

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการทุจริตคอร์รัปชัน

(ตอนที่ 1)

written by Patawee Chotanan | มีนาคม 9, 2022



เวลาเพียง 9 ปี การทุจริตสร้างความเสียหายให้กับสังคมไทยมากกว่า 5 แสนล้านบาท เกือบ 80 % เป็นการทุจริตในวงราชการ บทความ ปฐวิ โชติอนันต์ นักวิชาการ ม.อุบลฯ ตั้งข้อสังเกตถึงการทุจริตในท้องถิ่นที่ได้รับความสนใจจากคนในสังคมมากกว่าการทุจริตที่เกิดกับข้าราชการส่วนกลางและภูมิภาค

ปฐวิ โชติอนันต์ เรื่อง

ภายหลังการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีการกำหนดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ผลที่ตามมา คือ ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งจากราชการส่วนภูมิภาคอีกต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น ทั้งในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและการจัดทำนโยบายสาธารณะเพื่อบริการประชาชน นอกจากนี้สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมอบรางวัลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานที่ดี มีความโปร่งใส จนสามารถเป็นต้นแบบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ได้ (Best Practice) (1)

เรื่องหนึ่งที่มีการพูดถึงกันอย่างมากหรือมากกว่าความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน คือ การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาคแล้ว ส่วนภูมิภาคมักได้รับความสนใจจากสำนักข่าวและคนในสังคมอย่างมาก ทั้งที่ความเป็นจริงการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีจำนวนคดีและมูลค่าเงินที่มากกว่าการคอร์รัปชันที่เกิดใน อปท.อย่างมาก จากรายงานข้อมูลเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักงาน ป.ป.ช. (พ.ศ. 2550-2558) พบว่าประเทศไทยมีมูลค่าการคอร์รัปชันที่สร้างความเสียหายถึง 525,117.28 ล้านบาท ความเสียหายที่เกิดจากการคอร์รัปชันในส่วนราชการ มีมูลค่า 403,764.83 ล้านบาท คิดเป็น 76.89 เปอร์เซ็นต์ รัฐวิสาหกิจ 121,183.63 ล้านบาท คิดเป็น 23.07 เปอร์เซ็นต์ ขณะที่ในส่วนท้องถิ่น 168.82 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นเพียง 0.04 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น (2)

ที่ผ่านมาการคอร์รัปชันในสังคมไทยถูกมองว่า เป็นเชื้อโรคร้ายที่กีดกั้นการพัฒนาของประเทศ รัฐไทย แต่ภายหลังการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ตั้งองค์กรอิสระเป็นจำนวนมาก เช่น ปชช. สตง. เป็นต้น องค์กรเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การทำหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน มากกว่านั้นการรัฐประหารหลายครั้งที่ผ่านมาหนึ่งในข้ออ้างสำคัญในการทำรัฐประหาร คือ การเข้ามาจัดการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง คำถามสำคัญที่เกิดขึ้นในสถานการณ์การคอร์รัปชันในเมืองไทยเป็นอย่างไรโดยเฉพาะการคอร์รัปชันในท้องถิ่น ภายหลังที่มีการตั้งองค์กรอิสระจำนวนมากเพื่อปราบปรามคอร์รัปชันและการรัฐประหารเพื่อมาปราบคอร์รัปชันโดยเฉพาะการรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 กับ พ.ศ. 2557

ผู้เขียนได้จัดทำบทความนี้เพื่อตอบคำถามข้างต้นที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและการคอร์รัปชัน จึงขอแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ตอน สำหรับตอนที่ 1 เป็นการตั้งข้อสังเกตว่า ทำไมการทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่นถึงได้รับความสนใจจากคนในสังคมมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดกับข้าราชการส่วนกลางและภูมิภาค และตอนที่ 2 คือ สภาพการทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่นเป็นอย่างไร ภายหลังการเกิดขึ้นขององค์กรอิสระที่ใช้ในการปราบปรามคอร์รัปชันและการปราบปรามคอร์รัปชันของคณะรัฐประหาร โดยเฉพาะภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นการรัฐประหารที่เกิดขึ้นภายหลังการกระจายอำนาจในประเทศไทย

1.ทำไมการทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่นถึงได้รับความสนใจจากคนในสังคมมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดกับข้าราชการส่วนกลางและภูมิภาค???

