

Anti-Corruption in Local Administration Organizations as Learnt from Volunteer Examiners: A Comparative Case Study of Kalasin Town Municipality and Bua Khao Town Municipality

Kathanyoo Kaewhanam

Assistant Professor of Public Administration, Faculty of Political Science and Law,
Kalasin University

Phimlikid Kaewhanam

Lecturer of Public Administration, Faculty of Political Science and Law,
Kalasin University.

Received: October 31, 2016, **Accepted:** January 26, 2017

Abstract

This study aimed to extract lessons on comparison of anti-corruption in local administration organizations from volunteer examiners of public administration in Kalasin Town Municipality and Bua Khao Town Municipality. Samples were purposively selected as a case study according to the aim and the main research instrument was semi-structured interviews with open-ended questions.

Findings indicate that, in preventing local corruption, volunteer examiners carried out various tasks, including public project monitoring, municipal performance evaluation, and sectional performance evaluation. Public project monitoring was regarded as an outstanding feature and the most concrete evidence of volunteer examiners' effectiveness in Kalasin Town Municipality. In Kalasin Town Municipality, corruption monitoring and prevention were carried out by three sectors: community leaders, general people, and volunteer examiners. In contrast, Bua Khao Town Municipality had no volunteer examiners and corruption monitoring and prevention were done by community leaders. Community leaders in the two municipalities actively participated in monitoring and preventing corruption and, at the time of study, corruption was not found in both municipalities.

Keyword: Anti-corruption

การต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบ การบริหารงาน: กรณีศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว

กตัญญู แก้วหานาม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

พิมพ์ลิขิต แก้วหานาม

อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์

ได้รับบทความ: 31 ตุลาคม 2559, ตอบรับการตีพิมพ์: 26 มกราคม 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาการต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) กรณีศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากบทเรียนอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน ระหว่างเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลเมืองบัวขาว เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง

ผลการวิจัยพบว่า การตรวจสอบการทำงานเป็นพื้นฐานในการต่อต้านการทุจริตซึ่งทั้งสองพื้นที่มีลักษณะการตรวจสอบการทำงาน ดังนี้ รูปแบบวิธีการทำงานของ อสต. ในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลนั้นจะมีการแบ่งหน้าที่การทำงานในแต่ละส่วนเพื่อทำการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล มีการประเมินผลงานของเทศบาล ประเมินผลหน่วยงาน การติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการ ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นและเป็นประเด็นที่มีความเป็นรูปธรรมมากที่สุดในการทำงานของ อสต. ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ในการเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมือง บัวขาว พบว่าเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์มีการติดตามตรวจสอบผ่าน 3 ส่วน คือ จากผู้นำชุมชน ประชาชนทั่วไป และ อสต. ขณะที่เทศบาลเมืองบัวขาวนั้นไม่มี อสต. แต่การดำเนินการตรวจสอบผ่านประธานชุมชน ทั้งนี้ทั้งสองเทศบาลมีผู้นำชุมชนมีความกระตือรือร้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาวิจัยในช่วงดังกล่าวยังไม่ปรากฏการทุจริตในเทศบาลเมืองทั้งสองแห่ง

คำสำคัญ: ต่อต้านทุจริต

ความสำคัญของปัญหา

จากการศึกษาที่เป็นต้นแบบด้านการมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างในจังหวัดกาฬสินธุ์ คือ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งมีการรูปแบบการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างโดยผ่านอาสาสมัครตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ซึ่งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ โดยเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้พัฒนาให้มีอาสาสมัครในการเข้ามาตรวจสอบ เพราะโดยทั่วไปจะดำเนินการตามตัวบทกฎหมาย แต่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เป็นการดำเนินการที่นอกเหนือจากตัวบทกฎหมาย เป็นนโยบายของผู้บริหารที่เน้นการบริหารงานแบบธรรมาภิบาล มีความเป็นท้องถิ่นสอดคล้องกับเจตนารมณ์การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นซึ่งในการแก้ปัญหาการทุจริต ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เข้ามาช่วยกันสอดส่อง ตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะภาคประชาชน ภายใต้พื้นฐานว่าคนไทยทุกคนต้องมีส่วนรับผิดชอบดูแลอนาคต ซึ่งประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยเริ่มต้นที่สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการก่อน เนื่องจากการทุจริตส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ภาครัฐปิดหูปิดตาประชาชนไม่รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารประชาชนจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ภาครัฐ ทำงานด้วยความโปร่งใสสามารถป้องกันการทุจริตได้ ซึ่งการแก้ปัญหาทุจริตที่สำคัญประการหนึ่ง คือการเฝ้าระวังตรวจสอบการทุจริตการดำเนินงานภาครัฐ โดยองค์ความรู้และวิธีการตรวจสอบในเบื้องต้นที่ประชาชนสามารถมองเห็น หรือค้นพบหรือเกี่ยวกับเอกสารตรวจสอบได้โดยง่ายในการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไป การเงินการบัญชี และงานก่อสร้าง ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ. 2553 โดยการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างสามารถดำเนินการผ่านกลไกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และคณะกรรมการ ตัวแทนประชาคมเข้ามาเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง 2 คน โดยสามารถทำได้โดยให้มีการอบรมคณะกรรมการฯ โดยการฝึกอบรมเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีคณะกรรมการราคากลางที่เป็น อิสระประจำจังหวัด/อำเภอให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาจังหวัดของพนักงานท้องถิ่น โดยบทบาทการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระบวนการประชาชน นั้นจึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการที่จะพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใสและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดความโปร่งใส โดยรวมกลุ่มไปร่วมสังเกตการณ์ในวันกำหนดการยื่นซอง และพิจารณาผลการประกวดราคา สอบราคา หากรู้เห็นความไม่ถูกต้องก็ให้แจ้งนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นก็เป็นอีกอำนาจหนึ่งที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (ชุดความรู้การเฝ้าระวังการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ ชุดที่ 1, 2557) ซึ่งการแต่งตั้งอาสาสมัครดังกล่าวได้ดำเนินการมาแล้ว 3 ปี โดยรูปแบบการพัฒนาอาสาสมัครตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้น เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะให้ประธานชุมชน กรรมการชุมชนและประชาชนทั่วไปสามารถสมัครเข้ามาเป็นอาสาสมัครดังกล่าวจากนั้นเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ก็จะมีการจัดฝึกอบรมองค์ความรู้เกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างให้กับอาสาสมัครตรวจสอบการบริหารงานเพื่อให้อาสาสมัครมีความรู้ที่จะเข้าไปติดตามตรวจสอบโครงการต่าง ๆ ได้ จังหวัดกาฬสินธุ์

มีเทศบาลเมือง จำนวน 2 แห่ง หนึ่งในนั้นคือ เทศบาลเมืองบัวขาว ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลบัวขาว อำเภอกุฉินารายณ์ ซึ่งห่างจากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ระยะทางประมาณ 80 กิโลเมตร ถือได้ว่าเป็นเทศบาลเมืองน้องใหม่ ที่เพิ่งได้รับการยกฐานะจากเทศบาลตำบลมาเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งบทบาทตามกฎหมายหมาย ความเข้าใจของผู้บริหาร ข้าราชการท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนอาจยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามพันธกิจที่ระบุไว้ และสิ่งที่แตกต่างกัน ที่เห็นได้ชัดเจน คือ เทศบาลเมืองบัวขาวไม่มีการจัดตั้งอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ประการใด ในประเด็นนี้จึงนำมาสู่การศึกษาการต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน กรณีศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากบทเรียนอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ระหว่างเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว

ทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการศึกษา

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดการศึกษา ในบทความนี้ขอนำเสนอใน 2 ประเด็น คือ แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรภาครัฐและแนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรภาครัฐ

ในการติดตามตรวจสอบองค์กรภาครัฐเกิดในทัศนะที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับมุมมองว่าจะให้ความสำคัญในด้านใด เช่น การติดตามตรวจสอบองค์กรภาครัฐอาจจะมองจากการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นมุมมองที่เชื่อมโยงมาจากการถ่วงดุลอำนาจหรืออาจจะมองจากเรื่องประสิทธิภาพและความโปร่งใสขององค์กรตามหลักธรรมาภิบาล แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองการปกครองแบบใหม่ตามหลักประชาธิปไตย และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

กรณีของประเทศไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ทำให้การตรวจสอบใช้อำนาจรัฐมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะกลไกในทางกฎหมายทั้งที่เป็นมาตรการในการตรวจสอบในองค์กรและการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่าระบบการควบคุมตรวจสอบองค์กรภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะแบ่งออกได้เป็นสองส่วน ดังนี้คือ

ส่วนที่หนึ่ง การตรวจสอบโดยประชาชนภายนอก ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทั้งในทางตรงและโดยทางอ้อม ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้แก่

1. บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อ

ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว เช่น การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

3. บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

4. บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว

5. บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

6. บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง

ส่วนที่สอง การตรวจสอบโดยกลไกทางกฎหมาย การตรวจสอบลักษณะนี้เป็นระบบการควบคุมตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกของระบบการเมืองการปกครอง ตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกลไกที่มีมาแต่เดิม ประกอบกับการปรับปรุงและเสริมสร้างกลไกการควบคุม ตรวจสอบใหม่ๆ ตามแนวทางการปฏิรูปทางการเมือง ดังที่ปรากฏว่าเมืองครุตรวจสอบต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย (Suwan, Saichan & Panichkul, 2003)

แนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การตรวจสอบโดยการขอรับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น “มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา

2. การตรวจสอบโดยการฟ้องราชการส่วนท้องถิ่น “มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

3. การตรวจสอบโดยการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง “มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ อปท. หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ อปท. หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ อปท. หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น และให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

4. การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน “ตามมาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนในกรณี

(1.1) การไม่พิจารณาตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(1.2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(1.3) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณา พินิจพิจารณาของศาล

5. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ “ตามมาตรา 250” คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปรับรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะ

ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยืนยันไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุমান ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการป้องกันการทุจริตแห่งชาติเป็นพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

6. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 252

“ตามมาตรา 252 การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 6 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง และด้านอื่น

การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

7. การตรวจสอบโดยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “ตามมาตรา 275 ในกรณี ที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่า

ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่งเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

การยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยให้สมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง “ตามมาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อและการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากร้องเรียนแล้ว นายอำเภอหรือผู้ว่าจังหวัดไม่เอาใจใส่หรือไม่สามารถให้ความเป็นธรรมได้ ให้ร้องเรียนโดยตรงมายัง กระทรวงมหาดไทย หรือฟ้องศาลปกครองก็ได้ (Suwan, Saichan, & Panichkul, 2003)

จากแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรภาครัฐและแนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดการเขียนบทความนี้ ในประเด็นศึกษาเปรียบเทียบ การต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากบทเรียนอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ระหว่างเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว โดยเน้นการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลเมืองทั้ง 2 แห่ง ผ่านการมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) กับการไม่มีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เพื่อนำไปสู่การอธิบายในประเด็น บทเรียนการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) จากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ และการต่อต้านการทุจริตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากบทเรียนอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เปรียบเทียบระหว่าง เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการในการให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เพื่อเป็นกรณีศึกษาตามวัตถุประสงค์ มีประชากรเป้าหมายที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการวิจัยครั้งนี้ โดยผู้วิจัยได้ แบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 กลุ่มหลัก โดยเลือกจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย กับการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดกาฬสินธุ์และสำนักตรวจเงินแผ่นดิน จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้ง 2 หน่วยงาน จำนวน 3 - 4 คน ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ซึ่งเลือกสัมภาษณ์ทั้งหมด อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จำนวนประมาณ 73 คน หรือมากกว่า โดยเป็นผู้ผ่านการอบรมหรือให้ความรู้จาก

ปปช.จังหวัด ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์จากผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญและใช้การเลือกตัวอย่างแบบลูกโซ่จากนั้นก็สัมภาษณ์ต่อไปเรื่อยๆ จนได้ข้อมูลที่อิ่มตัว ประธานชุมชน ผู้นำชุมชน/ประชาชน ในเขตเทศบาลเมืองบัวขาว จำนวนเขตละ 20 คน รวมประมาณ 60 คนหรือมากกว่า ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และใช้การเลือกตัวอย่างแบบลูกโซ่ จากนั้นก็สัมภาษณ์ต่อไปเรื่อยๆ จนได้ข้อมูลที่อิ่มตัว

สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้นำมาจำแนกและจัดหมวดหมู่ออกให้เป็นระบบทำเป็นข้อสรุปย่อยๆและเชื่อมโยงแต่ละส่วนเพื่อหาข้อสรุป ซึ่งจะตอบปัญหาการวิจัยเป็นการนำข้อมูลที่ได้มาไปเทียบเคียงหรือเปรียบเทียบ เพื่อหาความเหมือนและความต่างกันที่เกิดขึ้น นำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ออกให้เห็นเป็นส่วน ๆ นำเอกสารหรือหลักฐานต่าง ๆ มาวิเคราะห์ วิเคราะห์สาเหตุและผลที่เกิดขึ้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ โดยเปลี่ยนมุมมองการวิเคราะห์ไปยังมุมมองอื่น ๆ ผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อสรุปอีกครั้ง ทั้งการตรวจสอบแหล่งข้อมูล การตรวจสอบอคติของตัวนักวิจัยเอง การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยขอเสนอผลการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

1.บทเรียนการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) จากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ในส่วนแรกนี้จะเป็นการสรุปผลจากการศึกษาในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นให้ความสำคัญไปที่อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ แต่อย่างไรก็ตาม อสต. ไม่ได้ทำงานอย่างโดดเดี่ยวเพียงลำพัง แต่ยังทำงานร่วมกับประชาชนที่มีบทบาทในลักษณะอื่น ๆ ในที่นี้จึงจะมีการกล่าวถึงประชาชนที่มีบทบาทในลักษณะอื่น ๆ ด้วย

ประเทศไทยได้ริเริ่มกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศแนวทางใหม่ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดใน มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับการตระหนัก ความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบของประชาชนในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจในการร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเองรวมถึงร่วมติดตามตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น ดังนั้น การพัฒนาท้องถิ่นจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนจะมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกอื่น ๆ ได้เปิดโอกาสและช่องทางไว้ให้ก็ตาม แต่หากประชาชนเองมีลักษณะสำคัญถึงการไม่สนใจ เพิกเฉยต่อความเป็นไปของบ้านเมืองหรือสังคม ประเทศชาติการพัฒนาที่ย่อมเป็นไปได้ยาก

เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ มีการรูปแบบการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล โดยผ่านอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ซึ่งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ โดยเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้พัฒนาให้มีอาสาสมัครในการเข้ามาตรวจสอบ เพราะโดยทั่วไปจะดำเนินการตามตัวบทกฎหมาย แต่ อสต. ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์เป็นการดำเนินการที่นอกเหนือจากตัวบทกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ เป็นนโยบายของผู้บริหารที่ต้องการเน้นการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลมีความเป็นท้องถิ่นสอดคล้องกับเจตนารมณ์การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นซึ่งในการแก้ปัญหาการทุจริตต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเข้ามาช่วยกันสอดส่อง ตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐโดยเฉพาะภาคประชาชน

ในกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะมีรูปแบบของการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากสามกลุ่มที่สำคัญ คือ กลุ่มอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน กลุ่มกลุ่มผู้นำชุมชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งผลการศึกษาจะแสดงให้เห็นตามลำดับดังนี้

ก่อนที่จะมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้น การมีส่วนร่วมประชาชนในการบริหารงานและการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จะเป็นการที่ประชาชนมักส่งข้อเรียกร้องหรือความต้องการของตนเองผ่านประธานชุมชนเพื่อให้ประธานชุมชนนำเสนอต่อทางเทศบาล รวมถึงการติดตามการดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งก่อนที่จะมีการจัดตั้งอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้น ในการประชุมประจำเดือนแต่ละครั้ง นายกเทศมนตรีสัญญาจะให้เวลาประมาณ 5 – 10 นาทีสุดท้ายของประชุมแก่ประธานชุมชนแต่ละชุมชนได้แสดงความคิดเห็นหรือมีประเด็นใดที่ต้องการการนำเสนอ ซึ่งบรรดาประธานชุมชนของแต่ละชุมชนมักจะมีการสอบถามหรือร้องเรียนเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนของตนเอง เช่น น้ำไม่ไหล หรือไฟถนนที่มีปัญหาอยู่เป็นประจำ หรือสอบถามความคืบหน้าของโครงการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในเทศบัญญัติปีงบประมาณว่าชุมชนไหนได้อะไรบ้าง ชุมชนใดที่ได้โครงการหรือโครงการไม่มีความคืบหน้า เช่น หากได้มีการกำหนดว่าปีนี้ชุมชนหนึ่งได้ดำเนินการขอลोन แต่ยังไม่มี การดำเนินการ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจะสอบถามกับชุมชนอื่น ๆ ว่ามีชุมชนใดบ้างที่เจอปัญหาเช่นนี้ จากนั้นก็จะประสานไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ประสานกองช่าง กองช่างก็ประสานชุมชนเพื่อที่จะอธิบายให้ฟังว่าที่ล่าช้าเพราะอะไร เช่น อยู่ระหว่างการประกวดราคา หรือติดขัดในส่วนใด ประธานชุมชนก็ไปอธิบายให้ประชาชนในชุมชนทราบว่าทำไมไม่ได้เพราะอะไร ล่าช้าเพราะอะไร

จากการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้ นายกเทศมนตรีสัญญาได้มีการนำเสนอว่าให้ผู้ที่มิตำแหน่งเป็นประธานชุมชนให้เป็นผู้ช่วยในการทำหน้าที่เป็นผู้ที่คอยตรวจสอบการบริหารงานต่าง ๆ ของเทศบาลโดยตำแหน่ง ซึ่งนี่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดในการก่อตั้ง อสต. ขึ้นมา โดยในช่วงแรกจะเป็นการดำเนินการในลักษณะแบบไม่เป็นทางการ เป็นการพูดคุยกันเองในพื้นที่ ได้มีการให้พูดคุยหารือกันว่าตำแหน่งนี้จะทำอะไรบ้าง เป็นการพูดคุยร่วมกันว่าตำแหน่งหน้าที่นี้เป็นเช่นนี้ และมีการแลกเปลี่ยนให้ความรู้กันแบบไม่เป็นทางการว่าการจัดซื้อจัดจ้างมีกระบวนการอย่างไร การเปิดซองรับประมูลเป็นอย่างไร กระบวนการตรวจรับงานเป็นอย่างไร ซึ่งในกรณีของการตรวจรับงานนั้นยังเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการตรวจรับงาน โดยในช่วงแรกยังไม่ได้มีการจัดอบรมหรือให้ความรู้ในรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งเป้าหมายในช่วงแรกนั้น คณะผู้บริหาร และคณะสมาชิกสภาเทศบาล

ต้องการให้มีการตั้งอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสด.) ขึ้น เพราะมีแนวคิดว่าหากมีการแต่งตั้ง อสด. ขึ้นมาแล้ว จะได้มีผู้ที่มาร่วมตรวจสอบติดตามวิธีการทำงานคณะของผู้บริหารของเทศบาล แต่ในช่วงนั้นยังไม่ได้มีโครงการที่มีลักษณะที่ชัดเจน กล่าวสรุปง่าย ๆ ก็คือ เหมือนเป็นการตั้งกลุ่มอาสาสมัครขึ้นมาใหม่ อสด. ยังไม่มีบทบาทอะไรมาก การอบรมให้ความรู้ก็ยังไม่ได้เข้มข้นเหมือนในปัจจุบัน ยังไม่ถือว่าการดำเนินงานอย่างจริงจัง แม้จะมีเป้าหมายตั้งต้นในการเข้ามาช่วยในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ยังไม่มีบทบาทที่ชัดเจน ซึ่งที่กล่าวมานี้ คือ ที่มาของอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสด.) ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ต่อมาเมื่อนายกเทศมนตรีคนใหม่ คือ นายกเทศมนตรีจารุวัฒน์ได้เข้ามารับตำแหน่งนั้นก็มีความต้องการให้ประชาชนได้เห็นถึงการทำงานของเทศบาลจึงได้นำเอา อสด. เข้ามาทำงานร่วมกับทางเทศบาล จึงได้มีการนำประเด็นเกี่ยวกับ อสด. มาดำเนินการให้มีลักษณะของการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเป็นจริงเป็นจังขึ้นมา โดยวิธีการคัดเลือกในช่วงแรก คือ ประธานชุมชนทุกชุมชนจะได้มาเป็น อสด. โดยตำแหน่ง ส่วนคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นประธานชุมชนก็สามารถสมัครเข้ามาเป็นอาสาสมัครได้ ซึ่งในสมัยแรกนั้นยังไม่มีการทำบัตรประจำตัว โดยจะเริ่มได้บัตรประจำตัวในสมัยที่สอง ซึ่งทุกคนที่เป็น อสด. จะมีการออกบัตรประจำตัวให้ โดยจะมีอายุ 2 ปี และทุก 2 ปี จะมีรับสมัคร 1 ครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่เป็น อสด. อยู่แล้ว และไม่ได้ลาออกจากการเป็น อสด. ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจว่ามีความประสงค์จะทำหน้าที่ต่อหรือไม่ เมื่อหมดวาระจะมีการสอบถามความสมัครใจว่าจะเป็น อสด. ต่อหรือไม่ หากไม่ประสงค์จะทำต่อก็จะมีการเสนอคนใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน ไม่ได้มีการคัดเลือกหากคนที่ถูกเสนอไม่ประสงค์จะทำหรือไม่มีเวลาที่จะมาทำก็สละสิทธิ์ไป ซึ่งจะเป็นการดำเนินการกันเช่นนี้ ทุก ๆ 2 ปี

