

แนวทางการพัฒนาระบบและกลไกเพื่อพัฒนาชุมชนให้เป็นสังคมที่ปลอดคอร์รัปชัน

โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษาชุมชนในเขตบางเขน เขตสายไหม

เขตดอนเมือง และเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร*

Guidelines for Developing a System and Mechanism to Make a
Community Free of Corruption with Community Participation:

A case study of communities in

Bangkheng, Saimai, Donmueng and Laksi Districts, Bangkok

อมรรัตน์ กุลสุจริต^I เพ็ญประภา ภัทรานุกรม^{II}

สุจิตรา สามัคคีธรรม^{III} ปรีชา ปิยจันทร์^{IV} และ หฤทัย กมลศิริสกุล^V

Amornrat Kulsudjarit^I Penprapa Pattaranukrom^{II}

Sujitra Samukkethum^{III} Preecha Piyachan^{IV} and Harutai Kamolsirisakul^V

บทคัดย่อ

การศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบและกลไกเพื่อพัฒนาชุมชนให้เป็นสังคมที่ปลอดคอร์รัปชัน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษาชุมชนในเขตบางเขน เขตสายไหม เขตดอนเมือง และเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ให้ความสำคัญกับชุมชนซึ่งเป็นหัวใจในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน นำไปสู่การเป็นชุมชนปลอดทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นการสร้างวัฒนธรรมต้านคอร์รัปชันในสังคมระดับชุมชนที่เป็นฐานรากของการพัฒนาประเทศ ได้อย่างแท้จริง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนรูปแบบและช่องทางการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในชุมชน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบและกลไกเพื่อพัฒนาชุมชนให้เป็นสังคมที่ปลอดคอร์รัปชันโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษาชุมชนในเขตบางเขน เขตสายไหม เขตดอนเมือง และเขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร” ทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2560.

^I ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก. Assistant Professor, Faculty of Law, Krirk University.

^{II} รองศาสตราจารย์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก. Associate Professor, Faculty of Liberal Arts, Krirk University.

^{III} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศูนย์วิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเกริก. Assistant Professor, Research and Development Center, Krirk University.

^{IV} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยเกริก. Assistant Professor, Krirk University.

^V อาจารย์, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก. Lecturer, Faculty of Liberal Arts, Krirk University.

ได้รับบทความ 6 กันยายน 2561 แก้ไขปรับปรุง 8 พฤษภาคม 2562 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 17 พฤษภาคม 2562.

โดยศึกษาทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลและนำมาปรับใช้ในชุมชน โดยการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อปัญหาการคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในชุมชน และเพื่อออกแบบและดำเนินการตามแนวทางเบื้องต้นในการแก้ไขปัญหาภายใต้หลักธรรมาภิบาล พร้อมทั้งประมวลผลความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินการของแนวทางดังกล่าว อีกทั้งเพื่อค้นหาแนวปฏิบัติที่ดีในการเป็น “ชุมชนปลอดคอร์รัปชัน”

ผลการศึกษารูปได้ว่าปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในชุมชนมีรูปแบบและช่องทางที่หลากหลายและคล้ายคลึงกัน โดยรูปแบบที่พบมากที่สุด ได้แก่ การยกยอกเงินของสมาชิกชุมชนเพื่อใช้จ่ายส่วนตัวโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ขาดการถ่วงดุลโดยบุคคลอื่น การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีการฮั้วระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการ การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนที่ต้องทำให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานและไม่มีการชี้แจงบัญชีรายรับรายจ่ายของชุมชน รวมทั้งไม่มีการจัดทำบัญชีสิ่งของบริจาคเพื่อชุมชนจากหน่วยงานภายนอก ดังนั้น จึงนำมาสู่การออกแบบระบบและกลไกเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในชุมชนเมืองของกรุงเทพมหานคร โดยต้องกำหนดในระเบียบชุมชนในเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการชุมชนให้ชัดเจนว่าต้องมีกรรมการเข้าร่วมประชุมเกินกึ่งหนึ่ง อีกทั้งคณะกรรมการชุมชนต้องกำหนดในระเบียบชุมชนเรื่องการเปิดเผยข้อมูลด้านการเงินทั้งรายรับและรายจ่ายของกิจกรรมที่จัดขึ้นในชุมชน และต้องจัดให้มีระบบบัญชีชุมชน จัดทำแบบฟอร์มการเบิกจ่ายเงินของชุมชน กำหนดกติกาของกรรมการผู้มีอำนาจลงนามเบิกจ่าย นอกจากนั้น คณะกรรมการชุมชนต้องเปิดโอกาสและผลักดันให้สมาชิกชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการอย่างจริงจังและจริงใจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องมีการกำกับดูแลและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณที่สนับสนุนชุมชนตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

คำสำคัญ: ระบบและกลไก คอร์รัปชัน หลักธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วม ชุมชน

Abstract

This research is about a study of Guidelines for Developing a System and Mechanism to Make a Community Free of Corruption with Community Participation: case study of communities in Bangkok, Saimai, Donmueng and Laksi Districts, Bangkok. The research considered community participation is very crucial in strengthening a community's ability to maintain its sustainability, so that it can become a corruption free community. This goal is very significant to build an anti-corruption culture in a community level which is fundamental of a country development. This study aimed at examining problems, causes, and factors that causing corruption, as well as formed

and the method to solve problems of any operating projects or activities in the community. Moreover, we studied theories and approaches addressing the issue of good governance to solve problems of corruption in a community. We began by establishing awareness, community participation in solving corruption problems, and good governance in the area in order to solve corruption problems in a community and to offer a model and guidelines for implementing good governance. We also discussed on the implementation success and obstacles of such a model, so that the best practice on establishing a corruption free community can be found.

