามารถหาวิธีการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตได้โดยง่ายในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีวิธีการ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อชุมชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางของการพัฒนาตำบลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนในการได้รับผลของการพัฒนา ในแผนพัฒนา 3 ปีนั้นจะประกอบไปด้วยรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ที่สำคัญคือ การทำแผนพัฒนา 3 ปีจะต้องผ่านเวทีประชาคม

เวทีประชาคม จึงเป็นกลไกสำคัญที่เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าร่วมกับ อบต. ได้อย่างเป็นธรรมชาติ ทุก อบต. ต้องทำเวทีประชาคม เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง จึงสร้างกลไกประชาคมขึ้นมารองรับการทำงานต่างๆ ร่วมกับทาง อบต. โดยทำหน้าที่เป็นผู้แทนของชุมชนในการทำกิจกรรมต่างๆ แทนประชาชน

เวทีประชาคม ที่พบในงานวิจัยนี้มี 2 ระดับ คือ 1) การประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้าน จัดโดยชาวบ้านในหมู่บ้านนั้นๆ อาจจะมีประธานประชาคมหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดำเนินการประชุมเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้รับฟังข้อมูล ข่าวสาร แนวนโยบายต่างๆ จากเบื้องบน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมแก้ปัญหาต่างๆ ร่วมกัน และร่วมเสนอความต้องการพัฒนาเพื่อนำไปบรรจุไว้ใน

แผนพัฒนาสามปีของ อบต. เป็นต้น 2) การประชุมเวทีประชาคมตำบล ประกอบด้วยตัวแทนจากประชาคมหมู่บ้านที่ได้รับการคัดเลือกจากชาวบ้านให้เป็นตัวแทนในการร่วมคิด ตัดสินใจแทนประชาชนในการเสนอความต้องการพัฒนา และร่วมจัดลำดับความสำคัญของโครงการในการพัฒนาร่วมกับตัวแทนประชาคมจากหมู่บ้านอื่นในตำบลนั้น โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานดำเนินการประชุมเวทีประชาคมตำบล

จากการศึกษาภาคสนามผู้วิจัยพบว่า ถ้าประชาคมผู้เป็นผู้แทนภาคประชาชนที่มีความรับผิดชอบ เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง มีการคิด พิจารณา ตัดสินใจเรื่องต่างๆ โดยรักษาผลประโยชน์ของชุมชนเป็นที่ตั้ง ถือว่าเป็นตัวแทนภาคประชาชนที่เข้มแข็ง สามารถรวมตัวกันเพื่อบีบบังคับให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่ให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของประชาชนเป็นที่ตั้งต้องลาออกไป ดังเช่นกรณีนี้

“เมื่อก่อนที่ อบต. จะทำอะไรก็ทำ มีงบประมาณอะไรมาก็ทำ เรียกว่าไม่ถึงรากประชาชนก็เลยสร้างประชาคมมาบีบ อบต. ถ้าอบต. ทำไม่ถูกประชาคมบอกว่าไม่เอา ไม่ยอมเซ็น อบต. ก็ต้องยอม นายก อบต. คนก่อนต้องลาออกเพราะไม่เข้ากับประชาชน จะพันธุลูกเดียว ไม่ฟังเสียงข้างมาก” (วิชัย มนยฤทธิ์, ประธานประชาคมหมู่ 8: สัมภาษณ์ 4 มิ.ย. 49)

นอกจากนี้ ตัวแทนประชาคมยังมีหน้าที่พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการที่เสนอขึ้นมาจากแต่ละหมู่บ้านเพื่อนำมาบรรจุในแผนพัฒนาของ อบต. ดังนี้

“ใครจะทำโครงการอะไรมาก็จัดลำดับมาจากประชาคม ประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เป็นตัวกำหนดจากรากหญ้าขึ้นมาเลย สมมติว่าปีนี้ในหมู่บ้านหมู่ 12 ในปี 2550 เราจะทำโครงการอะไรบ้าง เขียนมาเลย 50 โครงการก็แล้วแต่ เอามาเข้าแผน 3 ปีไว้ และจัดลำดับแผนปีมาเลย 50 โครงการนั้น ว่าจะทำอะไรก่อน คนที่ลำดับให้ก็คือประชาคม ชาวบ้านเขาลำดับมาเลยตามที่เขาต้องการ แล้วทางผู้บริหารก็มาจัดทำเป็นโครงการ ออกไปสำรวจ เสนอข้อบัญญัติงบประมาณเข้าสภา ให้สภาพิจารณาทุกครั้ง ไม่ใช่ผู้บริหารเป็นผู้กำหนด ยกเว้นในอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากตรงนี้ ในการแปรญัตติงบประมาณ ก็จะเป็นขั้นตอนต่อมาของการที่ผู้บริหารนำเสนอสภา ที่นี้ถือว่าทำแบบเอาจริงเอาจัง เราใช้ประชาคมเป็นหลัก” (เกรียงศักดิ์ แสงศักดิ์, สมาชิก อบต. ตะพงหมู่ 12: สัมภาษณ์ 4 มิ.ย. 49)

อย่างไรก็ตามยังพบว่าในบาง อบต. ขาดการวางแผนการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีที่ดี ซึ่งจะส่งผลให้เวทีประชาคมขาดประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะส่งผลให้ไม่ได้ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังข้อมูลต่อไปนี้

“ถ้าเขามีหนังสือก่อน 7 วัน เราก็จะไปถามประชาคมว่า ในแผน 3 ปี ในหมู่ของเราต้องการจะทำอะไร ก็เขียนไป 1 2 3 4 5 จะทำ 10 เรื่องก็ได้ เขียนแล้วก็ส่งไปเข้าในแผน

ของ อบต. นี่หนังสือเข้ามา 3 โมงประชุม ผมก็จวกในที่ประชุม นายกบออกขอรับผิดชอบ
พอทำแผน 3 ปี ปรากฏว่า มีตัวแทนหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านไปทั้ง 2 ฝ่าย ผมก็เลยคิดเอา
ตอนนั้น ยกเมฆฉบับพลันไปตรงนั้น ก็แก้เฉพาะหน้า เพราะจะต้องผ่านสภา...แผนพัฒนา
ประจำปี อันไหนน่าจะมาก่อน ความเป็นจริงต้องทบทวน แต่หลังจากนั้นมาพออยู่ในแผน
แล้วก็ขึ้นอยู่กับว่า แต่ล่ะปีเราก็สะกิดสมาชิกอบต.ว่า ในแผนนี้มีนะ กระตุ้นให้ยกขึ้นมา
อาศัยตรงนั้น ต้องลัดขั้นตอน” (สว่าง เลาะลาเมาะ, ประชาคมหมู่ 7 อบต.พิมลราช:
สัมภาษณ์ 27 พ.ค. 49)

จะเห็นได้ว่า หมู่บ้านใดประชาคมให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วม ก็สามารถกระตุ้นเตือน
ให้สมาชิก อบต.ในหมู่บ้านของตนนำโครงการพัฒนาของหมู่บ้านของตนขึ้นมาเสนอไว้ในลำดับ
ต้นๆ

กระบวนการจัดทำแผนนี้มีความสำคัญอย่างมากเพราะต้องร่วมกันพิจารณาให้รอบด้าน
ทั้งในเรื่องความเหมาะสม ความจำเป็นก่อนหลัง ความเสมอภาค ความเป็นจริงในพื้นที่ ความ
เป็นไปได้ในการจัดทำ ดังนั้น ในการประชุมประชาคมตำบลเพื่อร่วมกันจัดลำดับความสำคัญของ
ตำบลจะต้องระวังความขัดแย้งระหว่างประชาคมหมู่บ้าน แต่หาก อบต.วางหลักการว่า จะต้อง
สร้างความเข้าใจและความตระหนักร่วมกันต่อปัญหาของตำบล มากกว่าการยึดหมู่บ้านของ
ตนเองเป็นสำคัญก็จะช่วยลดความขัดแย้งลงได้

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.

การทุจริตคอร์รัปชันจะได้รับการร้องเรียนการทุจริตมากที่สุด ในบรรดาเรื่องการร้องเรียน
ต่างๆ เนื่องจาก กิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. เกี่ยวข้องกับวงเงินงบประมาณค่อนข้างสูง
และเป็นกระบวนการที่ผู้ทุจริตสามารถหาช่องทาง/โอกาสทุจริตได้ทุกขั้นตอนตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มทำ
โครงการ เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.ผู้วิจัยพบว่า ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา
ประกวดราคา และวิธีพิเศษ นายก อบต.จะต้องแต่งตั้งตัวแทนชุมชนหรือประชาคมที่มีความรู้และ
ประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่จะซื้อจะจ้างครั้งนั้น ตามข้อเสนอขอของชุมชนหรือประชาคมในเขตพื้นที่
ดำเนินการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเปิดซอง กรรมการตรวจการจ้างด้วยอย่างน้อยคณะละ 2 คน
ซึ่งการร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกับทาง อบต. เป็นวิธีการป้องกันการทุจริตได้ทาง
หนึ่ง โดยคอยติดตาม ตรวจสอบการทำงานของผู้รับเหมาให้ถูกต้องตรงตามสเปคที่ตั้งไว้

“ก่อนที่จะเข้ามาเขาจะเฟ้นหาคนที่เข้ามาเป็นตัวแทน สามารถตรวจรับงานอะไรได้บ้าง
ตามความถนัดของเขาคอนนั้น คือ ผู้เสียสละตรงนี้ ต้องรู้ว่า เมื่อมีโครงการเกิดขึ้นในบ้าน

เรา เราก็ต้องไปดู และกล้าพูด กล้าติ ขอดูแบบกับเขาได้ถ้าเราไม่มี หรือไม่ก็ให้สมาชิก
 อบต. หรือผู้ใหญ่บ้านไปขอแบบมาให้ดูว่าสเปคเขามีอะไรบ้าง แล้วเราก็ดูตามนั้น อย่าง
 ถนนเส้นนี้ ลาดยางหนา 5 เซนติเมตร ผมเดินตามไปวัดดู ไปกับผู้ใหญ่บ้าน ผมจะเรียก
 มาด้วย เขาจะตรวจคู่กับผมอยู่ตลอด แต่ถ้าคนไม่เป็นงาน ไม่มีประสบการณ์ ไปเป็น
 กรรมการ ไปอยู่การตรวจการจ้างก็ยากหน่อยเพราะเขาไม่รู้ว่ ผลทดสอบ ทั้งดินลูกรัง หิน
 คลุก กระทั่งปูน สเปคมันเท่าไรก็ไม่รู้ ก็ลุยตามน้ำเขาไปตลอด” (นี่ ระดิงหิน, อดีต
 ผู้ใหญ่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 22 ธ.ค. 48)

ในกระบวนการนี้ ตัวแทนประชาคมบอกว่าไม่สามารถป้องกันการฉ้อราษฎร์ของบริษัทได้
 ทำได้แต่เพียงตรวจรับงานให้ตรงสเปคเท่านั้น ดังข้อมูลต่อไปนี้

“เราไม่รู้จะไปป้องกันกับเขาอย่างไร คือ บริษัทนี้เขาจะเอา เขาไม่มาบอกให้รู้หรือ เขาจะ
 เช็กเลยว่างานนี้ซื้อที่ราย งานนี้ซื้อที่ราย บริษัทที่ หนึ่งซื้อว่าอะไร แล้วพวกเขาในกลุ่มของ
 ตำบลนี้เคยซื้อ แต่ที่แปลกหน้าเขาไม่เข้ามาซื้อ ไม่มาท้าวทัก การตรวจรับงานเป็นการ
 ป้องกันที่ปลายเหตุ แต่ที่รัฐออกกฎหมายมาก็ถูกละ แต่ถ้าป้องกันจริงๆ นั้นเป็นไปได้ยาก
 ผมก็คิดว่าคงจะทั่วกัน ไปนอนคุยกับเพื่อนที่เป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่ที่อีกจังหวัด ก็เป็น
 เหมือนกันทั่วประเทศ” “ผมน่าจะกล้าเล่าเพราะเท่าที่รู้มามีประสบการณ์ตรงมาตลอด มีทั้ง
 พวกขู่ ไม่เซ็นรับ มีมือปืนด้วยนะ แต่ผมไม่กลัว” (นี่ ระดิงหิน, อดีตผู้ใหญ่บ้าน ม.7:
 สัมภาษณ์ 22 ธ.ค. 48)

แต่จากการสัมภาษณ์สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลตะพง กลับได้รับคำตอบว่า

“การทุจริตนี้ไม่ใช่ว่าจะทำกันได้ง่ายๆ เพราะมีกระบวนการติดตาม ยาก อย่างเช่น
 สมัยก่อน จะทำลูกรังซักรเส้น ชาวบ้านก็ว่าแล้ว ได้หัวคิวกัน สมัยก่อนพวกผู้ใหญ่ก็ไม่มีคน
 ลง สมัยก่อนเขาก็จะมีหัวคิวให้ แต่เดี๋ยวนี้อันนี้ไม่ได้แล้ว

อย่างโครงการแต่ละโครงการที่ทำในหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน อบต. สมาชิกอบต.ไม่ได้ถือเงินลงไป
 จ้างเขาทำ คือต้องมีกระบวนการตรวจสอบเปิดของ สมาชิกอบต.จะแจ้งคณะกรรมการใน
 หมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน มีการเปิดของที่อำเภอด้วย เพื่อความโปร่งใส บริษัทไหนได้ก็มีการ
 ประมูลการทำโดยมาเซ็นสัญญาให้เรียบร้อยก่อนดำเนินการทำคอนกรีต ทำลูกรัง เสร็จ
 แล้วเป็นการตีเช็คออกไปจาก อบต. มีสมาชิก กำหนดผู้ใหญ่บ้านก็มีส่วนร่วม ประชาคม
 และกัคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบ เขาก็มีฝ่ายตรวจสอบ มีคณะกรรมการ
 ตรวจสอบจากประชาคมหมู่บ้าน เข้ามาวัดความสูง ความกว้างว่าได้ไหม ปูนได้ตาม
 สเปคใหม่ รู้สึกว่ามันยากกว่าเก่า เดี๋ยวนี้อันนี้คือ ละเอียดมาก เรามีส่วนร่วมกันทั้งหมด ตั้งแต่
 ประชาคม และกัมาคณะกรรมการหมู่บ้าน และประธานประชาคม ทั้งหมด สมาชิก
 ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านนี้รู้สึกว่าเป็นเจ้าของโครงการ เป็นเจ้าของพื้นที่ ไม่ใช่ว่าอยู่ๆ เรา
 จะเอาบริษัทไหนก็ได้ กระบวนการติดประกาศก่อน และกัยื่นซองเข้ามากรัาย ยื่นซองแข่ง

กัน ติดประกาศตาม อบต.ว่าเรามีโครงการนี้ เขาก็มายื่นซอง มาแล้วเราก็เปิดซองที่อำเภอ ก็จะมีคนจากอบต.ไป เช่น รองนายก ในแต่ละหมู่บ้านที่มีโครงการเข้าเขาก็จะส่งตัวแทนเข้าไปเปิดซองที่อำเภอ (ปราโมทย์ เจริญสุข ส.อบต.ม.7 ต.ตะพง: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

แต่ในส่วนอบต.ที่ผู้นำหรือนายก อบต.มีความเข้มแข็ง สามารถก่อประโยชน์เพิ่มขึ้นให้กับทาง อบต.ได้ โดยการไม่รับเปอร์เซ็นต์จากผู้รับเหมา ผู้รับเหมาจึงเพิ่มความยาวของถนนให้ ทำให้งานได้มากกว่าสเปคที่ตั้งไว้ เป็นการป้องกันการทุจริตได้ตั้งแต่ต้นทาง ดังข้อมูลต่อไปนี้

“เวลาเราทำโครงการต่างๆ จะให้ผู้รับเหมาทำงานเกินกว่าที่จ้างเหมา คือ ถ้าจะมีการเอาค่าใช้จ่ายอะไรมาให้ก็จะไม่เอา จะให้ทำงานหรือให้งานคุ้มค่าเงินมากที่สุด แล้วส่วนตัวเองก็มีบริษัท ก็เสียภาษีตามระบบ คือ ไม่เอาเปรียบ” (ทวี ฮั่วรุ่งเรือง, รักษาการณปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล: สัมภาษณ์ 4 เม.ย. 49)

“บางที่สตง.มาตรวจดูว่า ทำไมงานจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้น เช่น ถนน จัดจ้างไว้ 500 เมตร แต่มันยาวถึง 530 เมตร คือจะยาวเกินแบบแปลน ความหนาไม่ต้องห่วง เราทำด้วยคุณภาพที่เราเลือก” (จักรวาล ตั้งประกอบ, นายก อบต.ห้วยกะปิ: สัมภาษณ์ 20 มี.ค. 49)

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา

การที่จะป้องกันการทุจริตใน อบต.ได้นั้น ประชาชนต้องเข้ามาดูเห็นการทำงานของ อบต. ว่า อบต.มีกระบวนการทำงานกันอย่างไร การเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนากับทาง อบต. เป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับทาง อบต. เพื่อเข้ามาดูเห็นการทำงานของ อบต. ซึ่งกิจกรรมที่พบในพื้นที่ คือ การที่ประชาชน ผู้แทนกลุ่มองค์กร ผู้นำชุมชน เข้า ร่วมกิจกรรมการพัฒนาตำบล ร่วมกิจกรรมอบต.สัญจรหรือ อบต.พบประชาชน กิจกรรมงานประเพณีสำคัญที่ทาง อบต. เป็นเจ้าภาพจัดขึ้น โดยผู้วิจัยนำเสนอตัวอย่างกิจกรรมที่พบในพื้นที่เป็นภาพรวมของทั้ง 3 อบต. อาทิ ร่วมกิจกรรมวันพัฒนาตำบล ร่วมกิจกรรมงานวิงเท็ดพระเกียรติ 5 ธันวาคม งานฉลองครองราชย์ 60 ปี การแข่งขันกีฬาประจำตำบล งานทอดกฐินของตำบลที่เวียนทอดกันปีละครั้งในวัดที่อยู่ในตำบล โครงการเข้าค่ายคุณธรรม โครงการครอบครัวตัวอย่าง โครงการ อสม.น้อย งานวันผู้สูงอายุ การตั้งด่านตรวจแอลกอฮอล์ในช่วงงานเทศกาลสงกรานต์ งานประเพณีก่อเจดีย์ทรายของจังหวัด การจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ร่วมกิจกรรม อสม. อปพร. กลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ ฯลฯ ร่วมอบรม ศึกษาดูงาน ตามโครงการที่ทาง อบต.จัดให้ และตามความต้องการของชุมชนโดยมีวิทยากร นักวิชาการจากภายนอกมาให้ความรู้ การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติ อบต. ตลอดจนเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานของ อบต. เช่น การ

เขียนคำร้องแจ้งความเดือดร้อนของประชาชนในการให้ไปฉีดพ่นยากันยุงที่หมู่บ้าน การมาเสียภาษี เป็นต้น

การจัดกิจกรรมเหล่านี้ เป็นภารกิจหน้าที่ของ อบต.ที่จะต้องให้ข้อมูล ข่าวสาร แก่ประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ก่อให้เกิดสัมพันธภาพอันดีต่อกันระหว่าง อบต.กับประชาชน

การขอรับการสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาจาก อบต.

การขอรับการสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาจาก อบต. เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ประชาชนกลุ่มองค์กรต่างๆ จะเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับ อบต. ตัวแทนกลุ่มจะต้องเข้ามาเสนอโครงการฯ เป็นการสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยกับคนใน อบต. และต้องมีการติดตามผลว่า โครงการได้รับการสนับสนุนหรือไม่ แล้ว อบต.ใช้เงินงบประมาณไปในส่วนใดบ้าง สนับสนุนกลุ่มใดบ้าง เป็นการเข้ามาสอดส่องการทำงานของ อบต. ถือว่าเป็นการป้องกันการทุจริตได้ทางหนึ่งแบบกัลยาณมิตร

จากการศึกษาในพื้นที่ 3 อบต. พบว่า มี 3 แนวทางในการมีส่วนร่วม คือ

(1) อบต.เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนา เห็นความสำคัญของชุมชน จึงการเปิดโอกาสให้ชุมชนเสนอโครงการพัฒนาชุมชนของตนเองเข้ามาขอการสนับสนุนจากทาง อบต. เช่น อบต. เห็นความสำคัญของตลาดที่ได้จ่ายภาษีเป็นประจำทุกปี จึงให้คนในตลาดได้แสดงความคิดเห็นในการพัฒนาตลาดของตนเอง

“กลุ่มกรรมการตลาดกลางมีด้วยกัน 300 กว่าคน เราตั้งตัวแทนขึ้นมา 15 คน ดูว่าในตลาดควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง เราต้องการพัฒนาส่วนไหน เสนอกับฝ่ายบริหาร ก็ได้รับการสนับสนุนจากอบต.เป็นอย่างดี” (สุขศรี สวัสดิ์สัน, แกนนำกลุ่มตลาดกลาง: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

และจากการนี้ส่งผลให้ชุมชนเกิดความพึงพอใจ และสามารถส่งเข้าประกวดตลาดกลางดีเด่น ได้รางวัลที่ 2 ของภาคตะวันออก

นอกจากนี้ อบต.ยังให้การสนับสนุนงบประมาณแก่ กลุ่มองค์กร ชุมชนต่างๆ เช่น ชมรมแอโรบิค อสม. อบพร. กลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ ให้ดูแลบริหารงบประมาณกันเองภายในกลุ่ม และอบต.ยังมีการจัดการอบรม พาไปศึกษาดูงาน ตามโครงการที่ทาง อบต.จัด โดยมีวิทยากร นักวิชาการข้างนอกมาให้ความรู้อีกด้วย กรณีเช่นนี้ผู้วิจัยพบในทั้ง 3 อบต.

(2) คนในชุมชนรวมกลุ่มกันทำโครงการขอรับการสนับสนุนจากทาง อบต. เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน เป็นไปอย่างเข้มแข็ง ยั่งยืน เนื่องจากคนในชุมชนเห็นความสำคัญของการรวมกลุ่มกันทำประโยชน์ และเกิดพลังในการต่อรองในผลประโยชน์กับ อบต.

“กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ของเราตั้งขึ้นเมื่อปี 2547 กลุ่มแม่บ้านไปดูงานมาที่สุพรรณบุรี ประชุมกันมาหลายคน ตอนแรก 131 คน ตอนนี้นำเพิ่มไปเรื่อย เดือนละคนสองคน เด็กเป็น

ส่วนใหญ่ให้เขารู้จักออม พ่อแม่ต้องฝากขั้นต่ำ 50 บาท ส่วนใหญ่ก็ 100 บาท วันที่ 1 ของทุกเดือนผมจะไปนั่งที่ศาลา ผมทำโครงการเสนอขอเข้าไปที่ อบต. อบต.ไม่ได้ให้ทุก หมู่ ดูว่าหมู่ไหนเข้มแข็ง เขาดูตั้งแต่ผู้บริหารลงมา เรามีสัจจะในการคืนเงินกู้ของทาง อบต. ที่ออกให้กู้โดยไม่คิดดอกเบี้ย ทำให้ไม่เกิดปัญหา” (นุ พลศิริชช, แกนนำกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ อบต.แห่งที่ 2: สัมภาษณ์ 8 มิ.ย. 49)

(3) การริเริ่มร่วมกันระหว่าง ภูมิปัญญาท้องถิ่น กลุ่มองค์กร และหน่วยราชการต่างๆ ร่วมใจกันจัดทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของตำบล ตัวอย่างเช่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ข้าราชการ เกษียณ ร่วมกับ กลุ่มองค์กร และชักชวน อบต. ร่วมจัดทำโครงการพัฒนาสังคมของตำบลให้เอื้อต่อการเป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ โดยการจัดทำฐานข้อมูลความรู้ของชุมชนที่ศาลาประชาคมของ หมู่บ้าน มีศูนย์สารสนเทศเพื่อการพัฒนา ทำให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เป็นการพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชน การร่วมมือกันของหน่วยงานต่างๆ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในตำบลที่เหมาะสมแก่การท่องเที่ยว ทำให้ตำบลได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ เช่น ททท. ทำให้เกิดการพัฒนาเป็นไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้งหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น พัฒนาการ ป่าไม้ ให้การสนับสนุน สร้างเสริมศักยภาพของคนในชุมชน ทำให้คนในชุมชนมีความรู้ ความสามารถ สภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนดีขึ้น

จะเห็นได้ว่า การริเริ่มโครงการนั้นสามารถเริ่มได้ทั้งโดยทาง อบต.เอง ทางชุมชนเป็นคนเริ่ม และการร่วมมือกันทำโครงการต่างๆ ไปพร้อมๆ กัน

กิจกรรมการประเมินผล และตรวจสอบการทำงานของ อบต.