ข้อสังเกตที่ 1 ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำให้ถูกตรวจสอบได้ง่าย การตรวจสอบนี้มาจากฝ่ายสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และมาจากประชาชนในพื้นที่ในการร้องเรียนถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น โครงการที่ผู้บริหารท้องถิ่นจัดทำขึ้นและสร้างความรู้สึกว่าเป็นโครงการดังกล่าวไม่โปร่งใส อย่างเช่น เสาไฟกินนรี อบต.ราชาเทวะ จังหวัดสมุทรปราการ ผลที่ตามมา คือ เรื่องดังกล่าวถูกส่งให้ ปปช. ลงมาตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง

นอกจากนี้ผู้สื่อข่าวสามารถมาทำข่าวการประท้วงของชาวบ้านได้ง่าย โดยเฉพาะเมื่อมีการประท้วงหรือการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของผู้บริหารท้องถิ่น ยิ่งในยุคสมัยที่ทุกคนสามารถเป็นนักข่าวได้ผ่านการโพสต์ข้อความต่างๆ ลงบนโลกอินเทอร์เน็ต เมื่อพบการทุจริตคอร์รัปชันหรือสงสัยจะมีการทุจริตใน

โครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้สามารถถูกเผยแพร่ในโลกอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ผู้คนรับรู้ได้อย่างรวดเร็ว

ข้อสังเกตที่ 2 ในทางกลับกัน ถึงแม้จะพบว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันและมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นของข้าราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองท้องถิ่น การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นนั้นไม่ค่อยถูกเผยแพร่ออกมาให้ประชาชนได้รับทราบ เพราะเรื่องส่วนใหญ่จบภายในองค์กรแบบเงียบๆ เช่น มีคำสั่งย้ายเพื่อรอการตรวจสอบหรือลงโทษภายในองค์กร การที่เรื่องจบภายในองค์กรได้ง่ายเพราะว่ามีประชาชนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและต้องรับผิดชอบกับประชาชนโดยตรง

ผลที่ตามมา คือ นักข่าวหาข่าวการทุจริตในระบบราชการได้ยากและประชาชนมีการรับรู้้อยมากเกี่ยวกับการทุจริตในระบบราชการ โดยเฉพาะราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นคนก็ไม่ให้ความสนใจ ไม่นับรวมว่าการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนเหมือนการเกิดคอร์รัปชันในท้องถิ่นผ่านโครงการที่กระทบต่อคนในพื้นที่เนื่องจากประชาชนสามารถจับต้องได้มากกว่า

ข้อสังเกตที่ 3 ภาพความทรงจำของนักการเมืองท้องถิ่นในสังคมไทยที่ติดมาจากอดีตว่าเป็นเจ้าพ่อ นักเลงโต เล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้คนพวกนี้ได้เข้ามามีอำนาจรัฐในการบริหารงานไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ประกอบกับคุณค่าและศีลธรรมของชนชั้นกลางที่พยายามนิยามว่า เป็นผู้ดี ผู้บริสุทธิ์ที่เกลียดกลัวการทุจริตคอร์รัปชันและมองว่าการคอร์รัปชันเป็นโรคร้ายที่กัดกินสังคมไทย โดยเฉพาะการทุจริตผ่านซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้งของนักการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามามีอำนาจในการเมืองไทยหรือท้องถิ่น เมื่อมีข่าวหรือคดีทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นหรือมาจากนักการเมืองที่มาจากท้องถิ่นในต่างจังหวัด ชาวเหล่านี้จะได้รับความสนใจอย่างมากจากกลุ่มคนพวกนี้และพร้อมกับคำสาปแช่งถึงความเลวร้ายที่เกิดขึ้นจากคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นว่า เมื่อมีการกระจายอำนาจไปแล้วทำให้เกิดการคอร์รัปชันและใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง โดยมีได้สนใจว่า การคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นนั้นมันมีสาเหตุหรือเงื่อนไขมาจากอะไรกันแน่ เลือกที่จะนิ่งเงียบหรือสนับสนุนเวลาฝ่ายตนเองทำคอร์รัปชัน เช่น การรัฐประหารที่ยึดอำนาจไปจากประชาชน