จะเห็นได้ว่าคนที่เข้ามาเป็น อสด. นั้นจะมีอยู่สองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นโดยตำแหน่ง นั่นคือ ประธานชุมชน และคนที่ต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลว่าทำงานอย่างไร เป็นไปตามที่ได้ประกาศหรือได้กำหนดเอาไว้หรือไม่ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าทั้งสองกลุ่มต่างมีความสนใจและต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานและการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล โดยคนกลุ่มแรก คือ ประธานชุมชนนั้น สะท้อนถึงความสนใจในประเด็นดังกล่าวซึ่งเห็นได้จากการเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชนเป็นตัวแทนของชุมชนในการทำงานร่วมกับเทศบาล ซึ่งแม้จะไม่มี อสด. คนกลุ่มนี้ก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอยู่แล้ว ขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งคือคนที่อาสาสมัครเข้ามา แสดงให้เห็นถึงความสนใจในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลในอันที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของตนเองและคนในชุมชน ซึ่งหากเป็นพื้นที่อื่นคนกลุ่มนี้อาจจะไม่โอกาสที่จะสามารถแสดงบทบาทเช่นนี้ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมดังเช่นในกรณีของการเป็น อสด. ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

สิ่งที่เป็นส่วนเสริมให้การทำงานของ อสด. ในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้นสามารถที่จะดำเนินงานในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลได้เป็นอย่างดี และถือเป็นจุดเด่นของการดำเนินการในส่วนนี้นั้น คือ การที่มีการจัดการอบรมและให้ความรู้แก่ อสด. จากการสัมภาษณ์กลุ่มให้ข้อมูลจะพบว่า เมื่อสมัครเข้าร่วมเป็น อสด. แล้วจะมีการจัดอบรมให้กับ อสด. ทุกปี ประมาณปีละ 2 ครั้ง โดยเมื่อเริ่มจัดตั้งขึ้นมานั้นจะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มาอบรมให้ความรู้ เกี่ยวกับขั้นตอน การติดตาม การตรวจสอบการทำงานในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านพฤติกรรม สอดส่องการดำเนินงาน

การจัดซื้อจัดจ้างทุกอย่าง โดย ป.ป.ช. จะให้ข้อมูลทางเทคนิค วิธีการตรวจสอบการดำเนินงาน ว่าได้มีการดำเนินการถูกต้องหรือไม่ และหลังจากได้ข้อมูลมา อสต. จะสามารถนำข้อมูลที่ได้นั้นไปใช้อย่างไร ใช้แล้วเกิดปัญหาอย่างไร ปัญหาในการติดตามตรวจสอบเป็นอย่างไร การติดตามตรวจสอบ กระบวนการเป็นอย่างไร โดยในช่วงการอบรมให้ความรู้ นั้นจะมีการเชิญเจ้าหน้าที่ของเทศบาลออกไปให้เข้าร่วมในการอบรมด้วย

รวมถึงมีการเชิญวิทยากรจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เจ้าหน้าที่จากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมาอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้กับกลุ่ม อสต. โดยตรง มีการเรียกเฉพาะ อสต. มาทำความเข้าใจว่า บทบาทหน้าที่ของ อสต. นั้นเป็นอย่างไร วิธีการจัดซื้อจัดจ้างยังไปบ้าง ปีละประมาณ 2 – 4 ครั้งแล้วแต่ปี เนื้อหาโดยส่วนใหญ่ในการอบรมจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับจัดซื้อจัดจ้าง ก็จะบอกว่ามีวิธีการจัดซื้อมีวิธีการจัดซื้อ การตรวจรับ การจ้างงานว่าเป็นอย่างไร โดยในการอบรมเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้นหาก สตง. หรือ ป.ป.ช. มาให้การอบรม จะมีการเชิญเฉพาะ อสต. โดยจะให้ความรู้เกี่ยวกับว่าแต่ละเทศบาลจะมีวิธีการทุจริต การสร้างงานอะไรอย่างไบบ้าง เทคนิคคอร์รัปชัน ซึ่งไม่ให้นายกเทศมนตรีกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเข้าร่วมรับฟัง โดยจะบอกวิธีการทุจริตว่ามีกระบวนการทำอย่างไรบ้าง แต่ในบางครั้งจะมีการจัดอบรมไม่เฉพาะ อสต. เท่านั้น แต่ยังมีเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างทุกกองทุกฝ่ายร่วมด้วย

นอกจากนี้ ยังมีวิทยากรภายนอกมาจากสาธารณสุข และในบางครั้งได้ไปอบรมกับสำนักงาน สตง. ของจังหวัดขอนแก่น โดยมีผู้เข้าร่วมจากจังหวัดมหาสารคาม ขอนแก่น กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ในส่วนของ อสต. ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้นจะเป็นการคัดเลือกผู้ที่จะไปเข้าอบรมโดยการสุ่มมาจำนวนหนึ่ง ไม่ได้ไปร่วมอบรมทุกคน ซึ่งในการอบรมที่จังหวัดขอนแก่นนั้นจะเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารเรื่องเกี่ยวกับตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริต ในลักษณะที่เป็นภาพรวมแบบกว้าง ๆ ของภาค ทุจริตในชุมชน การทุจริตคดโกงของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความรู้เรื่องถนนหนทางที่หากมีการดำเนินการไม่ถูกต้องแล้ว จะสามารถร้องเรียนได้ที่ไหนอย่างไร

ขณะที่ ในส่วนของเทศบาลเองก็มีการจัดอบรมให้แก่ อสต. ด้วยเช่นกัน ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลบางคนได้ให้ข้อมูลว่า

“ได้เคยไปอบรมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ อสต. ที่เทศบาล เป็นการอบรมเกี่ยวกับการตรวจสอบงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างโดยเทศบาลก็จะหาวิทยากรมาบรรยาย และบางครั้งก็จะเป็นบุคลากรของกองวิชาการและแผนงาน ก็จะมาให้ความรู้แก่ อสต.”

หรือดังที่ผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่งได้กล่าวว่า

“การที่ได้เข้ารับการอบรมในส่วนของ อสต. นั้น ทางเทศบาลจะอบรม อสต. ก่อน เพื่อให้ อสต. ได้ทราบถึงบทบาทของ อสต. ว่า อสต. สามารถตรวจสอบหรือดำเนินกิจกรรมใดได้บ้าง และตรวจสอบผ่านฝ่ายงานไหนบ้าง ทุกหน่วยงานของเทศบาล อสต. สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ แม้แต่การก่อสร้างถนน หรือโครงการต่าง ๆ และหากเห็นว่าไม่ถูกต้องก็สามารถเข้ามาร้องเรียน เพื่อให้เทศบาลเข้าไปชี้แจง”

หลังจากที่ประชาชนสมัครเข้าร่วมเป็น อสต. และผ่านการอบรมที่ทางเทศบาลจัดการอบรมให้แล้ว กลุ่ม อสต. ก็จะเริ่มมีบัตรประจำตัว ซึ่งผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“เมื่อได้รับบัตรประจำตัวแล้วสามารถตรวจได้เลย ตรวจกับผู้รับเหมา สมมติว่าเป็นถนนละแวกบ้านของตนเอง ถ้าติดยาวขึ้นมามาว่าทำโครงการนี้เท่าไร สิ้นสุดสัญญาเมื่อไหร่เราต้องรู้ ซึ่งหากว่าไม่ตรงตามแบบ

เราสามารถที่จะบอกผู้รับเหมาหยุดดำเนินการก่อนได้ และสอบถามว่าทำไมถึงไม่ทำตามกระบวนการที่ถูกต้อง ทำไมไม่ทดสอบก่อนที่จะทำร่องระบายน้ำ เราจะสามารถบอกได้เลยเพราะเรามีบัตร อสต. เขาก็รู้จัก อสต. เหมือนกัน เขาก็รู้ว่า อสต. คืออะไร”

เมื่อครบ 2 ปี ก็จะมีการต่ออายุให้อยู่ในวาระต่อ แต่ก็ขึ้นอยู่กับคนนั้น ๆ ว่าจะป็นสมาชิก อสต. ต่อหรือไม่ หากประสงค์ที่จะเป็น อสต. ต่อ ก็จะทำให้ดำเนินการสมัคร ก็แต่ต้องมีการอบรมทุกปี โดยผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“จะมีการอบรมอย่างต่ำปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งปกติจะมีการอบรมในเรื่องอื่น ๆ ค่อนข้างบ่อย แต่ว่าถ้าเรื่อง อสต. จะมีการอบรมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง แต่ว่าถ้าเรื่องของการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง ก็จะมีมาเรื่อย ๆ”

สิ่งที่ประธานชุมชนและกรรมการชุมชน และ อสต. ในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับจากการอบรมนั้น ทำให้ประธานชุมชนและกรรมการชุมชน และ อสต. สามารถที่จะรับทราบถึงแนวทางเบื้องต้นในการติดตามตรวจสอบการทำงานของเทศบาล อย่างเช่นเมื่อถามถึงความรู้ที่ได้จาก ปปช. เรื่องการจัดซื้อ จัดจ้างว่ามีขั้นตอนยังไง พอจะจำได้หรือไม่ สามารถอธิบายขั้นตอนได้หรือไม่ ผู้ให้ข้อมูลสามารถให้คำตอบได้

“เขาติดประกาศ ว่าจะมีโครงการตรงนี้ ให้ผู้รับจ้างมาซื้อของประกวดราคา จะแจ้งให้ทราบอย่างนี้ ประกาศ จนหมดเวลาประกวด มีการติดประกาศ และจะมาซื้อแบบ ซื้อแบบเสร็จ ยื่นซอง เสร็จแล้วก็จะมีการตรวจสอบ”

ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงผลที่คาดหวังจากการอบรมว่า อสต. ที่ผ่านการฝึกอบรมนั้นจะสามารถมีความรู้ความเข้าใจถึงขั้นตอนของการทำงานในด้านต่าง ๆ ของเทศบาลได้

รูปแบบวิธีการทำงานของ อสต. ในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลนั้นจะมีการแบ่งหน้าที่การทำงานในแต่ละส่วนเพื่อทำการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“ในการทำงานนั้นจะแบ่งหน้าที่การงานออกมาทีละส่วน สมมติการตรวจสอบการคลัง มีการประเมินผลงานของเทศบาล ประเมินผลหน่วยงาน เช่น กองสาธารณสุข กองช่าง กองคลัง สำนักปลัด”

2. การศึกษาการต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว

การต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาวนั้น สิ่งที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนก็คือ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้นมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ขณะที่เทศบาลเมืองบัวขาวนั้นไม่มีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.)

ในกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะมีรูปแบบของการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากสามกลุ่มที่สำคัญ คือ กลุ่มอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน กลุ่มกลุ่มผู้นำชุมชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งผลการศึกษาจะแสดงให้เห็นตามลำดับดังนี้

อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน หรือ อสต. เป็นกลุ่มที่ได้รับบทบาทในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของเทศบาลที่ลงสู่ชุมชนที่มีประชาชนจากทุกภาคส่วน เพื่อให้มีความโปร่งใสเป็นที่น่าเชื่อถือและศรัทธาของประชาชน เข้ามาทำงานกับร่วมกับเทศบาล ทำให้กิจกรรมและโครงการต่างๆ ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ โดยที่มาของอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ นั้นผู้เป็นอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงานได้ให้ข้อมูลว่า

“การแต่งตั้งเป็น อสต. นั้น เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้คัดเลือกมา ส่วนมากจะเป็นตำแหน่งของประธานชุมชน ซึ่งตำแหน่งประธานชุมชนนั้น เป็นตำแหน่งที่ลงสมัครและสมัครคัดเลือกกันมาโดยตรงจากพี่น้องประชาชนแต่ละชุมชน ซึ่งไม่เกี่ยวกับการคัดเลือกของเทศบาล ซึ่งเมื่อเข้าร่วมกับเทศบาล เทศบาลก็จะมีงานหลาย ๆ อย่างให้รับผิดชอบ โดยประชาชนในชุมชนโดยอาสาสมัครมาทำก็ได้”

ซึ่งจะเห็นได้ว่าประชาชนทุกคนมีโอกาสดูที่เข้ามาเป็นส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ได้ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในกรณีนี้คือ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

ในการเข้าร่วมตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) จากผลการศึกษาต่าง ๆ ที่ผ่านมามีแสดงให้เห็นปัญหาประการหนึ่งในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีบทบาทหรือทำงานที่จะต้องเกี่ยวข้องกับภาครัฐหรือหน่วยงานราชการนั้นคือปัญหาของการขาดความรู้ในเรื่องของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น ในกรณีของอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) จึงได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้มีการจัดการอบรมแก่อาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าวว่า

“การที่ได้เข้ารับการอบรมในส่วนของ อสต. นั้น ทางเทศบาลจะอบรม อสต. ก่อน เพื่อให้ อสต. ได้ทราบถึงบทบาทของ อสต. ว่า อสต. สามารถตรวจสอบ หรือดำเนินกิจกรรมใดได้บ้าง และตรวจสอบผ่านฝ่ายงานไหนบ้าง ทุกหน่วยงานของเทศบาล อสต. สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ แม้แต่การก่อสร้างถนน หรือโครงการต่าง ๆ และหากเห็นว่าไม่ถูกต้องก็สามารถเข้ามามีร้องเรียน เพื่อให้เทศบาลเข้าไปชี้แจง”

ในการเป็นอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน ผู้ให้ข้อมูลได้กล่าว

“ในการเป็นนั้น อสต. ส่วนมากจะตรวจสอบ เป็นโครงการ การก่อสร้างถนน คลองระบายน้ำภายในชุมชน ยกตัวอย่างชุมชนของผม ทำร่องระบายน้ำหรือถนนคอนกรีตตามซอยในหมู่บ้าน ช่างจะขึ้นป้ายบอกรายละเอียดต่าง ๆ ในการก่อสร้างโครงการนี้ โดยจะเข้าไปขอรายละเอียด กับนายช่างรับเหมา แบบตัวอย่างในการก่อสร้าง และตรวจสอบดูว่าช่างทำตามแบบแผนที่วางไว้หรือไม่ เช่น จะทำถนนคอนกรีต 15 ซม. โดยจะเอาตลับเมตรมาวัด ว่าได้ตรงตามแบบหรือไม่”

จะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงานนั้นเริ่มต้นจากการอาสาสมัครเข้ามาโดยประชาชนทุกคนในท้องถิ่นสามารถที่จะเข้ามาเป็นอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงานได้ โดยเทศบาลจะให้บทบาทกลุ่มนี้ ในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของเทศบาลที่ลงสู่ชุมชน โดยมีการเชิญเจ้าหน้าที่จากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาให้ความรู้เกี่ยวกับกลไกในภาครัฐ และวิธีการตรวจสอบกลไกต่างๆ สำหรับในการดำเนินการตรวจสอบโดย อสต. นั้น เทศบาลจะแจ้งโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้ประธาน อสต. ทราบ โดย อสต. ทำหน้าที่ตรวจสอบโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งหากพบเห็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบจะแจ้งให้เทศบาลทราบ เพื่อให้แก้ไขหรือปรับปรุงต่อไป

ขณะที่ส่วนของผู้นำชุมชนนั้น ประธานชุมชนและกรรมการชุมชนในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น โดยกระบวนการในการให้ความรู้ได้เชิญ ปปช.มาให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อที่จะให้ประธานชุมชนได้รับความรู้ในการที่จะไปตรวจสอบด้านต่าง ๆ ของการบริหารงานเทศบาลที่ไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงานแต่ละชุมชน

สิ่งที่ประธานชุมชนและกรรมการชุมชนในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้รับการอบรมนั้นทำให้ประธานชุมชนและกรรมการชุมชนสามารถที่จะทราบแนวทางเบื้องต้นในการติดตามตรวจสอบการทำงานของเทศบาล อย่างเช่นเมื่อถามถึงความรู้ที่ได้จาก ป.ป.ช. เรื่องการจัดซื้อ จัดจ้าง มีขั้นตอนยังไง พอจะจำได้ไหม สามารถอธิบายขั้นตอนได้ไหม ผู้ให้ข้อมูลสามารถให้คำตอบได้ว่า “เขาติดประกาศว่าจะมีโครงการตรงนี้ให้ผู้รับจ้างมาซื้อของ ประกวราคา จะแจ้งให้ทราบอย่างนี้ ประกาศจนหมดเวลาประกวด มีการติดประกาศ และจะมาซื้อแบบ ซื้อแบบเสร็จ ยื่นของ เสร็จแล้วก็จะมีการตรวจสอบของ” เมื่อมีประเด็นอะไรที่เทศบาลจะดำเนินการก็จะมีการส่งแผ่นพับไปยังชุมชนต่าง ๆ มีหอกระจายข่าวชุมชน เพื่อเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์ การตรวจสอบการทำงานอีกด้วย โดยประธานชุมชนก็จะเป็นตัวหลัก ดังที่ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“ประธานชุมชนเป็นคนหลัก ในการตรวจดูว่าเขาทำถูกต้องเปล่า เราจะตรวจในช่วงที่กำลังดำเนินการก่อสร้าง เราจะไม่ตรวจสอบตอนที่เขาทำเสร็จแล้ว เพราะเราไม่สามารถแก้ไขได้เราต้องดูว่าเขาทำตามแบบแผนที่เขาออกแบบไว้รึเปล่า”

แต่แม้จะได้รับการอบรมก็ยังไม่มีความมั่นใจของผู้ที่เข้ารับการอบรมเวลาที่จะนำไปปฏิบัติจริง ดังเช่นที่ผู้ให้สัมภาษณ์ บอกว่า

“ได้อบรมเรื่องความรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างก็จริงแต่องค์ความรู้เรายังไม่แน่นพอ คือเราไม่รู้ว่าจะไปติดตามตรวจสอบตามแบบอย่างไร ขั้นตอนที่สำคัญคือเราสามารถเข้าไปดูได้ มีส่วนร่วมในการดู แต่ในการที่จะเข้าไปคุยกับบริษัทผู้รับเหมาหรือไปติดตามตรงนั้นเราไม่สามารถเข้าไปได้ ตรวจสอบว่าข้อมูลเป็นไปตามแผนหรือไม่ ตรวจสอบตามที่เจ้าจัดทำให้ชุมชนหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องเราก็จะแจ้งผ่านเทศบาล เพื่อให้เทศบาลชี้แจงและประสานกับผู้รับเหมา”

ซึ่งในกรณีนี้อาจจะจำเป็นที่จะต้องอาศัยการฝึกฝนและเวลาที่เพิ่มความมั่นใจและความชำนาญในการปฏิบัติงานจริง

ซึ่งสมาชิกเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมในเรื่องการฝึกอบรมให้ความรู้ว่า

“มีชุมชน 36 ชุมชน กรรมการชุมชนละ 10 ท่าน ซึ่งทางเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้เข้ามาอบรมว่า ถ้ามีผู้รับเหมา มาก่อสร้างถนนนั้นประชาชนจะมีวิธีการติดตามตรวจสอบอย่างไรบ้าง ซึ่งในกิจกรรมการอบรมนั้นทางท่านนายกฯ ท่านผู้บริหารจะมากล่าวเปิดงานและหลังจากนั้นทาง สำนักงาน ป.ป.ช. จะเชิญคณะผู้บริหารออกจากห้องประชุม ทั้งหมดเพื่อให้ความรู้กับประชาชนอย่างเต็มที่”

นอกจากนี้ประธานชุมชนและกรรมการชุมชนในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ยังมีการทำงานร่วมกับเทศบาลตลอด และได้รับแจ้งข่าวสามารถในการดำเนินงานอยู่ตลอด ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่ง ได้เล่าถึงกระบวนการในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างว่า

“ทางเทศบาลจะเรียนคณะกรรมการชุมชนเข้ามาอบรมว่า เราจะมีการคัดเลือกกรรมการตรวจสอบ จัดซื้อจัดจ้าง แต่เทศบาลจะเป็นผู้ประกาศหาผู้จัดซื้อจัดจ้างเอง เพราะทางเทศบาลจะทราบ เมื่อทางเทศบาล ได้คนที่จะได้รับโครงการนั้นแล้ว ทางชุมชนถึงจะทราบว่า ได้บริษัทนี้เป็นผู้รับเหมา และพอบริษัทดำเนินการเสร็จ ถึงจะไปตรวจดูว่าถูกต้องตามที่เขียนไว้หรือไม่ และถ้าไม่ถูกต้องก็จะมาถามเทศบาลว่าเค้าทำแบบนี้มันถูกหรือไม่ และทางเทศบาลก็จะส่งฝ่ายช่างลงไปดู และก็จะไปแจ้งผู้รับเหมา”

ในส่วนของบริษัทของประชาชนทั่วไปนั้นเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ในเรื่องของการตรวจสอบการทำงาน หรือการบริหารงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้นก็มีการตรวจสอบผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่ทางเทศบาลได้จัดให้ ซึ่งส่วนหนึ่งมีการนำเทคโนโลยีการสื่อสารเข้าเป็นตัวช่วยในการติดต่อสื่อสารกับทางเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ดังที่ ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า

“ส่วนมากประชาชนตรวจสอบเรื่อง เป็นความทุกข์ความเดือดร้อนในชุมชนก็จะไลน์ หรือผ่านทาง เฟซบุ๊ก ได้รับการตอบกลับจากทางเทศบาลทันทีเลยค่ะ พอเขารู้เรื่อง เขาก็จะจัดการเลย เรื่องไหนที่ยังทำไม่ได้ ก็จะแจ้งให้ทราบทันที”