กระบวนการประเมินผล และตรวจสอบการทำงานของ อบต.เป็นกระบวนการหนึ่งที่ป้องกันการทุจริตได้ ในกรณีนี้ สมาชิกอบต.ก็เป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญเช่นกัน ดังข้อมูลต่อไปนี้

“ในส่วนของ การตรวจสอบนี้ มันเป็นกระบวนการในสภาอยู่แล้ว เราจะมีสมาชิกฝ่ายตรวจสอบ เขาก็มีการตรวจสอบอยู่แล้ว คือประชาชนเขาไม่เข้าใจอะไรเลยเขาก็จะไปปรึกษาสมาชิกแต่ละหมู่ และก็สอบถามข้อมูลจากเรา แล้วเราก็เป็นคนถ่ายทอดอีกที่อาจจะมาคุยกับนายกโดยตรงเลย ก็จะเป็นอย่างนี้” (ปราโมทย์ เจริญสุข, ส.อบต.ม.6 ตะพง: สัมภาษณ์ 26 ธ.ค. 48)

“ว่างๆ ผมก็ชวนประชาคมลงไปดูการก่อสร้างงานต่างๆ ที่มีในตำบล เราจะเห็นกระบวนการทำของเขาว่าได้ตามสเปคหรือไม่” (ธีรธร ประไพ, ส.อบต.ม.2 ห้วยกะปิ: สัมภาษณ์ 6 เม.ย. 49)

หากพบความไม่ชอบมาพากลก็กล้าพูด ไม่ยอมรับ และหาทางจัดการให้ได้งานคุณภาพ และแนะนำกรรมการตรวจรับไม่ให้เซ็นรับงานจนกว่าจะทำได้ตรงตามสเปค ดังที่สมาชิกท่านหนึ่งได้กล่าวกับนายกช่างของ อบต.ว่า

“ช่วง ประสิทธิภาพการทำงานมีเท่านี้หรือ คุณจบอะไรมา คุณก็รู้ว่าการอัดชั้นดินไม่แน่น ตั้งแต่ชั้นดินลงมา ชั้นลูกรัง หินคลุก ยาง ทุกอย่างคุณต้องมีผลทดสอบทั้งหมด แต่คุณไม่ทำกันเลย อาทิตย์หนึ่งคุณไปดูงานครั้งหนึ่ง เขามีให้ดูงานทุกวัน 7 วันสรุปให้คณะกรรมการบริหารดูทีหนึ่ง แต่คุณไม่ทำกัน...เขาว่าเดี๋ยวเขาจะแก้ไข ไม่ต้องแก้ไขสิ่งที่แล้วให้แล้วไป ให้ปรับปรุงขึ้นมา แต่งานต่อๆ ไปอย่าให้เป็นอย่างนี้อีก” (เขมชาติ อร่ามศรี, สมาชิก อบต.ม.6 พิมลราช: สัมภาษณ์ 20 พ.ค. 49)

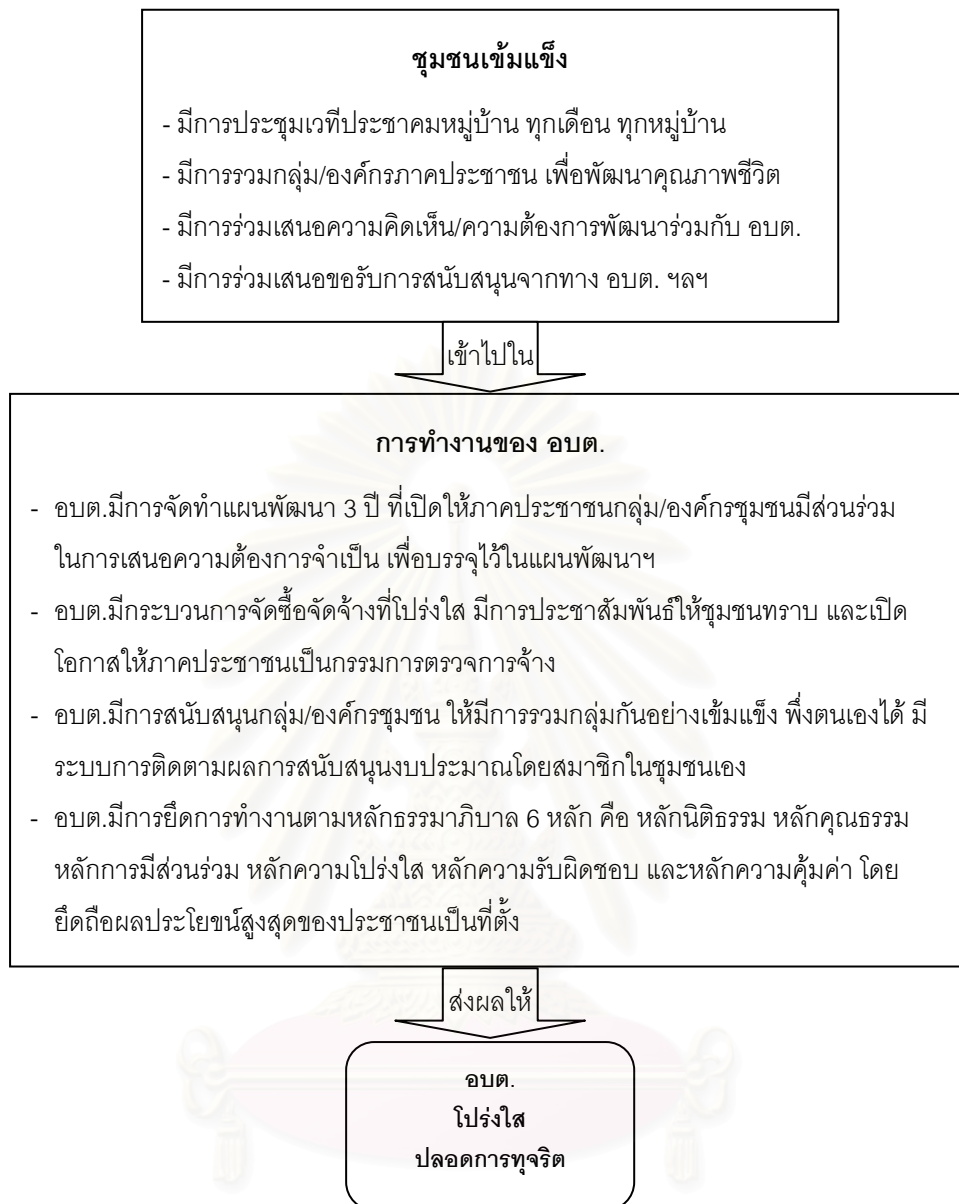
“พวกที่เขาโกงกินตรงนี้ ผมไม่ว่าเขา มันอยู่ในมุมมองคนละด้าน ถ้าพี่อยู่ฝ่ายปลัด พี่ต้องทำ เพราะพี่ไม่มีตรงนี้ไปส่งให้นาย ศักยภาพของพี่ที่จะแฉอำนาจ ผมไม่โทษว่าเขาผิด ถ้าผมอยู่ตรงนั้นผมก็ต้องทำ เพื่ออำนาจหน้าที่ ความสามารถ เพื่อให้ชีวิตราชการเจริญก้าวหน้า รุ่งเรือง หลังจากที่เรามาตรงนี้เสร็จ เรากลัวอะไร เพราะเราทำได้ ผมไม่ว่าเขา แต่หน้าที่ผมๆ อยู่ตรงนี้ผมต้องค้ำ แต่ผมไม่ทำร้ายขนาดต้องออกจากราชการ แต่ต้องทำให้เขาหยุด และมองคุณค่าของพวกบ้านนอกอย่างเราว่ามีคุณค่า รู้ทันเขา” (เขมชาติ อร่ามศรี, สมาชิก อบต.ม.6 พิมลราช: สัมภาษณ์ 20 พ.ค. 49)

จะเห็นได้ว่า ผู้ที่รู้กระบวนการทุจริตในเชิงลึกก็คือคนที่อยู่ใน อบต. นั่นก็คือ สมาชิก อบต. ที่เป็นตัวแทนของประชาชน แต่ขึ้นอยู่กับว่า สมาชิกอบต.จะมีวิธีจัดการกับกระบวนการทุจริตอย่างไร ถ้าสมาชิก ยินยอม ยอมทนให้เกิดการทุจริต หรือเข้าพวกกับฝ่ายทุจริตเสียเอง ก็คงยากที่จะทำให้การทุจริตลดลงได้

สรุป การป้องกันการทุจริต เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั้งภาคประชาชน ตัว อบต.เอง และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะต้องให้ความสนใจที่จะป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้น หรือถ้าในพื้นที่ที่มีการทุจริตมากก็ให้มีการทุจริตลดลง จุดหมายที่สำคัญของการพัฒนาก็คือ การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนในตำบล ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีสันติสุข

การวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแสดงเป็นภาพได้ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพที่ 4.10 กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล

2. สรุปปัจจัยสำคัญของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตจากกรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่ 1-3

จากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ สังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนา 3 ปีขององค์การบริหารส่วนตำบล แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล วารสารขององค์การบริหารส่วนตำบล เว็บไซต์ของ องค์การบริหารส่วนตำบล และจากกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง สามารถสรุป ปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตจาก 3 ตำบลได้ 8 ปัจจัย คือ

1. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา
2. การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์การทำงานของ อบต.
3. การสร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้
4. การสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับบทบาทของตน อบต. ผู้ใหญ่บ้าน
5. ความรัก ความสามัคคีกันของคนในตำบล
6. ความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของคนในตำบล
7. การมีผู้นำชุมชน เป็นคนเก่ง เป็นคนดี มีคุณธรรม
8. ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน

สรุปปัจจัยสำคัญของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตจากกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง มีดังนี้

ปัจจัยด้านกระบวนการ

1. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา
2. การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์การทำงานของ อบต.
3. การสร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้
4. การสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับบทบาทของตน อบต. ผู้ใหญ่บ้าน

ปัจจัยด้านประชาชน

1. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา
2. การมีความรู้ ความเข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับบทบาทของตน อบต. ผู้ใหญ่บ้าน
3. การมีความรัก ความสามัคคีกันของคนในตำบล
4. ความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของนายก อบต. และประชาคม

ปัจจัยด้าน อบต.

1. การมีผู้นำชุมชน เป็นคนเก่ง เป็นคนดี มีคุณธรรม
2. การมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน
3. การมีความรัก ความสามัคคีกันของสมาชิก อบต.
4. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมกับ อบต.อย่างแท้จริง

ปัจจัยสนับสนุน

การให้การสนับสนุนการทำงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น พัฒนาการอำเภอ สมาชิกสภาจังหวัด ครูในพื้นที่ ทพท. เป็นต้น

1. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการสร้างความโปร่งใสให้แก่ทาง อบต. และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการต่างๆ ในการดำเนินงานของ อบต. จะเป็นการป้องกันมิให้คนที่คิดจะทำการทุจริตกระทำการได้โดยง่าย การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญและมีผลต่อการป้องกันการทุจริตได้แก่ การมีส่วนร่วมการประชุมในเวทีการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล การร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปี ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมเสนอความต้องการ/โครงการพัฒนา การร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ ร่วมกำหนดราคากลาง ร่วมเป็นกรรมการเปิดซอง ร่วมเป็นกรรมการตรวจรับงาน การร่วมดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน โดยมี อบต. และหน่วยงานอื่นๆ ร่วมสนับสนุน ตลอดจนการร่วมประเมินผล และตรวจสอบการทำงาน ของ อบต.

2. การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับการทำงานของ อบต. ผ่านตัวบุคคล เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อสม. ส.อบต. ผ่านสื่อและเทคโนโลยีที่เหมาะสม เช่น หอกระจายข่าว แผ่นพับ รถประชาสัมพันธ์ ฯลฯ โดยมีหลักการประชาสัมพันธ์ที่ดี เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชน ผู้ใหญ่บ้าน และเป็นการประชาสัมพันธ์การทำงาน ของ อบต.ตามหลักความโปร่งใส มีส่วนร่วม

3. การสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชนในบทบาทของตน และบทบาทหน้าที่ของ อบต. ผ่านการอบรมผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน อสม. จากนั้นผู้นำชุมชนช่วยสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนต่อไป

4. การเป็นผู้มีความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของคนในตำบล ในวิทยาการสมัยใหม่ เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพชีวิต การเมืองการปกครอง โดยการเข้าร่วมการอบรม สัมมนา การศึกษาดูงานตามที่หน่วยงาน/องค์กรต่างๆ จัดขึ้น และการเข้าร่วมประชุมต่างๆ ก็ทำให้เกิดการเรียนรู้ต่างๆ ร่วมกัน เช่น นายกองดีการบริหารส่วนตำบลใฝ่เรียนใฝ่รู้ มีการเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านประสบการณ์การทำงาน เรียน กศน.เพื่อเทียบวุฒิ และเผยแพร่ความรู้ผ่านการเป็นวิทยากรบรรยายตามที่ประชุม สัมมนา และให้ความรู้แก่ประชาคมในตำบลด้วยตนเองอย่างสม่ำเสมอ และประชาคมแกนนำกลุ่ม/องค์กรในชุมชนและภูมิปัญญา มีความใฝ่เรียนใฝ่รู้ โดยการเข้าร่วมการอบรม สัมมนาที่ทางหน่วยงานต่างๆ จัดขึ้น เพื่อนำความรู้ที่ได้มาถ่ายทอดให้แก่สมาชิกต่อไป

5. **การสร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้** เป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ สร้างประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เป็นการศึกษิตตามอัธยาศัยที่จะเกิดขึ้นในชุมชนต่อไป และเกิดการเรียนรู้ที่จะเข้ามาช่วยป้องกันการทุจริตหรือร่วมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในตำบลต่อไป กิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การมีเวทีประชุมประชาคมหมู่บ้านทุกเดือน ในช่วงเวลาที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละชุมชน การจัดแหล่งเรียนรู้ในชุมชน เช่น ศูนย์สารสนเทศประจำตำบล การอบรม ศึกษาดูงาน เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันผ่านการทำงานกิจกรรม/โครงการพัฒนา/การแก้ปัญหาของชุมชนร่วมกัน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ ดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินร่วมกัน เป็นต้น

6. **การมีผู้นำชุมชน เป็นคนเก่ง เป็นคนดี มีคุณธรรม** การที่ประชาชนรู้จักเลือกสรรคนดี มีคุณธรรม เข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารงบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชน ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตได้ตั้งแต่ต้นทาง คุณสมบัติที่สำคัญของผู้นำชุมชน ได้แก่ 1) มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความสามารถ ทำให้ตำบลพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว 2) มีคุณธรรม เสียสละ โอบอ้อมอารี ทำให้ประชาชนรักและศรัทธา 3) มีความมุ่งมั่นในการทำงาน ทำให้งานต่างๆ ประสบความสำเร็จ 4) สามารถประสานต่อเรื่องต่างๆ ได้ ทำให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ 5) มีความเป็นกันเอง ทำให้เข้ากับประชาชนง่ายและประชาชนกล้าที่จะพบปะพูดคุย

7. **การมีความรัก ความสามัคคีกันของคนในตำบล** ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาร่วมกับ อบต. คือ การที่ประชาชนมีความรัก ผูกพันกับท้องถิ่น ทำให้มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาตำบลร่วมกันอย่างเอื้ออาทรต่อกัน และประชาชนเห็นประโยชน์ส่วนรวมจึงสามัคคีกัน ร่วมกันพัฒนาตำบลให้เจริญก้าวหน้า และสร้างให้ อบต. ไปรุ่งโรจน์ต่อไป

8. **การมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน** เป็นปัจจัยที่สำคัญในการป้องกันการทุจริตอย่างมากเนื่องจากการทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ ตามกฎหมายอย่างมีความชอบธรรม ได้แก่ 1) การที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหาร กล้าพูดความจริง รู้ทันกลโกง ทำให้สามารถป้องกันการทุจริตได้ 2) ประชาคม ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทำให้ได้งานที่ตรงตามมาตรฐาน

ปัจจัยสำคัญของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 3 แห่ง สามารถแสดงเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 4.11 สรุปปัจจัยสำคัญของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตใน อบต.

การวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ด้วยทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม (Structural Functionalism)

การวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ด้วยทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยมนี้ เป็นการวิเคราะห์การกระทำของคนในสังคม (Social actor) ว่าแต่ละคนได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลได้เต็มที่หรือไม่ อย่างไร ซึ่งพาร์สันส์ กล่าวว่า การที่สังคมปรับตัวให้เข้าสู่ดุลยภาพ (Equilibriums) นั้น คนในสังคมมีความจำเป็นต้องทำหน้าที่อันเกี่ยวเนื่องกัน (Functional imperative) 4 ประการ ได้แก่

1) Goal attainment เป็นการทำหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายในองค์การบริหารส่วนตำบล

2) Adaptation เป็นการวิเคราะห์ว่าแต่ละคนนั้นได้มีการปรับตัวกันอย่างไรบ้างเพื่อให้ผู้ที่คิดจะทำการทุจริต กระทำการได้ยากขึ้น

3) Integration เป็นการวิเคราะห์การกระทำของคนในสังคมเพื่อสร้างความเห็นพ้องต้องกัน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อป้องกันการทุจริต

4) Latency เป็นการวิเคราะห์ถึงการกระทำของคนในการขจัดความขัดแย้ง การสร้างค่านิยมที่ดีร่วมกัน

กิจกรรมเพื่อการป้องกันการทุจริตในแต่ละอบต. มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับคนในสังคม และสภาพบริบท มีรายละเอียดดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลพิมลราช

จากข้อมูลคำให้สัมภาษณ์ของคนในชุมชน เช่น สมาชิก อบต. ประชาคมหมู่บ้าน แกนนำ กลุ่มองค์กรชุมชน ที่กล่าวถึงกรณีการก่อสร้างถนนของหมู่ 5 และลานกีฬาของหมู่ 8 ที่ไม่ได้มาตรฐาน การรับคนในพื้นที่ไปกินเลี้ยง เช่น “นายช่างโยธา คุณก็รู้ว่าการอัดชั้นดินมันไม่แน่น ทุกอย่างคุณต้องมีผลทดสอบทั้งหมด เขามีให้ดูงานทุกวัน 7 วันสรุปให้คณะกรรมการบริหารดูทีหนึ่ง แต่คุณไม่ทำกัน...ลานกีฬาหมู่ 8 ฝ่ายบริหารไปดูทุกครั้งใส่แว่น แต่เที่ยวนี้คงไม่ได้ใส่ เพราะไฟนะลมพัดหน่อยก็โคลนหมดแล้ว ยางทรุดลงไปมากกว่าพื้นปูนอีก” “ที่นี้ผู้รับเหมาทุกที่เขาคงสนิทกันกับทางนายก เข้าฝ่ายบริหาร ปลัดด้วย ทางอบต.มีงานอะไร บอกเถอะ มีการรับไปกินกันบ่อย” กรณีเหล่านี้ สันนิษฐานได้ว่า ลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในอบต.แห่งนี้ เข้าข่ายของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนที่ว่า “สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้ผลเสียส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม” และการไม่กระทำตามหน้าที่ แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การจัดซื้อประมูล การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น สินบนมูลค่าสูง (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549)

ผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สมาชิก อบต.ม.6 ประกอบกับลักษณะการทุจริตที่ตระกูลมีชัย ได้ทำการวิจัย เรื่อง การฉ้อในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า, 2548) โดยข้อมูลจากสมาชิก อบต.ม.6 กล่าวว่า ตัวการสำคัญในการนี้มี 3 คน คือ นายกษ ปลัดฯ และหัวหน้าส่วนการคลัง ส่วนนายช่าง ตามธรรมเนียมจะได้รับสินบนร้อยละ 1 ของงบประมาณโครงการนั้นๆ ซึ่งเป็นข้อมูลที่สอดคล้องกัน

การกระทำดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า การกระทำของนายช่างโยธา นายก อบต. ปลัด อบต. ที่ไม่เอาจริงเอาจังกับการตรวจสอบคุณภาพงานให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด เป็นกรบกพร่องต่อหน้าที่ (Dysfunction) ดังข้อมูลที่สมาชิก อบต.หมู่ 6 ให้ข้อมูลว่า สำหรับสมาชิก อบต.และประชาคมในหมู่ที่มีโครงการไปลงนั้นก็ไม่ได้ให้ความเอาใจใส่ในการตรวจสอบก็ถือว่าเป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ (Dysfunction) เช่นกัน

จากเป้าหมายของการป้องกันการทุจริต (Goal attainment) ประชาคมหมู่บ้านได้มีการปรับตัว (Adaptation) เพื่อให้ผู้ที่คิดจะทำการทุจริต กระทำการได้ยากขึ้นโดยการไม่ยินยอมเซ็นรับงานที่ไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ และสมาชิก อบต.หมู่ 6 ก็เป็นผู้หนึ่งที่ทำหน้าที่ (Function) ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหารของ อบต. แม้ว่าแกนนำกลุ่มแอโรบิคจะเคยคิดรวมตัวกันเพื่อการป้องกันการทุจริต (Integration) แต่ยังคงมีความเกรงกลัวต่อผู้มีอิทธิพล ดังคำสัมภาษณ์ของแกนนำกลุ่มแอโรบิค “เราไม่ได้นั่งนอนใจว่าเราก็ตรวจสอบ มันไม่ใช่ที่เรามารวมตัวกันแล้วจะสำเร็จ แค่เขาพูดชกคำสองคำ กลุ่มก็สลาย เราก็เลยไม่ยอม” และกรณีของประชาคมหมู่ 7 (อดีต

ผู้ใหญ่บ้าน และประชาคมสว่าง) ที่รวมตัวกันเข้มแข็งป้องกันทุจริตในหมู่บ้านได้ ซึ่งการรวมกลุ่มกันดังกล่าวนี้ เป็นการรวมกันเฉพาะกลุ่มและเฉพาะหมู่บ้าน ทำให้ไม่มีพลังอำนาจเพียงพอที่จะกระทำการป้องกันได้ แต่หากทั้งตำบลรวมตัวกันเพื่อป้องกันการทุจริตแล้ว ก็จะทำให้เกิดกลไกในการสร้างความรู้ ความตระหนัก การปลูกฝัง(Latency) ในเรื่องการรักษาดมประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้งแก่คนในตำบลเกี่ยวกับการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมมิให้ไปตกอยู่ในมือของคนบางกลุ่มที่ทำการทุจริต ให้รู้จักเลือกคนดีมีความซื่อสัตย์ จริงใจที่จะพัฒนาชุมชนให้เจริญก้าวหน้าโดยไม่หวังอามิสสินจ้างหรือไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง

สถาบันการศึกษา ถือว่าเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ขัดเกลาทางสังคม (Socialization) เพื่อจัดสรรคนเข้าไปในโครงสร้างบทบาทของสังคม ดังที่ทาลคอตต์ พาร์สัน (Talcott Parsons) กล่าวว่า การศึกษายังต้องทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรมนุษย์เข้าไปในโครงสร้างบทบาทของสังคม (ชนิตา รัชพลเมือง, 2534) และอีมิล เดอร์ไคม์ (Emile Durkheim) ได้กล่าวไว้เช่นกันว่า การจัดการศึกษาต้องมีการวางแผนโดยการทำ ความเข้าใจสภาพสังคม อุดมการณ์ของสังคม เพื่อได้ตระหนักและเข้าใจว่าการจัดการศึกษาเพื่อสังคมใด รูปแบบการศึกษาจึงมีส่วนสัมพันธ์กับรูปแบบสังคม เพื่อให้สมาชิกใหม่ไปทำหน้าที่ตามตามที่สังคมคาดหวัง ทำให้สังคมมีความต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ นั่นคือ การพัฒนาบุคคลให้เป็นคนดีมีจริยธรรม มีค่านิยมร่วมของสังคม เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว แต่ระบบการสร้างความรู้ ความตระหนัก การปลูกฝัง(Latency)ในเรื่องการรักษาดมประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้งแก่คนในท้องถิ่นแห่งนี้ ในภาคส่วนของการศึกษาในระบบที่มีอยู่ในชุมชน ก็มีอาจขัดทานกระแสโลกาภิวัตน์ กระแสวัตถุนิยมได้ เนื่องจากสื่อมวลชนในปัจจุบันมีส่วนทำให้ค่านิยมในสังคมมีแต่ความฟุ้งเฟ้อ แข่งขันกันทำมาหากิน สถาบันครอบครัวในปัจจุบัน จึงมีความบกพร่องต่อการทำหน้าที่ (Dysfunction) ในการอบรมเลี้ยงดูลูกหลาน มอบภาระนี้ให้ทางโรงเรียนรับผิดชอบแต่เพียงลำพัง ทำให้การทำงานของครูเป็นภาระที่หนักอึ้ง

“ครอบครัวทุกวันนี้ยิ่งเป็นครอบครัวที่มองการทำมาหากิน อาชีพของตัวเองว่าเป็นสิ่งจำเป็น สัมที่ จะกล่อมเกลาคเด็ก บางคนออกจากบ้านไปก่อนที่ลูกจะตื่น กลับมาลูกก็หลับไปแล้ว ความใกล้ชิดมันน้อยลงไป...ชุมชนที่เป็นชุมชนที่ผสมผสาน มาจากทุกสารทิศมารวมกันในหมู่บ้าน มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกกันก็มี กลุ่มใต้ก็มี กลุ่มอีสานก็มี และลูกหลานส่งมาโรงเรียนก็มาจากที่หลากหลายกัน เดิมทีเดียวที่ตรงนี้ปกครองง่าย เพราะเป็นลูกหลาน พี่ป้าน้ำอา ทุกวันนี้ปกครองกันยากขึ้นเพราะมาจากหลากหลายชุมชน หลากหลายสถานที่ หลากหลายวัฒนธรรมที่ถูกปลูกฝังมา และก็มารวมกัน และหล่อหลอมให้ไปในทางเดียวกันก็ยาก” (ครูสุรินทร์ ระวังหิน: สัมภาษณ์ 26 พ.ค. 49)

ดังนั้น ครูผู้ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการพัฒนาผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ จะต้องทำหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นร่วมกับสภาพปัญหาของท้องถิ่นด้วย ดังที่ได้กำหนดไว้ในภาระงาน (Job

descriptions) ของครูว่าจะต้องเข้าไปร่วมในการพัฒนากับชุมชน แต่การศึกษาในระบบยังเป็นการศึกษาที่จัดการเรียนการสอนแยกตัวจากปัญหาของชุมชน ยังทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ (Dysfunction) และครูก็ไม่ต้องการไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ใน อบต. ด้วยเกรงว่าจะนำความเดือดร้อนมาสู่ตนเอง ครูก็ได้แต่เพียงปลูกฝังคุณธรรมผ่านการเรียนการสอนในโรงเรียนได้เท่านั้น พอนักเรียนออกไปสู่ชุมชนก็ไม่สามารถไปควบคุมได้แล้ว ดังนั้น ครูจึงทำหน้าที่หลักคือสอนหนังสือตามที่หลักสูตรของส่วนกลางกำหนดมาเท่านั้น

“...มันเป็นปัญหาที่มันแก้ยาก เหมือนกับว่าเป็นการกระทำที่สวนกระแสเรื่องการสร้างคุณธรรมจริยธรรม แต่สื่อที่บริโภคนั้นยังเป็นแบบนี้...สมัยนี้คุณธรรม จริยธรรมมันเป็นสิ่งที่สร้างยากมาก”

จะเห็นได้ว่า ครอบครัวยุคใหม่ ชุมชน โรงเรียน อบต. ใน อบต. แห่งนี้ ยังขาดการรวมตัวกันเพื่อสร้างสังคมให้น่าอยู่ ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนเองไปไม่ยุ่งเกี่ยวกับ ขาดการบูรณาการ (Integration) และขาดการขัดเกลาและควบคุมทางสังคม (Latency) ซึ่งสังคมในลักษณะนี้ก็จะเอื้อต่อการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้ทำการทุจริต ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันที่เข้มแข็ง ทุกภาคส่วนจะต้องร่วมมือกันมองสภาพปัญหาอย่างเป็นองค์รวม ไม่แยกส่วนออกจากกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็เป็นปัญหาทางสังคมอย่างหนึ่งที่ทุกภาคส่วนควรร่วมมือร่วมพลังในการป้องกันและแก้ไข

องค์การบริหารส่วนตำบลตะพง

ลักษณะป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งที่สองนี้ ผู้วิจัยจะได้ข้อมูลในเชิงบวก เช่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สมาชิก อบต. และประชาคมหลายท่าน ดังนี้

“การทุจริตนี้ไม่ใช่จะทำกันได้ง่ายๆ เพราะมีกระบวนการติดตาม ยาก ต้องมีกระบวนการตรวจสอบเปิดซอง สมาชิกอบต. จะแจ้งคณะกรรมการในหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน มีการเปิดซองที่อำเภอด้วย บริษัทไหนได้ก็มีการประมูลการทำโดยมาเซ็นสัญญาให้เรียบร้อยก่อนดำเนินการ มีสมาชิก กำหนดผู้ใหญ่บ้านก็มีส่วนร่วม ประชาคม และก็มีคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบ มาวัดความสูง ความกว้างว่าได้ไหม ปูนได้ตามสเปคไหม เรามีส่วนร่วมกันทั้งหมด ไม่ใช่ว่าอยู่ๆ เราจะเอาบริษัทไหนก็ได้ กระบวนการติดประกาศก่อน และก็มียื่นซองเข้ามาที่ราย ยื่นซองแข่งกัน ติดประกาศตาม อบต. ว่าเรามีโครงการนี้ เขาก็มายื่นซอง มาแล้วเราก็เปิดซองที่อำเภอก็จะมีคนจากอบต. ไป เช่น รองนายก ในแต่ละหมู่บ้านว่ามีโครงการเข้าเขาก็จะส่งตัวแทนไปเปิดซองที่อำเภอก็ได้”

บุคคล (Social actor) ที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ ได้แก่ นายก อบต. สมาชิก อบต. ประชาคม และฝ่ายสนับสนุน เช่น พัฒนาการ ผู้อำนวยการโรงเรียนที่เกษียณอายุราชการแล้ว เป็นต้น สามารถวิเคราะห์การกระทำของแต่ละคนได้ดังนี้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตำพัง เป็นผู้ที่สามารถทำหน้าที่ (Function) ในการบริหาร และพัฒนาตำบลได้อย่างดี และจากการที่นายกเป็นคนที่มาจากรากหญ้า จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ทำให้นายกฯ ต้องปรับตัว (Adaptation) ให้เรียนรู้สิ่งต่างๆ ด้วยตัวเอง ด้วยเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงาน ด้วยความที่เคยเป็นคนยากจนและลำบากมาก่อน นายกจึงตั้งเป้าหมาย (Goal attainment) ของการพัฒนาตำบลว่า ต้องการสร้างประชาชนให้พึ่งตนเองได้ รู้ และเข้าใจบทบาทหน้าที่ของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น สิ่งที่นายกฯ กระทำอยู่เสมอคือ การสร้างความรู้ ความเข้าใจ (Latency) ให้แก่ประชาชนทั่วไป ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล โดยเน้นย้ำอยู่เสมอว่า อบต.นี้เป็นของประชาชน ได้มาจากเงินภาษีของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจะต้องเข้ามาร่วมกันดูแลและพัฒนาตำบลร่วมกัน ซึ่งอบต.ก็จะทำงานร่วมไปพร้อมกับความเข้าใจของประชาชน (Integration) ดังนั้น สิ่งที่ผู้วิจัยพบคือ การมีส่วนร่วมของประชาคมจาก 16 หมู่บ้าน มาประชุมร่วมกันอย่างพร้อมเพรียงกัน และจากการสัมภาษณ์ประชาคมก็ได้ทราบถึงเบื้องหลังของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาคมว่า มาแล้วก็ได้ความรู้ ซึ่งก็เป็นความรู้ ความเข้าใจ เกิดทัศนคติที่ดีต่อทาง อบต.