This study concluded that there are many forms of corruption in a community. The most familiar forms are the inappropriate use of community money as its member's private asset, the misleading use of the official position without counterbalancing; the collusion between government procurement officials and business operators; the negligence of duties of the community committees that approve the transparency activities, and the failure to disclose an accounting records. These forms of corruption led us to establish a system and mechanism to prevent and solve the problems in Bangkok metropolitan communities. We suggested a clear set of rules dealing with a quorum of community committees meetings, in which more than half of its members must be presented. In addition, the community committees must specify the rule for revealing financial information on income and expenses of the community's activities. There must be an accounting system, a community disbursement form, and rules for authorized members to sign the disbursement form. Moreover, the community committee must encourage and give opportunity to the community members to participate in community's activities from the beginning through the end. The responsible government agencies must closely supervise and keep track of the budget allocation in supporting the community.

Keywords: System and Mechanism, Corruption, Good Governance, Participation, Community

1. บทนำ

ปัจจุบันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาของมนุษยชาติที่ไม่ได้เป็นเพียงปัญหาที่เกิดขึ้นแต่เฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาเหมือนเช่นแนวคิดในอดีตที่ผ่านมาเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก เนื่องจากการคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่ผิดศีลธรรม ผิดกฎหมายและเป็นการก่ออาชญากรรมส่งผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติอย่างกว้างขวาง นักเศรษฐศาสตร์พบว่าการคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์ทางลบกับผลลัพธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ยิ่งมีการคอร์รัปชันมาก การพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ยิ่งน้อย การคอร์รัปชันยังมีผลกระทบต่อนโยบายเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการบิดเบือนและไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย ผู้ได้ผลประโยชน์จะใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเพื่อการบริโภคสูง กิจกรรมการเมืองจะตกอยู่ในมือของพรรคการเมืองที่คอร์รัปชันเก่ง ยิ่งนำไปสู่การสูญเปล่าของการใช้ทรัพยากร เอกชนจะเข้าร่วมมือกับพรรคการเมืองที่มีอำนาจ นำไปสู่การผูกขาดกิจการทางเศรษฐกิจและนำไปสู่การซื้อตำแหน่งการเล่นพวก ท้ายที่สุดจะปิดกั้นการลงทุนด้านนวัตกรรมเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นับเป็นปัญหาอุปสรรคที่ยิ่งใหญ่ในการพัฒนาประเทศ (O.E.G. Johnson, 1975 อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร)

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดอันดับคอร์รัปชันและมีการประกาศเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวสู่สาธารณะเป็นประจำทุกปี ได้แก่ ดัชนีการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index : CPI) ซึ่งผลการจัดอันดับในปี พ.ศ. 2555 - 2559 ประเทศไทยมีพัฒนาการในด้านการแก้ปัญหาคอร์รัปชันไม่ได้ผลมากนัก โดยในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยได้คะแนน 37 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 100) อยู่ในลำดับที่ 88 จากประเทศทั้งหมด 176 ประเทศ ขณะที่ปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยได้คะแนนลดลง คือ 35 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 102 จากประเทศทั้งหมด 177 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2557 และ 2558 ประเทศไทยได้คะแนนเท่ากัน คือ 38 คะแนน โดยอยู่ในอันดับที่ 85 จากจำนวน 175 ประเทศ และลำดับที่ 76 จาก 168 ประเทศ และในปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้คะแนนลดลงคือ 35 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 101 จากประเทศ 176 ประเทศทั่วโลก ตามลำดับ (<http://www.transparency.org>) นั้นแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่ยังมีปัญหาคอร์รัปชันในระดับสูงและมีแนวโน้มจะสูงขึ้น ดังนั้น ความพยายามในการดำเนินการต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

อย่างไรก็ดี ตลอดระยะหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้พยายามกำหนดและใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องในหลากหลายรูปแบบ โดยให้ความสำคัญและรณรงค์อย่างเข้มแข็งในเรื่องการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-corruption) มีการจัดโครงการและกิจกรรมปลูกฝังค่านิยมและจิตสำนึกในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม หากแต่ผลลัพธ์ในภาพรวมยังสะท้อนให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาที่รุนแรงในประเทศไทยอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นที่มาของการให้ความสำคัญและเร่งรณรงค์ขับเคลื่อนเพื่อให้สังคมไทยปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชันอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้

ความสำคัญในระดับชุมชน ซึ่งเป็นสังคมรากฐานที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมแตกต่างหลากหลายตามภูมิโนเวศ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ

โดยทั่วไปในระดับชุมชนนั้นพบว่ามีรูปแบบการคอร์รัปชันที่หลากหลายแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการเอื้อประโยชน์ให้ญาติหรือพวกพ้อง การเก็บค่าหัวคิวในการดำเนินโครงการทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจากหน่วยงานราชการในเขตพื้นที่นั้นหรือนอกพื้นที่ รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างในระดับชุมชนโดยการปลอมแปลงเอกสารหรือจัดซื้อของหรือสินค้าในราคาเกินจริง หรือแม้แต่ในสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้ส่วนเสียและผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม มีการทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐบาล การทุจริตเชิงนโยบายซึ่งเป็นการทุจริตที่แยบยลมากยิ่งขึ้นของข้าราชการในพื้นที่ เช่น มีการกำหนดนโยบายที่จะทำโครงการหรือกิจกรรมในชุมชนโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นหลัก ทั้งที่ในความเป็นจริงเป็นเพียงผลประโยชน์ของตัวเองและพวกพ้อง นำมาซึ่งการใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสารในรูปแบบต่าง ๆ การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง รวมถึงการใช้ระบบพวกพ้องในการจัดสรรงบประมาณโครงการต่าง ๆ ของชุมชนและที่สำคัญ พื้นฐานของสังคมไทยเป็นสังคมระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะในระดับชุมชนเป็นสังคมของกลุ่มคนที่มีอำนาจกับกลุ่มคนไม่มีอำนาจ โดยกลุ่มที่มีอำนาจส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการหรือไม่ก็ผู้นำในชุมชน ซึ่งจะทำทุกวิถีทางที่ให้นตนเองมีอำนาจ ส่วนกลุ่มไม่มีอำนาจก็จะทำทุกวิถีทางให้ตนเองอยู่รอด ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นระบบที่ดูแลด้วยผู้ที่มีอำนาจดูแลผู้ไม่มีอำนาจโดยมีข้อแลกเปลี่ยนในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมไปถึงเมื่อข้าราชการกระทำความผิด ก็จะมีการโอบอุ้มจากผู้ที่มีอำนาจหรือนักการเมืองเพื่อให้ข้าราชการผู้นั้นพ้นผิด กลายเป็นบุญคุณที่จะต้องตอบแทนกันต่อไปเป็นวงจรไม่มีที่สิ้นสุด ทำให้เกิดการสนองตอบด้วยการกระทำความผิดดังกล่าว อีกทั้งเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยไม่เข้มแข็งพอ และถูกแทรกแซงโดยผู้มีอิทธิพลและนักการเมือง รวมถึงความเบื่อหน่ายและเพิกเฉยของประชาชนต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

ชุมชนในเขตเมืองโดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งรวมถึงชุมชนในเขตบางเขน สายไหม ดอนเมือง และหลักสี่ แม้สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันอาจจะไม่เด่นชัดเหมือนชุมชนในเขตพื้นที่ชนบท แต่ก็พบว่าสถานการณ์ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็เกิดขึ้นในชุมชนเมือง มีรูปแบบที่หลากหลายทั้งในลักษณะที่จ้องใจและการปล่อยปละละเลยโดยไม่เห็นความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของชุมชน โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานของรัฐในพื้นที่และสมาชิกชุมชนที่ควรจะมีกลไกการตรวจสอบซึ่งส่งผลต่อการขาดความน่าเชื่อถือต่อการดำเนินงานของผู้นำชุมชน คณะกรรมการชุมชน และคณะกรรมการ

ชุดอื่น ๆ ของชุมชนในที่สุด การเกิดปรากฏการณ์การขาดความไว้วางใจของสมาชิกในชุมชนดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาเล็ก ๆ ในชุมชน อย่างไรก็ตาม การขาดซึ่งระบบการดำเนินงานที่ชัดเจน ต่อการใช้จ่ายเงินที่สนับสนุนชุมชนนั้นย่อมจะส่งผลต่อปัญหาใหญ่ของชุมชนอย่างแน่นอน กล่าวคือ ทำให้สมาชิกในชุมชนเกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก จนทำให้ชุมชนเกิดความแตกแยกได้ในท้ายที่สุด

ทั้งนี้ การสร้างระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ภายในชุมชนตามแนวคิดของ United Nation Development Programme (UNDP)¹ ที่ได้เสนอเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง โดยเน้นในการพัฒนามนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและแสดงความคิดเห็นบนหลักนิติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ สามารถเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ มุ่งเน้นฉันทามติ ความเสมอภาค รวมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างรับผิดชอบ จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ของสมาชิกในชุมชนเพื่อต่อต้าน การทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากชุมชนเป็นที่รวมของกลุ่มประชาชนที่มีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ ร่วมกัน เพื่อการช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก โดยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบ บริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ ดังนั้น การสร้างระบบและกลไกในการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่เน้นซึ่งความโปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงเป็นแนวทางที่สำคัญในการนำไปสู่การลดหรือป้องกันการคอร์รัปชันในพื้นที่ชุมชน ไปจนถึงองค์กร หรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องหรือเข้าร่วมในการดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน

ดังนั้น การสร้างแนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของชุมชนภายใต้ หลักธรรมาภิบาลดังกล่าว จะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชน ให้ตระหนักถึงประโยชน์และคุณค่าของหลักธรรมาภิบาล กับการลดหรือป้องกันและแก้ไข ปัญหา การคอร์รัปชันในชุมชน อันจะส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความเป็นอยู่ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ตลอดจนโอกาสในการพัฒนาชุมชนและสมาชิกให้เข้มแข็งได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน นำไปสู่การเป็น “ชุมชนปลอดคอร์รัปชัน (Corruption Free Community)” อันจะเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการสร้างวัฒนธรรมต้านคอร์รัปชันในชุมชนซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศได้อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนรูปแบบ และช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในชุมชน

¹ อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2558.

2.2 เพื่อศึกษาทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อนำมาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหามหาการทุจริตคอร์รัปชันในชุมชน

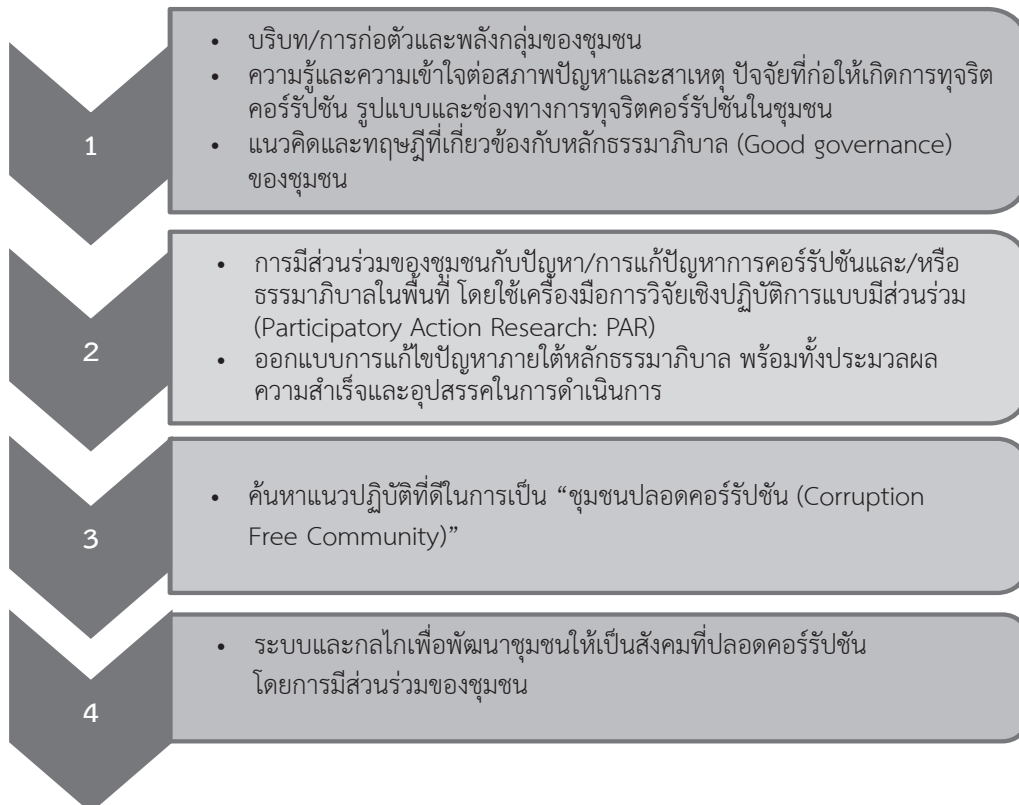
2.3 เพื่อสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อปัญหาการคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหามหาการทุจริตคอร์รัปชันในชุมชน