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบในการตรวจสอบนั้นเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาจากการ สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทำให้ได้ข้อมูลว่า จะเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาว่าแต่ละชุมชนต้องการอะไร บรรจุลงในแผน 3 ปี ตัวแทนของประชาชน สท. จะเป็นคนเข้าไปในสภาเพื่อที่จะบอกว่าจะเอาโครงการใดจนถึงขั้นตอนอนุมัติ ทางเทศบาลก็จะดำเนินการตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งกระบวนการนี้ อสต. บางส่วนก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งทางเทศบาลจะคัดเลือกประมาณหนึ่งถึงสองคนเข้าไป คัดเลือกตามความเหมาะสม เมื่อได้รับเหมาเรียบร้อยแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการดำเนินงาน เมื่อลงไปชุมชนไหน ชุมชนก็จะสามารถดูหรือตรวจสอบ ว่าโครงการนี้มี รายละเอียดอย่างไร ใครเป็นกรรมการควบคุม ใครเป็นกรรมการตรวจรับ อสต. ก็จะสามารถเข้าไปดูได้ ตามที่ได้ไป อบรม จนถึงขั้นตอนการสิ้นสุดโครงการ อสต. ก็จะเข้าไปเซ็นรับทราบ

ดังนั้นที่ผู้ให้สัมภาษณ์ ได้กล่าวว่า

“เวลาที่มีการก่อสร้างในชุมชนเราก็จะสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ ว่าในถนนเส้นนี้ได้ดำเนินการถูกต้องตามที่แจ้งไว้หรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องเราก็จะแจ้งไปยังเทศบาล เพื่อให้เทศบาลแก้ไขให้เรา ซึ่งหลักๆ แล้วผู้รับเหมา จะขึ้นป้ายในแต่ละโครงการที่ก่อสร้างอยู่แล้วเราก็สามารถใช้ข้อมูลตรงนั้นในการติดตามตรวจสอบได้ เพราะ รายละเอียดโครงการก่อสร้างจะบอก ขนาดความยาว จำนวนเงิน สิ่งนั้นจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการตรวจสอบ ข้อมูลของประธานชุมชน”

ซึ่งจากที่กล่าวว่าจะเห็นได้ว่ารูปแบบของการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะมีที่มาจากสามกลุ่มที่สำคัญ คือ กลุ่มอาสาสมัครร่วมติดตาม ตรวจสอบการบริหารงาน กลุ่มกลุ่มผู้นำชุมชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า กลุ่มผู้นำชุมชน และ กลุ่มประชาชนทั่วไปเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานรูปแบบที่มีมาก่อนและปรากฏ ทั่วไปในหลาย ๆ พื้นที่อาจจะมีความเข้มแข็งแตกต่างกันมากน้อยในแต่ละพื้นที่ แต่ในกรณีของเทศบาลเมือง กาฬสินธุ์นั้นกลุ่มอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ได้เกิดขึ้นมาจากอาสาสมัครและความ สมารถในการเข้ามามีส่วนร่วมติดตามการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ท้องถิ่น

อื่น ๆ อาจจะมีไม่มีกลุ่มนี้ และกลุ่มอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงานในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้มีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการบริหารงานดังที่ได้กล่าวข้างต้น

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ในกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมาจากสามส่วน คือ สองส่วนที่มีอยู่ทั่วไป คือ จากผู้นำชุมชน และประชาชนทั่วไป แต่ส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาซึ่งมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น คือ ส่วนที่มาจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) โดยมีที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับความรู้และได้รับบทบาทให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาวิจัยในช่วงดังกล่าวยังไม่ปรากฏการทุจริตในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

เทศบาลเมืองบัวขาว

ขณะที่ในกรณีของเทศบาลเมืองบัวขาวซึ่งไม่มีอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) จะมีรูปแบบของการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากสองกลุ่มที่สำคัญ คือ กลุ่มผู้นำชุมชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป จากการศึกษารายละเอียดในช่วงดังกล่าวยังไม่ปรากฏการทุจริตในเทศบาลเมืองบัวขาวเช่นกัน

ซึ่งผลการศึกษาจะแสดงให้เห็นตามลำดับดังนี้

กลุ่มผู้นำชุมชน

โดยผู้ที่ได้ให้ข้อมูลในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลบัวขาว กล่าวว่า

“ในการจัดทำโครงการในแต่ละโครงการทุกขั้นตอน คือทุกอย่างที่เทศบาลจะจัดทำโครงการจะมีการประชุมก่อนว่าชุมชนไหนเดือดร้อนโครงการอะไรเราก็เอาเข้ามาในแผน พอเอาเข้ามาบรรจุไว้ในแผนแล้วท่านนายกก็จะเอาเข้ามาในเทศบัญญัติปีงบประมาณในแต่ละปี โครงการไหนจำเป็น ที่นี้พอเอาเข้ามาพอผ่านสภา ก็ให้สภาพิจารณาว่างบประมาณปีนั้นผ่านไหม คือ ถ้าผ่านขั้นตอนเราก็ดำเนินงานได้คือขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง พอผ่านปีงบประมาณมาขั้นตอนในการจัดซื้อ-จัดจ้างคือ ก็จะให้ทางกองช่างประมาณการว่าโครงการนี้ประมาณเท่าไร เมื่อผ่านทางกองช่างท่านนายกก็จะติดประกาศ ก็คือส่งไปจังหวัดให้จังหวัดตอบมาแล้วติดประกาศแต่ละโครงการ โครงการติดประกาศแล้วก็บอกว่าเทศบาลมีโครงการที่ไหนบ้างก็จะเปิดสอบราคาก็คือซื้อแบบอะไรอย่างนี้ก็คือจะติดไปทางอำเภอ แต่ละโครงการ โครงการจะผ่านอำเภอทุกขั้นตอน คือ พอติดประกาศแล้วพอถึงวันยื่นของสอบราคาทางห้างหรือ หจก. ไหนมาซื้อเขาก็จะมายื่นซอง จากประสบการณ์ของดิฉัน ดิฉันจำได้ว่าตอนนั้นดิฉันเห็นกรรมการชุมชนทางเทศบาลเมืองบัวขาวเพื่อเชิญดิฉันไปเป็นกรรมการตรวจสอบราคา ปิดว่าห้างไหนได้ ห้างไหนยื่น คือขั้นตอนแรกก็มีขั้นตอนการยื่นซอง ขั้นตอนที่สองก็คือการเปิดซองแล้วก็การตรวจการจ้างอย่างนี้นะคะคือตอนนั้นคือขั้นตอนแรกก็ยื่นซองจะมีเวลา คือตามระเบียบทุกขั้นตอน ทุกอย่างต้องมีระเบียบต้องมีขั้นตอน ต้องมีข้อกำหนดกำหนดไว้และขึ้นอยู่กับชุมชนเราจะทราบหรือไม่ทราบจะใส่ใจหรือไม่ใส่ใจ แต่ทุกอย่างก็คือเราทำตามขั้นตอน คือขั้นตอนการยื่นซองราคานี้เราก็จะทำการทำตามระเบียบทุกอย่างพอมีการยื่นซองสอบราคาแล้วประมาณอีกวันหนึ่งหรือเที่ยงของวันนั้นก็จะมีกรรมการเปิดซองนะค่ะว่าห้างไหนเสนอราคาอย่างนั้นอย่างนี้ ห้างไหนได้ พอได้งานแล้วเราก็จะมาทำสัญญาจ้าง ตรวจงานจ้างแต่ละขั้นตอนกว่าจะผ่าน แต่ละโครงการ แต่ละโครงการที่จะผ่านต้องทำตามขั้นตอนตามระเบียบทุกอย่าง”

ในกรณีของผู้นำชุมชนนั้นได้มีผู้ให้ข้อมูลเรื่องของการเป็นกรรมการตรวจรับว่า

“ทางเทศบาลของเราได้มอบหมายคือการตรวจรับการจ้างงานทุกอย่าง ประธานชุมชนแต่ละชุมชนเป็นกรรมการโดยอัตโนมัติ แล้วก็ผู้รับผิดชอบในการดูแลโครงการในการดูแลก่อสร้างต่าง ๆ ในชุมชน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น บางท่านอาจยังไม่ทราบในเรื่องของบทบาทและหน้าที่ของตนเอง แต่ที่จริงแล้วก็คือท่าน แล้วก็ลูกบ้านของท่าน ยกตัวอย่างเวลาการสร้างถนนคอนกรีตหรือว่าวางระบายน้ำนั้นะครับในส่วนของการช่างก็จะมีช่างไปตรวจสอบร่วมกับทางประธานชุมชน โดยตำแหน่งแล้วคือประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชนและเจ้าของบ้านที่มีโครงการนั้นผ่านหน้าบ้านนะครับ ถ้ามันไม่ถูกเราสามารถบอกบังคับตรงนั้นได้เลย อันนี้คือคนที่เข้าใจปัญหาในจุดนี้บางท่านอาจจะยังไม่รับทราบนะครับ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นในกรณีที่ยกตัวอย่างสร้างวางระบายน้ำผ่านหน้าบ้านดูแล้วเป็นการทำที่ไม่ได้มาตรฐาน เจ้าของบ้านสามารถที่จะสั่งตรงนั้นได้เลยโดยแจ้งให้ทางประธานชุมชนรับทราบ”

กลุ่มประชาชนทั่วไป

ขณะที่ในกรณีของประชาชนทั่วไปนั้น ผู้ให้ข้อมูล ได้กล่าวว่า

“ในส่วนของชุมชน ชุมชนจะสนใจเฉพาะในโครงการว่าชุมชนเนียได้โครงการอะไร ชุมชนนี้ได้โครงการอะไรแล้วก็ส่วนจัดซื้อ-จัดจ้างจะไม่เท่าไรอะส่วนมากแล้วจะพอใจแล้ว คือโดยภาพรวมจะเป็นอย่างนี้”

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความแตกต่างกันระหว่างเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์และเทศบาลเมืองบัวขาวก็คือประเด็นการจัดการอบรม พัฒนา หรือเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเทศบาล

ในประเด็นของการจัดการอบรม พัฒนา หรือเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเทศบาลนั้น ผู้ให้ข้อมูลได้ให้ข้อมูลว่า

“การตรวจสอบการจัดซื้อ-จัดจ้างทางคณะกรรมการไม่เคยได้มีการอบรม ...ทำให้ทางคณะกรรมการก็ไม่ทราบว่าตัวเองมีหน้าที่ในจุดนี้ ไม่ทราบเลย เพราะว่าจะให้ข้อมูลอย่างนี้ก็คงให้ข้อมูลว่าไม่เคยเพราะว่าทางคณะกรรมการไม่เคยได้อบรมเลย”

ขณะที่อีกคนหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า

“จัดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็คือเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับพัสดุการจัดซื้อ-จัดจ้าง คนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการก็คือส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการท้องถิ่นจะได้รับการอบรมในเรื่องของกฎระเบียบข้อกฎหมายในเรื่องนั้นๆนะครับ แต่ในส่วนของผู้นำชุมชนยังไม่มีการจัดอบรมให้”

ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์อีกคนหนึ่งให้ความเห็นว่า

“ในส่วนของการประธานกรรมการก็ไม่ต้องก็ได้ให้อบรมเฉพาะเจ้าหน้าที่ข้าราชการประจำเพราะเขามีความรู้ความสามารถอยู่แล้ว...เรามีพี่เลี้ยงที่เทศบาลอยู่เวลาจะจัดซื้อ-จัดจ้างอะไรทางเทศบาลเป็นพี่เลี้ยงอย่างเช่นบนี้สมมุติว่าจะทำอย่างนี้ก็แต่งตั้งมา เราสนใจว่าคณะกรรมการชุมชนประธานชุมชนจะทำอะไร ถ้าสนใจก็ได้รับรู้ข้อมูลด้วยอยู่จะจัดซื้อจัดจ้างอะไรก็มีรายละเอียด ถ้าเราจะตรวจสอบเราที่อ่านตามอันนี้เราก็พอรู้อยู่ก็ไม่น่าจะไปหมกมุ่นไปกับงบบัวนี้ทำอะไรก็ให้ทางเทศบาลเป็นพี่เลี้ยงอยู่แล้วเพราะว่าเราความรู้แน่นประธานชุมชนไม่ได้มีความรู้มากเหมือนทางเทศบาลเจ้าหน้าที่เขา เพราะเขาเก่งอยู่แล้ว”

ซึ่งผลจากการที่ไม่มีการจัดการอบรม พัฒนา หรือเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเทศบาล ทำให้ผู้ข้อมูลกล่าวว่า

“คำถามบางคำถามที่ให้อตอบนี้ แปรด้านเลยนะครับ...ยกตัวอย่างที่ว่าขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลเมืองเป็นอย่างไรบ้างทุกคนไม่เคยเห็นในการจัดซื้อ-จัดจ้างของเทศบาลเฉพาะกรรมการ นอกจากคนที่สนใจจะไปฟังข่าวจากคนโน้นคนนี้บ้างถามว่ามีใครใหม่ไม่มีแต่ถ้าเทศบาลจัดอบรมให้ประชาชนหรือประธานชุมชนได้รับทราบก็เป็นความรู้ที่สิ้นะครับถึงไม่ได้ใช้ก็เก็บไว้ก็ไม่เสียหาย”

โดยสรุปจากผลการศึกษาของทั้งสองเทศบาลจะพบว่า การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นพื้นฐานในการต่อต้านการทุจริต โดยภาคประชาชนที่จะเข้าร่วมตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลนั้นมีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันโดยที่เหมือนกันก็คือ ส่วนที่เป็นผู้นำชุมชนหรือกรรมการชุมชนซึ่งมีปรากฏอยู่ในทุกท้องถิ่น แต่ส่วนที่แตกต่างกันคือ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้นจะมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ขณะที่เทศบาลเมืองบัวขานนั้นไม่มี ส่วนที่แตกต่างกันอีกประการหนึ่งก็คือ กลุ่มผู้นำชุมชนที่มีทั้งสองเทศบาลนั้น กลุ่มผู้นำชุมชนของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะได้รับการอบรมเกี่ยวกับจัดซื้อจัดจ้างทางเทศบาลจะมีการดำเนินการอบรมให้ความรู้ก่อน คือให้ ป.ป.ช.(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ขณะที่อาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะได้รับการอบรมโดยมีการเชิญ ป.ป.ช. มาให้ความรู้เกี่ยวกับกลไกในภาครัฐ และวิธีการตรวจสอบกลไกต่าง ๆ ให้

ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากความแตกต่างนี้ ก็คือ การที่อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่ที่อาสาสมัครเข้ามาทำงานในส่วนนี้จะได้รับการอบรมความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างกลไกทุจริตต่าง ๆ ในภาครัฐ ทำให้ประชาชนในกลุ่มนี้หรืออาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าใจบทบาทของตนเองว่าสามารถมีบทบาทในส่วนไหนและอย่างไรบ้าง ซึ่งอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์หลังจากที่ได้รับการอบรมแล้ว จะได้รับบทบาทในผืนที่กำลังร่วมกับผู้นำชุมชนและได้รับบทบาทในการทำงานร่วมกับเทศบาลในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนของการพัฒนา

อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในดำเนินการงานและการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้เป็นอย่างดี เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนกระบวนการทำงานต่าง ๆ ของเทศบาล จากข้อมูลในการศึกษาจะพบว่า อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการทำประชาคม ในการรับฟังความต้องการของประชาชนเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งในประเด็นนี้สิ่งที่น่าสนใจก็คือ อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของประชาชนในท้องถิ่นในชุมชน ซึ่งความรักความหวงแหนและความต้องการที่จะเห็นท้องถิ่นของตนเองนั้นพัฒนาขึ้นก็จะไม่แตกต่างประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น แต่แตกต่างตรงที่อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เป็นประชาชนที่ได้รับการอบรมผ่านกระบวนการให้ความรู้มากกว่าประชาชนทั่วไป ซึ่งในแง่มุมนี้จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ในส่วนนี้ให้แก่ประชาชนทั่วไปในอนาคตด้วย เช่น ในส่วนของ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำประชาคมนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันนโยบายที่สำคัญจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถที่จะเข้ามามีบทบาทได้เช่นกัน

ในขั้นตอนต่อมาของการบริหารงานของเทศบาลนั้นคือ การกำหนดข้อบัญญัติซึ่งในส่วนนี้เป็นหน้าที่ของสภาท้องถิ่นที่ตัวแทนของประชาชน สท. จะเป็นคนเข้าไปในสภาเพื่อที่จะบอกว่าเอาโครงการใดจนถึงขั้นตอนอนุมัติ โดยอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) อาจจะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.)

ในขั้นตอนต่อมาก็คือ ขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งในส่วนนี้อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) มีบทบาทที่สำคัญในการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล รวมถึงการเข้าไปเป็นกรรมการในการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งในประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาอย่างมากสำหรับท้องถิ่นอื่น ๆ ในการที่ประชาชนทั่วไปจะสามารถไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในประเด็นนี้ ส่วนหนึ่งที่สำคัญนั้นคือ เกิดความไม่รู้ระเบียบ ไม่รู้กระบวนการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ไม่รู้ตัวตนที่มีสิทธิ์หรือสามารถมีบทบาทได้มาน้อยแค่ไหน เพียงไร แต่จากการที่อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ได้รับการให้ความรู้ในด้านนี้แล้วก็จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมตรวจสอบการบริหารงาน ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีการทุจริตอย่างมาก เมื่อมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบตรงนั้นแล้วย่อมจะทำให้โอกาสในการทุจริตนั้นลดลง ซึ่งจากการศึกษาวิจัยในช่วงดังกล่าวยังไม่ปรากฏการทุจริตในเทศบาลเมืองทั้งสองแห่ง

ผู้ให้ข้อมูล กล่าวว่า

“ทางเทศบาลจะเรียนคณะกรรมการชุมชนเข้ามาอบรมว่าเราจะมีการคัดเลือกกรรมการตรวจสอบจัดซื้อจัดจ้างแต่เทศบาลจะเป็นผู้ประกาศหาผู้จัดซื้อจัดจ้างเอง เพราะทางเทศบาลจะทราบเมื่อเทศบาลได้คนที่จะได้รับโครงการนั้นแล้วทางชุมชนถึงจะทราบว่า ได้บริษัทนี้เป็นผู้รับเหมาและพอบริษัทดำเนินการเสร็จถึงจะไปตรวจดูว่าถูกต้องตามที่เขียนไว้หรือไม่ และถ้าไม่ถูกต้องก็จะมาถามเทศบาลว่าเค้าทำแบบนี้มันถูกหรือไม่และทางเทศบาลก็จะส่งฝ่ายช่างลงไปดูและก็จะไปแจ้งผู้รับเหมาในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างเทศบาลจะมีการให้ความรู้กับประชาชน โดยประชาชนในที่นี้คือ ประธานชุมชน กรรมการชุมชน อสต. โดยกระบวนการในการให้ความรู้ได้เชิญ ป.ป.ช. มาให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อที่จะให้ประธานชุมชน หรือ อสต. ได้รับความรู้ในการที่จะไปตรวจสอบด้านต่างๆของการบริหารงานเทศบาล”

ในขั้นตอนต่อมา คือ ขั้นตอนของการนโยบายหรือแผนงานของท้องถิ่นไปปฏิบัติ ซึ่งในขั้นตอนนี้อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) มีบทบาทอย่างมากในการเข้าไปตรวจสอบการทำงาน โดยเฉพาะในกรณีของการดำเนินการก่อสร้างถนนหรือโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เช่น การขุดร่องน้ำ ขุดท่อระบายน้ำ ซึ่งในขั้นตอนนี้ถือเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับการตรวจสอบการบริหารงาน ดังเช่นในกรณีของเทศบาลเมืองบัวขาวที่กล่าวว่า ประชาชนทั่วไปหรือแม้แต่ประธานชุมชนหรือคณะกรรมการชุมชนก็มีความยากลำบากที่จะเข้าไปตรวจสอบในส่วนนี้ ไม่ว่าจะเป็นการไม่เป็นที่เกรงกลัวหรือเกรงใจของบรรดาผู้รับเหมา ซึ่งแตกต่างจากกรณีของ สท. ซึ่งในกรณีของเทศบาลเมืองบัวขาวนั้นได้มีข้อเสนอจากทางประธานชุมชนและกรรมการชุมชนที่ต้องการให้เทศบาลมีการแต่งตั้งประธานชุมชนหรือกรรมการชุมชนให้สามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวแต่ในกรณีของอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้น ทางเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้ให้ความสำคัญและมอบบทบาทให้แก่อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ในการที่จะสามารถเข้าไปตรวจสอบกระบวนการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม

ในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลได้เป็นอย่างดี และที่สำคัญอีกประการหนึ่งของปัญหาของการเข้าไปตรวจสอบขั้นตอนระหว่างการก่อสร้างนั้นที่สืบเนื่องมาจากความไม่รู้กฎระเบียบของประชาชนและการไม่ได้รับบทบาทที่ชัดเจนนั้นก็คือ “ความไม่กล้า” ที่จะเข้าไปตรวจสอบเพราะไม่รู้ว่าตนเองมีความสามารถแค่ไหนเพียงไร หรือแม้แต่ประธานชุมชนหรือกรรมการชุมชนเองก็ยังไม่ทราบในส่วนนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการให้ความรู้แก่ประชาชนนั้นมีความสำคัญจำเป็นอย่างยิ่งในการกระบวนกรร่วมตรวจสอบของภาคประชาชน

ในขั้นตอนของการตรวจรับงานหรือการประเมินความถูกต้องของการทำงานของเทศบาลนั้น อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ก็สามารถเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการขั้นตอนนี้ ซึ่งขั้นตอนระหว่างการดำเนินการนี้ถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะหากไปตรวจรับหรือตรวจสอบในตอนที่ก่อสร้างเสร็จแล้วหรือดำเนินการเสร็จแล้วแต่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือระบุไว้ในตอนแรกก็ทำให้ยากที่จะแก้ไข อย่างเช่นหากก่อสร้างถนนไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ถนนมีความหนาไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ เมื่อสร้างเสร็จก็จะแก้ไขได้ลำบากและประชาชนก็จะได้รับงานที่ไม่มีคุณภาพ ดังเช่นที่ผู้ให้ข้อมูลยกตัวอย่างว่า รองเท้าไม่ทันสีกถนนก็พังแล้ว เป็นต้น ในส่วนนี้ อสต. จะเข้ามาร่วมตรวจสอบอย่างเข้มข้น