จากการกระทำของนายก อบต. ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม เกิดความโปร่งใส เกิดความคุ้มค่า ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน คือ การยึดหลักคุณธรรม ความเสมอภาค ความเอื้ออาทรต่อกันของคนในชุมชน ซึ่งสืบเนื่องมาจากความรับผิดชอบ (Responsiveness) ต่อหน้าที่ (Function) ของนายก อบต.นั่นเอง ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลจากกระทรวงมหาดไทย ในสมัยที่นายกคนปัจจุบันนี้ดำรงตำแหน่งอยู่ เป็นต้น

ในส่วนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ทำหน้าที่ในการประสานให้เกิดความร่วมมือระหว่างประชาชนกับ อบต.ได้อย่างดี (Function) และทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหารโดยใช้ความคิดเห็นจากประชาชนเป็นฐาน และการออกข้อบัญญัติต่างๆ สมาชิก อบต.ก็คำนึงถึงความคิดเห็น และเหตุผลของประชาชนประกอบกัน

ส่วนภาคประชาชน ได้แก่ประชาคม เมื่อเกิดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนก็เห็นความจำเป็น และตระหนักในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เข้ามาดูแลตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างถูกต้อง (Function) แต่ผู้ที่ยอมรับการทำหน้าที่ในตำแหน่งประชาคมนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความเสียสละ เพราะไม่มีค่าตอบแทนให้แต่อย่างใด

ชุมชนมีการปรับตัว (Adaptation) โดยการร่วมกันระหว่างประชาคม ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน กรรมการหมู่บ้าน สร้างศูนย์สารสนเทศประจำตำบลขึ้น โดยขอรับการสนับสนุนไปที่ อบต. ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนาให้ชุมชนให้มีแหล่งข้อมูลที่ดีและจำเป็นต่อการพัฒนาชุมชนต่อไป ส่งผลให้มีข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย ประชาชนสามารถมาใช้ศูนย์แห่งนี้เป็นแหล่งเรียนรู้ร่วมกันระหว่างคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี ผู้ที่เป็นต้นคิดในเรื่องดังกล่าวนี้คือ ผู้อำนวยการโรงเรียนที่เกษียณอายุแล้ว ถือว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็นทุนทางสังคมของตำบลแห่งนี้ ทั้งนี้ อบต.ได้ทำหน้าที่ปลูกฝังคุณธรรม

เรื่องการปลูกจิตสำนึกสาธารณะให้แก่เด็กและเยาวชน ผ่านโครงการต่างๆ เช่น โครงการ อสม. น้อย โครงการครอบครัวตัวอย่าง ซึ่งถือเป็นการปรับตัวของ อบต. และเป็นการขัดเกลาทางสังคมที่ชุมชนร่วมกันจัดขึ้นเพื่อความสงบสุขของสังคม

นอกจากนี้ อบต.แห่งนี้ยังมีฝ่ายสนับสนุน คือ พัฒนาการ เกษตรอำเภอ ททท. ฯลฯ ที่เข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายการพัฒนาโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง เนื่องจาก อบต.แห่งนี้มีความได้เปรียบด้านทรัพยากรที่สามารถนำมาเป็นจุดขายแก่นักท่องเที่ยว เช่น หาดแม่รำพึง การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ทำที่พักแบบโฮมสเตย์ เป็นต้น ทำให้คนในชุมชนเกิดการพัฒนาตัวเองผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ ที่หลายฝ่ายร่วมกัน (Integration) จัดขึ้น ดังนั้น เมื่อมีภาคีเครือข่ายการพัฒนาเกิดขึ้นหลายโครงการ จึงมีผู้คอยเฝ้าตรวจสอบการทำงานของอบต.หลายฝ่ายด้วยกัน ดังนั้น การที่ อบต. จะทำการทุจริตจึงเกิดขึ้นได้ยาก

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งสมาชิกอบต. พนักงานอบต. และแกนนำกลุ่ม อสม. พบว่า ประชาชนและสมาชิกอบต. ทุกคนมีความรักและศรัทธาในกำนันน้อง กำนันคนเก่าผู้ซึ่งเป็นพ่อของนายกอบต. คนปัจจุบัน โดยสมาชิกส่วนใหญ่ให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัยว่า ตนเองได้รับการเชิญชวนจากกำนันน้องให้มาทำหน้าที่รับใช้ประชาชนตรงนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้ตกแก่ประชาชนเป็นหลัก ส่วนนายกคนปัจจุบัน ได้พิสูจน์ผลงานให้ประชาชนเห็นที่ที่ประจักษ์ถึงความจริงใจในการพัฒนา โดยหลักในการพัฒนาของนายกคนปัจจุบันคือ จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นที่ตั้ง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลแห่งนี้จึงได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี จนได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้า ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

การทำงานของ อบต.แห่งนี้ เน้นให้ อบต. เป็นศูนย์รวมของประชาชน รับใช้ประชาชนในทุกเรื่อง แต่เมื่อวิเคราะห์หลังลึกถึงการทำทุกอย่างให้ประชาชนนั้น อาจส่งผลให้ประชาชนเกิดความอ่อนแอ หวังแต่จะพึ่งภาครัฐ ซึ่งผิดกับหลักการของชุมชนเข้มแข็ง คือ ประชาชนต้องพึ่งตนเอง แก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองได้ และเข้ามามีส่วนร่วมการพัฒนาชุมชนกับ อบต. ได้อย่างเท่าเทียมกัน

การตรวจสอบการทำงานของ อบต. พร้อมทั้งจะให้ตรวจสอบทุกเมื่อ ดังที่ผู้วิจัยขอข้อมูลเอกสารทางการเงิน การคลังของ อบต. ก็ได้รับความร่วมมือและการอำนวยความสะดวกเป็นอย่างดี ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก ไม่ต้องถ่ายบัตรประชาชนเป็นหลักฐานเหมือนกับ อบต. พิมลราช การเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสของ อบต. สมกับที่ได้รับรางวัลด้านนี้

ใน อบต.แห่งนี้ มีลักษณะที่เข้าข่ายในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน กล่าวคือ ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความถี่ของบริษัทรับเหมาก่อสร้าง พบว่า บริษัทที่ได้รับงานมากที่สุด คือ บริษัทของสารวัตรกำนัน ผู้ที่ถือว่าเห็นมือขวาของกำนันซึ่งเป็นแม่ของนายก อบต. อันดับรองลงมาคือ บริษัท

ของน้องสาวของนายก อบต. (ข้อมูลว่าบริษัทไหนเป็นบริษัทของใคร ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ 3) ในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้รับทราบข้อมูลเพิ่มเติมจากเลขานุการสภา อบต.ว่า ทาง อบต. ได้ใช้วิธีจัดการกับบริษัทที่จะมา “กินฮั้ว” ในการประมูลว่า บางครั้งนายกต้องรับงานในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน เพื่อสกัดกั้นบริษัทที่หวังจะมา “กินฮั้ว” ออกไป ดังนั้น อบต.แห่งนี้ ควรให้ความสำคัญในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนให้มากยิ่งขึ้น เพราะเป็นลักษณะที่เข้าข่ายของการทุจริต เพราะการกระทำดังกล่าวแม้ว่าจะถูกต้องตามกฎหมายระเบียบทุกประการ แต่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือครอบครัวตนเองได้รับงาน ทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้อย่างยุติธรรม

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ว่า “ผลประโยชน์ลงตัว จึงไม่มีการร้องเรียน” แต่ทำให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาตำบลร่วมกัน คือ กรณีการไปศึกษาดูงาน อบต.แห่งนี้จะมีโครงการไปศึกษาดูงานเป็นประจำทุกปี โดยระดับผู้บริหาร ฝ่ายสภา ผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แกนนำ อสม. จะมีการไปศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศ เช่น ประเทศจีน ส่วนเจ้าหน้าที่ใน อบต. จะได้ไปดูงานในประเทศ เช่น ภูเก็ต เป็นต้น ซึ่งจากการพูดคุยกับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านถึงการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ จะเรียกว่า ไปเที่ยว จากกรณีเช่นนี้ เมื่อทุกฝ่ายได้รับรางวัล (Reward) กันถ้วนหน้า ถือได้ว่าเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่ทุกฝ่าย ทุกฝ่ายจึงเข้ามาร่วมกันพัฒนาตำบลร่วมกันเป็นอย่างดี ไม่มีการร้องเรียนเรื่องการทุจริตแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ผู้ที่เข้ามาร่วมกับอบต.หวังที่จะได้รับรางวัล สิ่งสำคัญที่ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมคือ ต้องการให้ตำบลท้องถิ่นที่อยู่มี คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นร่วมกัน

การวิเคราะห์การกระทำอันจำเป็นแห่งหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ คนในชุมชนมีเป้าหมาย (Goal attainment) ร่วมกันพัฒนาตำบลด้วยความโปร่งใส มีส่วนร่วม ดังนั้น อบต.จึงมีการปรับตัว (Adaptation) โดยมีการทำงานเชิงรุก มีการสื่อสารประชาสัมพันธ์การทำงานของอบต.ผ่านสื่อต่างๆ ทั้งสื่อบุคคล คือ แกนนำกลุ่ม องค์กร ผู้นำชุมชน เป็นต้น ซึ่งตำบลแห่งนี้ยังมีความเป็นเครือญาติกันค่อนข้างสูง นอกจากนี้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อเทคโนโลยีที่เหมาะสม เช่น หอกระจายข่าว รถประชาสัมพันธ์ แผ่นพับ เป็นต้น เนื้อหาที่เผยแพร่นี้ได้สร้างความรู้ความเข้าใจ (Latency) ถึงบทบาทหน้าที่ของอบต. ของผู้ใหญ่บ้าน ภาคประชาชนที่ถือว่าเป็นเจ้าของ อบต. เพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อ อบต. และเข้ามาร่วมกันพัฒนากับอบต. นอกจากนี้ ในกระบวนการประชุมเวทีประชาคม ในเวทีประชาคมได้มีข้อตกลงร่วมกัน (Integration) ว่าจะต้องยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และมีความเชื่ออาทรต่อกัน เป็นต้น

บทที่ 5

การนำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และ ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

การนำเสนอในบทที่ 5 เป็นการนำเสนอยุทธศาสตร์ใน 2 ส่วนด้วยกัน คือ การนำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และการนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ผู้ศึกษาได้ใช้ข้อมูลจากบทที่ 4 และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ 3 ด้าน คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันการทุจริต ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาชุมชน และผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา โดยแต่ละด้านมีผู้เชี่ยวชาญ 3 คน รวมทั้งสิ้น 9 คน ซึ่งจะนำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การนำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน

ตอนที่ 2 การนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

ตอนที่ 1 การนำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน

1) การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคาม ของกระบวนการชุมชน/การตรวจสอบทุจริตภาคประชาชน ในองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ 3 ด้าน คือ ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการพัฒนาชุมชน และด้านการศึกษา เกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามของการป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน ประกอบกับผลของการศึกษาภาคสนามถึงปัจจัยสำคัญของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต จากกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ปรากฏผลสรุปได้ ดังนี้

จุดแข็ง

1. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในเรื่องต่างๆ คือ 1) ร่วมการประชุมในเวทีการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล 2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปี ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมเสนอความต้องการ/โครงการพัฒนา ส่งผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ตรงตาม

ความต้องการของประชาชน เป็นการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายของ อบต. 3) ร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ ร่วมกำหนดราคากลาง ร่วมเป็นกรรมการเปิดซอง ร่วมเป็นกรรมการตรวจรับงาน 4) ร่วมเป็นภาคีดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน โดยมี อบต. และหน่วยงานอื่นๆ ร่วมสนับสนุน จะได้รับการต้อนรับมากกว่าการประกาศตัวเข้าไปตรวจสอบ 5) ร่วมประเมินผล และตรวจสอบการทำงานของ อบต. ทำให้ได้งานที่มีคุณภาพ คุ่มค่ากับงบประมาณที่ลงไป

2. การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ ผ่านตัวบุคคล เช่น ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำกลุ่ม/องค์กรชุมชน ผ่านสื่อและเทคโนโลยีที่เหมาะสม เช่น หอกระจายข่าว แผ่นพับ รถประชาสัมพันธ์ ฯลฯ โดยมีหลักการประชาสัมพันธ์ที่ดี เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาสัมพันธ์การทำงานของ อบต.ตามหลักความโปร่งใส มีส่วนร่วม

3. ความรู้ ความเข้าใจของประชาชน ผ่านการอบรมผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน แกนนำกลุ่ม/องค์กรชุมชน อสม. ฯลฯ จากนั้นผู้นำชุมชนช่วยสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนต่อไป

4. ความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาคม แกนนำกลุ่ม/องค์กรในชุมชนและภูมิปัญญา มีความใฝ่เรียนใฝ่รู้ เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ที่เป็นคุณสมบัติสำคัญในการเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างชุมชนที่มีคุณภาพต่อไป

5. การสร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เช่น การมีเวทีประชุมประชาคมหมู่บ้านทุกเดือน ในช่วงเวลาที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละชุมชน การจัดแหล่งเรียนรู้ในชุมชน มีการอบรม ศึกษาดูงาน มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันผ่านการทำงานกิจกรรม/โครงการพัฒนา/การแก้ปัญหาของชุมชนร่วมกัน เพื่อพัฒนา คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินร่วมกัน

6. ผู้นำชุมชน เป็นคนเก่ง เป็นคนดี มีคุณธรรม การได้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นคนดี มีคุณธรรม เสียสละมีความสำนึกรับผิดชอบต่อการให้บริการประชาชน ให้ความเสมอภาค มีความจริงใจต่อการพัฒนาตำบล และทำงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน เป็นการป้องกันการทุจริตตั้งแต่ต้นทาง

7. ความรัก ความสามัคคีกันของคนในตำบล การที่ประชาชนมีความรัก ผูกพันกับท้องถิ่น จะส่งผลให้ประชาชนเห็นประโยชน์ส่วนรวมจึงมีความเอื้ออาทร รัก แบะมีความสามัคคีร่วมกันพัฒนาชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

8. ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหาร ถ้าพูดความจริง รู้ทันกลโกง จะสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เนื่องจากคนที่จะให้ข้อมูลการทุจริตในเชิงลึกได้ ต้องเป็นคนใน อบต. ถึงจะทราบข้อมูลรายละเอียดการ

ทุจริตได้เป็นอย่างดี 2) การมีชุมชนเข้าไปตรวจสอบการทุจริตของ อบต. มีผลให้ผู้ทำการทุจริตหยุดการกระทำ ทำให้ได้งานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

จุดอ่อน

1. กระบวนการทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีขาดประสิทธิภาพเนื่องจาก อบต.ขาดการวางแผนเรื่องเวลาในการจัดทำ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาและรายละเอียดน้อย
2. การประชุมเสนอแผนผ่านประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบล บางแห่งไม่เป็นไปตามหลักการประชาคม กล่าวคือ ประชาคมบางคนก็ถูกรอรับ บางคนก็มานั่งร่วมประชุมแต่ไม่กล้าพูด ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ทำให้ไม่ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน
3. อบต.ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี และขาดการชี้แจงรายละเอียดการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ ทำให้ประชาชนขาดช่องทางในการรับรู้การดำเนินงานของ อบต. รวมทั้งประชาชนไม่มีทักษะ ไม่ทราบวิธีการที่จะเข้าไปตรวจสอบ ตลอดจนไม่เข้าใจวิธีการให้ข้อมูลร้องเรียนที่ถูกต้องชัดเจนและปลอดภัย เมื่อประชาชนไม่รู้กระบวนการทำทุจริต จึงไม่ทราบวิธีที่จะร่วมป้องกันการทุจริต
4. ภาคประชาชนยังอ่อนแอ ขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดทัศนคติในการเข้ามามีส่วนร่วมตามหน้าที่พลเมือง จึงส่งผลให้การดำเนินการประชุม เวทีประชาคมต่างๆ เป็นเพียงพิธีกรรมที่ทาง อบต.นำมาเป็นสิทธิอันชอบธรรมว่าผ่านเวทีประชาคมแล้ว
5. ในกระบวนการตรวจรับงาน อบต.หลายแห่งไม่ได้ตัวแทนประชาคมที่แท้จริงมาเป็นกรรมการตรวจรับ แต่อาศัยความเป็นเพื่อนกันในชุมชนหรือสังคมเครือญาติเซ็นรับงานโดยไม่ดูคุณภาพของงาน
6. องค์กรชุมชนยังไม่เข้มแข็งพอที่จะกล้าเข้าไปขอรับการสนับสนุนจาก อบต. อีกทั้งกระบวนการชุมชนใช้เวลานานในการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง
7. อบต.ไม่ค่อยอุดหนุนองค์กรประชาชน เพราะให้ความสำคัญน้อยกว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
8. ประชาชนไม่คุ้นเคยกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทำให้ไม่กระตือรือร้นในการเข้าไปร่วมตรวจสอบ อีกทั้งเกรงกลัวผู้มีอิทธิพล

โอกาส

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ทุกระดับ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 76 ความเป็นว่า รัฐต้อง

ส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ดังนั้น กระบวนการชุมชนจึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างชอบธรรม

2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวางแผนพัฒนา อบต. เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา ตลอดจนการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา และติดตามประเมินผล เป็นโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีสิทธิอันชอบธรรมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตได้ตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. ระบบการเลือกตั้ง นายก อบต. และสมาชิก อบต. ส่งผลดีต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการป้องกันการทุจริตได้อย่างถูกต้องตามหลักกฎหมาย และประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกคนดี มีความสามารถเข้ามาเป็นตัวแทน

4. มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ประชาชนสามารถขอข้อมูลได้

5. กฎหมายบังคับให้ประกาศให้รับทราบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง และกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นกรรมการตรวจรับงานการจัดซื้อจัดจ้าง

6. มีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนการทุจริต เช่น ป.ป.ช. ศูนย์ดำรงธรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา เป็นต้น

7. กระแสการต่อต้านการทุจริตกำลังเป็นประเด็นทางสังคม ทำให้อารมณ์ร่วมทางสังคมสูง เป็นโอกาสอันดีที่จะทำเรื่องนี้

8. มีโครงการ SML ทำให้ชาวบ้านเริ่มเรียนรู้ที่จะต่อรองของงบประมาณเพิ่มเติมจาก อบต. มาสนับสนุนโครงการ SML ของหมู่บ้าน

9. ประชาชนเริ่มรู้จัก อบต. มากขึ้น เริ่มมีความสัมพันธ์กันมากขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ลงไปเก็บภาษี ให้สวัสดิการต่างๆ ฯลฯ

ภาวะคุกคาม

1. ผู้ร้องเรียนการทุจริตอาจโดนฟ้องหมิ่นประมาท หรือโดนคุกคาม ช่มชู้ เพราะผู้มีอิทธิพลทำให้เสี่ยงต่อชีวิตมาก ไม่ได้รับความปลอดภัย

2. คนทำทุจริตไม่เกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ เพราะมีฐานันดรศักดิ์เมืองระดับจังหวัด ระดับชาติ หนุนหลัง

3. หน่วยราชการมีระบบศักดินา ระบบอุปถัมภ์ มีวัฒนธรรมการใช้อำนาจไม่พัฒนาให้คนเท่าเทียมกัน

4. จากการร้องเรียนการทุจริตที่ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียนต่างๆ แล้ว โครงสร้างกระบวนการยุติธรรมเป็นแบบแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้กระบวนการที่รับช่วงต่อยังจัดการ คนที่ทำทุจริตไม่ได้

5. ระเบียบของรัฐจะออกกฎระเบียบทางลบมากกว่าจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ ทางบวกกัน เป็นคำสั่งมาจากเบื้องบน

6. ประชาชนถูกมอมเมากับวัตถุนิยม บริโภคนิยม ประชาชนหลงใหลกับสภาพแวดล้อม ภายนอก ไม่ได้คิดที่จะเข้ามาร่วมมือในฐานะพลเมืองของชาติ

7. หน่วยงานภาครัฐยังไม่ปรับทัศนคติในการให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบ อีกทั้งช่อง ทางการร้องเรียนไม่เอื้อ ยุ่งยาก ขึ้นตอนมาก ค่าใช้จ่ายสูง

8. หน่วยงานภาครัฐไม่มีกฎหมายหรือกลไกรองรับความปลอดภัยแก่ผู้ที่ลุกมาต่อสู้กับการ ทุจริต แม้แต่ข้าราชการเองถึงแม้จะมีมาตรการคุ้มครอง แต่ไม่ถูกนำมาใช้

9. ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยยังมีอิทธิพลสูง เช่น การเกรงใจที่เคยช่วยกันมาก่อน ซึ่งผู้มี อำนาจมักเป็นผู้มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและทางสังคมสูงกว่า

จากรายละเอียดจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคามข้างต้น ผู้วิจัยสรุปออกมาเป็นตาราง ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.1 การวิเคราะห์ SWOT กระบวนการชุมชน/การตรวจสอบทุจริตภาคประชาชนใน อบต.

จุดแข็ง	จุดอ่อน
<ol style="list-style-type: none"> 1. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการร่วมจัดทำแผนพัฒนาฯ ร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้าง 2. การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดีจะสร้างความรู้ความเข้าใจ และทำให้เกิดความสามัคคีของคนในตำบล 3. ความรู้ ความเข้าใจของประชาชน ทำให้ประชาชนร่วมมือ 4. ความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของคนในตำบล โดยเฉพาะนายกอบต. แกนนำกลุ่มองค์กร ทำให้มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา 5. การสร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการเรียนรู้ เช่น เวทีประชาคม ร่วมกันพัฒนาตำบลให้เข้มแข็ง 6. ผู้นำชุมชน นายก อบต. ที่เป็นคนเก่ง ดี มีวิสัยทัศน์ สามารถป้องกันการทุจริตตั้งแต่ต้นทาง 7. ความรัก ความผูกพันท้องถิ่น และความสามัคคีกันของคนในตำบล ทำให้ทุกคนรักษาผลประโยชน์สาธารณะ 8. ความรับผิดชอบต่อน้ำที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. กระบวนการทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีขาดประสิทธิภาพ 2. กระบวนการประชาคมบางแห่งไม่เป็นไปตามหลักการประชาคม เพราะถูกครอบงำ 3. อบต.ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ทำให้ประชาชนขาดช่องทางในการรับรู้การดำเนินงานของ อบต. 4. ภาคประชาชนยังอ่อนแอ ขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดทัศนคติในการเข้ามามีส่วนร่วม 5. กระบวนการตรวจรับงาน อบต.หลายแห่งไม่ได้ตัวแทนประชาคมที่แท้จริงมาเป็นกรรมการตรวจรับ 6. องค์กรชุมชนยังไม่เข้มแข็งพอที่จะกล้าเข้าไปขอรับการสนับสนุนจาก อบต. 7. อบต.ไม่ค่อยอุดหนุนองค์กรประชาชน 8. ประชาชนไม่คุ้นเคยกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
โอกาส	ภาวะคุกคาม
<ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ทุกระดับ 2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้มีคณะกรรมการวางแผนพัฒนา อบต. ที่มีตัวแทนจากภาคประชาชน 3. ระบบการเลือกตั้ง นายก อบต. และสมาชิก อบต. ส่งผลดีต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ 4. กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นกรรมการตรวจรับงานการจัดซื้อจัดจ้าง 5. มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ประชาชนสามารถขอข้อมูลได้ 6. มีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนการทุจริต 7. กระแสการต่อต้านการทุจริตกำลังเป็นประเด็นทางสังคม 8. มีโครงการ SML ทำให้ชาวบ้านเริ่มเรียนรู้ที่จะของบประมาณเพิ่มเติมจาก อบต. 9. ประชาชนเริ่มรู้จัก อบต. และมีความสัมพันธ์กันมากขึ้น 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้ร้องเรียนการทุจริตอาจโดนฟ้องหมิ่นประมาท โดนข่มขู่ 2. คนทำทุจริตไม่เกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ เพราะมีฐานนักการเมืองระดับจังหวัด ระดับชาติ หนุนหลัง 3. หน่วยงานการมีระบบศักดินา ระบบอุปถัมภ์ มีวัฒนธรรมการใช้อำนาจไม่พัฒนาให้คนเท่าเทียมกัน 4. กระบวนการยุติธรรมเป็นแบบแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้จับคนที่ทำทุจริตมาลงโทษไม่ได้ 5. ระเบียบของรัฐจะออกกฎระเบียบทางลบมากกว่าจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางบวกกัน 6. ประชาชนถูกมอมเมากับวัตถุนิยม บริโภคนิยม 7. หน่วยงานภาครัฐยังไม่ปรับทัศนคติในการให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบ 8. หน่วยงานภาครัฐไม่มีกฎหมายหรือกลไกรองรับความปลอดภัยแก่ผู้ที่ลุกมาต่อสู้กับการทุจริต 9. ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยยังมีอิทธิพลสูง

2) การนำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยใช้กระบวนการชุมชน

เมื่อได้ผลการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามของการใช้กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ผู้ศึกษาได้หาแนวทางเพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็ง หาแนวทางเพื่อลดจุดอ่อน หาแนวทางเพื่อค้นหาหรือใช้ประโยชน์จากโอกาส และหาแนวทางเพื่อบรรเทาหรือเอาชนะต่อภาวะคุกคาม จากนั้นจึงใช้การจับคู่จุดแข็งหลัก – โอกาสหลัก (SO) การจับคู่จุดแข็งหลัก – ภาวะคุกคามหลัก (ST) การจับคู่จุดอ่อนหลัก – โอกาสหลัก (WO) และการจับคู่จุดอ่อนหลัก – ภาวะคุกคามหลัก (WT) เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การใช้กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ส่งผลให้ได้ยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตโดยใช้กระบวนการชุมชน 9 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การร่วมเป็นภาคีการพัฒนาแบบองค์รวม
2. ยุทธศาสตร์การสื่อสาร ประชาสัมพันธ์
3. ยุทธศาสตร์การสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้
4. ยุทธศาสตร์การสร้างประชาคมที่มีความสามารถแยกแยะคนดีจากคนไม่ดี
5. ยุทธศาสตร์รวมพลังเครือข่ายภาคประชาชนป้องกันการทุจริต
6. ยุทธศาสตร์การสร้างตำบลเข้มแข็ง พอเพียง
7. ยุทธศาสตร์การสร้างพลังภาคประชาชนผ่านการประชุมเวทีประชาคม
8. ยุทธศาสตร์การสร้างความคุ้มครองผู้ต่อสู้กับการทุจริต
9. ยุทธศาสตร์การให้การศึกษาเพื่อเสริมพลังอำนาจภาคประชาชน

2.1 ผลการจับคู่จุดแข็งหลัก – โอกาสหลัก (SO)

เนื่องจากจุดแข็งของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต คือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการร่วมจัดทำแผนพัฒนาฯ ร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้าง การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดีจะสร้างความรู้ ความเข้าใจ และทำให้เกิดความสามัคคีของคนในตำบล ความรู้ความเข้าใจของประชาชนทำให้ประชาชนร่วมมือ ความใฝ่เรียนรู้ของประชาชนในตำบลโดยเฉพาะนายกอบต. แกนนำกลุ่มองค์กร ทำให้มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา การสร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการเรียนรู้ เช่น เวทีประชาคม ร่วมกันพัฒนาตำบลให้เข้มแข็ง ผู้นำชุมชน นายก อบต. ที่เป็นคนเก่ง ดี มีวิสัยทัศน์ สามารถป้องกันการทุจริตตั้งแต่ต้นทาง ความรัก ความผูกพันท้องถิ่น และความสามัคคีกันของคนในตำบล ทำให้ทุกคนรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน โดยโอกาสที่เอื้อต่อกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ทุกระดับ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้มีคณะกรรมการวางแผนพัฒนา อบต. ที่มีตัวแทนจากภาคประชาชน ระบบการเลือกตั้ง นายก อบต. และสมาชิก อบต. ส่งผลดีต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นกรรมการตรวจรับงานการจัดซื้อจัดจ้าง มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ประชาชนสามารถขอข้อมูลได้ มีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนการทุจริต กระแสการต่อต้านการทุจริตกำลังเป็นประเด็นทางสังคม

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในกรณีนี้ มี 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์การร่วมเป็นภาคีการพัฒนาแบบองค์รวม

การป้องกันการทุจริตแบบกัลยาณมิตร คือ การเข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายการพัฒนาด้วยกัน โดยใช้พื้นที่และความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นของชุมชนเป็นตัวตั้ง โดยทุกภาคส่วนร่วมกันพัฒนาอย่างจริงจัง โปร่งใส และมีส่วนร่วม