2.4 เพื่อออกแบบและดำเนินการตามแนวทางเบื้องต้นของการแก้ไขปัญหามหาภายใต้หลักธรรมาภิบาล พร้อมทั้งประมวลผลความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินการของแนวทางดังกล่าว

2.5 เพื่อค้นหาแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในการเป็น “ชุมชนปลอดคอร์รัปชัน (Corruption Free Community)”

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล (Good governance) ของชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่ศึกษาจึงให้ความสำคัญกับการศึกษาบริบท การก่อตัวและพลวัตของชุมชน อีกทั้งความรู้และความเข้าใจต่อสภาพปัญหาและสาเหตุ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน รูปแบบและช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันในชุมชน เพื่อออกแบบระบบและกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาการทุจริตคอร์รัปชันภายใต้หลักธรรมาภิบาล และค้นหาแนวปฏิบัติที่ดีในการเป็น “ชุมชนปลอดคอร์รัปชัน (Corruption Free Community)” โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังแผนภาพ



4. พื้นที่ดำเนินงานวิจัย

ผู้วิจัยได้คัดเลือกชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย ชุมชนบางบัว เขตบางเขน ชุมชนพูนทรัพย์ เขตสายไหม ชุมชนอยู่เจริญวิภาวดี เขตดอนเมือง และชุมชนหลังแฟลตร่วมพัฒนา เขตหลักสี่ ทั้งสี่ชุมชนดังกล่าวมิได้ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับชุมชนเมืองในเขตกรุงเทพมหานครทั่วไป หากแต่มีบริบทของชุมชนที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน การทำงานเป็นทีมของคณะกรรมการชุมชน และระบบการทำงานที่มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ จึงทำให้บางชุมชนเกิดปัญหาที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในมุมมองของสมาชิกในชุมชนได้

ชุมชนบางบัว ชุมชนพูนทรัพย์ และชุมชนอยู่เจริญวิภาวดี เป็นตัวอย่างของพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครที่มีความเข้มแข็งของชุมชนอันเกิดจากปัจจัยการรวมพลังของคนในชุมชนต่อสู้วิกฤตในพื้นที่ของตนเอง โดยชุมชนบางบัวนั้น ประชาชนรวมทั้งผู้นำชุมชนประสบความสำเร็จในการต่อสู้ในเรื่องบ้านมั่นคง ชุมชนพูนทรัพย์ พลังของกลุ่มคนในชุมชนทำให้ชุมชนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง เปลี่ยนจากการเป็นชุมชนเร่ร่อนได้สะพาน และชุมชนอยู่เจริญวิภาวดี มีความเข้มแข็งของชุมชนโดยเป็นชุมชนตัวอย่างของเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องพื้นที่กอบกู้วิกฤตภัยพิบัติน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งคาดว่าชุมชนที่มีลักษณะพลังของประชาชนและผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนชุมชนหลังแฟลตร่วมพัฒนา เป็นชุมชนที่มีความขัดแย้ง ขาดพลังในการรวมกลุ่ม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นตัวอย่างอีกรูปแบบหนึ่งของชุมชนส่วนใหญ่ในกรุงเทพมหานคร อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างของชุมชนเพื่อนำข้อค้นพบในการวิจัยไปปรับใช้ในชุมชนที่มีบริบทที่แตกต่างกัน

5. วิธีดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย ดังนี้

5.1 ผู้วิจัยชุมชน ทั้งนักวิจัยอาจารย์และนักวิจัยชาวบ้านร่วมปรึกษาหารือและกำหนดประเด็นปัญหาด้านคอร์รัปชันของชุมชนเพื่อสร้างโจทย์และร่วมออกแบบงานวิจัย

5.2 เวทีชี้แจงโครงการทั้ง 4 ชุมชนในพื้นที่ศึกษา เพื่อให้ประชาชนในชุมชนรับรู้และมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ

5.3 ศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) อาทิ ธรรมนูญการคอร์รัปชัน สภาพปัญหาในชุมชน

5.4 การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR)

1) สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมในชุมชน เช่น ผู้นำชุมชน 4 ชุมชน (รวม 4 คน) กรรมการชุมชน 4 ชุมชน (รวม 4 คน) สมาชิกในชุมชน 4 ชุมชน (รวม 42 คน) และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จำนวน 5 คน

2) จัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) ประกอบด้วย ตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ผู้นำชุมชน 4 ชุมชน (รวม 4 คน) กรรมการชุมชน 4 ชุมชน (รวม 6 คน) เครือข่ายองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน และสมาชิกในชุมชน จำนวน 58 คน