สรุปผลการวิจัย

1. บทเรียนการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) จากเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

การมีส่วนร่วมประชาชนในการบริหารงานและการตรวจสอบการดำเนินของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ก่อนที่จะมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้น จะเป็นการที่ประชาชนมักจะส่งข้อเรียกร้องหรือความต้องการของตนเองผ่านประธานชุมชนเพื่อให้ประธานชุมชนนำเสนอต่อทางเทศบาล รวมถึงการติดตามการดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาล เช่น ในการประชุมประจำเดือนแต่ละครั้ง ฝ่ายบริหารจะให้เวลาช่วงสุดท้ายของประชุมแก่ประธานชุมชนแต่ละชุมชนได้แสดงความคิดเห็นหรือนำเสนอประเด็นที่ต้องการ ซึ่งบรรดาประธานชุมชนของแต่ละชุมชนมักจะมีการสอบถามหรือร้องเรียนเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนของตนเอง เช่น น้ำไม่ไหล หรือไฟถนนที่มีปัญหาอยู่เป็นประจำ หรือสอบถามความคืบหน้าของโครงการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในเทศบัญญัติปีงบประมาณแต่ไม่ได้โครงการหรือโครงการไม่มีความคืบหน้า เช่น หากได้มีการกำหนดว่าปีนี้ชุมชนหนึ่งได้ดำเนินการขออนุญาต แต่ยังไม่มีดำเนินการ จากนั้นก็จะประสานไปที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะอธิบายเหตุผลของความล่าช้า เช่น อยู่ระหว่างการประกวดราคา หรือติดขัดในส่วนใด จากนั้นประธานชุมชนก็ไปอธิบายให้ประชาชนในชุมชนทราบว่าทำไมได้เพราะอะไร ล่าช้าเพราะอะไร จะเห็นได้ว่า กระบวนการตรวจสอบการทำงานของตัวแทนชุมชนของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะเหมือนกับชุมชนอื่น ๆ ส่วนใหญ่ที่ประชาชนดำเนินการโดยผ่านตัวแทนของชุมชน

แต่จากจุดนี้ผู้บริหารของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้เห็นโอกาสที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับเทศบาล มีส่วนร่วมในการเข้ามามตรวจสอบการทำงานของเทศบาล มาร่วมเป็นหูเป็นตาให้แก่เทศบาล โดยผู้บริหารของเทศบาลได้มีการนำเสนอให้ผู้ที่มีตำแหน่งเป็นประธานชุมชนให้เป็นผู้ช่วยในการทำหน้าที่เป็นผู้ที่คอยตรวจสอบการบริหารงานต่าง ๆ ของเทศบาลโดยตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดในการก่อตั้ง

อสต. ขึ้นมา โดยในช่วงแรกจะเป็นการดำเนินการในลักษณะแบบไม่เป็นทางการ เป็นการพูดคุยกันเองในพื้นที่ได้มีการให้พูดคุยหารือกันว่าตำแหน่งนี้จะต้องทำอะไรบ้าง เป็นการพูดคุยร่วมกันว่าตำแหน่งหน้าที่นี้เป็นเช่นนี้ และมีการแลกเปลี่ยนให้ความรู้กันแบบไม่เป็นทางการว่าการจัดซื้อจัดจ้างมีกระบวนการอย่างไร การเปิดซองรับประมูลเป็นอย่างไร กระบวนการตรวจรับงานเป็นอย่างไร ซึ่งในกรณีของการตรวจรับงานนั้นยังเป็นที่ของเจ้าหน้าที่ในการตรวจรับงาน โดยในช่วงแรกยังไม่ได้มีการจัดอบรมหรือให้ความรู้ในรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งเป้าหมายในช่วงแรกนั้น คณะผู้บริหาร และคณะสมาชิกสภาเทศบาลต้องการให้มีการตั้งอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ขึ้น เพราะมีแนวคิดที่ว่าหากมีการแต่งตั้ง อสต. ขึ้นมาแล้ว จะได้มีผู้ที่มาร่วมตรวจสอบติดตามวิธีการทำงานคณะของผู้บริหารของเทศบาล ซึ่งนี่คือ ที่มาของอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร แต่เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ยังคงเห็นถึงความสำคัญของประชาชนที่จะได้เข้ามามีร่วมตรวจสอบการทำงานของเทศบาลจึง ได้นำเอา อสต. เข้ามาทำงานร่วมกับทางเทศบาลที่มีลักษณะของการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเป็นจริงเป็นจังขึ้นมา โดยวิธีการคัดเลือกในช่วงแรก คือ ประธานชุมชนทุกชุมชนจะได้มาเป็น อสต. โดยตำแหน่ง ส่วนคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นประธานชุมชนก็สามารถสมัครเข้ามาเป็นอาสาสมัครได้ ซึ่งทุกคนที่เป็น อสต. จะมีการออกบัตรประจำตัวให้ โดยจะมีอายุ 2 ปี และทุก 2 ปี จะมีการรับสมัคร 1 ครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้ที่ เป็น อสต. อยู่แล้ว และไม่ได้ลาออกจากการเป็น อสต. ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจว่ามีความประสงค์จะทำหน้าที่ต่อหรือไม่ เมื่อหมดวาระจะมีการสอบถามความสมัครใจว่าจะเป็น อสต. ต่อหรือไม่ หากไม่ประสงค์จะทำต่อก็จะมีการเสนอคนใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทนไม่ได้มีการคัดเลือก หากคนที่ถูกเสนอไม่ประสงค์จะทำหรือไม่มีความเวลาที่จะมาทำก็สละสิทธิ์ไป ซึ่งจะเป็นการดำเนินการกันเช่นนี้ทุก ๆ 2 ปี

จะเห็นได้ว่าคนที่เข้ามาเป็น อสต. นั้นจะมีอยู่สองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เป็นโดยตำแหน่ง นั่นคือ ประธานชุมชน และคนที่ต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลว่าทำงานอย่างไร เป็นไปตามที่ได้ประกาศหรือได้กำหนดเอาไว้หรือไม่ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าทั้งสองกลุ่มต่างมีความสนใจและต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานและการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล โดยคนกลุ่มแรก คือ ประธานชุมชน นั้น สะท้อนถึงความสนใจในประเด็นดังกล่าวซึ่งเห็นได้จากการเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชน เป็นตัวแทนของชุมชนในการทำงานร่วมกับเทศบาล ซึ่งแม้จะไม่มี อสต. คนกลุ่มนี้ก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอยู่แล้ว ขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งคือคนที่อาสาสมัครเข้ามา แสดงให้เห็นถึงความสนใจในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลในอันที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของตนเองและคนในชุมชน ซึ่งหากเป็นพื้นที่อื่นคนกลุ่มนี้อาจจะไม่โอกาสที่จะสามารถแสดงบทบาทเช่นนี้ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมดังเช่นในกรณีของการเป็น อสต. ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์

สิ่งที่เป็นส่วนเสริมให้การทำงานของ อสต. ในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น สามารถที่จะดำเนินงานในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลได้เป็นอย่างดี และถือเป็นจุดเด่นของการดำเนินการในส่วนนี้นั้น คือ การที่มีการจัดการอบรมและให้ความรู้แก่ อสต. ที่เมื่อประชาชนสมัครเข้าร่วมเป็น อสต. แล้วจะมีการจัดอบรมให้กับ อสต. ทุกปี ประมาณปีละ 2 ครั้ง โดยมีวิทยากรจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เจ้าหน้าที่จากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมาอบรม

ให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้กับกลุ่ม อสต. โดยตรง เกี่ยวกับขั้นตอน การติดตาม การตรวจสอบ การทำงานในทุก ๆ ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านพฤติกรรม สอดส่องการดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้างทุกอย่าง โดย ป.ป.ช. จะให้ข้อมูลทางเทคนิค วิธีการตรวจสอบการดำเนินงาน ว่าได้มีการดำเนินการถูกต้องหรือไม่ และหลังจากได้ข้อมูลมา อสต. จะสามารถนำข้อมูลที่ได้นั้นไปใช้อย่างไร ใช้แล้วเกิดปัญหาอย่างไร ปัญหาในการติดตามตรวจสอบเป็นอย่างไร การติดตามตรวจสอบ กระบวนการเป็นอย่างไร รวมถึงเทศบาลเองก็มีการจัดอบรมให้แก่ อสต. ด้วยเช่นกัน

เมื่อผ่านการอบรมแล้ว กลุ่ม อสต. ก็จะมีบัตรประจำตัว สามารถตรวจสอบการทำงานของเทศบาลและส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของเทศบาล เช่น บรรดาผู้รับเหมาก่อนสร้างโครงการต่าง ๆ สามารถที่จะบอกผู้รับเหมาหยุดดำเนินการเมื่อเห็นว่าการดำเนินการไม่ถูกต้อง หรือสอบถามเกี่ยวกับกระบวนการทำงานต่าง ๆ ได้ โดยผู้รับเหมาที่เข้ามาทำงานให้กับเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ก็จะรู้จักว่า อสต. คืออะไร และมีบทบาทอย่างไร

รูปแบบวิธีการทำงานของ อสต. ในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลนั้นจะมีการแบ่งหน้าที่การทำงานในแต่ละส่วนเพื่อทำการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล มีการประเมินผลงานของเทศบาล ประเมินผลหน่วยงาน เช่น กองสาธารณสุข กองช่าง กองคลัง สำนักปลัด เป็นต้น

อสต. จะเข้าไปมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบการทำงานของเทศบาลในมิติต่าง ๆ ตามชุดความรู้ การเฝ้าระวังการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ ชุดที่ 1 ปีพุทธศักราช 2557 ที่กล่าวว่า เมื่อประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการมอบอำนาจให้เข้าไปใช้อำนาจบริหารงานใช้จ่ายงบประมาณและออกข้อบังคับต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้อง และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนจำเป็นต้องติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมิติที่สำคัญ 6 มิติ คือ การตรวจสอบรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามสอดส่องพฤติกรรมของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการ การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ให้เกิดความโปร่งใส การถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการที่ประชาชนมีสิทธิคัดค้านและร้องเรียนเมื่อเห็นว่าผู้บริหารดำเนินงานไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม

ในส่วนของการตรวจสอบรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อสต. ได้เข้าไปขอรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างถนน คลองระบายน้ำภายในชุมชน หรือการที่ทางเทศบาลจะก่อสร้างตามแผนของเทศบาล หรือ เทศบาลก็จะส่งแผนไปให้ชุมชนได้เรียนรู้ว่าสิ่งก่อสร้างที่จะทำมีรายละเอียดอะไรบ้าง และเมื่อมีเวลาก่อสร้าง ทาง อสต. และทางประธานชุมชนนั้นจะประสานการทำงานกับทางเทศบาลตลอด