แนวทางหรือมาตรการ

1. ทุกภาคส่วนร่วมกันสร้างกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่าง อบต. ประชาชน และหน่วยงานต่างๆ ในชุมชน เช่น โรงเรียน วัด สถานีตำรวจ เป็นต้น
2. กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา โดยสร้างกลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล ร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปี ร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน ร่วมประเมินผล โดยเป็นการพัฒนาตำบลแบบองค์รวมโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง และสนองต่อความต้องการพัฒนาของประชาชนในท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์การสื่อสาร ประชาสัมพันธ์

การสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ที่ดี เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจร่วมกัน สร้างความรู้ สร้างความตระหนัก ลดความขัดแย้งระหว่างกัน ก่อให้เกิดความร่วมมือกันทำงานอย่างสมัครสมานสามัคคี

แนวทางหรือมาตรการ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลต้องใช้การสื่อสารและประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ สร้างความตระหนัก และสร้างทัศนคติที่ดีต่อการเข้ามามีส่วนร่วมกับทาง อบต. โดยถือว่าประชาชนคือเจ้าของ อบต. โดยเป็นการสื่อสารแบบสองทาง เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ป้องกันความขัดแย้ง และสร้างความโปร่งใสของ อบต. โดยการ

1) สื่อสารและประชาสัมพันธ์ผ่านตัวบุคคล โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจผ่านการอบรม ศึกษาดูงาน แก่ ผู้นำชุมชน แกนนำกลุ่มองค์กรต่างๆ เพื่อให้แกนนำเหล่านี้กระจาย

ข้อมูลแก่ลูกบ้านและสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ อบรม. ต้องให้เกียรติ และความสำคัญแก่คนในชุมชนด้วยความจริงใจ

2) สื่อสารและประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชน และเหมาะสมกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ไม่เกิดความขัดแย้ง และเข้ามามีส่วนร่วมกันในการพัฒนาให้ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ทำให้อบรม.โปร่งใส ประชาชนเชื่อถือในการทำงานของอบรม.ว่าเป็นไปโดยสุจริต เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์การสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

การที่ประชาชนอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เต็มไปด้วยแหล่งเรียนรู้ จะมีผลให้ประชาชนเกิดกระบวนการเรียนรู้ได้ง่าย ทุกที่ ทุกเวลา คนในชุมชนต้องร่วมกันสร้างสภาพแวดล้อมให้น่าอยู่ มีแหล่งเรียนรู้มากมาย มีกลไกของชุมชนที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน จะก่อให้เกิดชุมชน/สังคมแห่งการเรียนรู้ขึ้น คนในชุมชนจะรู้จักพึ่งตนเอง แก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง และเกิดปัญญาร่วมกัน

แนวทางหรือมาตรการ

1. สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของคนในชุมชน โดยการ
 - มีเวทีประชาคมทุกหมู่บ้านทุกๆเดือน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาและพัฒนาโครงการต่างๆ อย่างสร้างสรรค์
 - สร้างแหล่งเรียนรู้ขึ้นในชุมชน เพื่อให้สามารถเรียนรู้ได้ทุกที่ ทุกเวลา เช่น ศูนย์สารสนเทศประจำตำบล ห้องสมุดประจำตำบลที่มีชีวิตชีวา เป็นต้น
 - ใช้ ภูมิปัญญาชาวบ้าน เป็นแหล่งเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน เพื่อให้เด็กเรียนรู้ถึงคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่น รัก และผูกพันท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์การสร้างประชาคมที่มีความสามารถแยกแยะคนดีจากคนไม่ดี

การได้ผู้นำที่ดีนั้น จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ มีแต่ความเจริญก้าวหน้าและบรรลุผลสำเร็จ เพราะผู้นำที่ดีจะเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา ดังนั้น ประชาชนมีความสามารถในการแยกแยะคนดีออกจากคนไม่ดี เพื่อจะได้เลือกสรรคนดี มีความรู้ความสามารถ เข้ามาเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่บริหารงบประมาณที่ได้มาจากเงินภาษีของประชาชน

แนวทางหรือมาตรการ

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณลักษณะของคนดี ที่ควรเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน ผ่านสื่อ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม

2. ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องให้ความสนใจต่อการทำงานของ อบต. ว่าเป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับฟังเสียงของประชาชน หากไม่สนใจประชาชน การเลือกตั้งครั้งหน้าก็ไม่ต้องเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนอีกต่อไป

3. ผู้นำชุมชน แกนนำกลุ่ม/องค์กรชุมชน ต้องเป็นผู้นำประชาชนในการไม่เลือกคนที่ไม่ดีเข้ามาทำงาน และเห็นโทษของการทุจริตที่ส่งผลเสียในในระยะยาว

2.2 ผลการจับคู่จุดแข็งหลัก – ภาวะคุกคามหลัก (ST)

เนื่องจากจุดแข็งของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต คือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการร่วมจัดทำแผนพัฒนาฯ ร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้าง การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดีจะสร้างความรู้ ความเข้าใจ และทำให้เกิดความสามัคคีของคนในตำบล ความรู้ความเข้าใจของประชาชนทำให้ประชาชนร่วมมือ ความไม่ใฝ่เรียนใฝ่รู้ของคนในตำบลโดยเฉพาะนายกอบต. แกนนำกลุ่มองค์กร ทำให้มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา การสร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการเรียนรู้ เช่น เวทีประชาคม ร่วมกันพัฒนาตำบลให้เข้มแข็ง ผู้นำชุมชน นายก อบต. ที่เป็นคนเก่ง ดี มีวิสัยทัศน์ สามารถป้องกันการทุจริตตั้งแต่ต้นทาง ความรัก ความผูกพันท้องถิ่น และความสามัคคีกันของคนในตำบล ทำให้ทุกคนรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน โดยภาวะคุกคามที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ ผู้ร้องเรียนการทุจริตอาจโดนฟ้องหมิ่นประมาท โดนข่มขู่ หน่วยงานภาครัฐไม่มีกฎหมายหรือกลไกรองรับความปลอดภัยแก่ผู้ที่ถูกมาต่อสู่กับการทุจริต คนทำทุจริตไม่เกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับเพราะมีฐานันการเมืองระดับจังหวัด ระดับชาติหนุนหลัง กระบวนการยุติธรรมเป็นแบบแบ่งพรรคแบ่งพวกทำให้จับคนที่ทำทุจริตมาลงโทษไม่ได้ หน่วยงานภาครัฐยังไม่ปรับทัศนคติในการให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบ ระเบียบของรัฐจะออกกฎระเบียบทางลบมากกว่าจะเป็นการสร้างควมสัมพันธ์ทางบวกกัน ประชาชนถูกมอมเมาด้วยวัตถุนิยม บริโภคนิยม

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในกรณีนี้ คือ

ยุทธศาสตร์ร่วมพลังเครือข่ายภาคประชาชนป้องกันการทุจริต

การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายจะทำให้เกิดพลังที่จะสามารถร่วมกันคิด ร่วมกันทำ เกิดกลไกการทำงานต่างๆ ร่วมกัน เกิดพลังแห่งการเรียนรู้ร่วมกันที่จะเอาชนะปัญหาต่างๆ ได้ เกิดพลังอำนาจมากกว่าการที่ทำการต่อต้านเพียงลำพัง

แนวทางหรือมาตรการ

1. ภาคประชาชน/องค์กรชุมชน รวมตัวกันเป็นเครือข่าย ร่วมกันเรียนรู้เรื่องการป้องกัน การทุจริต และการต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ มิให้เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลของตน ผ่านเวทีประชาคม การศึกษาดูงานร่วมกัน การทำโครงการพัฒนาต่างๆ ร่วมกัน
2. ต้องปรับทัศนคติของข้าราชการ ให้เป็นข้าราชการยุคใหม่ที่รับใช้ประชาชน และรู้จักหลักและเทคนิคการทำงานแบบมีส่วนร่วม เพื่อประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน เพื่อร่วมกันสร้างพลังเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่น และการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

ยุทธศาสตร์การสร้างตำบลเข้มแข็ง พอเพียง

ความเข้มแข็งของคนในตำบลที่เรียนรู้ที่จะพึ่งตนเอง แก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง จะทำให้ภาคประชาชนเกิดพลังอำนาจในตน ในการต่อกรสิ่งต่างๆ กับภายนอก มีความพอเพียงในการดำเนินชีวิตไว้เป็นเกราะป้องกันความโลภของคน พลังของชุมชนเข้มแข็ง จะเป็นการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้น เพราะมีการร่วมกันตรวจสอบ ประเมินผลการทำงาน และจะส่งผลให้ อบต. เข้มแข็ง และเกิดตำบลเข้มแข็งต่อไป

แนวทางหรือมาตรการ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินโครงการพัฒนาตำบลเข้มแข็ง โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นภูมิคุ้มกันของชุมชน มีการสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ เรื่อง เศรษฐกิจพอเพียง มีการเรียนรู้ผ่านการทำงานร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง เช่น การสร้างแหล่งเรียนรู้แบบเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชน เป็นชุมชนที่พึ่งตนเองได้ แก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตัวของชุมชนเอง
2. ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน ซึ่งเป็นทุนทางสังคมมาช่วยในการพัฒนา โดยโรงเรียน ชุมชน และองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมมือกันจัดทำโครงการปลูกจิตสำนึกสาธารณะให้แก่เด็ก เยาวชน และคนในชุมชน

2.3 ผลการจับคู่จุดอ่อนหลัก – โอกาสหลัก (WO)

เนื่องจากจุดอ่อนของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต คือ กระบวนการทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีขาดประสิทธิภาพ กระบวนการประชาคมบางแห่งไม่เป็นไปตามหลักการประชาคม เพราะถูกครอบงำ อบต.ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ทำให้ประชาชนขาดช่องทางในการรับรู้การดำเนินงานของ อบต. ภาคประชาชนยังอ่อนแอ ขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดทัศนคติในการเข้ามามีส่วนร่วม กระบวนการตรวจรับงาน อบต.หลายแห่งไม่ได้ตัวแทนประชาคมที่แท้จริงมาเป็นกรรมการตรวจรับ องค์การชุมชนยังไม่เข้มแข็งพอที่จะกล้าเข้าไปขอรับบริการ

สนับสนุนจาก อบต. อบต.ไม่ค้อยุดหนุนองค์กรประชาชน ประชาชนไม่คุ้นเคยกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยโอกาสที่เอื้อต่อกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ทุกระดับ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้มีคณะกรรมการวางแผนพัฒนา อบต. ที่มีตัวแทนจากภาคประชาชน ระบบการเลือกตั้ง นายก อบต. และสมาชิก อบต. ส่งผลดีต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นกรรมการตรวจรับงานการจัดซื้อจัดจ้าง มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ประชาชนสามารถขอข้อมูลได้ มีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนการทุจริต กระแสการต่อต้านการทุจริตกำลังเป็นประเด็นทางสังคม

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในกรณีนี้ คือ

ยุทธศาสตร์การสร้างพลังภาคประชาชนผ่านการประชุมเวทีประชาคม

การประชุมเวทีประชาคม จะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันตัดสินใจแก้ปัญหา ร่วมกันรับผลของการพัฒนา ร่วมกันปรับปรุงแก้ไข การที่ประชาชนได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จะสร้างพลังภาคประชาชนในการเข้ามาร่วมตรวจสอบการทำงานของอบต. ให้มีความโปร่งใส เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพัฒนา

แนวทางหรือมาตรการ

1. หน่วยงาน / องค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต ใช้โอกาสเหล่านี้เป็นช่องทางในการจัดทำโครงการที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจ และสร้างความตระหนักในบทบาทหน้าที่ภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การรวมกลุ่ม/องค์กรเพื่อการพัฒนา วัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การร่วมตรวจสอบการทำงาน ของ อบต. โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้ ได้แก่ อบต. ป.ป.ช. ครู และสื่อมวลชน

2. องค์กรประกอบของผู้เข้าร่วมประชุมเวทีประชาคม ควรมีอย่างหลากหลายเพื่อป้องกันการถูกครอบงำ เช่น ประกอบด้วย ครู ภูมิปัญญาชาวบ้าน พระ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน พัฒนาการ ตำรวจ สื่อมวลชน เกษตรตำบล ป่าไม้ นายก อบต. สมาชิก อบต. เป็นต้น

2.4 ผลการจับคู่จุดอ่อนหลัก – ภาวะคุกคามหลัก (WT)

เนื่องจากจุดอ่อนของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต คือ กระบวนการทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีขาดประสิทธิภาพ กระบวนการประชาคมบางแห่งไม่เป็นไปตามหลักการประชาคม เพราะถูกครอบงำ อบต.ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ทำให้ประชาชนขาดช่องทางในการรับรู้การดำเนินงานของ อบต. ภาคประชาชนยังอ่อนแอ ขาดความรู้ความเข้าใจ

และขาดทัศนคติในการเข้ามามีส่วนร่วม กระบวนการตรวจรับงาน อบต.หลายแห่งไม่ได้ตัวแทน ประชาคมที่แท้จริงมาเป็นกรรมการตรวจรับ องค์การชุมชนยังไม่เข้มแข็งพอที่จะกล้าเข้าไปขอรับการ สนับสนุนจาก อบต. อบต.ไม่ค่อยอุดหนุนองค์การประชาชน ประชาชนไม่คุ้นเคยกับวัฒนธรรม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยภาวะคุกคามที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการชุมชนในการป้องกัน การทุจริต ได้แก่ ผู้ร้องเรียนการทุจริตอาจโดนฟ้องหมิ่นประมาท โดนข่มขู่ หน่วยงานภาครัฐไม่มี กฎหมายหรือกลไกรองรับความปลอดภัยแก่ผู้ที่ถูกมาต่อสู่กับการทุจริต คนทำทุจริตไม่เกรงกลัวต่อ โทษที่จะได้รับเพราะมีฐานันดรศักดิ์ระดับจังหวัด ระดับชาติ หนุนหลัง กระบวนการยุติธรรมเป็น แบบแบ่งพรรคแบ่งพวกทำให้จับคนที่ทำทุจริตมาลงโทษไม่ได้ หน่วยงานราชการมีระบบศักดินา ระบบ อุปถัมภ์ มีวัฒนธรรมการใช้อำนาจไม่พัฒนาให้คนเท่าเทียมกัน หน่วยงานภาครัฐยังไม่ปรับทัศนคติ ในการให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบ ระเบียบของรัฐจะออกกฎระเบียบทางลบมากกว่าจะเป็นการ สร้างความสัมพันธ์ทางบวกกัน ประชาชนถูกมองเมากับวัตถุนิยม บริโภคนิยม

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในกรณีนี้ คือ

ยุทธศาสตร์การสร้างความคุ้มครองผู้ต่อสู้กับการทุจริต

การต่อสู้กับผู้ที่ทำให้การทุจริตนั้น เป็นการต่อสู้กับผู้ที่มีอิทธิพล ดังนั้น ภาครัฐจะต้องให้การ คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และควรให้การยกย่องชมเชยแก่ผู้ที่มีความกล้าที่เข้า มารักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม

แนวทางหรือมาตรการ

1. ควรมีการออกกฎหมายคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลร้องเรียนการทุจริตที่มีผลบังคับใช้อย่าง จริงจัง เพื่อป้องกันการโดนฟ้องหมิ่นประมาท โดนข่มขู่ คุกคาม
2. ควรมีการปฏิรูประบบราชการ โดยการปรับทัศนคติของข้าราชการ ให้เป็นข้าราชการ ยุคใหม่ที่รับใช้ประชาชน และสร้างความรู้ให้ประชาชนรู้ว่า ข้าราชการคือ ลูกจ้างที่ได้เงินเดือนจาก เงินภาษีของประชาชน และประชาชนคือผู้ดูแลผลประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม

ยุทธศาสตร์การให้การศึกษาเพื่อเสริมพลังอำนาจภาคประชาชน

ความรู้ คือ อำนาจ การที่ประชาชนจะมีอำนาจในตนเองนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มี ความสามารถที่จำเป็นแก่การแก้ปัญหาในเรื่องต่างๆ ดังนั้น วิธีการหนึ่งที่จะเสริมพลังอำนาจภาค ประชาชนคือ การให้การศึกษาเพื่อให้ประชาชนรู้หลักสิทธิมนุษยชน รัฐบาลทบทวนหน้าที่ของภาค ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวทางหรือมาตรการ

1. ยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นแนวทางการ พัฒนา ให้รู้จักความสุขที่เกิดจากความสมดุล ความพอประมาณอย่างมีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกันที่ดี

2. ควรสร้างความรู้ความเข้าใจ สร้างความตระหนัก และปลูกจิตสำนึกภาคประชาชน ในบทบาทหน้าที่ภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การตรวจสอบการทำงานของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพ โดยการอภิปรายร่วมกัน การรวมกลุ่ม/องค์กรเพื่อการพัฒนา คิดโครงการ แก้ปัญหาร่วมกัน ฝึกวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ร่วมเรียนรู้เรื่องการพัฒนา เมื่อชุมชนเข้มแข็งก็จะสามารถเรียนรู้การต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ว่ามีวิธีการอย่างไร

ตอนที่ 2 การนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

1) การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคาม ของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

ผลของการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ 3 ด้าน คือ ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการพัฒนาชุมชน และด้านการศึกษา ประกอบกับผลของการศึกษาภาคสนามจากกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง เกี่ยวกับจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามของการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ปรากฏผลสรุปได้ ดังนี้

จุดแข็ง

1. กระทรวงศึกษาธิการมีบุคลากร และสถานศึกษาอยู่ทั่วประเทศ
2. ครูเป็นปราชญ์บุคคล เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีภาพลักษณ์ที่ดี สามารถให้คำแนะนำแก่ชุมชนเกี่ยวกับกระบวนการทำงานร่วมกับ อบต.
3. กระบวนการเรียนรู้มีความหลากหลาย สามารถเรียนรู้ได้ทุกที่ ทุกเวลา เรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น แหล่งเรียนรู้ในชุมชน ตลอดจนใช้เวลาที่ชาวบ้านเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการพัฒนาชุมชน
4. การศึกษานอกระบบมีจุดแข็งที่ยืดหยุ่นปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้ดี สามารถทำได้ค่อนข้างเร็ว ตอบสนองต่อธรรมชาติของผู้ใหญ่
5. การศึกษาในโรงเรียนมีจุดแข็งในแง่ความปลอดภัยในการค่อยๆ ปลูกฝังคุณธรรมสอดแทรกความรู้เรื่องป้องกันการทุจริตผ่านทางเด็กนักเรียน ผ่านชุมชน

จุดอ่อน

1. การศึกษาในระบบต้องอาศัยเวลาในการปลูกฝัง สร้างจิตสำนึกระยะยาว
2. การศึกษา เน้นการศึกษาในระบบโรงเรียนมากเกินไป
3. การศึกษาในระบบมีข้อจำกัดเฉพาะคนในวัยเรียน
4. ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของชุมชนและคนในชุมชน
5. การศึกษาเข้าไม่ถึงจิตใจของคน
6. การปฏิรูปการศึกษาเน้นการปฏิรูปเรื่องโครงสร้างมากเกินไป ไม่เน้นการพัฒนาครู
7. การสอนเรื่องความซื่อสัตย์ เน้นแต่ระดับปัจเจกบุคคล ไม่ได้โยงถึงเรื่องของสังคม ไม่มีวิชาที่สอนให้คนรวมกันเป็นชุมชน ทำให้ไม่มีวัฒนธรรมจิตอาสา
8. ไม่มีความสอดคล้องกันระหว่างการศึกษาในระบบ นอกกระบบ ตามอัธยาศัย การศึกษานอกกระบวนเน้นเรื่องการสอนเสริมอาชีพ เน้นการศึกษาเทียบวุฒิเหมือนในระบบ ไม่ได้ใช้การศึกษานอกกระบวน และการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างจริงจังในการพัฒนาคุณภาพของคน
9. ระบบการศึกษาแยกตัวออกจากชาวบ้าน แยกการพัฒนาออกไปจากโรงเรียน จึงทำให้ประชาชนขาดความรู้เรื่องการพัฒนา และไม่รู้ซึ่งถึงกระบวนการชุมชน
10. การศึกษาไม่ได้สอนให้คนสนใจการเมือง ไม่ได้สอนหน้าที่พลเมือง ไม่มีสำนึกสาธารณะ สอนให้คนเห็นแก่เฉพาะตัวเอง
11. กระทรวงศึกษาศึกษาธิการมีโครงการที่ดี แต่ขาดความต่อเนื่อง เพราะนโยบายของข้าราชการการเมือง

โอกาส

1. การศึกษาอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปฏิรูปการศึกษา ทำให้คนตื่นตัวกันมากขึ้น
2. มีการปฏิรูปการศึกษาให้เด็กเป็นศูนย์กลาง อันจะส่งผลให้เด็กได้รับการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ
3. มีโครงสร้างทางสังคมรองรับการจัดการศึกษา มีการศึกษาทางเลือกที่ชุมชนสามารถร่วมจัดการศึกษาได้ มีการศึกษาตามอัธยาศัยโดยหน่วยงานต่างๆ เช่น ป.ป.ช. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา องค์กรเพื่อความโปร่งใสประเทศไทย ทำการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน
4. ระบบการศึกษาเปิดกว้างมาก ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบวน ตามอัธยาศัย นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน และ

สถาบันสังคมอื่นๆ มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ ตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

5. มีร่าง พระราชบัญญัตินโยบายการศึกษาทางเลือก ที่ส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ มีศูนย์ การเรียนรู้ มีวิทยุชุมชน สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนได้อย่างหลากหลายรูปแบบ
6. เด็กสามารถเรียนรู้เรื่องการพัฒนาในระดับท้องถิ่นได้ผ่านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ผ่าน เวทีชาวบ้าน ผ่านการศึกษาตามอัธยาศัยเพราะสื่อมวลชน สามารถสื่อเข้าถึงในบ้าน ทำให้เรื่อง ต่างๆ ไม่ค่อยจะเป็นความลับ
7. กศน.ทำชุดวิชาการระบวน การทำแผนชุมชน และสามารถสร้างหลักสูตรอบรมที่ เหมาะสมกับกลุ่ม อบต.ได้
8. ปัญหาการทุจริตเป็นกระแสที่คนและสังคมกำลังให้ความสนใจ สามารถนำมาเป็น ประเด็นในการศึกษาได้
9. วงการวิชาการ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีการให้ความสำคัญเรื่อง ประชาคม การสร้างองค์กร กระบวนการสร้างความสัมพันธ์กันมากขึ้น
10. มุลนิธิเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น เป็นพลังช่วยกันผลักดันการ จัดการศึกษาให้มีความหลากหลายมากขึ้น

ภาวะคุกคาม

1. การเมืองที่เป็นมาเฟีย ผู้มีอิทธิพล ทำให้ไม่มีใครกล้ามายุ่งเกี่ยว เป็นวัฒนธรรมการใช้ อำนาจ มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก อิทธิพลมืด การใช้อำนาจในทางทุจริต เป็นภาวะคุกคามต่อการ ป้องกันการทุจริต
2. การเมืองเห็นการทุจริตเป็นเรื่องธรรมดา ไม่ให้ความสำคัญ ไม่ต้องการให้ใครมาตรวจสอบ
3. หากภาวะการเมืองไม่เข้มแข็ง โอกาสเปลี่ยนแปลงการปกครองมีความเป็นไปได้สูง ทุกอย่างจะรวมศูนย์อำนาจ ส่งผลให้กระบวนการชุมชนไม่อาจเกิดขึ้นได้
4. ค่านิยมยกย่องคนมีเงิน เอาหูไปนาเอาตาไปไร่กับการได้มาซึ่งเงิน ทำให้การทุจริต เพิ่มขึ้นเพราะเป็นพฤติกรรมที่เลียนแบบกันได้และได้รับการยอมรับ
5. พ่อแม่ไม่สอนเรื่องการเรียนรู้ผ่านสังคม เห็นว่าเป็นเรื่องที่ครูต้องสอน จึงไม่เกิด กระบวนการชุมชน
6. สังคมเป็นสังคมฉาบฉวย ไม่สนใจเรื่องการป้องกันการทุจริต ไม่เห็นว่าเป็นเรื่องของตัวเอง
7. กระแสบริโภคนิยม วัตถุนิยม คนในสังคมมีการแข่งขันกันสูง และไม่ได้คิดจะรวมกัน เป็นชุมชน

8. การได้ผลประโยชน์ อำนาจ ชื่อเสียง เงินทอง มีความสำคัญมากกว่าการรักษาชื่อเสียงของวงศ์ตระกูล

9. สื่อมวลชนบางครั้งขาดสำนึกความเป็นพลเมือง เน้นแต่เรื่องผลประโยชน์ และธุรกิจ

10. ชาวเกี่ยวกับการขัดผลประโยชน์ ของ อบต. ที่ปรากฏทางสื่อมวลชน มีผลต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับทาง อบต.