3) จัดกิจกรรมกลุ่มประจำเดือนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การอบรมให้ความรู้เรื่องคอร์รัปชันและหลักธรรมาภิบาล การพบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การร่วมกิจกรรมสันติภาพและการกิจกรรมตามประเพณีในโอกาสต่าง ๆ และการศึกษาดูงานของผู้วิจัยและผู้ช่วยนักวิจัยที่หมู่บ้านช่อสะอาด จังหวัดศรีสะเกษ

5.5 เวทีคืนข้อมูลสู่ชุมชนและรับฟังความคิดเห็นจากภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะภาคส่วนสื่อมวลชน เพื่อเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย สื่อโทรทัศน์ วิทยุและสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น จำนวน 502 คน

6. นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

“ระบบ” หมายถึง กลุ่มของสิ่งซึ่งมีลักษณะประสานเข้าเป็นสิ่งเดียวกันตามหลักแห่งความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันด้วยระเบียบของธรรมชาติหรือหลักเหตุผลทางวิชาการ เช่น ระบบประสาท ระบบทางเดินอาหาร ระบบจักรวาล ระบบสังคม ระบบการบริหารประเทศ²

“กลไก” หมายถึง สิ่งที่ทำให้ระบบมีการขับเคลื่อนหรือดำเนินอยู่ได้โดยมีการจัดสรรทรัพยากร มีการจัดองค์กร หน่วยงาน หรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้ดำเนินการ³

“การมีส่วนร่วม” หมายถึง การให้ทุกคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในองค์กรหรือหน่วยงาน หรือประชาคม ร่วมรับรู้ ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ของประชาคม โดยอาจใช้รูปประชุมปรึกษาหารือในรูปคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนของประชาคมก็ได้ หรือใช้รูปแบบที่เหมาะสม ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีการแจ้งให้ทราบและจัดให้มีขึ้นในประชาคมระดับต่าง ๆ⁴

“ทุจริต” หมายถึง ความประพฤติชั่ว (น.) โกง คดโกง ฉ้อโกง (ก.) ไม่ซื่อตรง (ว.)⁵

“คอร์รัปชัน” หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้รับมาในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน⁶

² ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

³ สืบค้นจาก www.mua.go.th

⁴ United Nations ESCAP, What is Good Governance? สืบค้นจาก www.unescap.org/pdd

⁵ ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2556

⁶ Transparency International, 2000

“ธรรมาภิบาล” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” ซึ่งมีการใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ไม่ใช่คำใหม่ หมายถึง กระบวนการในการตัดสินใจและกระบวนการโดยการตัดสินใจนั้นว่าจะนำไปใช้หรือไม่นำไปใช้ ซึ่งคำนี้มีการนำไปใช้ในหลายบริบทหลายระดับ ดังเช่น ระดับบริษัท/บรรษัท ระดับองค์กร ระหว่างประเทศ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ฯลฯ”⁷

“ชุมชน” หมายความว่า บริเวณที่กลุ่มคนอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง มีวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องกัน⁸

7. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดเชิงระบบ ที่ให้ความสำคัญกับขั้นตอนในการทำงานซึ่งมีลักษณะประสาน เชื่อมโยง และสัมพันธ์กันตามหลักเหตุผลทางวิชาการ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2556: 979) โดยเสนอแนวทางในการนำความคิดเชิงระบบไปใช้ในการปฏิบัติงาน ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของงานให้ชัดเจน กำหนดงานที่เกี่ยวข้องที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ให้ครบถ้วน รวมถึงกำหนดกระบวนการทำงานในแต่ละงาน ทั้งในส่วนระบบใหญ่และระบบย่อยให้ชัดเจน วิเคราะห์ระบบการทำงาน กลไกที่สนับสนุนหรือขับเคลื่อนระบบ และตัดสินใจเลือกวิธีการทำงานให้เหมาะสม สุดท้ายประเมินผลทั้งระบบมาปรับปรุงหรือพัฒนาต่อไป (Barry Richmond, 1976 วิกรณ์ รักษ์ปวงชน, 2550 พรพรรณ ภูมิภู, 2558 และช่อทิพย์ บรมธนรัตน์, 2558) ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันได้อธิบายความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” ในภาพรวมว่า “การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ข้าราชการ นักการเมือง รวมไปถึงนักธุรกิจเอกชนและประชาชนทั่วไปที่เกี่ยวข้องใช้อำนาจหน้าที่ทั้งของรัฐและของเอกชนที่เป็นของส่วนรวมมาเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงได้มีการแบ่งประเภทของคอร์รัปชันเป็นการคอร์รัปชันขนาดเล็กน้อย (Petty Corruption) คือ การรับเงินที่ไม่ชอบธรรม หรือไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นจำนวนเงินที่ไม่มากนัก การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Big Corruption) ซึ่งมักเป็นการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่รับเงินในรูปแบบของสินบนเป็นเงินจำนวนมาก และการให้ของขวัญเป็นการคอร์รัปชันอีกประเภทหนึ่ง เป็นการให้ตอบแทนในรูปแบบสิ่งของ หรือการให้ตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การพยายามสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิด (ณภัทร เตโช และคณะ, 2553) ซึ่งการคอร์รัปชันมีสาเหตุและรูปแบบที่หลากหลายขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม จำนวนเงิน กลวิธี ธรรมเนียมปฏิบัติ และวัฒนธรรมเฉพาะของสังคมนั้น ๆ ซึ่งอาจมีการปรับเปลี่ยนและซับซ้อนไปตามสถานการณ์ (สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย, 2560) ส่วนการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันจำเป็นต้องใช้แนวคิดแนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการใช้แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นกฎเกณฑ์การปกครอง

⁷ United Nations ESCAP, What is Good Governance? สืบค้นจาก www.unescap.org/pdd

⁸ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2555

บำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดี หรือการแสดงถึงนัยของความเป็นธรรมทั้งในเชิงของความคิดและการกระทำของคนที่สามารถสื่อถึงกันและเข้าใจกันได้ภายใต้การปฏิบัติและวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยให้ความสำคัญกับแนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มุ่งให้ประชาชนได้พัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม (ปาริชาติ วัลย์เสถียร และคณะ, 2544: 135) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชุมชนนับเป็นการมีส่วนร่วมในระดับพื้นฐานที่สำคัญในการป้องกันแก้ไขปัญหาคอรัปชัน

8. ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

ระบบและกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอรัปชันในชุมชนของพื้นที่ศึกษา ข้อค้นพบของผู้วิจัยต่อสภาพปัญหาและสาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอรัปชัน ตลอดจนรูปแบบและช่องทางการทุจริตคอรัปชัน ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในชุมชนพื้นที่ศึกษาชี้ให้เห็นว่าชุมชนทั้ง 4 พื้นที่ ประสบปัญหาทุจริตคอรัปชันในรูปแบบและช่องทางที่หลากหลายและคล้ายคลึงกัน ซึ่งรูปแบบที่พบมากที่สุด ได้แก่

1) การยกยอกเงินของสมาชิกชุมชนเพื่อใช้จ่ายส่วนตัว โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ขาดการถ่วงดุลโดยบุคคลอื่น

2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีการฮั้วระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการ

3) การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนที่ต้องทำให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน

4) ไม่มีการชี้แจงบัญชีรายรับรายจ่ายของชุมชน รวมทั้งไม่มีการจัดทำบัญชีสิ่งของบริจาคเพื่อชุมชนจากหน่วยงานภายนอก

นอกจากนี้ รูปแบบและช่องทางการทุจริตคอรัปชันที่พบในอันดับรองลงมา ได้แก่

1) การใช้ระบบอุปถัมภ์ และระบบต่างตอบแทน โดยให้อำนาจดุลพินิจในการอนุมัติเงินกู้แก่ประธานกองทุนเงินล้านแต่เพียงผู้เดียว

2) การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยใช้แนวปฏิบัติที่คั่นขึ้นแทนการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวเปิดช่องให้มีการทุจริต

3) ไม่มีการทำงานเป็นทีม และไม่มีการจัดระบบการถ่วงดุลตรวจสอบในรูปคณะกรรมการ

4) การใช้ช่องว่างจากการเพิกเฉยไม่ได้ถามของสมาชิกชุมชน ทำให้เกิดการเพิกเฉยในการชี้แจงการใช้จ่ายเงินของชุมชน

5) การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเปิดช่องให้มีการทุจริต

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบรูปแบบและช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันในชุมชนของพื้นที่ศึกษา

รูปแบบและช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในชุมชน	บางบัว	พุนทราย	หลังพลาต	อยู่เจริญ	หมายเหตุ
1. การยกยอกเงินของสมาชิกชุมชนเพื่อใช้จ่ายส่วนตัว โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ขาดการถ่วงดุลโดยบุคคลอื่น	✓	✓	×	×	2
2. การใช้ระบบอุปถัมภ์ และระบบต่างตอบแทน โดยให้อำนาจดุลพินิจในการอนุมัติเงินกู้แก่ประธานกองทุนเงินล้านแต่เพียงผู้เดียว	✓	×	×	×	1
3. การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยใช้แนวปฏิบัติที่คั่นชินแทนการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวเปิดช่องให้มีการทุจริต	✓	×	×	×	1
4. การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีการฮั้วระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการ	✓	×	✓	×	2
5. การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนที่ต้องทำให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน	×	×	✓	✓	2
6. ไม่มีการชี้แจงบัญชีรายรับรายจ่ายของชุมชน รวมทั้งไม่มีการจัดทำบัญชีของบริจาคเพื่อชุมชนจากหน่วยงานภายนอก	×	×	✓	✓	2
7. ไม่มีการทำงานเป็นทีม และไม่มีการจัดระบบการถ่วงดุลตรวจสอบในรูปคณะกรรมการ	×	×	✓	×	1

รูปแบบและช่องทางการทุจริต คอร์รัปชันในการดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมในชุมชน	บางบัว	พุนทรัพย์	หลังแพลตฟอร์ม	อยู่เจริญ	หมายเหตุ
8. การใช้ช่องว่างจากการเพิกเฉย ไม่ได้ถามของสมาชิกชุมชน ทำให้เกิด การเพิกเฉยในการชี้แจงการใช้จ่ายเงิน ของชุมชน	×	×	✓	×	1
9. การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเปิดช่องให้มีการทุจริต	×	×	×	✓	1
รวม	4	1	5	3	

จากรูปแบบและช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันในชุมชนทั้ง 4 พื้นที่ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า มีปัจจัยหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น กระบวนการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในชุมชนจึงจำเป็นต้องมีระบบและกลไกที่สามารถควบคุมปัญหาไม่ให้เกิดช่องทางการทุจริตคอร์รัปชัน ดังกล่าว โดยเฉพาะการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นเครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ในชุมชน ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนี้มีองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญหลัก ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในชุมชน ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความเสมอภาค ที่ครอบคลุมและทั่วถึง (Equity and Inclusiveness) หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักความโปร่งใส และตรวจสอบได้ (Transparency) หลักการมุ่งหาฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) และหลักประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (Effectiveness and Efficiency)

ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีระบบและกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหา คอร์รัปชันในชุมชนของพื้นที่ศึกษา อันประกอบด้วย

1. การดำเนินงานของชุมชนต้องใช้ระบบคณะกรรมการ และทำงานเป็นทีมโดยใช้ระบบการถ่วงดุล
2. การทำงานของคณะกรรมการชุมชนเน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้
3. การมีบัญชีรายรับรายจ่ายของชุมชน
4. การจัดเอกสาร แบบฟอร์ม/กติกาการเบิกจ่ายเงินเพื่อการตรวจทาน
5. กิจกรรมต้องผ่านการรับรู้และการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน
6. องค์กรภาครัฐที่สนับสนุนงบประมาณให้แก่ชุมชนมีการกำกับ ติดตาม และยึดถือระเบียบอย่างเคร่งครัด