ในทางกลับกัน ภาพของข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาจากระบบที่เข้มงวด มีภารกิจงานเพื่อรับใช้แผ่นดิน บำบัดทุกข์บำรุงสุข ที่สำคัญ คือ มีหน้าที่ในการปราบคนไม่ดีคนเลวที่คอร์รัปชัน สิ่งเหล่านี้ทำให้คนสังคมมีแนวโน้มที่จะมองข้าราชการในภาพที่เป็นบวกมากกว่าภาพของนักการเมืองท้องถิ่นอย่างที่กล่าวไป

ข้อสังเกตที่ 4 วาทกรรมที่ถูกสร้างมาตลอดพร้อมกับการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นภายหลังการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือ ความไม่พร้อมที่จะกระจายอำนาจของรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการบริหารงาน การจัดการงบประมาณการคลังในท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่มีการเรียกร้องเรื่องการกระจายอำนาจให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในช่วง พ.ศ. 2534-2535 สิ่งที่รัฐทำคือ การแต่งตั้งให้

มีนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากผู้หญิง หรือการให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ.และนายก อบต.เพื่อลด กระแสการกระจายอำนาจโดยเฉพาะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (3)

นอกจากนี้ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมายังมีความพยายามรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอยู่ตลอดเวลาผ่านการออกพระราชบัญญัติที่เพิ่มอำนาจให้กับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ความพยายามออกกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ เพื่อควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส อย่างเช่น การประเมินผลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชั้นพื้นฐานประจำปี หรือที่รู้จักในนาม LPA หรือความพยายามในการคุมการสอบและแต่งตั้งบุคลากรของท้องถิ่นผ่านรัฐส่วนกลาง หรือในช่วงของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2557 ที่มีการใช้ ม.44 ในการให้ผู้บริหารท้องถิ่นหยุดปฏิบัติงาน เนื่องจากมีการร้องเรียนในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งๆ ที่ไม่มีการชี้มูลหรือตัดสินความผิด เป็นต้น (4)

การกระทำเหล่านี้เป็นความพยายามที่แสดงให้เห็นว่า รัฐส่วนกลางและภูมิภาคต้องการเข้ามาควบคุมท้องถิ่น และทำให้ภาพของท้องถิ่นที่มีแต่ปัญหาคอร์รัปชันเพื่อให้สังคมรับรู้จนต้องมีการออกกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเข้ามาตรวจสอบควบคุมให้มีความโปร่งใสมากกว่าที่จะปล่อยให้กลไกในท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบผ่านสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

ข้อสังเกตที่ 5 มีการตั้งข้อสังเกตจากนักวิชาการว่า การคอร์รัปชันในท้องถิ่นถูกพูดถึงมากกว่าข้าราชการส่วนกลางและภูมิภาคนั้น คือ นักการเมืองท้องถิ่นไม่มีสายสัมพันธ์กับข้าราชการที่อยู่ศูนย์กลางในระดับชาติที่สามารถให้คุณให้โทษได้ การที่อยู่ห่างไกลหรือไม่มีสายสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์เช่นนี้ทำให้เมื่อมีเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นจึงถูกแฉออกมาได้ง่ายกว่าข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีสายสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจที่สามารถใช้อำนาจของตนเองในการปิดข่าวการคอร์รัปชันเพื่อไม่ให้มีการขุดคุ้ยเรื่องมาถึงตนเองได้

ข้อสังเกตสุดท้าย นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันในท้องถิ่นเองอาจจะเป็นส่วนสำคัญโดยไม่รู้ตัว นักวิชาการเหล่านี้หลายคนมีความหวังดีต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทยเพื่อให้มีการพัฒนา แต่งานวิจัยที่ออกมากลับตอกย้ำภาพการคอร์รัปชันในท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาจากความเห็นแก่ตัวและผลประโยชน์ของนักการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม คำอธิบายเหล่านี้ไม่ผิดแต่สิ่งเหล่านี้ได้ไปเสริมภาพให้การปกครองท้องถิ่นและภาพนักการเมืองท้องถิ่นดูแย่ลง เพราะนักการเมืองที่ทุจริตนั้นมีเป็นส่วนน้อย ที่สำคัญนักการเมืองเหล่านี้ถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้นจากสภาท้องถิ่น ประชาชน และหน่วยงานอิสระที่ถูกตั้งขึ้น

มากไปกว่านั้นการพูดถึงเรื่องคอร์รัปชันในท้องถิ่นแต่ไม่ได้มองดูถึงภาพรวมโครงสร้างของประเทศที่รวมศูนย์อำนาจและทำลายท้องถิ่นมาตลอด 130 ปี นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางผ่านการล่าอาณานิคมภายใน (Internal Colony) (5) เพื่อสร้างรัฐสมัยใหม่ การทำรัฐประหารที่รวบอำนาจไปจากท้องถิ่น หรือการออกกฎหมายจำนวนมากเพื่อควบคุมท้องถิ่นทำให้นักการเมืองท้องถิ่นทำงานลำบาก หลายครั้งนำไปสู่การคอร์รัปชันเพราะผิดระเบียบราชการจากการออกนโยบายและใช้เงินช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ตรงกับที่ระเบียบราชการตั้งไว้ เป็นต้น

ที่กล่าวมาเป็นข้อสังเกตเบื้องต้นที่เกิดจากคำถามที่ว่า ทำไมการทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่นถึงได้รับความสนใจจากคนในสังคมมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดกับข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สิ่งเหล่านี้ยังคงเป็นพื้นที่ทางวิชาการที่ต้องมีการค้นคว้าต่อไป

ผู้เขียนขอจบบทความไว้เพียงเท่านี้ก่อน ในเดือนหน้าผู้เขียนจะมาลงตอบคำถามว่า สภาพการทุจริต คอร์รัปชันในท้องถิ่นเป็นอย่างไร ภายหลังจากเกิดขึ้นขององค์กรอิสระที่ใช้ในการปราบปรามคอร์รัปชันและการปราบปรามคอร์รัปชันของคณะรัฐประหารโดยเฉพาะภายหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ดังที่ตั้งคำถามไว้ข้างต้น

อ้างอิง

- 1.สถาบันพระปกเกล้าได้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้าให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ พ.ศ.2544 และ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการมอบรางวัลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี นับตั้งแต่ พ.ศ.2552
2. ชำนาญ จันทร์เรือง. (2564). ยิ่งกระจายอำนาจ ยิ่งกระจายการทุจริต: ศึกษากรณี อบต.ราชาเทวะ. สืบค้น 25 กุมภาพันธ์ 2565, จาก <https://prachatai.com/journal/2021/07/93838>
3. ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2547). รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ แนวคิดประชาธิปไตย การเมืองไทยและแผ่นดินแม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คปไฟ, หน้า 97-115.
4. โปรตุเกสเพิ่มเติม ปฐวี โชติอนันต์.(2564). ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ.2557-2562). วารสารบริหารปกครอง. 10 (1), หน้า 42-76. ธีรกร วิทิตานนท์. (2561). การปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้ระบอบ คสช. ใน ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (บ.ก.), ตุลาการธิปไตย และการรัฐประหาร, กทม: บริษัทเพิร์สซอฟเซท (1993) จำกัด, หน้า 280-295. และ อลงกรณ์ อรรคแสง. (2564). บทบาทสภา อบจ.ในการตรวจสอบหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค. ธเนศวร์ เจริญเมือง (บ.ก.), 1 ทศวรรษการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ.2553-2563) อบจ. กับการเลือกตั้ง 20 ธันวาคม 2563. เชียงใหม่: หจก.เชียงใหม่โรงพิมพ์แสงศิลป์, หน้า 67-78.
5. Rajchagool, Chaiyan. (1994). The rise and fall of the Thai absolute monarchy: foundations of the modern Thai state from feudalism to peripheral capitalism. Bangkok: White Lotus

หมายเหตุ: **The Isaan Record** ยินดีรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยความคิดเห็นที่แสดงบนเว็บไซต์ **The Isaan Record** ถือเป็นมุมมองของผู้เขียน ซึ่งไม่ได้เป็นมุมมองหรือความคิดเห็นของกองบรรณาธิการและเครือข่าย