11. ถ้าการศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจส่งผลให้ผู้บริหารโรงเรียนเกิดความระแวงในการทำงานโดยทุจริตมากขึ้น

12. หากจะจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต ครูในพื้นที่ต้องระวังตัวให้ปลอดภัย เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ อำนาจ

13. หากจัดการศึกษาเรื่องป้องกันการทุจริตโดยตรง อาจจะไม่มีความกล้าเข้ามาร่วมกระบวนการ เพราะเป็นเรื่องในเชิงลบ เกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ เป็นเรื่องที่เราไม่รู้หน้าไม่รู้ใจ

รายละเอียดจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคามของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตข้างต้น ผู้วิจัยสรุปออกมาเป็นตาราง ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.2 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคามของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

จุดแข็ง	จุดอ่อน
<ol style="list-style-type: none"> 1. กระทรวงศึกษาธิการมีบุคลากร และสถานศึกษาทั่วประเทศ 2. ครูเป็นปราชญ์บุคคล เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง 3. กระบวนการเรียนรู้มีความหลากหลาย เรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลา 4. การศึกษานอกระบบยืดหยุ่นปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติของผู้ใหญ่ 5. การศึกษาในโรงเรียนมีความปลอดภัย ไม่โดนคุกคาม 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การศึกษาในระบบใช้เวลายาวนาน 2. การศึกษาเน้นการศึกษาในระบบมากเกินไป 3. การศึกษาในระบบมีข้อจำกัดเฉพาะคนในวัยเรียน 4. ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของชุมชนและคนในชุมชน 5. ไม่มีความสอดคล้องกันระหว่างการศึกษทั้ง 3 ระบบ 6. การศึกษาเข้าไม่ถึงจิตใจของคน 7. การปฏิรูปการศึกษาเน้นการปฏิรูปโครงสร้างมากเกินไป ไม่เน้นการพัฒนาครู 8. ระบบการศึกษาแยกตัวออกจากชาวบ้าน 9. การศึกษาไม่ได้สอนให้คนสนใจการเมือง 10. การสอนเรื่องความซื่อสัตย์ เน้นแต่ระดับปัจเจก ไม่ได้โยงถึงเรื่องสังคม 11. กระทรวงศึกษามีโครงการที่ดี แต่ขาดความต่อเนื่อง
โอกาส	ภาวะคุกคาม
<ol style="list-style-type: none"> 1. มีการปฏิรูปการศึกษา ทำให้คนตื่นตัวกันมากขึ้น 2. การปฏิรูปการศึกษาให้เด็กเป็นศูนย์กลาง ส่งผลให้เด็กได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ 3. มีโครงสร้างทางสังคมรองรับการจัดการศึกษา 4. ระบบการศึกษาเปิดกว้างมาก สถาบันสังคมอื่นๆ มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ 5. มี ร่าง พ.ร.บ.นโยบายการศึกษาทางเลือก ที่ส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ 6. เด็กเรียนรู้การพัฒนาท้องถิ่นได้ผ่านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ผ่านชุมชน ผ่านสื่อ 7. กศน.ทำชุดวิชาการกระบวนการทำแผนชุมชน 8. ปัญหาการทุจริตเป็นกระแสที่คนและสังคมกำลังให้ความสนใจ 9. มีการพูดเรื่องประชาคมกันมากขึ้น 10. มุลนิธิเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การเมืองที่เป็นผู้มีอิทธิพล ทำให้ไม่มีใครกล้ามายุ่งเกี่ยว 2. การเมืองเห็นการทุจริตเป็นเรื่องธรรมดา 3. หากรวมศูนย์อำนาจ กระบวนการชุมชนไม่อาจเกิดขึ้น 4. ค่านิยมยกย่องคนมีเงิน ทำให้การทุจริตเพิ่มขึ้น 5. พ่อแม่ไม่สอนเรื่องการเรียนรู้ผ่านสังคม เห็นว่าเป็นเรื่องที่ครูต้องสอน 6. สังคมเป็นสังคมฉาบฉวย ไม่เห็นว่าเป็นเรื่องของตัวเอง 7. กระแสบริโภคนิยม สังคมมีการแข่งขันกันสูง ไม่คิดรวมกันเป็นชุมชน 8. ให้ความสำคัญแก่วงศ์ตระกูลน้อยไป 9. สื่อมวลชนบางครั้ง ขาดสำนึกความเป็นพลเมือง 10. ข้าราชการผลประโยชน์ ที่ปรากฏทางสื่อ มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทาง อบต. 11. หากการศึกษาไปสังกัดอปท. อาจส่งผลให้ผู้บริหารโรงเรียนเกิดความระแวงในการทำงานมากขึ้น 12. หากจะจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับการด้านทุจริตโดยตรง ครูต้องระวังตัวให้ปลอดภัย

2) การนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

เมื่อได้ผลการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ผู้ศึกษาได้หาแนวทางเพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็ง หาแนวทางเพื่อลดจุดอ่อน หาแนวทางเพื่อค้นหาหรือใช้ประโยชน์จากโอกาส และหาแนวทางเพื่อบรรเทาหรือเอาชนะต่อภาวะคุกคาม ทำให้ได้ยุทธศาสตร์ 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
2. ยุทธศาสตร์การรณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดี
3. ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นด้วยความโปร่งใส
4. ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง

ในแต่ละยุทธศาสตร์ได้มาจาก

การจับคู่จุดแข็งหลัก – โอกาสหลัก (SO)

การจับคู่จุดแข็งหลัก – ภาวะคุกคามหลัก (ST)

การจับคู่จุดอ่อนหลัก – โอกาสหลัก (WO) และ

การจับคู่จุดอ่อนหลัก – ภาวะคุกคามหลัก (WT) มีรายละเอียดดังนี้

2.1 ผลการจับคู่จุดแข็งหลัก – โอกาสหลัก (SO)

เนื่องจากจุดแข็งของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตคือ กระทรวงศึกษาธิการมีบุคลากร และสถานศึกษาทั่วประเทศ ครูเป็นปูชนียบุคคล เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง กระบวนการเรียนรู้มีความหลากหลาย เรียนรู้ได้ทุกที่ ทุกเวลา การศึกษานอกระบบยืดหยุ่นปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติของผู้ใหญ่ การศึกษาในโรงเรียนมีความปลอดภัย ไม่น่าเป็นห่วง โดยโอกาสที่เอื้อต่อการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ มีการปฏิรูปการศึกษา ทำให้คนตื่นตัวกันมากขึ้น การปฏิรูปการศึกษาให้เด็กเป็นศูนย์กลาง ส่งผลให้เด็กได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ มีโครงสร้างทางสังคมรองรับการจัดการศึกษา ระบบการศึกษาเปิดกว้างมาก สถาบันสังคมอื่นๆ มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ มี ร่าง พระราชบัญญัตินโยบายการศึกษาทางเลือก ที่ส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ เด็กเรียนรู้การพัฒนาท้องถิ่นได้ผ่านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ผ่านชุมชน ผ่านสื่อ กศน.ทำชุดวิชากระบวนการทำแผนชุมชน ปัญหาการ

ทุจริตเป็นกระแสที่คนและสังคมกำลังให้ความสนใจ มีการพูดถึงระชาคมกันมากขึ้น มูลนิธิเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในกรณีนี้ คือ

ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เป็นปัญหาสังคมที่เรื้อรังมานาน ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนร่วมกันจัดการศึกษา ดังนั้น หากทุกภาคส่วนรวมพลังในการให้การศึกษา สร้างความรู้ความเข้าใจ สร้างจิตสำนึกพลเมือง จิตสำนึกสาธารณะ สร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สร้างค่านิยมที่ดี ให้คนเกลียดการโกง ไม่นับถือคนที่รวยจากการทุจริต ในระยะยาวก็จะทำให้การทุจริตคอร์รัปชันลดลงในระดับที่น่าพอใจ

แนวทางหรือมาตรการ

1. โรงเรียนควรจัดการเรียนการสอน เรื่อง หน้าที่พลเมือง ความเสียสละ สำนึกสาธารณะ จิตอาสา ผ่านการเรียนการสอนในระบบ และพานักเรียนสัมผัสสภาพจริงของชุมชนในรูปโครงการต่างๆ เช่น การออกค่ายอาสา อสม.น้อย ฯลฯ การพัฒนา ความซื่อสัตย์สุจริต การเมือง ธรรมาภิบาล การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ผ่านการศึกษาในระบบโรงเรียนที่มีอยู่ทั่วประเทศ

2. ชุมชนกับโรงเรียนควรร่วมกันสร้างหลักสูตรท้องถิ่น เช่น หลักสูตรเกี่ยวกับการเมืองระดับท้องถิ่น ตามรอยเส้นทางเงินภาษีของท้องถิ่น เรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อบต. ป.ป.ช. กศน. คปต. ควรให้การศึกษา/อบรมแก่คนในชุมชน เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ สร้างความตระหนัก รักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นมิให้ตกไปอยู่ในมือของผู้กระทำการทุจริต และสอนวิธีการป้องกันทุจริตภาคประชาชนจากผู้รู้จริงเรื่องการป้องกันทุจริต

4. ภาคประชาชน อบต. หน่วยงาน/องค์กรชุมชน NGOs ควรร่วมกันทำงานพัฒนาเชิงบูรณาการโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง โดยใช้เวทีประชาคมเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการสร้างสำนึกพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ

5. มหาวิทยาลัย โรงเรียน ควรจัดทำโครงการพัฒนาเชิงรุก โดยการส่งนักเรียน นักศึกษา มาร่วมทำวิจัยและพัฒนาชุมชน โดยให้คนในชุมชนเป็นนักวิจัยร่วม เป็นการร่วมคิด ร่วมทำของทุก

ภาคส่วน หรือทุกภาคส่วนร่วมกันจัดค่ายอาสาพัฒนาชุมชน เพื่อฝึกให้เด็ก เยาวชน มีจิตสำนึก เสียสละเพื่อสังคม ทำให้เด็กเกิดกระบวนการเรียนรู้ที่ประทับใจ และได้ฝึกทักษะผู้นำและผู้ตามที่ดี

2.2 ผลการจับคู่จุดแข็งหลัก – ภาวะคุกคามหลัก (ST)

เนื่องจากจุดแข็งของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตคือ กระทรวงศึกษาธิการมีบุคลากร และสถานศึกษาทั่วประเทศ ครูเป็นปูชนียบุคคล เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง กระบวนการเรียนรู้มีความหลากหลาย เรียนรู้ได้ทุกที่ ทุกเวลา การศึกษานอกระบบ ยืดหยุ่นปรับตัวให้เข้ากับธรรมชาติของผู้ใหญ่ การศึกษาในโรงเรียนมีความปลอดภัย ไม่โดน คุกคาม โดยภาวะคุกคามที่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการ ทุจริต ได้แก่ การเมืองที่เป็นผู้มีอิทธิพล ทำให้ไม่มีใครกล้ามายุ่งเกี่ยว การเมืองเห็นการทุจริต เป็นเรื่องธรรมดา หากรวมศูนย์อำนาจกระบวนการชุมชนไม่อาจเกิดขึ้น ค่านิยมยกย่องคนมีเงิน ทำ ให้การทุจริตเพิ่มขึ้น พ่อแม่ไม่สอนเรื่องการเรียนรู้ผ่านสังคมเห็นว่าเป็นเรื่องที่ครูต้องสอน สังคม เป็นสังคมฉาบฉวย ไม่เห็นว่าเป็นเรื่องของตัวเอง กระแสบริโภคนิยม สังคมมีการแข่งขันกันสูง ไม่คิด รวมกันเป็นชุมชน ให้ความสำคัญแก่วงษ์ตระกูลน้อยไป สื่อมวลชนบางครั้ง ขาดสำนึกความเป็น พลเมือง ข้าราชการผลประโยชน์ ที่ปรากฏทางสื่อ มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมกับทาง อบต. หาก การศึกษาไปสังกัดอปท. อาจส่งผลให้ผู้บริหารโรงเรียนเกิดความระแวงในการทำงานมากขึ้น หาก จะจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับการต้านทุจริตโดยตรง

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในกรณีนี้ คือ

ยุทธศาสตร์การรณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดี

แนวทางหรือมาตรการ

1. ควรให้การศึกษเพื่อปลูกฝังทัศนคติที่ดีแก่ประชาชน เยาวชน ให้เกลียดการทุจริต เกลียดการโกง ไม่ยกย่องคนที่ทำการทุจริต ให้ยกย่องคนที่ทำความดี คนที่ซื่อสัตย์ ว่าเป็นคนที่น่า ยกย่องและน่านับถือ ผ่านสื่อมวลชน ครอบครัว โรงเรียน และชุมชน โดย ป.ป.ช. และภาคีข้างต้น ร่วมกันเป็นเจ้าภาพและมีบทบาทในการรณรงค์

2. สื่อมวลชน ควรเปลี่ยนแนวการนำเสนอให้เป็นการนำเสนอในเชิงบวก และเป็นผู้เฝ้า ระวังมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับ ทั้งระดับท้องถิ่น จนถึงระดับชาติ สร้างทัศนคติ ค่านิยมทางบวก ผ่านสื่อมวลชนหลากหลายช่องทาง ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต ฯลฯ

2.3 ผลการจับคู่จุดอ่อนหลัก – โอกาสหลัก (WO)

เนื่องจากจุดอ่อนของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตคือการศึกษาระบบใช้เวลายาวนาน การศึกษาเน้นการศึกษาในระบบมากเกินไป การศึกษาในระบบมีข้อจำกัดเฉพาะคนในวัยเรียน ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของชุมชนและคนในชุมชน ไม่มีความสอดคล้องกันระหว่างการศึกษาทั้ง 3 ระบบ การศึกษาเข้าไม่ถึงจิตใจของคน การปฏิรูปการศึกษาเน้นการปฏิรูปโครงสร้างมากเกินไป ไม่เน้นการพัฒนาครู ระบบการศึกษาแยกตัวออกจากชาวบ้าน การศึกษาไม่ได้สอนให้คนสนใจการเมือง การสอนเรื่องความซื่อสัตย์ เน้นแต่ระดับปัจเจก ไม่ได้โยงถึงเรื่องสังคม กระทรวงศึกษาธิการมีโครงการที่ดี แต่ขาดความต่อเนื่อง โดยโอกาสที่เอื้อต่อการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ มีการปฏิรูปการศึกษา ทำให้คนตื่นตัวกันมากขึ้น การปฏิรูปการศึกษาให้เด็กเป็นศูนย์กลาง ส่งผลให้เด็กได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ มีโครงสร้างทางสังคมรองรับการจัดการศึกษา ระบบการศึกษาเปิดกว้างมาก สถาบันสังคมอื่นๆ มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ มี ร่าง พระราชบัญญัตินโยบายการศึกษาทางเลือกที่ส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ เด็กเรียนรู้การพัฒนาท้องถิ่นได้ผ่านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ผ่านชุมชน ผ่านสื่อ กศน.ทำชุดวิชากระบวนการทำแผนชุมชน มีการพูดเรื่องประชาคมกันมากขึ้น มูลนิธิเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น ปัญหาการทุจริตเป็นกระแสที่คนและสังคมกำลังให้ความสนใจ

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในกรณีนี้ คือ

ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างโปร่งใส

แนวทางหรือมาตรการ

1. โรงเรียน อบต. และชุมชน ควรร่วมกันจัดการเรียนการสอนที่เน้นให้ผู้เรียนได้สัมผัสกับสภาพจริงของชุมชน ผ่านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เพื่อสร้างความตระหนัก และปลูกฝังความรัก ความผูกพันกับท้องถิ่น ปลูกฝังความเสียสละ มีจิตสาธารณะให้แก่เด็ก สอนให้สนใจเรื่องการเมืองระดับท้องถิ่น เมื่อเด็กจบการศึกษา หากคิดจะสมัครลงเลือกตั้งการเมืองท้องถิ่น ก็จะทำให้ท้องถิ่นได้คนที่มีคุณภาพมาเป็นตัวแทนต่อไป แม้จะใช้ระยะเวลายาวนานก็ตาม

ทั้งนี้ คนในชุมชน ทั้ง เด็ก เยาวชน ครอบครัว ผู้นำท้องถิ่น อบต. ได้เรียนรู้เรื่องการพัฒนาาร่วมกัน ผ่านกิจกรรมการพัฒนา/แก้ปัญหาของท้องถิ่น ในโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ริเริ่มร่วมกัน ในกระบวนการจะมีการแบ่งหน้าที่กันทำตามบทบาทของแต่ละส่วน ทำให้เกิดผู้นำตามธรรมชาติ

2. การศึกษานอกโรงเรียนควรปรับบทบาทการจัดการศึกษาในเชิงรุก โดยการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายใน อบต. เช่น จัดหลักสูตรการศึกษาเพื่อการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม การทำ

แผนแม่บทชุมชน การยึดหลักธรรมาภิบาลของ อบต. เทคนิคการทำงานแบบมีส่วนร่วม ฯลฯ ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษานอกระบบใช้ระยะเวลาสั้น และตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับ ลักษณะการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ ทั้งที่อยู่ในชุมชน และใน อบต.

3. การศึกษาตามอัธยาศัย โดยชุมชนร่วมกันจัดแหล่งเรียนรู้ในชุมชน เพื่อให้คนในชุมชน ได้เรียนรู้ ทุกที่ ทุกเวลา

4. การจัดกระบวนการเรียนรู้ทั้งในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย ควรพัฒนาผู้เรียนทั้ง 2 ด้านควบคู่กันไป คือ 1) พัฒนาความเป็นคนของผู้เรียน ให้ผู้เรียนรู้จักตัวเอง เข้าใจผู้อื่น และเข้าใจสังคม เสียสละเพื่อส่วนรวม และสอนให้สนใจ การเมือง 2) พัฒนาทางด้านวิชาการ เพื่อการประกอบอาชีพโดยสุจริตของผู้เรียนต่อไป

5. กระทรวงศึกษาธิการ ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพของครูผู้สอน ไม่ควร มุ่งเน้นการปฏิรูปโครงสร้างมากเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้ครูได้พัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนและร่วม พัฒนาชุมชน

2.4 ผลการจับคู่จุดอ่อนหลัก – ภาวะคุกคามหลัก (WT)

เนื่องจากจุดอ่อนของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตคือ การศึกษาในระบบใช้เวลายาวนาน ระบบการศึกษาเชิงตัว เน้นการศึกษาในระบบมากเกินไป การศึกษาในระบบมีข้อจำกัดเฉพาะคนในวัยเรียน ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของ ชุมชนและคนในชุมชน ไม่มีความสอดคล้องกันระหว่างการศึกษาทั้ง 3 ระบบ การศึกษาเข้าไม่ถึง จิตใจของคน การปฏิรูปการศึกษาเน้นการปฏิรูปโครงสร้างมากเกินไป ไม่เน้นการพัฒนาครู ระบบ การศึกษาแยกตัวออกจากชาวบ้าน การศึกษาไม่ได้สอนให้คนสนใจการเมือง การสอนเรื่องความ ซื่อสัตย์ เน้นแต่ระดับปัจเจก ไม่ได้โยงถึงเรื่องสังคม กระทรวงศึกษาธิการมีโครงการที่ดี แต่ขาด ความต่อเนื่อง โดยภาวะคุกคามที่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการ ป้องกันการทุจริต ได้แก่ การเมืองที่เป็นผู้มีอิทธิพล ทำให้ไม่มีใครกล้ามายุ่งเกี่ยว การเมืองเห็นการ ทุจริตเป็นเรื่องธรรมดา หากรวมศูนย์อำนาจกระบวนการชุมชนไม่อาจเกิดขึ้น ค่านิยมยกย่องคนมี เงิน ทำให้การทุจริตเพิ่มขึ้น พ่อแม่ไม่สอนเรื่องการเรียนรู้ผ่านสังคม เห็นว่าเป็นเรื่องที่ครูต้องสอน สังคมเป็นสังคมฉาบฉวย ไม่เห็นว่าเป็นเรื่องของตัวเอง กระแสบริโภคนิยม สังคมมีการแข่งขันกันสูง ไม่คิดรวมกันเป็นชุมชน ให้ความสำคัญแก่วงศ์ตระกูลน้อยไป สื่อมวลชนบางครั้ง ขาดสำนึกความ เป็นพลเมือง ข้าราชการผลประโยชน์ ที่ปรากฏทางสื่อ มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมกับทาง อบต. หากการศึกษาไปสังกัดอปท. อาจส่งผลให้ผู้บริหารโรงเรียนเกิดความระแวงในการทำงานมากขึ้น หากจะจัดการเรียนรู้เกี่ยวกับการต้านทุจริตโดยตรง

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในกรณีนี้ คือ

ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง และพอเพียง

แนวทางหรือมาตรการ

1. ครอบครัวยุทธศาสตร์ ชุมชน โรงเรียน อบต. ควรร่วมมือกันสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน เป็นชุมชนปลอดคอบายมุข ผู้ใหญ่เป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่เด็ก และเยาวชน ไม่แก่งแย่งแข่งขัน ไม่ฟุ้งเฟ้อ ยึดหลักการดำเนินชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง
2. โรงเรียนควรใช้ความเป็นปูชนียบุคคลที่เป็นจุดแข็ง มาสร้างความถูกต้องให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยการสร้างลูกหลานของคนในตำบลให้เป็นคนดี ซื่อสัตย์สุจริต แล้วส่งผ่านความเป็นคนดีไปสู่พ่อแม่ ผู้ปกครอง ผ่านกระบวนการเรียนการสอนร่วมกับชุมชน ไม่แยกตัวออกจากปัญหาของชุมชน ต้องร่วมกับชุมชนในการพัฒนา รวมทั้งการพัฒนาร่วมกับ อบต. ด้วย โดยยึดประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ
3. โรงเรียน/ครู ผู้บริหาร ควรเข้ามาร่วมกับอบต. พัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นการร่วมกันพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ยุติธรรม และโปร่งใส ทั้งนี้ นอกจากเกิดผลดีต่อชุมชนแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน ลดความระแวงและความขัดแย้งระหว่างกัน
4. สื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่อท้องถิ่น ต้องเปลี่ยนแนวการนำเสนอให้เป็นการนำเสนอในเชิงบวก สร้างทัศนคติ ค่านิยมทางบวกเพื่อให้ชุมชนพึ่งตนเอง แก้ปัญหาด้วยตนเองก่อนที่จะพึ่งรัฐ เพราะจะทำให้ชุมชนอ่อนแอ
5. โรงเรียน มหาวิทยาลัย ต้องจัดการเรียนการสอนไม่แยกตัวออกจากปัญหาของชุมชน ต้องส่งนักเรียน นักศึกษาอาสาสมัครทำงานเพื่อสังคม เป็นการปลูกฝังค่านิยมที่ดี ความเสียสละเพื่อสังคม และเข้ามามีส่วนร่วมศึกษาและพัฒนา ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่เพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่ที่ยังต้องอาศัยการวิจัยและพัฒนาอีกมาก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต” มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต 2) เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน และ 3) เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ซึ่งการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

ผู้ศึกษาได้เลือกพื้นที่กรณีศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 3 แห่ง โดย อบต.แห่งที่ 1 คือ อบต.พิมลราช อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี เป็นตัวแทนของ อบต.ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่มีการร้องเรียนการทุจริตมาก อบต.แห่งที่ 2 คือ อบต.ตะพง อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นตัวแทนของ อบต.ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่มีการร้องเรียนการทุจริตน้อย และ อบต.แห่งที่ 3 อบต.ห้วยกะปิ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี เป็นตัวแทนของ อบต.ที่ได้รับรางวัลธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

การศึกษาระณีศึกษา อบต.ทั้ง 3 แห่ง ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนประชาชน (ประชาคม) แกนนำกลุ่มองค์กรชุมชน เช่น แกนนำกลุ่มอาชีพเกษตรกร แกนนำกลุ่มแอโรบิค อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร.) และประชาชนทั่วไป เป็นต้น รวมจำนวนทั้งสิ้น 56 คน ทั้งนี้ เพื่อศึกษากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษาปัจจัยสำคัญของการป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อนำเสนอเป็นยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และเพื่อหาวิธีการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตต่อไป ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมกับช่วงการเก็บข้อมูลในพื้นที่ศึกษา และใช้หลักการเก็บข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation)

นอกจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่กรณีศึกษาแล้ว ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ 3 ด้าน ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านป้องกันการทุจริต ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาชุมชน และผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา ด้านละ 3 คน รวมทั้งหมด 9 คน ทั้งนี้เพื่อหายุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน และยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

จากนั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลทั้ง 2 ส่วน มาทำการวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม (SWOT Analysis) เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตด้วย กระบวนการชุมชน และยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ผู้วิจัยได้เสนอผลการศึกษาในครั้งนี้ให้ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 ท่าน เป็นผู้ตรวจสอบ ปรับแก้ หรือให้คำแนะนำ และข้อเสนอแนะ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สรุปผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

ผลการวิเคราะห์กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ ผลการศึกษา กระบวนการ/วิธีการ/ช่องทางที่ภาคประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตได้โดยง่ายในองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏผลดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
- 3) การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาของทาง อบต.

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล นี้ มีความสำคัญต่อชุมชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางของการพัฒนาตำบล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนในการได้รับผลของการพัฒนา โดยแผนพัฒนา 3 ปีนั้นจะประกอบไปด้วยรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ที่สำคัญคือ การทำแผนพัฒนา 3 ปีจะต้องผ่านเวทีประชาคม

เวทีประชาคม จึงเป็นกลไกสำคัญที่เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าร่วมกับ อบต. ได้อย่างเป็นธรรมชาติ ทุก อบต. ต้องทำเวทีประชาคม เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

นอกจากนี้ ในกระบวนการจัดทำแผน ยังมีความสำคัญอย่างมากเพราะต้องพิจารณาให้รอบด้านทั้งในเรื่องความเหมาะสม ความจำเป็นก่อนหลัง ความเสมอภาค ความเป็นจริงในพื้นที่ ความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการ และเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหารในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ หรือการยืดแต่ปัญหาของหมู่บ้านตนเองเป็นหลัก

ที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาพบว่า ต้องมีการวางหลักการร่วมกันว่าทุกฝ่ายควรมีความตระหนักร่วมกันต่อปัญหาของตำบลโดยรวม มากกว่าการยึดปัญหาของหมู่บ้านตนเองเป็นหลัก ก็จะช่วยลดความขัดแย้งลงได้ และจะก่อให้เกิดความเห็นใจ ความเอื้ออาทร และความสามัคคีระหว่างคนในชุมชนร่วมกัน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต.

การทุจริตคอร์รัปชันจะได้รับการร้องเรียนการทุจริตมากที่สุด ในบรรดาเรื่องการร้องเรียนต่างๆ เนื่องจาก กิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. เกี่ยวกับวงเงินงบประมาณค่อนข้างสูง และสามารถหาช่องโอกาสในการทุจริตได้ทุกขั้นตอนตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มทำโครงการ เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย หรือผลประโยชน์ทับซ้อน

จากการศึกษาพบว่า ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการเปิดซองประกวดราคา โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องมีตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 2 คน 2) การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการตรวจรับงาน โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องมีตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 2 คน และ 3) การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการประเมินผลแผนฯ ดังนั้น ตัวแทนประชาคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเหล่านี้ จะต้องมีความรับผิดชอบต่อทำหน้าที่ของตนเองในการพิจารณา ตรวจสอบ การดำเนินงานต่างๆ ให้ได้คุณภาพ และตรงตามข้อกำหนด หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ และต้องรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนเป็นที่ตั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีการป้องกันการทุจริตได้ทางหนึ่ง

นอกจากนี้ ในกรณีศึกษา อบต.ตะพง ได้มีการให้ภาคประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดราคากลางในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ร่วมกับ อบต. อีกด้วย ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีที่จะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของ อบต. มากยิ่งขึ้น

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา

การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา ถือได้ว่าเป็นช่องทางแรกที่ยั่งยืนที่สุดในการเข้ามามีส่วนร่วมกับทาง อบต. โดยที่กิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ที่ทาง อบต. เป็นผู้จัดกิจกรรมขึ้นนั้น อบต. มีความประสงค์ที่จะสร้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมเพื่อเป็นการทำงานที่สอดคล้องกับหลักการทำงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะเป็นช่องทางให้ประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบการทำงานในขั้นตอนต่างๆ ได้ต่อไปอย่างเป็นธรรมชาติ แบบเป็นกัลยาณมิตร

กิจกรรมที่พบในพื้นที่ คือ การที่ประชาชน ผู้แทนกลุ่มองค์กร ผู้นำชุมชน เข้า ร่วมกิจกรรมการพัฒนาตำบล ร่วมกิจกรรมอบต.สัญจรหรือ อบต.พบประชาชน กิจกรรมงานประเพณีสำคัญที่ทาง อบต. เป็นเจ้าภาพจัดขึ้น โดยผู้วิจัยนำเสนอตัวอย่างกิจกรรมที่พบในพื้นที่เป็นภาพรวมของทั้ง 3 อบต. อาทิ ร่วมกิจกรรมวันพัฒนาตำบล ร่วมกิจกรรมงานวิ่งเทิดพระเกียรติ 5 ธันวาคม งานฉลอง

ครองราชย์ 60 ปี การแข่งขันกีฬาประจำตำบล งานทอดกฐินของตำบลที่เวียนทอดกันปีละครั้งในวัดที่อยู่ในตำบล โครงการเข้าค่ายคุณธรรม โครงการครอบครัวตัวอย่าง โครงการ อสม.น้อย งานวันผู้สูงอายุ การตั้งด่านตรวจแอลกอฮอล์ในช่วงงานเทศกาลสงกรานต์ งานประเพณีก่อเจดีย์ทรายของจังหวัด การจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ร่วมกิจกรรม อสม. อบ.พร. กลุ่มสตรี กลุ่มอาชีพ ฯลฯ ร่วมอบรม ศึกษาดูงาน ตามโครงการที่ทาง อบต.จัดให้ และตามความต้องการของชุมชน โดยมีวิทยากร นักวิชาการจากภายนอกมาให้ความรู้ การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติ อบต. ตลอดจนเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานของ อบต. เช่น การเขียนคำร้องแจ้งความเดือดร้อนของประชาชนในการให้ไปฉีดพ่นยากันยุงที่หมู่บ้าน การมาเสียภาษี เป็นต้น

การขอรับการสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาจาก อบต.

การขอรับการสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ประชาชน กลุ่มองค์กรต่างๆ จะเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับ อบต. ตัวแทนกลุ่มได้เสนอโครงการขอรับการสนับสนุน ทำให้ต้องมีการติดตามผลว่า โครงการได้รับการสนับสนุนหรือไม่ แล้ว อบต. ใช้เงินงบประมาณไปในส่วนใดบ้าง สนับสนุนกลุ่มใดบ้าง เป็นโอกาสในการเข้ามาสอดส่องการทำงาน ของ อบต. ถือว่าเป็นการป้องกันการทุจริตได้ทางหนึ่งแบบกัลยาณมิตร

กิจกรรมการประเมินผล และตรวจสอบการทำงาน ของ อบต.

ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารของ อบต. ผ่าน สภา อบต. โดยสมาชิก อบต. ผู้เป็นตัวแทนใกล้ชิดกับชาวบ้านในหมู่บ้านของตน เป็นกลไกหนึ่งที่สามารถป้องกันการทุจริตได้ และผู้ที่รู้กระบวนการทุจริตในเชิงลึกก็คือคนที่อยู่ใน อบต. สมาชิก อบต. มีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ข่าวการดำเนินงานโครงการต่างๆ ให้ประชาชนทราบอยู่เสมอ และรับทราบปัญหาจากประชาชนโดยตรง ทำให้ทราบปัญหา/ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การที่สมาชิก อบต. มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และยึดประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นที่ตั้ง กล้าพูดความจริงเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จะสามารถป้องกันการทุจริตได้

สรุป การป้องกันการทุจริต เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั้งภาคประชาชน ตัว อบต.เอง และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะต้องให้ความสนใจที่จะป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้น หรือถ้าในพื้นที่ที่มีการทุจริตมากก็ให้มีการทุจริตลดลง จุดหมายที่สำคัญของการพัฒนาก็คือ การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของคนในตำบล ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีสันติสุขร่วมกัน

สรุปปัจจัยสำคัญของกระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตจากกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่ง มีดังนี้

1) ปัจจัยด้านกระบวนการ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์การทำงาน ของ อบต. การสร้าง

สภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับบทบาทของตน อบต. ผู้ใหญ่บ้าน

2) **ปัจจัยด้านประชาชน** ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา การมีความรู้ ความเข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับบทบาทของตน อบต. ผู้ใหญ่บ้าน การมีความรัก ความสามัคคีกันของคนในตำบล และความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของนายก อบต. และประชาคม

3) **ปัจจัยด้าน อบต.** ประกอบด้วย การมีผู้นำชุมชน เป็นคนเก่ง เป็นคนดี มีคุณธรรม การมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน การมีความรัก ความสามัคคีกันของสมาชิก อบต. และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมกับ อบต.อย่างแท้จริง

4) **ปัจจัยสนับสนุน** ประกอบด้วย การให้การสนับสนุนการทำงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น พัฒนาการอำเภอ สมาชิกสภาจังหวัด ครูในพื้นที่ ททท. เป็นต้น

แต่ละองค์ประกอบ มีรายละเอียดดังนี้

1. **การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา** เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการสร้างความโปร่งใสให้แก่ทาง อบต. และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการต่างๆ ในการดำเนินงานของ อบต. จะเป็นการป้องกันมิให้คนที่คิดจะทำการทุจริตกระทำการได้โดยง่าย การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญและมีผลต่อการป้องกันการทุจริตได้แก่ การมีส่วนร่วมการประชุมในเวทีการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล การร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปี ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมเสนอความต้องการ/โครงการพัฒนา การร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ ร่วมกำหนดราคากลาง ร่วมเป็นกรรมการเปิดซอง ร่วมเป็นกรรมการตรวจรับงาน การร่วมดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน โดยมี อบต. และหน่วยงานอื่นๆ ร่วมสนับสนุน ตลอดจนการร่วมประเมินผล และตรวจสอบการทำงานของ อบต.

2. **การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์** เกี่ยวกับการทำงานของ อบต. ผ่านตัวบุคคล เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อสม. ส.อบต. ผ่านสื่อและเทคโนโลยีที่เหมาะสม เช่น หอกระจายข่าว แผ่นพับ รถประชาสัมพันธ์ ฯลฯ โดยมีหลักการประชาสัมพันธ์ที่ดี เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชน ผู้ใหญ่บ้าน และเป็นการประชาสัมพันธ์การทำงานของ อบต.ตามหลักความโปร่งใส มีส่วนร่วม

3. **การสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชน**ในบทบาทของตน และบทบาทหน้าที่ของ อบต. ผ่านการอบรมผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน อสม. จากนั้นผู้นำชุมชนช่วยสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนต่อไป

4. **การเป็นผู้มีความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของคนในตำบล** ในวิทยาการสมัยใหม่ เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพชีวิต การเมืองการปกครอง โดยการเข้าร่วมการอบรม สัมมนา การศึกษาดูงานตามที่หน่วยงาน/องค์กรต่างๆ จัดขึ้น และการเข้าร่วมประชุมต่างๆ ก็ทำให้เกิดการเรียนรู้ต่างๆ ร่วมกัน เช่น นายกองค้การบริหารส่วนตำบลใฝ่เรียนใฝ่รู้ มีการเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านประสบการณ์การทำงาน เรียน กศน. เพื่อเทียบวุฒิ และเผยแพร่ความรู้ผ่านการเป็นวิทยากรบรรยายตามที่ประชุม สัมมนา และให้ความรู้แก่ประชาคมในตำบลด้วยตนเองอย่างสม่ำเสมอ และประชาคมแกนนำกลุ่ม/องค์กรในชุมชนและภูมิปัญญา มีความใฝ่เรียนใฝ่รู้ โดยการเข้าร่วมการอบรม สัมมนาที่ทางหน่วยงานต่างๆ จัดขึ้น เพื่อนำความรู้ที่ได้มาถ่ายทอดให้แก่สมาชิกต่อไป

5. **การสร้างสภาพแวดล้อมของชุมชนให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้** เป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ สร้างประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เป็นการศึกษาดูงานตามอศยาศัยที่จะเกิดขึ้นในชุมชนต่อไป และเกิดการเรียนรู้ที่จะเข้ามาช่วยป้องกันกาทุจริตหรือร่วมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในตำบลต่อไป กิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การมีเวทีประชุมประชาคมหมู่บ้านทุกเดือน ในช่วงเวลาที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละชุมชน การจัดแหล่งเรียนรู้ในชุมชน เช่น ศูนย์สารสนเทศประจำตำบล การอบรม ศึกษาดูงาน เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันผ่านการทำงานกิจกรรม/โครงการพัฒนา/การแก้ปัญหาของชุมชนร่วมกัน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ ดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินร่วมกัน เป็นต้น

6. **การมีผู้นำชุมชน เป็นคนเก่ง เป็นคนดี มีคุณธรรม** การที่ประชาชนรู้จักเลือกสรรคนดี มีคุณธรรม เข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารงบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชน ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันการทุจริตได้ตั้งแต่ต้นทาง คุณสมบัติที่สำคัญของผู้นำชุมชน ได้แก่ 1) มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความสามารถ ทำให้ตำบลพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว 2) มีคุณธรรม เสียสละ โอบอ้อมอารี ทำให้ประชาชนรักและศรัทธา 3) มีความมุ่งมั่นในการทำงาน ทำให้งานต่างๆ ประสบความสำเร็จ 4) สามารถประสานต่อรองเรื่องต่างๆ ได้ ทำให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ 5) มีความเป็นกันเอง ทำให้เข้ากับประชาชนง่ายและประชาชนกล้าที่จะพบปะพูดคุย

7. **การมีความรัก ความสามัคคีกันของคนในตำบล** ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาร่วมกับ อบต. คือ การที่ประชาชนมีความรัก ผูกพันกับท้องถิ่น ทำให้มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาตำบลร่วมกันอย่างเอื้ออาทรต่อกัน และประชาชนเห็นประโยชน์ส่วนรวมจึงสามัคคีกัน ร่วมกันพัฒนาตำบลให้เจริญก้าวหน้า และสร้างให้ อบต. ไปรุ่งโรจน์ต่อไป

8. **การมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ในการตรวจสอบของตัวแทนภาคประชาชน** เป็นปัจจัยที่สำคัญในการป้องกันการทุจริตอย่างมากเนื่องจากการทำตามหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีความชอบธรรม ได้แก่ 1) การที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหาร กล้าพูดความจริง รู้ทันกลโกง

ทำให้สามารถป้องกันการทุจริตได้ 2) ประชาคม ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทำให้ได้งานที่ตรงตามมาตรฐาน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน

ยุทธศาสตร์การใช้กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต มีดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การร่วมเป็นภาคีการพัฒนาแบบองค์รวม

การป้องกันการทุจริตแบบกัลยาณมิตร คือ การเข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายการพัฒนาด้วยกัน โดยใช้พื้นที่และความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นของชุมชนเป็นตัวตั้ง โดยทุกภาคส่วน ร่วมกันพัฒนาอย่างจริงจัง โปร่งใส และมีส่วนร่วม

แนวทางหรือมาตรการ

1. ทุกภาคส่วนควรร่วมกันสร้างกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่าง อบต. ประชาชน และหน่วยงานต่างๆ ในชุมชน เช่น โรงเรียน วัด สถานีตำรวจ เป็นต้น
2. ควรกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนา โดยสร้างกลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล ร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบลสามปี ร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน ร่วมประเมินผล โดยเป็นการพัฒนาตำบลแบบองค์รวมโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง และสนองต่อความต้องการพัฒนาของประชาชนในท้องถิ่น

2. ยุทธศาสตร์การสื่อสาร ประชาสัมพันธ์

การสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ที่ดี เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจร่วมกัน สร้างความรู้ สร้างความตระหนัก ลดความขัดแย้งระหว่างกัน ก่อให้เกิดความร่วมมือกันทำงานอย่างสมัครสมานสามัคคี

แนวทางหรือมาตรการ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลควรใช้การสื่อสารและประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ สร้างความตระหนัก และสร้างทัศนคติที่ดีต่อการเข้ามามีส่วนร่วมกับทาง อบต. โดยถือว่าประชาชนคือเจ้าของ อบต. โดยเป็นการสื่อสารแบบสองทาง เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ป้องกันความขัดแย้ง และสร้างความโปร่งใสของ อบต. โดยการ

- 1) สื่อสารและประชาสัมพันธ์ผ่านตัวบุคคล โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจผ่านการอบรม ศึกษาดูงาน แก่ ผู้นำชุมชน แกนนำกลุ่มองค์กรต่างๆ เพื่อให้แกนนำเหล่านี้กระจาย

ข้อมูลแก่ลูกบ้านและสมาชิกต่อไป ทั้งนี้ อบรม. ต้องให้เกียรติ และความสำคัญแก่คนในชุมชนด้วยความจริงใจ

2) สื่อสารและประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชน และเหมาะสมกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ไม่เกิดความขัดแย้ง และเข้ามามีส่วนร่วมกันในการพัฒนาให้ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ทำให้อบรม. ไปรุ่งใส ประชาชนเชื่อถือในการทำงานของอบรม. ว่าเป็นไปโดยสุจริต เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

3. ยุทธศาสตร์การสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

การที่ประชาชนอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เต็มไปด้วยแหล่งเรียนรู้ จะมีผลให้ประชาชนเกิดกระบวนการเรียนรู้ได้ง่าย ทุกที่ ทุกเวลา คนในชุมชนต้องร่วมกันสร้างสภาพแวดล้อมให้น่าอยู่ มีแหล่งเรียนรู้มากมาย มีกลไกของชุมชนที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน จะก่อให้เกิดชุมชน/สังคมแห่งการเรียนรู้ขึ้น คนในชุมชนจะรู้จักพึ่งตนเอง แก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง และเกิดปัญญาร่วมกัน

แนวทางหรือมาตรการ

1. ควรสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของคนในชุมชน โดยการ
 - 1) มีเวทีประชาคมทุกหมู่บ้านทุกๆเดือน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาและพัฒนาโครงการต่างๆ อย่างสร้างสรรค์
 - 2) สร้างแหล่งเรียนรู้ขึ้นในชุมชน เพื่อให้สามารถเรียนรู้ได้ทุกที่ ทุกเวลา เช่น ศูนย์สารสนเทศประจำตำบล ห้องสมุดประจำตำบลที่มีชีวิตชีวา เป็นต้น
 - 3) ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน เป็นแหล่งเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน เพื่อให้เด็กเรียนรู้ถึงคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่น รัก และผูกพันท้องถิ่น

4. ยุทธศาสตร์การสร้างประชาคมที่มีความสามารถแยกแยะคนดีจากคนไม่ดี

การได้ผู้นำที่ดีนั้น จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ มีแต่ความเจริญก้าวหน้าและบรรลุผลสำเร็จ เพราะผู้นำที่ดีจะเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา ดังนั้น ประชาชนควรมีความสามารถในการแยกแยะคนดีออกจากคนไม่ดี เพื่อจะได้เลือกสรรคนดี มีความรู้ความสามารถ เข้ามาเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่บริหารงบประมาณที่ได้มาจากเงินภาษีของประชาชน

แนวทางหรือมาตรการ

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณลักษณะของคนดี ที่ควรจะต้องเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน ผ่านสื่อ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม

2. ประชาชนในท้องถิ่น ควรให้ความสนใจต่อการทำงานของ อบต. ว่าเป็นไปด้วยความถูกต้อง โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับฟังเสียงของประชาชนหรือไม่ หากไม่สนใจเสียงของประชาชน การเลือกตั้งครั้งหน้าก็ไม่ต้องเลือกเข้ามาเป็นตัวแทนอีกต่อไป

3. ผู้นำชุมชน แกนนำกลุ่ม/องค์กรชุมชน ควรเป็นผู้นำประชาชนในการไม่เลือกคนที่ไม่ดีเข้ามาทำงาน และเห็นโทษของการทุจริตที่ส่งผลเสียในในระยะยาว

5. ยุทธศาสตร์รวมพลังเครือข่ายภาคประชาชนป้องกันการทุจริต

การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายจะทำให้เกิดพลังที่จะสามารถร่วมกันคิด ร่วมกันทำ เกิดกลไกการทำงานต่างๆ ร่วมกัน เกิดพลังแห่งการเรียนรู้ร่วมกันที่จะเอาชนะปัญหาต่างๆ ได้ เกิดพลังอำนาจมากกว่าการที่ทำการต่อต้านเพียงลำพัง

แนวทางหรือมาตรการ

1. ภาคประชาชน/องค์กรชุมชน รวมตัวกันเป็นเครือข่าย ร่วมกันเรียนรู้เรื่องการป้องกันการทุจริต และการต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ มิให้เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลของตน ผ่านเวทีประชาคม การศึกษาดูงานร่วมกัน การทำโครงการพัฒนาต่างๆ ร่วมกัน

2. ปรับทัศนคติของข้าราชการ ให้เป็นข้าราชการยุคใหม่ที่รับใช้ประชาชน และรู้จักหลักและเทคนิคการทำงานแบบมีส่วนร่วม เพื่อประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน เพื่อร่วมกันสร้างพลังเครือข่ายในการพัฒนาท้องถิ่น และการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

6. ยุทธศาสตร์การสร้างตำบลเข้มแข็ง พอเพียง

ความเข้มแข็งของคนในตำบลที่เรียนรู้ที่จะพึ่งตนเอง แก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง จะทำให้ภาคประชาชนเกิดพลังอำนาจในตน ในการต่อรองสิ่งต่างๆ กับภายนอก มีความพอเพียงในการดำเนินชีวิตไว้เป็นเกราะป้องกันความโลภของคน พลังของชุมชนเข้มแข็ง จะเป็นการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้น เพราะมีการร่วมกันตรวจสอบ ประเมินผลการทำงาน และจะส่งผลให้ อบต. เข้มแข็ง และเกิดตำบลเข้มแข็งต่อไป

แนวทางหรือมาตรการ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ควรดำเนินโครงการพัฒนาตำบลเข้มแข็ง โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นภูมิคุ้มกันของชุมชน มีการสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ เรื่องเศรษฐกิจพอเพียง มีการเรียนรู้ผ่านการทำงานร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่นตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง เช่น การสร้างแหล่งเรียนรู้แบบเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชน เป็นชุมชนที่พึ่งตนเองได้ แก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตัวของชุมชนเอง

2. ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน ซึ่งเป็นทุนทางสังคมมาช่วยในการพัฒนา โดยโรงเรียน ชุมชน และองค์การบริหารส่วนตำบลควรร่วมมือกันจัดทำโครงการปลูกจิตสำนึกสาธารณะให้แก่เด็ก เยาวชน และคนในชุมชน

7. ยุทธศาสตร์การสร้างพลังภาคประชาชนผ่านการประชุมเวทีประชาคม

การประชุมเวทีประชาคม จะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน ผ่านการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันตัดสินใจแก้ปัญหา ร่วมกันรับผลของการพัฒนา ร่วมกัน ปรับปรุงแก้ไข การที่ประชาชนได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จะสร้างพลังภาคประชาชนในการเข้า มาร่วมตรวจสอบการทำงานของอบต. ให้มีความโปร่งใส เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ การพัฒนา

แนวทางหรือมาตรการ

1. หน่วยงาน / องค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันกการทุจริต ควรใช้โอกาสเหล่านี้เป็น ช่องทางในการจัดทำโครงการที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจ และ สร้างความตระหนักในบทบาทหน้าที่ภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การ รวมกลุ่ม/องค์กรเพื่อการพัฒนา วัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การร่วมตรวจสอบการทำงาน ของ อบต. โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้ ได้แก่ อบต. ป.ป.ช. ครู และสื่อมวลชน

2. องค์กรประกอบของผู้เข้าร่วมประชุมเวทีประชาคม ควรมีอย่างหลากหลายเพื่อป้องกันการ ถูกครอบงำ เช่น ประกอบด้วย ครู ภูมิปัญญาชาวบ้าน พระ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน พัฒนาการ ตำรวจ สื่อมวลชน เกษตรตำบล ป่าไม้ นายก อบต. สมาชิก อบต. เป็นต้น

8. ยุทธศาสตร์การสร้างความคุ้มครองผู้ต่อสู้กับการทุจริต

การต่อสู้กับผู้ที่ทำกรทุจริตนั้น เป็นการต่อสู้กับผู้ที่มีอิทธิพล ดังนั้น ภาครัฐจะต้องให้การ คุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และควรให้การยกย่องชมเชยแก่ผู้ที่มีความกล้าที่เข้า มารักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม

แนวทางหรือมาตรการ

1. ควรมีการออกกฎหมายคุ้มครองผู้ที่ให้ข้อมูลร้องเรียนการทุจริตที่มีผลบังคับใช้อย่าง จริงจัง เพื่อป้องกันการโดนฟ้องหมิ่นประมาท โดนข่มขู่ คุกคาม

2. ควรมีการปฏิรูประบบราชการ โดยการปรับทัศนคติของข้าราชการ ให้เป็นข้าราชการ ยุคใหม่ที่รับใช้ประชาชน และสร้างความรู้ให้ประชาชนรู้ว่า ข้าราชการคือ ลูกจ้างที่ได้เงินเดือนจาก เงินภาษีของประชาชน และประชาชนคือผู้ดูแลผลประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม

9. ยุทธศาสตร์การให้การศึกษาเพื่อเสริมพลังอำนาจภาคประชาชน

ความรู้ คือ อำนาจ การที่ประชาชนจะมีอำนาจในตนเองนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีความสามารถที่จำเป็นแก่การแก้ปัญหาในเรื่องต่างๆ ดังนั้น วิธีการหนึ่งที่จะเสริมพลังอำนาจภาคประชาชนคือ การให้การศึกษเพื่อปลูกจิตสำนึกประชาชนให้รู้หลักสิทธิมนุษยชน รับผิดชอบต่อหน้าที่ของภาคประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวทางหรือมาตรการ

1. อบต. ชุมชน ครอบครัว ควรยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นแนวทางการพัฒนา ให้รู้จักความสุขที่เกิดจากความสมดุล ความพอประมาณ อย่างมีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกันที่ดี

2. สถานศึกษา อบต. และชุมชน ควรสร้างความรู้ความเข้าใจ สร้างความตระหนัก และปลูกจิตสำนึกภาคประชาชน ในบทบาทหน้าที่ภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา การตรวจสอบการทำงานของ อบต. ให้มีประสิทธิภาพ โดยการอภิปรายร่วมกัน การรวมกลุ่ม/องค์กรเพื่อการพัฒนา คิดโครงการแก้ปัญหาาร่วมกัน ฝึกวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ร่วมเรียนรู้เรื่องการพัฒนา เมื่อชุมชนเข้มแข็งก็จะสามารถเรียนรู้การต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพว่ามีวิธีการอย่างไร

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต มีดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อสร้างสำนึกพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวทางหรือมาตรการ

1. โรงเรียนควรจัดการเรียนการสอน เรื่อง หน้าที่พลเมือง ความเสียสละ สำนึกสาธารณะ จิตอาสา ผ่านการเรียนการสอนในระบบ และพานักเรียนสัมผัสสภาพจริงของชุมชนในรูปแบบโครงการต่างๆ เช่น การออกค่ายอาสา อสม.น้อย ฯลฯ การพัฒนา ความซื่อสัตย์สุจริต การเมือง ธรรมชาติบำบัด การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ผ่านการศึกษาในระบบโรงเรียนที่มีอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติบัญญัติไว้ว่าโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้ทั้ง 3 รูปแบบ โดยการศึกษาในระบบโรงเรียน เป้าหมายคือเด็ก เยาวชน เป็นการปลูกฝังระยะยาวให้เกิดความยั่งยืน การศึกษานอกระบบ เป้าหมายคือ ผู้ใหญ่ เป็นการสร้างคนคุณภาพในระยะสั้นและเหมาะสมกับวิธีการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ การศึกษาตามอัธยาศัย ผ่านสื่อ เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับชุมชน โดยมีครูเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

2. ชุมชนกับโรงเรียนควรร่วมกันสร้างหลักสูตรท้องถิ่น เช่น หลักสูตรเกี่ยวกับการเมืองระดับท้องถิ่น เรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อบต. ป.ป.ช. กศน. คปต. ควรให้การศึกษ/อบรม เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ สร้างความตระหนัก รักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นมิให้ตกไปอยู่ในมือของผู้กระทำการทุจริต และสอนวิธีการป้องกันทุจริตภาคประชาชนจากผู้รู้จริงเรื่องการป้องกันทุจริต

4. สร้างแนวร่วมการพัฒนา ระหว่างภาคประชาชน อบต. หน่วยงาน / องค์กรชุมชน NGOs ในการทำงานเชิงบูรณาการโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง โดยใช้เวทีประชาคมเป็นแหล่งแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการสร้างสำนึกพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ

5. มหาวิทยาลัย โรงเรียน ควรจัดทำโครงการพัฒนาเชิงรุก โดยการส่งนักเรียน นักศึกษามาร่วมทำวิจัยและพัฒนาชุมชน โดยให้คนในชุมชนเป็นนักวิจัยร่วม เป็นการร่วมคิด ร่วมทำของทุกภาคส่วน หรือทุกภาคส่วนร่วมกันจัดค่ายอาสาพัฒนาชุมชน เพื่อฝึกให้เด็ก เยาวชน มีจิตสำนึกเสียสละเพื่อสังคม ทำให้เด็กเกิดกระบวนการเรียนรู้ที่ประทับใจ และได้ฝึกทักษะผู้นำและผู้ตามที่ดี

2. ยุทธศาสตร์การรณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดี

แนวทางหรือมาตรการ

1. สื่อมวลชน ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน และป.ป.ช. ควรร่วมกันรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้การศึกษาเพื่อปลูกฝังทัศนคติที่ดีแก่ประชาชน เยาวชน ให้เกลียดการทุจริตเกลียดการโกง ไม่ยกย่องคนที่ทำการทุจริต ยกย่องคนที่ทำความดี คนที่ซื่อสัตย์ ว่าเป็นคนที่น่ายกย่องและน่านับถือ โดย ป.ป.ช. และภาคีข้างต้นร่วมกันเป็นเจ้าภาพและมีบทบาทในการรณรงค์

2. สื่อมวลชน ควรเปลี่ยนแนวการนำเสนอให้เป็นการนำเสนอในเชิงบวก เป็นผู้เฝ้าระวังมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับ ทั้งระดับท้องถิ่น จนถึงระดับชาติ สร้างทัศนคติ ค่านิยมทางบวก ผ่านสื่อมวลชนหลากหลายช่องทาง ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต วิทยุชุมชน ฯลฯ

3. ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างโปร่งใส

แนวทางหรือมาตรการ

1. โรงเรียน อบต. และชุมชน ควรร่วมกันจัดการเรียนการสอนที่เน้นให้ผู้เรียนได้สัมผัสกับสภาพจริงของชุมชน ผ่านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เพื่อสร้างความตระหนัก และปลูกฝังความรัก ความผูกพันกับท้องถิ่น ปลูกฝังความเสียสละ มีจิตสาธารณะให้แก่เด็ก สอนให้สนใจเรื่องการเมืองระดับท้องถิ่น เมื่อเด็กจบการศึกษา หากคิดจะสมัครลงเลือกตั้งการเมืองท้องถิ่น ก็จะทำให้ท้องถิ่นได้คนที่มีคุณภาพมาเป็นตัวแทนต่อไป แม้จะใช้ระยะเวลายาวนานก็ตาม

ทั้งนี้ คนในชุมชน ทั้ง เด็ก เยาวชน ครอบครัว ผู้นำท้องถิ่น อบต. ได้เรียนรู้เรื่องการพัฒนาร่วมกัน ผ่านกิจกรรมการพัฒนา/แก้ปัญหาของท้องถิ่น ในโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ริเริ่มร่วมกัน ในกระบวนการจะมีการแบ่งหน้าที่กันทำตามบทบาทของแต่ละส่วน ทำให้เกิดผู้นำตามธรรมชาติ

2. การศึกษานอกโรงเรียนควรปรับบทบาทการจัดการศึกษาในเชิงรุก โดยการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายใน อบต. เช่น จัดหลักสูตรการศึกษาเพื่อการพัฒนาชุมชนแบบมีส่วนร่วม การทำแผนแม่บทชุมชน การยึดหลักธรรมาภิบาลของ อบต. เทคนิคการทำงานแบบมีส่วนร่วม ฯลฯ ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษานอกโรงเรียนใช้ระยะเวลาสั้น และตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับลักษณะการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ ทั้งที่อยู่ในชุมชน และใน อบต.

3. การศึกษาตามอัธยาศัย โดยชุมชนร่วมกันจัดแหล่งเรียนรู้ในชุมชน เพื่อให้คนในชุมชนได้เรียนรู้ ทุกที่ ทุกเวลา

4. การจัดการกระบวนการเรียนรู้ทั้งในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย ควรพัฒนาผู้เรียนทั้ง 2 ด้านควบคู่กันไป คือ 1) พัฒนาความเป็นคนของผู้เรียน ให้ผู้เรียนรู้จักตัวเอง เข้าใจผู้อื่น และเข้าใจสังคม เสียสละเพื่อส่วนรวม และสอนให้สนใจการเมือง 2) พัฒนาทางด้านวิชาการ เพื่อการประกอบอาชีพโดยสุจริตของผู้เรียนต่อไป

5. กระทรวงศึกษาธิการ ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพของครูผู้สอน ไม่ควรมุ่งเน้นการปฏิรูปโครงสร้างมากเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้ครูได้พัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนและร่วมพัฒนาชุมชน

4. ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง และพอเพียง

แนวทางหรือมาตรการ

1. ครอบครัว ชุมชน โรงเรียน อบต. ควรร่วมมือกันสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน เป็นชุมชนปลอดอบายมุข ผู้ใหญ่เป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่เด็ก และเยาวชน ไม่แก่งแย่งแข่งขัน ไม่ฟุ้งเฟ้อ ยึดหลักการดำเนินชีวิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

2. ครูควรใช้ความเป็นปราชญ์บุคคลที่เป็นจุดแข็ง มาสร้างความถูกต้องให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยการสร้างลูกหลานของคนในตำบลให้เป็นคนดี ซื่อสัตย์สุจริต แล้วส่งผ่านความเป็นคนดีไปสู่พ่อแม่ ผู้ปกครอง ผ่านกระบวนการเรียนการสอนร่วมกับชุมชน ไม่แยกตัวออกจากปัญหาของชุมชน ต้องร่วมกับชุมชนในการพัฒนา รวมทั้งการพัฒนาร่วมกับ อบต. ด้วย โดยยึดประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

3. โรงเรียน/ครู ผู้บริหาร ควรเข้ามาร่วมกับอบต.พัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นการร่วมกันพัฒนาแบบมีส่วนร่วม ยุติธรรม และโปร่งใส ทั้งนี้นอกจากเกิดผลดีต่อชุมชนแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน ลดความระแวงและความขัดแย้งระหว่างกัน

4. โรงเรียน มหาวิทยาลัย ควรจัดการเรียนการสอนไม่แยกตัวออกจากปัญหาของชุมชน ต้องส่งนักเรียน นักศึกษาอาสาสมัครทำงานเพื่อสังคม เป็นการปลูกฝังค่านิยมที่ดี ความเสียสละ เพื่อสังคม และเข้ามามีส่วนร่วมศึกษาและพัฒนา ร่วมกับองค์กรการบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่เพิ่มเกิดขึ้นมาใหม่ที่ยังต้องอาศัยการวิจัยและพัฒนาอีกมาก

อภิปรายผล

ข้อค้นพบจากการวิจัยเพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตด้วยกระบวนการชุมชน และนำเสนอยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต อภิปรายได้ตามหัวข้อต่อไปนี้

1. การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน
2. การศึกษาเพื่อการพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

1. การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน

กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตที่พบในการศึกษาครั้งนี้ คือ กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งประกอบด้วย กรรมการเปิดซองประกวดราคา และกรรมการตรวจรับงาน และการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบการทำงานของ อบต.