ในส่วนของการติดตามสอดส่องพฤติกรรมของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลแต่ยังไม่มีการร้องเรียนหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ๆ แต่มีการสะท้อนทั่วถึงให้แก่ถึงการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่าไม่เหมาะสม เช่น การทำงานไม่เต็มที่ การไม่รักษาเวลาในการทำงาน

ในประเด็นของการติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการ ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นและเป็นประเด็นที่มีความเป็นรูปธรรมมากที่สุดในการทำงานของ อสต. ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ซึ่งได้มีการตรวจสอบการทำงานในหลาย ๆ กรณี ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญของ อสต. เช่น เวลาที่มีการก่อสร้างในชุมชน อสต. จะสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ ว่าในถนนเส้นนี้ได้ดำเนินการถูกต้องตามที่แจ้งไว้หรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องก็จะแจ้งไปยังเทศบาลเพื่อให้เทศบาลแก้ไขให้ ซึ่งผู้รับเหมาจะขึ้นป้ายในแต่ละโครงการที่ก่อสร้างอยู่แล้วก็จะสามารถใช้ข้อมูลตรงนั้นในการติดตามตรวจสอบได้ เพราะรายละเอียดโครงการก่อสร้างจะบอกขนาดความยาว และจำนวนเงิน ซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการตรวจสอบ

ในกรณีการทำงานของ อสต. ของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้นยังไม่มีการดำเนินการในการร้องเรียนเพื่อถอดถอนผู้บริหารเกิดขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนเห็นว่าผู้บริหารของเทศบาลยังสามารถปฏิบัติงานได้ในระดับที่ประชาชนมีความพึงพอใจและไม่มีความผิดจนถึงขั้นต้องถอดถอน

ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ทางเทศบาลจะแจ้งคณะกรรมการชุมชนที่เข้ามาว่าจะมีการคัดเลือกกรรมการตรวจสอบจัดซื้อจัดจ้าง แต่เทศบาลจะเป็นผู้ประกาศหาผู้จัดซื้อจัดจ้างเอง เมื่อทางเทศบาลได้คนที่จะได้รับโครงการนั้นแล้ว ทางชุมชนถึงจะทราบว่า ได้บริษัทนี้เป็นผู้รับเหมา และพอบริษัทดำเนินการเสร็จ ก็จะไปตรวจดูว่าถูกต้องตามที่เขียนไว้หรือไม่ และถ้าไม่ถูกต้องก็จะมาถามเทศบาลว่าบริษัททำแบบนี้มันถูกหรือไม่ และทางเทศบาลก็จะส่งฝ่ายช่างลงไปดู และก็จะไปแจ้งผู้รับเหมา ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างเทศบาลจะมีการให้ความรู้กับประชาชน โดยประชาชนในที่นี้คือ ประธานชุมชน กรรมการชุมชน อสต. ซึ่ง อสต. ได้รับความรู้ในการที่จะไปตรวจสอบด้านต่างๆของการบริหารงานเทศบาลจากการอบรมต่าง ๆ

2. การต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว

การต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาวนั้นสิ่งที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนก็คือ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้นมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ขณะที่เทศบาลเมืองบัวขาวนั้นไม่มีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ซึ่งจากการศึกษาวิจัยในช่วงดังกล่าวยังไม่ปรากฏการทุจริตในเทศบาลเมืองทั้งสองแห่ง

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าในกรณีของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้น การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมาจากสามส่วน คือ สองส่วนที่มีอยู่ทั่วไป คือ จากผู้นำชุมชน และประชาชนทั่วไป แต่ส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาซึ่งมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น คือ ส่วนที่มาจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) โดยมีที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับความรู้และได้รับบทบาทให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขณะที่ในกรณีของเทศบาลเมืองบัวขาวซึ่งไม่มีอาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) จะมีรูปแบบของการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากสองกลุ่มที่สำคัญ คือ กลุ่มผู้นำชุมชน และกลุ่มประชาชนทั่วไป

ผลการศึกษาของทั้งสองเทศบาลจะพบว่า ภาคประชาชนที่จะเข้าร่วมตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลนั้นมีทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันโดยที่เหมือนกันก็คือ ส่วนที่เป็นผู้นำชุมชนหรือกรรมการชุมชน ซึ่งมีปรากฏอยู่ในทุกท้องถิ่น แต่ส่วนที่แตกต่างกันคือ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์นั้นจะมีอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ขณะที่เทศบาลเมืองบัวขานั้นไม่มี ส่วนที่แตกต่างกันอีกประการหนึ่งก็คือ กลุ่มผู้นำชุมชนที่มีทั้งสองเทศบาลนั้น กลุ่มผู้นำชุมชนของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะได้รับการอบรมจาก ป.ป.ช. เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างทางเทศบาล ขณะที่อาสาสมัครร่วมติดตามตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์จะได้รับการอบรมโดยมีการเชิญ ป.ป.ช. มาให้ความรู้เกี่ยวกับกลไกในภาครัฐ และวิธีการตรวจสอบกลไกต่าง ๆ ให้

ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากความแตกต่างนี้ ก็คือ การที่อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่ที่อาสาสมัครเข้ามาทำงานในส่วนนี้จะได้รับการอบรมความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างกลไกทุจริตต่าง ๆ ในภาครัฐ ทำให้ประชาชนในกลุ่มนี้หรืออาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าใจบทบาทของตนเองว่าสามารถมีบทบาทในส่วนไหนและอย่างไรบ้าง ซึ่งอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์หลังจากที่ได้รับการอบรมแล้วจะได้รับบทบาทในการฝึกกำลังร่วมกับผู้นำชุมชนและได้รับบทบาทในการทำงานร่วมกับเทศบาลในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนของการพัฒนา

อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในดำเนินการงานและการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ได้เป็นอย่างดี เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนกระบวนการทำงานต่าง ๆ ของเทศบาล จากข้อมูลในการศึกษาจะพบว่า อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) ได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการประชาสัมพันธ์ ในการรับฟังความต้องการของประชาชนเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งในประเด็นนี้สิ่งที่น่าสนใจก็คือ อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) นั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของประชาชนในท้องถิ่นในชุมชน ซึ่งความรักความหวงแหนและความต้องการที่จะเห็นท้องถิ่นของตนเองนั้นพัฒนาขึ้นก็จะไม่แตกต่างประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น แต่แตกต่างตรงที่อาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) เป็นประชาชนที่ได้รับการอบรมผ่านกระบวนการให้ความรู้มากกว่าประชาชนทั่วไป ซึ่งในแง่มุมนี้จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ในส่วนนี้ให้แก่ประชาชนทั่วไปในอนาคตด้วย เช่น ในส่วนของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำประชาคมนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันนโยบายที่สำคัญจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถที่จะเข้ามามีบทบาทได้เช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการต่อต้านการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอาสาสมัครร่วมตรวจสอบการบริหารงาน (อสต.) กรณีศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์กับเทศบาลเมืองบัวขาว ทั้งในประเด็นที่เป็นจุดเด่น และประเด็นที่เป็นปัญหานั้น สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะ ได้ดังนี้

1. รัฐบาลต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ภาครัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ภาครัฐต้องสั่งการและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีช่องทางในการประสานงานระหว่างภาครัฐ ท้องถิ่นและภาคประชาชน รวมไปถึงองค์กรอิสระอื่นที่มีส่วนในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. จากกรณีของการดำเนินการของ อสต. ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะหลังพบว่าเริ่มมีความมีเห็นว่รูปแบบการทำงานของ อสต. ไม่ประสบความสำเร็จเหมือนเช่นเดิม ซึ่งอาจจะมีจากปัญหาหลาย ๆ ประการ จึงเป็นที่น่าสนใจว่าจะสามารถรักษาความยั่งยืนของการรูปแบบของการตรวจสอบแบบ อสต. อย่างไรให้มีประสิทธิภาพเช่นเดิม รวมถึงทำอย่างไรที่จะให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นต่อไป

2. จากการศึกษาพบว่ารูปแบบของการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ อสต. นั้น เป็นแนวปฏิบัติที่ดีในการที่จะเป็นแบบอย่างสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ จึงเป็นที่น่าสนใจว่าหากจะขยายผลแนวปฏิบัตินี้ไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ นั้นจะสามารถดำเนินการได้อย่างไร

เอกสารอ้างอิง

- แก้วสรร อดิโพธิ์. (2536). *การไต่สวนสาธารณะ: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด.
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรคและทางออก*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- จรัส ดิษฐาภิรักษ์ และคณะ. (2543). *รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย*. รายงานการวิจัยสมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (สสส.) เสนอต่อ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (ม.ป.ท.)
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540) *ประชาพิจารณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัทพัฒนาศพริ้นดิงเซ็นเตอร์จำกัด
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551) *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 47 ก.
- มนัส สุวรรณ เอกกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พาณิษฐ์กุล. (2546). *การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพสำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2537). *การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ เจ กราฟฟิค.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2557). *ชุดความรู้การเฝ้าระวังการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ ชุดที่ 1 ปี พุทธศักราช 2557*. กรุงเทพฯ: บริษัทศรีอนันต์การพิมพ์ จำกัด.

Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Milbrath, L.W. & Goel, M.L. (1977). *Political Participation: How and Why People get involved in Politics*. (2nd ed). Chicago: Rand McNally College Publishing.

Weiner, M. (1971). *Political Participation: Crises of the Political Process*. in Binder, L. et al.(ed.), *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, NJ.: Princeton University Press.

Translated Thai References

Atibodhi, K. (1993). *Public hearing: Measures to end conflicts in management of environmental quality*. Bangkok: P. Press. (In Thai)

Chayabut, C. (1996). *Thai local government*. Bangkok: Phikkhanet Printing Center. (In Thai)

Charoenmueang, T. (2008). *Theory and concept: Local government and local administration (episode one)*. Bangkok: Kobfai Books. (In Thai)

Dittha-aphichai, C. et al. (2000). *A research report on a study of guidelines for conducting a public hearing in Thai society*. A research report for Thailand Development Research Institute (TDRI) by Union for Civil Liberty. (In Thai)

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2014). *The first knowledge kit for monitoring corruption of government organizations*. Bangkok: Si Anan Publishing. (In Thai)

Sawaengsuk, C. (1997). *Public hearing*. Bangkok: Winyuchon. (In Thai)

Sibua-iam, K. et al. (2002). *A research report on guidelines for promoting a participatory democracy based on the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997): Problems, obstacles and resolutions*. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute. (In Thai)

Suwan, M., Saichan, E. & Panichkul, P. (2003). *Auditing by civil organization in administration system and public activity of locality*. Damrong Rajanubhab Institute, Office of the Permanent Secretary for Interior. (In Thai)

The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007). (2007, 24 August). Royal Gazette Issue 134 Section 47. (In Thai)

Thamrongthanyawong, S. (1994). *Politics: Concepts and development*. Bangkok: S & J Graphic. (In Thai)