7. การควบคุม กวดขันในการจัดซื้อจัดจ้างของเขตพื้นที่ พร้อมการลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างจริงจัง

8. ชุมชนปลอดภัยและยั่งยืน โดยสร้างหลักธรรมาภิบาลให้อยู่ในวิถีชุมชน

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า 8 องค์ประกอบของระบบและกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหา
คอร์รัปชันในชุมชนสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรมตามองค์ประกอบดังกล่าวโดยใช้
หลักธรรมาภิบาลข้างต้น ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบที่ 1 การดำเนินงานในรูปคณะกรรมการหรือการทำงานเป็นทีมโดยใช้ระบบ
การถ่วงดุล

ในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ชุมชนต้องให้ความสำคัญกับ
การทำงานในรูปของคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนของชุมชน เพื่อการร่วมทำงานเป็นทีมในลักษณะ
ของการปรึกษาหารือเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกันของชุมชน ซึ่งเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมและ
หลักความเสมอภาคที่ครอบคลุมและทั่วถึง โดยเปิดโอกาสให้กรรมการทุกคนมีสิทธิเสนอความคิดเห็น
อย่างเต็มที่ตามหลักฉันทามติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ คณะกรรมการที่ร่วม
ทำงานต้องแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลตามหลักนิติธรรม

องค์ประกอบที่ 2 การทำงานของคณะกรรมการชุมชนเน้นความโปร่งใสและตรวจสอบได้

คณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของชุมชนต้องยึดถือและปฏิบัติตาม
กฎระเบียบตามหลักนิติธรรม อีกทั้งเน้นการทำงานโดยยึดหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้
คณะกรรมการต้องเปิดเผยซึ่งข้อมูลของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ตลอดจนข้อมูลอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบ
ต่อชุมชนให้สมาชิกชุมชนรับทราบ รวมถึงจัดให้มีช่องทางที่หลากหลายให้สมาชิกเข้าถึงข้อมูล
ได้อย่างสะดวกและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ และคณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้
ความรับผิดชอบตามกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนรู้ผิดรู้ชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่ และพร้อมที่จะปรับปรุง
แก้ไขให้ถูกต้องตามหลักความรับผิดชอบ

องค์ประกอบที่ 3 การมีบัญชีรายรับรายจ่ายของชุมชน

ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเงิน คณะกรรมการชุมชนจะต้องจัดทำระบบบัญชี
ชุมชน และมีการลงบัญชีรายรับรายจ่ายอย่างชัดเจนให้เห็นถึงการรับและใช้จ่ายเงินของชุมชน รวมถึง
บัญชีสิ่งของบริจาคของชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมทั้งหลักนิติธรรม
ทั้งนี้ คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบตามระบบบัญชีชุมชน ตลอดจน
รู้ผิดรู้ชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามหลักความรับผิดชอบ

องค์ประกอบที่ 4 การจัดเอกสาร แบบฟอร์ม/กติกาการเบิกจ่ายเงินเพื่อการตรวจทาน

คณะกรรมการชุมชนจะต้องมีการจัดทำเอกสาร แบบฟอร์ม และกำหนดกติกาการเบิกจ่ายเงิน
เพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบของชุมชนตามหลักนิติธรรมเพื่อเอื้อให้คณะกรรมการ หรือสมาชิกชุมชน

รวมทั้งบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการชุมชนให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบได้อย่างสะดวก เพื่อให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้

องค์ประกอบที่ 5 กิจกรรมที่ผ่านการรับรู้และการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องผ่านการรับรู้และการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริงทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การวางแผนโครงการ การดำเนินโครงการตามแผน การประเมินผลโครงการ และการนำผลการประเมินมาปรับปรุงและพัฒนากระบวนการในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่อไป โดยให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม

องค์ประกอบที่ 6 องค์กรภาครัฐที่สนับสนุนงบประมาณให้แก่ชุมชนมีการกำกับ ติดตาม และ ยึดถือระเบียบอย่างเคร่งครัด

จากผลการศึกษา การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของชุมชนมักจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น หน่วยงานที่สนับสนุนงบประมาณให้แก่ชุมชนจะต้องมีการกำกับ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และยึดถือระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณอย่างเคร่งครัดตามหลักนิติธรรมและหลักความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของชุมชน นอกจากนี้ ต้องเปิดเผยรายละเอียดของโครงการและจำนวนงบประมาณที่จัดสรรต่อสาธารณะตามหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประหยัดและคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินตามหลักประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

องค์ประกอบที่ 7 การควบคุม กวดขันในการจัดซื้อจัดจ้างของเขตพื้นที่ พร้อมการลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างจริงจัง

หน่วยงานที่กำกับดูแลชุมชนและมีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อสนับสนุนชุมชน หน่วยงานจะต้องควบคุม กวดขันการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการ/กิจกรรมให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบ อีกทั้งหากพบว่ามีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องมีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างเข้มงวดและจริงจังตามหลักนิติธรรมและหลักความรับผิดชอบ

องค์ประกอบที่ 8 ชุมชนปลอดภัยคอร์รัปชันโดยสร้างหลักธรรมาภิบาลให้อยู่ในวิถีชุมชน

การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินของชุมชน คณะกรรมการชุมชนในฐานะเป็นผู้ขับเคลื่อนการทำงานของชุมชนต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของชุมชนโดยยึดถือปฏิบัติตาม 7 องค์ประกอบข้างต้น เพื่อให้ชุมชนที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นชุมชนที่ปลอดภัยคอร์รัปชันภายใต้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำให้ชุมชนมีภูมิคุ้มกัน เกิดพลังจากการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน ซึ่งสมาชิกในชุมชนเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของชุมชน (People is the Center of the Solution) ส่งผลให้เกิดการพัฒนาชุมชนและสมาชิกให้เข้มแข็งได้ต่อเนื่องและยั่งยืน นำไปสู่ “ชุมชนปลอดภัยคอร์รัปชัน” อันเป็นส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมปลอดภัยคอร์รัปชันในชุมชนซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป

9. ข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของชุมชน

1) กำหนดในระเบียบชุมชนในเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการชุมชนให้ชัดเจนว่าต้องมีการเข้าร่วมประชุมเกินกึ่งหนึ่ง เพื่อให้มติของที่ประชุมได้ผ่านการกลั่นกรองและร่วมปรึกษาหารืออย่างรอบคอบจากจำนวนกรรมการข้างมาก ไม่ใช่มาจากประธานชุมชนหรือกรรมการชุมชนเพียง 2 - 3 คน และกำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

2) คณะกรรมการชุมชนต้องกำหนดระเบียบชุมชนในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลด้านการเงิน ทั้งรายรับและรายจ่ายของกิจกรรมที่จัดขึ้นในชุมชน โดยเฉพาะการสรุปค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมภายใน 15 วันหลังจากกิจกรรมแล้วเสร็จ รวมถึงการจัดให้มีช่องทางการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ของชุมชนที่มีประสิทธิภาพและทำอย่างต่อเนื่อง เช่น บอร์ดประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย แผ่นปลิวการประชุม เป็นต้น

3) คณะกรรมการชุมชนต้องจัดให้มีระบบบัญชีชุมชน อันประกอบด้วย บัญชีรายรับรายจ่ายอย่างง่าย การสรุปรายรับรายจ่ายประจำเดือน และบัญชีการรับจ่ายสิ่งของ โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกชุมชนสามารถเข้ามาตรวจสอบรายละเอียดของบัญชีต่าง ๆ ได้โดยสะดวก

4) คณะกรรมการชุมชนจะต้องจัดทำแบบฟอร์มการเบิกจ่ายเงินของชุมชน และกำหนดในระเบียบชุมชนเกี่ยวกับกติกาของกรรมการผู้มีอำนาจลงนามเบิกจ่ายอย่างน้อย 2 ใน 3 คน อีกทั้งต้องกำหนดจำนวนเงินสดในมือไม่เกินวันละ 3,000 บาท

5) คณะกรรมการชุมชนต้องเปิดโอกาสและผลักดันให้สมาชิกชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดโครงการอย่างจริงจังและจริงใจ

6) หน่วยงานภาครัฐต้องมีการกำกับดูแลและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณที่สนับสนุนชุมชนอย่างเคร่งครัดตามกฎระเบียบ รวมถึงต้องสำรวจและทบทวนกฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเบิกและการใช้จ่ายงบประมาณของชุมชนให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการใช้จ่ายของชุมชน เช่น สำนักงานเขตกำหนดให้ประธานชุมชนสำรองเงินรายเดือนเพื่อการพัฒนาชุมชน แล้วให้นำใบเสร็จมาเบิกเงินย้อนหลัง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายที่จะสามารถเบิกเงินคืนได้จะต้องจัดซื้อของหรือใช้จ่ายตามรายการที่กำหนดในระเบียบของสำนักงานเขตเท่านั้น ทำให้เงินที่คณะกรรมการชุมชนใช้จ่ายจริงบางกรณีไม่เป็นไปตามระเบียบฯ จึงต้องจัดหาใบเสร็จตามรายการที่กำหนดในระเบียบฯ เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายเงินได้

ระบบและกลไกดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ทันทีอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อทำให้ชุมชนเป็นสังคมปลอดคอร์รัปชัน (Corruption Free Community) ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งหากชุมชนได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นอย่างเป็นรูปธรรม และมีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอจนมั่นคงแล้ว ยังมีแนวปฏิบัติที่ดีที่ชุมชนอาจปฏิบัติเพิ่มเติม เพื่อเสริมให้มาตรการและกลไกต่าง ๆ ดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการใช้ระบบการตรวจสอบบัญชี

แบบตรวจสอบถ่วงดุลจากเครือข่ายชุมชนภายนอก โดยการตรวจสอบระบบบัญชีรายรับรายจ่าย ทั้งการตรวจสอบภายในระหว่างคณะกรรมการชุมชนด้วยกันเองและการตรวจสอบจากเครือข่ายชุมชน ภายนอก

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ, จาก www.mua.go.th สืบค้นเมื่อพฤษภาคม 2560.
- ช่อทิพย์ บรมธนรัตน์. (2558). การคิดเชิงระบบ (ตอนที่ 1) (Systems Thinking). *จุลสารสาขาวิชา วิทยาศาสตร์สุขภาพออนไลน์*. ฉบับที่ 1.
- ณภัทร เตโช และคณะ. (2553). “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนราชการไทย”, http://www.opsmoac.go.th/download/s_2553_038.pdf. สืบค้นเมื่อพฤษภาคม 2560.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2544). *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. จาก http://issuu.com/thaireform_library/docs/name3be734, สืบค้นเมื่อพฤษภาคม 2560.
- พรพรรณ ภูมิภู่. (2558). “การคิดเชิงระบบ” *Systems Thinking*. www.kmcenter.rid.go.th/kcffd/information/.../Systems%20Thinking%201.doc. สืบค้นเมื่อเมษายน 2560.
- ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. 2555.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- วิกรณ์ รักษ์ปวงชน. (2550). “การติดอาวุธสมอง การพัฒนาระบบคิด” ใน *ติดอาวุธนักบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พิมพ์ดี.
- สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย. *คอร์รัปชัน หลุมดำประเทศไทย: พฤติกรรมเคยชินที่ทำลายไทย โดยไม่รู้ตัว*. จาก <http://fit.or.th/news-publications/> สืบค้นเมื่อพฤษภาคม 2560.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2558). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี*: พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- Barry Richmond. (1976). “System Dynamics/System Thinking: Let’s Just Get On With IT” in *The Fifth Discipline*.
- Transparency International. (2000). *TI Sourcebook 2000*, Berlin: The Transparency International.
- United Nations ESCAP, *What is Good Governance?* สืบค้นจาก www.unescap.org/pdd.