จะเห็นได้ว่า กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตคือ กระบวนการเข้ามาร่วมในกิจกรรมในขั้นตอนต่างๆ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วม นั้น จะส่งผลให้กระบวนการทำงานของ อบต. เกิดความโปร่งใส เพราะมีผู้รู้เห็นการกระทำต่างๆ ของ อบต. อย่างเปิดเผย ส่งผลให้ อบต. ขาดโอกาสที่จะทำทุจริต หรือเป็นการสร้างให้เกิดความโปร่งใสโดยอัตโนมัติ

การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตำบลในห้วงเวลา 3 ปี และเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อประชาชน เพราะเป็นกระบวนการที่ประชาชนจะได้แสดงความต้องการพัฒนาในหมู่บ้านของตน ร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมตัดสินใจในการจัดทำโครงการต่างๆ ที่เหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หากประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนนี้ จะเป็นการเปิดช่องทางให้ อบต. คิดโครงการต่างๆ ได้ตามความเห็นชอบของฝ่ายบริหารโดยไม่คำนึงถึงความต้องการจำเป็นของประชาชน และดำเนินโครงการต่างๆ ไปในพื้นที่ที่ทาง อบต. เห็นว่าเหมาะสม ซึ่งบางครั้งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน หรือเมื่อจัดทำโครงการแล้ว ไม่สามารถให้

ประโยชน์ได้จริง เพราะผู้ใช้ประโยชน์คือ ประชาชน ไม่ได้ต้องการ ทำให้เกิดความไม่คุ้มค่าต่อบรรยากาศที่ได้ลงทุนไป

การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจให้ภาคประชาชน ได้ร่วมคิด ตัดสินใจ ต่อแนวทางการพัฒนาด้วยตนเอง และประชาชนได้มีสิทธิเสนอความคิด และเป็นเวทีฝึกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สอดคล้องกับหลักการที่ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2548) กล่าวว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการกระจายอำนาจ ทรัพยากรต่างๆ และเป็น การที่คนทุกกลุ่มมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยอำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการกระจายอำนาจและเป็นการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ”

ผู้วิจัยเห็นด้วยอย่างยิ่งที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีการกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนา ร่วมคิด ตัดสินใจ วางแผนการพัฒนาร่วมกันในภาพรวมของตำบล เป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน จะทำให้ประชาชนสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต่อไป ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้จะทำให้มีการปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างชุมชนเข้มแข็งต่อไป ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของความรัก ความเอื้ออาทรร่วมกันของคนในตำบล

การมีการประชุมเวทีประชาคม ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นสิ่งที่ดีและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเป็นแหล่งเรียนรู้ร่วมกัน การจะเกิดการเรียนรู้ได้นั้น นอกจากจะเกิดขึ้นได้เองโดยลำพังแล้ว ยังเกิดการเรียนรู้ได้จากกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน ดังนั้น การจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะสร้างชุมชนให้เข้มแข็งได้ ดังที่ วิชัย ตันศิริ (2538) เห็นว่า เครื่องมือสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้และเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน ชุมชนที่มีการรวมกลุ่มเป็นองค์กร มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน มีการเชื่อมโยงประสานสัมพันธ์กัน จนเกิดเป็นเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันนั้น จะมีพลังที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลตะพง ที่หมู่บ้านหลายแห่งในตำบลนี้ เป็นชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ และแนวนโยบายในปี 2550 ของ อบต. ก็เน้นที่การยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นหลักในการทำโครงการพัฒนาต่อไป โครงการที่น่าสนใจของ ต.ตะพง อาทิ ชาวบ้านมีการรวมตัวกันจัดทำโครงการสร้างศูนย์สารสนเทศประจำตำบล เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ของชาวบ้านในตำบล ซึ่งต้องอาศัยผู้รู้จากหลากหลายสาขามาร่วมกันพัฒนา ซึ่งจะส่งผลดีต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม เป็นต้น ซึ่งแนวการดำเนินการดังกล่าว สอดคล้องกับแนวการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ

การสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ที่ดี ทำให้ประชาชนเกิดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของภาคประชาชนต่อการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย ดังที่ ทั้ง 3 อบต.ได้ดำเนินการ โดยที่ อบต.ตะพง และ อบต.ห้วยกะปิ สามารถใช้สื่อประชาสัมพันธ์ได้เหมาะสมกับสภาพบริบทของชุมชนที่มีลักษณะกึ่งเมือง กึ่งชนบท ที่ประชาชนยังมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมากกว่า อบต.พิมลราช ที่มีหมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นมากมาย และประชาชนในหมู่บ้านจัดสรรไม่ค่อยให้ความสำคัญร่วมมือและไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากับตำบลมากนัก ในส่วนของ อบต.ตะพงจะใช้วิธีการบรรยายให้ความรู้จากนายกอบต.แก่ผู้เข้าร่วมประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้าน ทุกหมู่บ้าน เพื่อการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักถึงบทบาทของความเป็นเจ้าของ อบต. ที่ก่อตั้งมาจากเงินภาษีของประชาชน และสร้างความรู้ความเข้าใจต่อแกนนำกลุ่มองค์กร ผู้แทนประชาคมอย่างต่อเนื่อง และแกนนำก็กระจายข่าวต่อไป เช่น ผ่านหอกระจายข่าวที่มีอยู่ทุกหมู่บ้าน เป็นต้น ส่วน อบต.ห้วยกะปิก็เช่นกัน มีการใช้รถประชาสัมพันธ์ หอกระจายข่าว และด้วยความเป็นเครือญาติกันก็จะบอกต่อกัน ไปด้วยความสนิทสนมคุ้นเคย ส่วนประชาชนที่มีอยู่ในอบต.พิมลราช จะมีลักษณะการดำเนินชีวิตแบบตัวใครตัวมัน “อะไรไม่ใช้” เพราะไม่มีความผูกพันกับท้องถิ่น และมีลักษณะความเป็นเมืองสูง ดังนั้น ในลักษณะนี้ จะต้องใช้สื่อที่เหมาะสม เช่น จดหมายข่าว แผ่นพับที่แจ้งข่าวสาร ความรู้ ความก้าวหน้าในการดำเนินงานของ อบต.ให้ชุมชนได้รับทราบ และที่สำคัญคือ ควรมีส่วนที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นตอบกลับมายัง อบต.ได้ เป็นต้น ก็จะเป็นการสื่อสารแบบสองทางที่มีประสิทธิภาพได้ เมื่อประชาชนได้รับข้อมูล ความรู้ ข่าวสารที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจจะระหว่างชุมชนกับ อบต.ประชาชนก็จะมีทัศนคติที่ดีต่อ อบต.ก็จะเป็นการรวมพลังสร้างแนวร่วมในการพัฒนาตำบลร่วมกันต่อไป อบต.ก็จะเป็น อบต.ที่โปร่งใส สามารถทำงานพัฒนาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของอบต.ว่าได้ดำเนินการตามที่ประชาชนต้องการหรือไม่ เป็นการตรวจสอบการทำงานของ อบต.ไปในตัว

การมีผู้นำเป็นคนเก่ง ดี มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความสามารถ ทำให้ตำบลพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว มีคุณธรรม เสียสละ โอบอ้อมอารี ทำให้ประชาชนรักและศรัทธา มีความมุ่งมั่นในการทำงาน ทำให้งานต่างๆ ประสบความสำเร็จ สามารถประสานต่อเรื่องต่างๆ ได้ ทำให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ มีความเป็นกันเอง ทำให้เข้ากับประชาชนได้ง่ายและประชาชนกล้าที่จะพบปะพูดคุย การที่มีผู้นำที่มีลักษณะเช่นนี้ ถือเป็นความโชคดีของตำบล ที่มีคนเสียสละเพื่อตำบลอย่างไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ดังเช่น อบต.ห้วยกะปิ ที่ความเป็นผู้นำที่สามารถสร้างความศรัทธาแก่ประชาชนได้นั้น ต้องผ่านการพิสูจน์กันต่อเนืองยาวนาน ส่วนนายกอบต.ตะพงที่มีผู้นำที่มีความใฝ่เรียนใฝ่รู้ และสร้างความรู้ เปรียบเสมือนติดอาวุธทางปัญญาให้แก่ประชาชน ถือเป็น การสร้างทุนทางสังคมในชุมชน สามารถนำมาเป็นตัวอย่งในการที่จะเลือกสรรผู้แทนประชาชนในการมาทำหน้าที่บริหารงบประมาณของประชาชนต่อไป ดังนั้น ประชาชนควรรู้จักที่จะสนใจ

การเมือง สนใจการบริหารของนักการเมือง ซึ่งจะเป็นตัวกรองชั้นแรกในการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้น ผ่านการคัดเลือกตัวแทนที่เป็นคนดี ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ความตอนหนึ่งว่า

“...ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”

ความรัก ความผูกพันในท้องถิ่น เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความสามัคคีกันของคนในตำบล และการมีความรับผิดชอบต่องานหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายของสมาชิก อบต. และประชาคม เหล่านี้ ถือเป็นปัจจัยในการป้องกันการทุจริตได้อย่างดี

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นกระบวนการหนึ่งที่ได้รับการร้องเรียนการทุจริตมากที่สุดในบรรดาเรื่องการร้องเรียนต่างๆ เนื่องจาก กิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้างของ อบต. เกี่ยวข้องกับวงเงินงบประมาณค่อนข้างสูง และเป็นกระบวนการที่ผู้ทุจริตสามารถหาช่องทาง/โอกาสทุจริตได้ทุกขั้นตอนตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มทำโครงการ งานวิจัยของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2542) ให้รายละเอียดกระบวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างหรือในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้น เกิดขึ้นทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ดังนี้ 1) ขั้นตอนการเริ่มจัดทำโครงการ 2) การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นขั้นตอนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคม 3) การออกแบบรายละเอียดโครงการ เพื่อกำหนดต้นทุนของโครงการ 4) การประเมินราคากลางตามแบบรายละเอียด เป็นขั้นตอนรองรับขั้นตอนการออกแบบรายละเอียดโครงการ 5) การประมูลงานจัดซื้อจัดจ้าง ถ้าคอร์รัปชันทำกันมาเป็นขั้นตอนตั้งแต่ต้น การจ่ายเงินบนในขั้นการประมูลจะเป็นจำนวนไม่มาก แต่ในกรณีที่โครงการที่ทำทั่วประเทศและผู้ประกอบการธุรกิจต้องการรวบโครงการทั้งหมด ก็จะต้องมีการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเป็นหุ่นเชิด และอาศัยเทคนิคการประมูลที่กีดกันคู่แข่ง 6) การดำเนินการก่อสร้าง ผู้รับเหมาต้องจ่ายเงินสินบนค่าควบคุมงานเมื่อเบิกจ่ายเงินงวด เช่น ค่าควบคุมงานจ่ายให้ส่วนกลางร้อยละ 10 ของราคาค่าก่อสร้าง จ่ายให้ผู้ควบคุมงานเป็นรายเดือนประมาณร้อยละ 1 ของราคาค่าก่อสร้าง รวมทั้งค่าใช้จ่ายพิเศษอื่นๆ ในการให้บริการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การเดินทางไปราชการต่างประเทศ เป็นต้น 7) การตรวจรับงาน เงินสินบนจะมีจำนวนมากน้อยขึ้นอยู่กับความเรียบร้อยของงาน 8) การรับเงิน แต่ละงวดผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินสินบนเพื่อให้ผู้มีอำนาจเร่งเซ็นเช็คจ่ายค่างวด เป็นต้น

ในการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว กลไกแห่งรัฐจึงได้ออกระเบียบให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา มีส่วนร่วมในกระบวนการเปิดซองประกวดราคา การเป็นกรรมการตรวจรับงาน คณะละ 2 คน ดังนั้น วิธีการหนึ่งที่เป็นการป้องกันการทุจริตตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มทำโครงการก็คือ การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม

ในการคิด ริเริ่มเสนอโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนตั้งแต่ต้นการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปี ร่วมกับ อบต. ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนการเปิดซองประกวดราคานั้น จะมีกรรมการภาคประชาชน จำนวน 2 คน ร่วมเป็นพยาน โดยประชาคมเป็นแต่เพียงผู้ทำหน้าที่พิจารณาบริษัทที่มีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในราคาต่ำสุด จะไม่สามารถเข้าไปป้องกันมิให้เกิดการ “ฮั้ว” ได้ ดังข้อมูลจากอดีตผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 7 ตำบลพิมลราช ให้ข้อมูล ส่วนการเป็นกรรมการตรวจรับงาน จำนวน 2 คน ในกระบวนการนี้ สามารถป้องกันและควบคุมงานก่อสร้างให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ถือว่าเป็นการป้องกันการทุจริตในปลายทาง

จากข้อมูลที่ได้จากพื้นที่ อบต.พิมลราช ทำให้ทราบว่า มีกระบวนการให้สินบนกันเกิดขึ้นเป็นปกติ ดังข้อมูลต่อไปนี้

“อบต.จะไม่กล้าเรียกรับ เป็นที่รู้กัน ที่นี่ผู้รับเหมาทุกที่ที่เขาจะสนิทกันกับทางนายก เข้าฝ่ายบริหาร ปลัดด้วยทาง อบต. มีงานอะไร บอกเถอะ มีการรับไปกินกันบ่อย เขาก็ชวนไปกินข้าวเรื่อยๆ ตอนหลังต้องปฏิเสธไป ไม่อยากไปนี่...อย่างกำนันย.นี้ งานใหญ่ๆ งบ 5 ล้านขึ้นนี่เขาจะเอา แต่ถ้างานเล็กใครจะเอา เขาก็ช่วยซื้อของ จะให้เข้าช่วยยื่นเทียบ เพราะต้องเทียบ 3 ซอง เขาก็ช่วย เขาก็สปอร์ตกับงาน ก็เหมือนกันทุกๆ บริษัทในเครือ มันจะเหมือนกันหมดทุกตำบล อยู่ที่ว่าตำบลไหนเขาจะเล้าความจริงหรือไม่เล้า ผมน่าจะกล้าเล่าเพราะเท่าที่รู้มา มีประสบการณ์ตรงมาตลอด มีทั้งพวกขู่ ไม่เซ็นรับ มีมือปืนด้วยนะ แต่ว่าผมไม่กลัว” (นี่ ระดังหิน, อดีตผู้ใหญ่บ้าน ม.7: สัมภาษณ์ 22 ธ.ค. 48)

ข้อมูลดังกล่าวนี้ “เป็นสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมือง” ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest theory) อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวว่าหน่วยงานราชการสมัยใหม่ มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งก็คือ ผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากที่สุด ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว บุคคลสาธารณะ (Public person) ซึ่งได้แก่ นักการเมืองและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนจะต้องเป็นผู้ที่มีหลักจริยธรรมในการทำงาน คือ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาความร่ำรวยส่วนตัว ในขณะที่เดียวกันบุคคลสาธารณะจะต้องปลอดพ้นจากอิทธิพลหรือสิ่งล่อใจอันไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อปกป้องการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2549) จากกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยสันนิษฐานว่า อาจจะมีการทุจริต รับสินบน เกิดขึ้นใน อบต.แห่งนี้

นอกจากนี้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการทุจริต ตามทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ของบุคคลสาธารณะและของสังคมทั่วไปยังอยู่ในระดับต่ำ เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิที่รักษาการปลัดอบต. และนายก อบต.

มีบริษัทรับเหมาก่อสร้างเป็นของตนเอง และน้องสาวมีบริษัทรับเหมาก่อสร้าง แล้วเข้ามารับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล ถึงแม้ว่า จะทำถูกต้องตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างทุกอย่าง และงานได้คุณภาพและราคาถูกกว่าบริษัทอื่น แต่ถือว่าไม่ยุติธรรมสำหรับบริษัทคู่แข่งอื่นๆ ที่จะเข้ามารับงาน ถือได้ว่าขัดกับหลักแห่งผลประโยชน์ทับซ้อน ก็ถือว่าเป็นการทุจริตลักษณะหนึ่งเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาควรเข้ามามีบทบาทในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในรูปแบบการทุจริตต่างๆ อย่างถูกต้อง เพื่อให้ภาคประชาชนร่วมกันพิจารณา แยกแยะให้ได้ว่า การกระทำแบบใดของฝ่ายบริหาร เป็นการกระทำที่ทุจริต แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีกฎหมายที่เอาผิดแก่ผู้กระทำในเรื่องนี้

แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ที่เน้นว่าหน่วยงานราชการสมัยใหม่มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งก็คือผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากที่สุด ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ส่วนบุคคลสาธารณะ (Public person) ซึ่งได้แก่นักการเมืองและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนจะต้องเป็นผู้ที่มีหลักจริยธรรมในการทำงาน คือ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาความร่ำรวยส่วนตัว ในขณะที่เดียวกัน บุคคลสาธารณะจะต้องปลอดพ้นจากอิทธิพลหรือสิ่งล่อใจอันไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อปกป้องการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะ ให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพราะฉะนั้น หลักการของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในหน่วยงานราชการสมัยใหม่จึงมีไว้เพื่อให้บุคคลสาธารณะสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549) ดังนั้น บุคคลสาธารณะ จะต้องตระหนักถึงเรื่องของการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นหลักประกอบการบริหารจัดการสมัยใหม่เป็นสำคัญ

กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตใน อบต.แห่งนี้ เป็นไปได้เฉพาะในหมู่บ้านที่มีความเข้มแข็ง ประชาคมทำหน้าที่ (Function) ด้วยความรับผิดชอบ เช่น หมู่ 7 ที่มีประชาคมหมู่บ้านเช่นนายสว่าง เลาะลาเมาะ นายนิ ระดิงหิน อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 ที่เป็นคนกล้า ที่จะไม่เซ็นตรวจรับงานที่ไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ แต่ในกรณีการสร้างลานกีฬาของหมู่ 8 ที่ผลงานปรากฏออกมาว่าด้อยกว่ามาตรฐาน แต่ก็มีกรตรวจรับงานและเบิกจ่ายเงินเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้เนื่องมาจากสมาชิก อบต. ไม่ทำหน้าที่ (Dysfunction) ในการตรวจสอบการและถ่วงดุลการทำงาน ส่งผลให้ประชาชนผู้รับผลของการพัฒนา ได้งานที่ด้อยคุณภาพ เป็นการเสียประโยชน์ของประชาชนโดยรวม เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา เป็นกระบวนการป้องกันการทุจริตได้อีกช่องทางหนึ่ง ที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างมีกัลยาณมิตรร่วมกัน การเสนอโครงการขอรับการสนับสนุนการพัฒนาจากทาง อบต. ส่วนใหญ่จะได้รับการต้อนรับดีกว่าการที่จะเปิดเผยตัวเองว่า จะเป็นผู้เข้ามาตรวจสอบการทุจริตใน อบต.

กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตนั้น จะต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นประชาคมที่เข้มแข็ง มีความรับผิดชอบ ตระหนักสำนึกในหน้าที่พลเมืองที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งประชาคมที่เข้มแข็งจะต้องมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน เป็นพลังภาคประชาชนในการร่วมกันพัฒนาตำบลอย่างโปร่งใส มีส่วนร่วมและเสมอภาค ตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และในส่วนของ อบต. นั้น การมีผู้นำที่เป็นคนเก่ง ดี มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนา และการมีสมาชิก อบต. ที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Function) ถือว่าเป็นการป้องกันการทุจริตได้ตั้งแต่ต้นทาง

การมีประชาคมที่เข้มแข็ง มีความรับผิดชอบ ตระหนักสำนึกในหน้าที่พลเมืองที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญนั้น เกิดขึ้นได้จากคนในชุมชนมีความรัก ความผูกพันกับชุมชนท้องถิ่น ประกอบกับการได้รับการสนับสนุนจากภายนอกชุมชน ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน เช่น พัฒนาชุมชน เกษตรตำบล ภูมิปัญญาชาวบ้าน ผู้อำนวยการโรงเรียนที่เกษียณอายุราชการ ฯลฯ ผลการศึกษาครั้งนี้ พบว่า บทบาทของภาครัฐยังมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งตามระบอบประชาธิปไตย แต่จะต้องเป็นการพัฒนาบนฐานของการเคารพในสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชนได้ต่อไป ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ที่ว่า “ความคิดที่ว่ารัฐหมดความสำคัญลงแล้วนั้น เป็นข้อสรุปที่เกินเลยจากความเป็นจริง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าบทบาทรัฐในสมัยโลกาภิวัตน์นี้จะเปลี่ยนแปลงไปมาก แต่บทบาทใหม่ในฐานะเป็นกลไกควบคุมการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดจากขบวนการโลกาภิวัตน์ยังเข้มแข็ง อีกนัยหนึ่งคือ บทบาทรัฐในฐานะเป็นกลไก ปกป้องอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มอภิสิทธิ์ชนชั้นสูงดั้งเดิม และกลไกเพื่อควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจกลับจะเพิ่มมากขึ้น ในทางปฏิบัติแนวคิดประชาสังคมเห็นผลในรูปของการก่อเกิดขององค์กรท้องถิ่นและการสร้างเครือข่ายของกลุ่มต่าง ๆ ทั่วไปในสังคมไทย แต่ภารกิจที่จะต้องทำให้รัฐสนองความต้องการของชาวบ้านยังจะต้องดำเนินต่อไป” และสอดคล้องกับแนวคิดของ ประเวศ วะสี ที่มีได้ปฏิเสธบทบาทของภาครัฐแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ผลการวิจัยในการใช้กระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตได้นั้น สอดคล้องกับแนวคิดที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่พิจารณาการป้องกันการทุจริตภาคประชาชน ในมิติของระดับบุคคล ระดับชุมชน/ท้องถิ่น และระดับสังคม กล่าวคือ การป้องกันการทุจริตระดับบุคคล คือ การที่ประชาชนแต่ละคนเป็นผู้ใฝ่เรียนรู้ เป็นคนที่มีจิตใจสุจริต รักและผูกพันกับท้องถิ่น ต้องการให้ท้องถิ่นมีความเจริญรุ่งเรือง ก็จะร่วมรักษาผลประโยชน์ของชุมชนให้เป็นของประชาชนส่วนรวม และหากพบเห็นการทุจริตก็มีการช่วยกันกล่าว ตักเตือน แนะนำ ในกรณีที่เป็นคนที่พอจะคุยกันได้ หรือหากเกินกว่าที่จะพูดคุยกันได้ก็ใช้วิธีแจ้งเบาะแสให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป ซึ่งจะทำให้คนที่

ทำทุจริตเกิดความเกรงใจ หรือเกรงกลัว ไม่กล้าทำการทุจริตอีกต่อไป ซึ่งกรณีการป้องกันการทุจริตระดับบุคคล ผู้วิจัยพบกรณีเช่นนี้ได้ในทุก อบต.

ระดับชุมชน ก็จะมีกลุ่ม/องค์กรชุมชน เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ซึ่งรวมตัวกันเป็นกลุ่มกันแล้ว สามารถใช้พลังกลุ่ม สร้างเครือข่ายของกลุ่มกันขึ้น เพื่อให้มีพลัง และใช้พลังนั้นเข้ามาตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น หรือ อบต. ให้เกิดความถูกต้อง เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม อาจเป็นในรูปแบบของชมรมชาวบ้านด้านการทุจริตได้อีกทางหนึ่ง และหากเกิดการทุจริตขึ้นในชุมชนหรือท้องถิ่น ก็ใช้พลังกลุ่มในการกดดันให้มีการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาต่อไป ดังเช่นกรณีของ อบต.ตะพงที่ประชาคมได้มีการรวมตัวกันบีบบังคับให้นายก อบต.คนก่อนต้องลาออกไป เนื่องจากไม่ฟังเสียงของประชาชนส่วนรวม

ระดับสังคม ประชาชนผู้มีความตระหนักรู้ มีความรับผิดชอบและต่อต้านการทุจริต สามารถประสานงาน สร้างเครือข่าย หรือขอความสนับสนุน ให้การดำเนินงานต่อต้านการทุจริตของชุมชนให้เกิดผลมากยิ่งขึ้น และมีพลังมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานภายนอกที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต ได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิ สมาคมต่างๆ เครือข่ายประชาชนด้านคอร์รัปชัน และสื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ยังไม่พบกรณีการรวมพลังต่อต้านการทุจริตระดับสังคม

นอกจากการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตภาคประชาชนแล้ว กลไกแห่งรัฐในด้านกฎหมาย ควรมีการนำมาใช้รองรับ สนับสนุน และเอื้อให้ผู้ทำความดี ได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจังและจริงใจด้วย เช่น การออกมาตรการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0205/ว 31 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542 ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็เป็นเรื่องที่ไม่ถูกนำมาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

2. การศึกษาเพื่อการพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

ข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้ พบว่า การศึกษาตามอัธยาศัย มีความสำคัญต่อกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชนเป็นอย่างมาก เช่น การเรียนรู้ผ่านเวทีประชุมประชาคม การสื่อสารประชาสัมพันธ์ การศึกษาดูงาน การร่วมทำกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน จนเกิดการสร้างชุมชนเข้มแข็งเกิดขึ้น ส่วนการศึกษาในระบบ และการศึกษานอกระบบ ยังแยกตัวออกจากปัญหาของสังคม การจัดหลักสูตรยังเน้นหลักสูตรของส่วนกลาง การจัดหลักสูตรท้องถิ่นที่จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความรักความผูกพันของเด็กกับชุมชนยังมีน้อย ซึ่งจากข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกันการทุจริตและผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาชุมชน ที่มี

ความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า การศึกษาในระบบมีจุดแข็งคือ มีสถานศึกษา และมีบุคลากรอยู่จำนวนมาก แต่มีจุดอ่อนคือ ขาดการปลูกฝังเด็กและเยาวชนในเรื่องของหน้าที่พลเมือง (Civic education) ขาดการสร้างค่านิยมประชาธิปไตย และขาดการสร้างเด็กให้มีความรัก ความผูกพันกับชุมชน ซึ่งในการพัฒนากระบวนการชุมชน ต้องพัฒนาจิตสำนึกชุมชนก่อน ถ้าไม่มีจิตสำนึกชุมชนก็จะไม่เห็นแก่ชุมชน ไม่เห็นแก่ชาติบ้านเมือง สนใจแต่เรื่องของตัวเองเพียงแต่ทำหน้าที่ของตัวเองไม่ทำให้อื่นเดือดร้อน แต่ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น มีความจำเป็นต้องมีพลเมืองที่มีจิตสำนึกสาธารณะ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว ในส่วนนี้สอดคล้องกับ ประเวศ วะสี (2550) ที่กล่าวว่า ระบบการศึกษาเป็นระบบนอกวัฒนธรรมที่คิดขึ้นมาซึ่งประเวศ วะสี เห็นว่าระบบการศึกษาอยู่นอกสังคม คือ ไม่รู้ร้อนรู้หนาวกับสังคม เอาวิชาเป็นตัวตั้ง ไม่รวมทุกข์ร่วมสุข ไม่รวมแก้ปัญหา สังคมจึงอ่อนแอ ซึ่งผลจากการวิจัยมีความสอดคล้องกันว่า โรงเรียนไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการปลูกฝังให้ผู้เรียนเกิดความรัก ความผูกพันกับชุมชน นอกจากนี้ โรงเรียนยังขาดการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม มองข้ามลักษณะนิสัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการป้องกันการทุจริต คือ คุณลักษณะด้านความซื่อสัตย์ กล่าวคือ โรงเรียนไม่เคร่งครัดเด็กในเรื่องการลอกการบ้าน โกงข้อสอบ ตลอดจนโรงเรียนยังปิดหูปิดตาเด็กไม่ให้อ่านรู้เรื่องราวปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน

การศึกษามีหน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ให้คนในสังคมเป็นคนดี ซื่อสัตย์สุจริต ผลิตคนให้เหมาะสมกับสภาพสังคม แต่ขณะนี้การศึกษามุ่งเน้นแต่ในเรื่องทางวิชาการ จนลืมมุ่งเน้นเรื่องการสร้างคุณธรรม จริยธรรม ควบคู่ไปกับคุณลักษณะทางวิชาการ ซึ่งบทบาทของโรงเรียนนั้น ควรสอนทั้งทางโลก เพื่อให้ผู้เรียนนำไปประกอบสัมมาชีพที่สุจริต และทางธรรม เพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้และเข้าใจตนเอง เข้าใจสังคม และพัฒนาจิตสำนึกรักชุมชน เมื่อระบบการศึกษาทำหน้าที่บกพร่อง (Dysfunction) จึงส่งผลกระทบต่อส่วนต่างๆ ในสังคม เช่น ประชาชนไม่ทำหน้าที่พลเมือง ประชาชนหลงใหลในวัตถุนิยม (Materialism) ทำให้การทำหน้าที่ของประชาชนบกพร่อง (Dysfunction) เช่นกัน

กล่าวได้ว่า สถาบันการศึกษาทำหน้าที่บกพร่องในการขัดเกลาให้ผู้เรียนเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละเพื่อส่วนรวม ทำให้ส่งผลต่อการสร้างสมาชิกที่มีคุณภาพของสังคมอีกด้วย ถ้าระบบการศึกษาสามารถทำหน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคมได้ตามเป้าหมาย (Goal) คือ จัดการศึกษาให้สัมพันธ์และตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของชุมชนและรู้เท่าทันกับความก้าวหน้าในระบบทุนนิยม และวัตถุนิยมในปัจจุบันแล้ว สังคมก็จะดำรงอยู่อย่างมีดุลยภาพ (Equilibriums) แต่เมื่อการศึกษากพร่อง สถาบันครอบครัวและสังคมจึงเกิดปัญหาตามมา

ดังนั้น จะต้องมีการปฏิรูประบบการศึกษา ปฏิรูประบบวัฒนธรรม เพื่อสร้างคน และสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย สร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาล และการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจที่รัฐได้กระจายอำนาจลงมาให้ประชาชนได้รับผิดชอบปกครองตนเอง ไม่ยอมรับการใช้อำนาจในทางที่ผิด

ซึ่งตามแนวคิดทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยามนี้ เรียกว่าเป็นการปรับตัว (Adaptation) เพื่อให้สังคมดำรงอยู่อย่างมีดุลยภาพ

ในภาคส่วนของการศึกษา ควรมีการปฏิรูปครู ให้ครูมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยก่อนเป็นอันดับแรก เนื่องจากครูมีบทบาทในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change agent) ซึ่งในบทบาทของครูที่กำหนดไว้คือ ครูจะต้องมีภาระงาน (Job description) ในส่วนของการมีส่วนร่วมช่วยพัฒนาชุมชน และช่วยเด็กให้เตรียมตัว เตรียมความพร้อม เพื่อให้ผู้เรียนออกมาเป็นพลเมืองที่เข้าใจเรื่องการพัฒนาตนเอง การเข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ซึ่งจากโครงการที่หลายหน่วยงานได้ดำเนินการพาเด็ก เยาวชน ไปร่วมบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคมอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เห็นว่าสามารถสร้างจิตสำนึก และจิตสาธารณะให้เด็ก เยาวชนได้อย่างแท้จริง ดังกรณีของโครงการ “เยาวชนนั้นไซ้คือพลังแผ่นดิน” ที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพจัดขึ้น ปรากฏผลดังนี้

“...การให้นักเรียนได้ออกนอกรั้วโรงเรียนไปสัมผัสกับชุมชนโดยตรงเป็นประจำและบ่อยครั้ง เช่น การมีโครงการที่เน้นการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้เกิดจิตสำนึกและจิตสาธารณะ ด้วยการลงมือปฏิบัติจริงกับสองมือในการบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคมอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนหรือสัตว์ หรือธรรมชาติสิ่งแวดล้อมก็ตาม จะทำให้ผู้เรียนเกิดความเต็มใจจากการได้สร้างประโยชน์ต่อสังคมชุมชน การได้เห็นคุณค่าของกระบวนการเรียนรู้จากชีวิตจริงนี้ไม่เพียงเป็นการส่งเสริมประสบการณ์ และเป็นการปลูกฝังความเชื่อมั่นแก่เด็ก การพัฒนาความคิดริเริ่ม การทดสอบ วิเคราะห์เหตุการณ์/สถานการณ์รวมไปถึงการฝึกความเป็นผู้นำด้วย ซึ่งเด็กนักเรียนหลายคนมีความซาบซึ้งในสิ่งที่ตนเองได้สัมผัสจากการได้เข้าถึงชุมชนอย่างยิ่ง จนถึงขั้นปรารถนาตัดพ้อว่า “จำเป็นด้วยหรือที่จะต้องรอให้เป็นผู้ใหญ่ก่อนจึงจะสามารถช่วยเหลือคนในสังคมได้...” (จดหมายราชการของกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต 0502/337 ลว 4 เมษายน 2550)

ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่ระบบการศึกษาของประเทศไทย ต้องปฏิรูปการศึกษาอีกครั้ง ให้การศึกษาทางวิชาการควบคู่ไปกับคุณธรรม หรือการศึกษาที่คุณธรรมนำความรู้ ซึ่งเป็นการศึกษาแนวใหม่ที่เป็นการศึกษาที่ สุขุม อมรววิวัฒน์ กล่าวว่า เป็นการศึกษาแบบ Edutainment และมีการจัดกระบวนการเรียนรู้จากแหล่งเรียนรู้ในชุมชนและธรรมชาติ ที่มุ่งเน้นให้นักเรียนได้มีโอกาสออกนอกห้องเรียนไปสัมผัสและสัมพันธ์กับธรรมชาติ สังคม ชุมชน และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อช่วยสร้างประสบการณ์ตรงต่อการดำรงชีวิต ได้เรียนรู้ และค้นพบสาระความรู้ที่นอกเหนือจากหนังสือเรียน ครูได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ไปกับนักเรียนด้วย เป็นบรรยากาศการเรียนรู้ที่ตื่นตัว แจ่มใส นำไปสู่กิจกรรมการมีส่วนร่วม การฝึกคิดและจินตนาการที่หลากหลาย (สุขุม อมรววิวัฒน์, 2544) นอกจากนี้ ยังมีโครงการรุ่งอรุณ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่าง 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และสถาบันสิ่งแวดล้อม ที่เน้นการใช้มาตรการการศึกษาแบบใหม่มาปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ครู นักเรียน และชุมชนให้หันมาอนุรักษ์พลังงานและ

สิ่งแวดล้อม เน้นการเรียนรู้ การบูรณาการและการมีส่วนร่วม ซึ่งไม่ใช่การเรียนรู้ในโรงเรียนเพียงอย่างเดียว การเรียนรู้ครอบคลุมไปถึงชุมชน สังคมและสิ่งที่อยู่รอบๆ ตัว เพื่อให้เข้าใจถึงความเชื่อมโยง และความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ โครงการต่างๆ เหล่านี้เป็นตัวอย่างของแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งสร้างให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้านและเต็มตามศักยภาพของผู้เรียน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์เรื่องการร่วมเป็นภาคีการพัฒนาแบบองค์รวมในงานวิจัยครั้งนี้

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบในงานวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบว่า การป้องกันการทุจริตในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ต้องการการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาต่างๆ กับทาง อบต. ตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมคิด ตัดสินใจในแนวทางการพัฒนา ร่วมรับผลจากการพัฒนา และร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารของ อบต. แต่การที่ภาคประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารการพัฒนานั้น ประชาชนยังมีความจำเป็นต้องมีความรู้ในกระบวนการและขั้นตอนการทุจริต ตลอดจนรู้ว่า อะไรคือการทุจริต ทุจริตในลักษณะใดได้บ้าง ซึ่งก็คือการศึกษาจะเข้ามามีบทบาทต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน เมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจแล้ว ประชาชนจะมีวิธีการเข้ามาร่วมสอดส่องเป็นหูเป็นตาไม่ให้เกิดการทุจริตได้ ซึ่งวิธีการที่ง่ายและเป็นมิตรที่สุดคือการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ทาง อบต. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม แต่ในปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนว่าถึงแนวทางการเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยวิธีใดได้บ้าง

นอกจากนี้ รูปแบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพที่ภาคประชาชนใช้ในการศึกษาเรียนรู้ร่วมกัน คือ รูปแบบการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น ในอบต.ที่มีการประชุมเวทีประชาคมอย่างต่อเนื่อง มีผู้นำที่มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ก็สามารถสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน สร้างสรรค์โครงการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน ส่งผลให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ และมีการรวมพลังกลุ่มกันผลักดันโครงการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน และร่วมมือกันกับ อบต. และฝ่ายสนับสนุนต่างๆ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน ส่งผลให้การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความโปร่งใสโดยอัตโนมัติ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อสร้างกระบวนการชุมชนที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ควรออกกฎหมาย ระเบียบ ที่เพิ่มอำนาจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ร่วมกับภาครัฐในทุกกระบวนการของการพัฒนา ตลอดจนเพิ่มอำนาจให้ภาคประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐทุกระดับ

2) ภาครัฐควรออกกฎหมายรองรับมาตรการรักษาความปลอดภัยแก่ผู้ที่ร้องเรียนการทุจริต และมีกลไกในการคุ้มครองผู้ที่ทำงานด้วยความสุจริตมิให้ถูกรังแกจากผู้มีอำนาจแต่ใช้ในทางที่ผิด และควรเอาใจจริงเอาใจกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อนำคนทำการทุจริตถูกลงโทษให้ได้

3) ควรปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ปรับทัศนคติภาครัฐแนวใหม่ให้ข้าราชการมีสำนึกบริการ ให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด และการทำงานแบบมีส่วนร่วม เพื่อสร้างประชาชนให้เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ต่อไป และมีการประสานการทำงาน ร่วมกัน โดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการพัฒนาชุมชน

4) กระทรวงวัฒนธรรม ควรให้ความสำคัญกับการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทย เพื่อปลูกฝังให้คนในสังคมมีจิตสาธารณะ เป็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

5) ภาครัฐ/สถาบันการศึกษา ควรเอาใจจริงเอาใจในการสนับสนุนการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนสนับสนุนการสร้างแหล่งเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยการดำเนินการจะต้องไม่เป็นไปแบบสั่งการ

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

1) สถานศึกษาทั่วประเทศ ควรปรับการเรียนเปลี่ยนการสอนใหม่ ให้นักเรียน นักศึกษา เรียนรู้เรื่องการเมือง หน้าที่พลเมือง ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพื่อปลูกจิตสำนึก และสร้างทัศนคติ ค่านิยมอันดีงามให้แก่เด็ก เยาวชน ร่วมคิดและร่วมพัฒนาไปพร้อมกับชุมชน เพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ที่เข้าใจสภาพจริงของชุมชน

2) ครอบครัวยุคใหม่ ชุมชน อบต. วัด สถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ควรร่วมมือกันในโครงการพัฒนาชุมชน เพื่อการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในชุมชน

3) หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันการทุจริต ควรให้ความรู้เกี่ยวกับผลเสียของการทุจริต ให้ความรู้ถึงวิธีการ/ช่องทางในการทำทุจริต เพื่อจะได้ร่วมมือกันหาทางป้องกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) สื่อมวลชน ควรนำเสนอข่าวอย่างสร้างสรรค์ และทำข่าวแบบสืบสวน สวบสวน เพื่อเป็นผู้เฝ้าระวังการกระทำอันทุจริต นำกรณีการทุจริตมาเปิดเผย และสร้างความรู้ความเข้าใจในลักษณะของการทุจริตรูปแบบต่างๆ แก่ประชาชน

5) ชุมชนควรใช้อิทธิพลทางสังคม (Social sanction) ในการประนามให้ผู้ทำททุจริตเกิดความอายต่อการคดโกงเอาเงินภาษีของประชาชนไปเป็นผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ครอบครัว และพวกพ้อง

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

1) ศึกษาวิจัยเพื่อหาวิธีการสร้างประชาคมที่มีความสามารถแยกแยะระหว่างคนดีที่มีความซื่อสัตย์สุจริต กับคนไม่ดีที่มีความคดโกง ชั่วฉล เพื่อการรู้จักเลือกสรรผู้แทนให้ได้คนมีความรู้ความสามารถ และเป็นคนดี ไม่เลือกคนชั่วร้าย มาเป็นตัวแทนเข้าไปบริหารการพัฒนา

2) ศึกษาวิจัยเพื่อหานวัตกรรมใหม่ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อการบริหารจัดการที่ดีของ อบต.

3) ครูและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทำการวิจัยและพัฒนา รูปแบบการจัดการเรียนรู้เรื่องการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเด็ก ผู้ใหญ่

4) ควรมีการทดลองนำยุทธศาสตร์ที่นำเสนอนี้ไปสู่การปฏิบัติเป็นโครงการนำร่อง เพื่อการสร้างสังคมที่ปลอดการทุจริตคอร์รัปชันต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. **การคิดเชิงกลยุทธ์**. พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : บริษัท ชัคเชส มีเดีย จำกัด, 2549.

โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. “ประชาสังคม: มิติใหม่ของการเมืองสาธารณะ” ใน สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ (บรรณาธิการ). **ประชาคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ**, กรุงเทพฯ: โครงการสำนักพิมพ์สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. 2540.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. **รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด. 2544.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. **รายงานการเติบโตอย่างมีคุณภาพ**. รองศาสตราจารย์ ดร.จวี วิจิตรวาทการ. กรุงเทพฯ: บริษัท ด้านสุขภาพการพิมพ์ จำกัด. 2543.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. **วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศสิงคโปร์ ข้อคิดสำหรับประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด. 2544.

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. ประวัติความเป็นมาของการตรวจเงินแผ่นดินในหนังสือ **ครบรอบ 12 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน** กรุงเทพฯ : บริษัทการพิมพ์. 2538.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **คู่มือการสัมมนาหลักสูตร “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริต**. กรุงเทพฯ: บริษัทศรีเมืองการพิมพ์. 2544.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **คู่มือประชาชนด้านการทุจริต โครงการประชาศึกษาและชุมชนสัมพันธ์**. กรุงเทพฯ: หจก.โรงพิมพ์ชวนพิมพ์. 2546.

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. **รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหาอุปสรรค และทางออก**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

จิตจำนงค์ กิติกริตติ. **การพัฒนาชุมชน: การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2532.

ชาติชาย ณ เชียงใหม่. **รายงานการวิจัยเรื่องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพฯ: ศรีสยามพรินทร์แอนด์แพคท์. 2541.

ชนิตา รัชพลเมือง. **พื้นฐานการศึกษา หลักการและแนวคิดทางสังคม**. ภาควิชาสารัตถศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2534.

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **วัฒนธรรมคือทุน**. กรุงเทพฯ : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2540.
- ชิรวัดณ์ นิจเนตร. **การศึกษากับการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพฯ: หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, 2528.
- เดวิท แมทิวส์. **จากปัจเจกสู่สาธารณะ กระบวนการสร้างเสริมชุมชนให้เข้มแข็ง**. แปลโดย จีรวุฒิ เสนาคำ. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2540.
- ทศพล กฤตยพิสิฐ. **การมีส่วนร่วมของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เขตหนองจอกที่มีต่อโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาตามแนวทาง “บวร” และ “บรม” เพื่อสร้างอุดมการณ์แผ่นดินทองหนองจอก**. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- ทวีชัย บุญเติม. **การพัฒนาการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยขอนแก่น สำหรับพุทธศักราช 2550**. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์. **ยุทธศาสตร์การสร้างราชการโปร่งใส ไร้ทุจริต**. ใน **Good Governance การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี**, กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542.
- ทศนา เขมมณี, **ศาสตร์การสอน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- นเรศ สงเคราะห์สุข. **จากแนวคิดสู่การปฏิบัติ**. เชียงใหม่: สำนักงานโครงการพัฒนาที่สูง ไทย-เยอรมัน, 2541.
- นวนน้อย ตีร์รัตน์. **การถอนตัวและการไว้วางใจในบริบทการกระจายอำนาจของไทย**. ใน **กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวนน้อย ตีร์รัตน์ บรรณาธิการ. แนวนโยบายแห่งรัฐ: 5 ปีรัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2545.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. **ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543**, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.
- บัณฑิต อ่อนดำ และ วิริยา น้อยวงศ์ นยางค์, **ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบท: ประสบการณ์ของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ปาสุกถาพิเศษในการสัมมนาเรื่อง “ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม” 18-19 มีนาคม 2543. ณ ห้องประชุม 1-2 ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3, 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- ประเวศ วะสี. **การพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพฯ : หมอชาวบ้าน, 2537.

ประเวศ วะสี. คำนำ ประชาคมพหุวัฒนธรรมโลกกับวิสัยทัศน์พหุวัฒนธรรมโลก, ใน พลเดช ปิ่นประทีป (บรรณาธิการ), **สองแควเสวนา ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการพัฒนาที่ยั่งยืน**, พหุวัฒนธรรมโลก: ชุมชนศึกษาเพื่อการพัฒนาที่แยกกันได้อื่น (ช.พ.อ.), 2540.

ประเวศ วะสี. “ทำไมคนไทยจึงอ่อนแอทางปัญญา”, ใน เสรี พงศ์พิศ, **ชาวบ้านชวนคิด ภาพนิมิตการพัฒนา**, 2548.

ปาริชาติ วัลย์เสถียร และคณะ, **กระบวนการชุมชนและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา**. กรุงเทพฯ : อูษาการพิมพ์, 2546.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

พงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ, **รายงานการศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ**. กระทรวงยุติธรรม, เอกสารอัดสำเนา, 2547.

พรพิไล เลิศวิชา, **ศิรัวงจากไพร่หนีนาย ถึงธนาคารแห่งขุนเขา**. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2541.

พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ, **รายงานการสำรวจความคิดเห็นของเยาวชนด้านปัญหาคอร์รัปชัน**. องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. 2547.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. **รายงานผลการวิจัย เรื่อง ดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้**. กรุงเทพฯ : ป.ป.ช. 2543.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประเพณีมิชอบในวงราชการไทย**. กรุงเทพฯ : ปปป. 2539.

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. **ประชาคมตำบล : หมายเหตุจากนักคิด**. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2541.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. **คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2544.

_____. **รายงานผลการวิจัยเรื่องการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย**. กรุงเทพฯ : ป.ป.ช., 2541.

มานิต จุมปา. **คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 กฎหมายฮั่ว**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2545.

ลุกซ์, ริชาร์ด. **กลยุทธ์: การสร้างและการนำไปปฏิบัติ**. แปลโดย จักร ดิงศภัทัย, กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2548.

วรทัต วัฒนันท์. **การมีส่วนร่วมการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991 จำกัด. 2545.

- วันชัย รุจนวงศ์. **ฝ่าองค์กรอาชญากรรม**. กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.
- วิชัย ตันศิริ. **เครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาระบบการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538.
- วิจิต นันทสุวรรณ. **ขบวนการชุมชนใหม่ การพัฒนาแบบแผนใหม่ทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน**. สถาบันพัฒนาทรัพยากรชุมชน, กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2547.
- วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, “การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชัน” **วารสารสังคมศาสตร์**. ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (10 มกราคม 2516).
- วุฒิสาร ตันไชย. **การเมืองท้องถิ่น: การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- ศรีวงศ์ สุมิตร. **การวางแผนกลยุทธ์สำหรับการบริหาร: สรุปผลการอบรมเชิงปฏิบัติการ**. 17-19 ต.ค. 2536.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพฯ: ธีรฟิล์ม และ ไชเท็กซ์, 2539.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. **การคอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองของข้าราชการและแผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน**. ใน **ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ. 2543**, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543.
- สถาบันพระปกเกล้า. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3**. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส บจก. 2545.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. **ทฤษฎีคอร์รัปชัน**. กรุงเทพฯ : พิมพ์ดีการพิมพ์. 2549.
- _____. **คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ**. กรุงเทพฯ : เอดิสันเพรสโปรดักส์. 2549.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: 179 การพิมพ์. 2538.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. **คอร์รัปชัน นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ**. กรุงเทพฯ: สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. **การพัฒนาชุมชนแบบการจัดการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- สิริลักษณ์ ยิ้มประสาทพร, **กระบวนการทัศน์ใหม่กับการเรียนรู้ของชุมชน**. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข. 2548.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. **ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. กรุงเทพฯ: บริษัทเฟื่องฟ้าพรินต์ติ้ง จำกัด, 2546.
- สุทธิ อากาศฤกษ์. **การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา. 2525.

- สุภาวค์ จันทวานิช. **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. (พิมพ์ครั้งที่ 12) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, (บรรณาธิการ), **ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ: บทวิเคราะห์ทางวิชาการ**, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2540.
- เสนห์ จามริก. **แนวทางการพัฒนาการศึกษาไทย บทวิเคราะห์เบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2537.
- เสรี พงศ์พิศ. **ชาวบ้านชวนคิด ภาพนิมิตการพัฒนา**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลังปัญญา, 2548.
- เสาวนีย์ ไทยรุ่งเรือง และคณะ. **สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนของผู้ประกอบการต่อการให้บริการภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: ใน สำนักงาน ก.พ., 2544.
- อดุลย์ วังศรีคุณ. **การสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง: การวิจัยเชิงชาติพันธุ์วรรณาอภิमान**. วิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- อนุชาติ พวงสำลี และ วีรบูรณ์ วิสารทสกุล, **ประชาสังคม คำ ความคิด และความหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2541.
- อรพินท์ สฟโชคชัย และคณะ. **โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540.
- อานันท์ ปันยารชุน. "สารจากประธาน" **องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย**. มิถุนายน 2544 ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 หน้า 1, 7.
- _____. **แนวทางแก้ปัญหาคอร์รัปชัน: มุมมอง "อานันท์ ปันยารชุน" ต้องมององค์รวม-ต้องมีส่วนร่วม-อย่าหลอกตัวเอง**, ใน สังคิต พิริยะรังสรรค์. บรรณาธิการ, **รายงานสัมมนาประจำปี 2547 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน**. กรุงเทพฯ : บริษัท ปาปิรุส พับลิเคชั่น จำกัด, 2547.
- อุทัย บุญประเสริฐ. **สาระสำคัญของการวางแผนเชิงกลยุทธ์สำหรับงานวางแผนในสถาบันอุดมศึกษา**. **สารสภาคณาจารย์**. 23 มิ.ย. 2537.
- เอนก นาคะบุตร. **คนกับดิน น้ำ ป่า จุดเปลี่ยนแห่งความคิด**. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **ประชาคมในมุมมองตะวันตก อ่านและสอนที่จอห์น ฮอบกินส์**. กรุงเทพฯ: สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, 2542.
- เอ็ดเวิร์ด ฟอน รอย เขียน, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, และเจมส์ ซี สก็อตต์, บรรณาธิการ. **ทฤษฎีคอร์รัปชัน**. แปลโดย สิทธิชัย พุทธหูน, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

ภาษาอังกฤษ

Allport, G.W. **Pattern and Growth in Personality**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961.

Bardhan, Pranab. "Corruption and Development: A review of Issues" **Journal of Economic Literature**. 35. pp. 1320-1346. 1997.

Bruce Henderson, "The Origin of Strategy," **Harvard Business Review**, November-December, 1989.

Cohen, Bruce J., **Introduction to Sociology**. New York: McGraw – Hill Book Company, 1979.

Cohen, J. and N.T. Uphoff. "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity" **World Development**. 8 (March 1980), pp. 213-218. 1980.

Edward Mead Earle, ed., **Makers of Modern Strategy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1943.

Kenneth Andrews, **The Concept of Corporate Strategy** (Home wood, IL: Richard D. Irwin, Inc., 1971.

Klitgaard, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley CA: University of California Press. 1988.

Michael E. Porter, **Competition Strategy**, New York: Free Press, 1980.

Van Roy, Edward. "On the Theory of Corruption", **Economic Development and Culture Change**, Vol. 19, No.1 (October), pp.86-110. 1970.

อินเทอร์เน็ต

แหล่งที่มา: <http://www.ombudsman.go.th/> วันที่ 8 กันยายน 2547

แหล่งที่มา: <http://www.fact.or.th/> วันที่ 5 พฤศจิกายน 2547

แหล่งที่มา: <http://www.transparency.org/> วันที่ 20 ตุลาคม 2547



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำถามสำหรับประชาคม

ผู้วิจัยแนะนำตัว พร้อมแจ้งวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ และแจ้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ว่า ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์หรือได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลใดแล้วบ้าง พร้อมทั้งขออนุญาต บันทึกเสียงการสนทนา

1. ท่านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากับ อบต.หรือไม่ อย่างไร
2. ขอให้ท่านเล่ากระบวนการประชาคม ว่ามีกระบวนการ/วิธีการได้มาซึ่งประชาคม และบทบาทหน้าที่ของประชาคม
3. ท่านมีแรงบันดาลใจอะไรที่เข้ามาทำหน้าที่ประชาคม
4. ท่านคิดว่า จุดแข็ง จุดอ่อน ของประชาคมในการทำหน้าที่ป้องกันการทุจริตใน อบต. คืออะไร
5. ท่านคิดว่า กระบวนการชุมชน จะช่วยป้องกันการทุจริตใน อบต.ได้หรือไม่ อย่างไร
6. ท่านได้รับการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมอย่างไร และท่านมีวิธีการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ลูกหลานและคนในชุมชนอย่างไรบ้าง

คำถามสำหรับ นายก อบต. สมาชิก อบต. และพนักงาน อบต.

ผู้วิจัยแนะนำตัว พร้อมแจ้งวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ และแจ้งให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ว่า ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์หรือได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลใดแล้วบ้าง พร้อมทั้งขออนุญาต บันทึกเสียงการสนทนา

1. ขอให้ท่านเล่าประวัติความเป็นมาของตำบลแห่งนี้ ทั้งในด้านลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ อาชีพและรายได้ ของคนในตำบล
2. อบต.ของท่านมีวิธีการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล 6 ข้อ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า อย่างไรบ้าง
3. ท่านมีแรงบันดาลใจอะไรที่เข้ามาทำหน้าที่เพื่อประชาชน
4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน
5. ท่านคิดว่าจะสามารถป้องกันมิให้เกิดการทุจริตหรือลดการทุจริตได้หรือไม่ อย่างไร
6. ท่านได้รับการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมอย่างไร และมีวิธีการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ลูกหลานและคนในชุมชนอย่างไรบ้าง

คำถามสำหรับผู้เชี่ยวชาญ

เพื่อสอบถามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับ

- 1) ยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยใช้กระบวนการชุมชน
- 2) ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต โดยมีประเด็นคำถามย่อย ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยใช้กระบวนการชุมชน

1.1 ท่านคิดว่าการร่วมมือกันระหว่างประชาคม และ อบต. ในเรื่องของ การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ในการทำแผนพัฒนา 3 ปี มีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี อย่างไรบ้าง

1.2 การร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างของประชาคม มีจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี อย่างไรบ้าง

1.3 ท่านคิดว่ายุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตโดยกระบวนการชุมชน ควรจะเป็นอย่างไร

2. ยุทธศาสตร์การศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต

2.1 จุดแข็งของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในปัจจุบัน มีอะไรบ้าง?

2.2 จุดอ่อนของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริตในปัจจุบัน มีอะไรบ้าง?

2.3 โอกาสของการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต มีอะไรบ้าง?

2.4 ภาวะคุกคามด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ที่มีผลกระทบต่อการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการชุมชนในการป้องกันการทุจริต มีอะไรบ้าง ?

2.5 ท่านคิดว่าจะสามารถใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนากระบวนการชุมชน ให้สามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

1) การศึกษานอกระบบโรงเรียน การจัดอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน ท่านมีแนวทางและสาระความรู้ที่จะให้เด็ก เยาวชน ประชาชน ประชาคม ได้เรียนรู้ มีดังนี้

2) การศึกษาในระบบโรงเรียน ท่านมีแนวทาง และสาระความรู้ที่จะให้เด็ก เยาวชน ประชาชน ประชาคม ได้เรียนรู้ มีดังนี้

3) การศึกษาตามอัธยาศัย ให้การศึกษาผ่านภูมิปัญญาชาวบ้าน ผู้รู้ สื่อเทคโนโลยี สื่อสารมวลชน เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต ท่านมีแนวทางและสาระความรู้ที่จะให้เด็ก เยาวชน ประชาชน ประชาคม ได้เรียนรู้ มีดังนี้

4) ท่านมีข้อเสนอแนะอื่นๆ เพิ่มเติม อย่างไรบ้าง

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวประวีณา ชะลุย เกิดเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2515 ที่จังหวัดนครพนม สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีศึกษาศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยม) สาขาวิชาโสตทัศนศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี พ.ศ. 2536 สำเร็จการศึกษาปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปี พ.ศ. 2539

เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก หลักสูตรครุศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2545 ปัจจุบันรับราชการเป็นนักวิชาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย