

แนวคิดเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของศูนย์ประสานงานเครือข่าย
ภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน
ภาครัฐ (ป.ป.ท.)

Concept of appropriate format of Civil Society
Network Coordination Center regarding
anti-corruption in the Office of Public Center
Anti-Corruption Commission (PACC)

ว่าที่ ร.ท. ดร.เจนรบ พลเดช ¹

พ.ต.ท. ดร.ขวัญชัย อัทธไธ ²

บทคัดย่อ

จากแนวคิดในการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต” ภายใน สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต เขต 4 จึงได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาในโครงการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต โดยในการประชุมสัมมนาได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่าภาคประชาสังคมจะเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริต ให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม กลุ่มของภาคประชาสังคมเหล่านั้นจะต้องรวมตัวกันเป็นองค์กรในการเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทหน้าที่ในภายใน สำนักงาน ป.ป.ท. ในการต่อต้านการทุจริตและต้องจัดตั้งขึ้นครอบคลุมในทุกจังหวัด โดยต้องมีโครงสร้างในลักษณะของคณะกรรมการที่ชัดเจน รวมทั้งต้องมีระเบียบและกฎหมายมารองรับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย อันจะส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตได้อย่างยั่งยืน ดังนั้นใน

¹ อาจารย์พิเศษ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

² อาจารย์พิเศษ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

การประชุมสัมมนาในโครงการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตดังกล่าว จึงได้เสนอกรอบแนวคิดและโครงสร้างของศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต ที่อาศัยตัวแบบและแนวคิดจากการศึกษา และถอดบทเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด แล้วนำมากำหนดเป็นตัวอย่างกรอบโครงสร้าง พร้อมทั้งได้ทำการจัดอบรมให้ความรู้ และสัมมนาเปิดเวทีความคิดเห็นรวมทั้งทำการภาษณ์เชิงลึก ประชุมกลุ่มย่อย และทำการระดมสมองจากกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นเครือข่ายภาคประชาสังคมโดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากตัวแทนคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทั้ง 12 จังหวัด ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ ปปท.เขต 4 จำนวน 80 คน และเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่นๆ หรือผู้สังเกตการณ์ที่มีความสนใจในภารกิจของ สำนักงาน ป.ป.ท. จำนวน 20 คน รวมเป็น 100 คน เพื่อศึกษาความคิดเห็นของภาคประชาสังคมดังกล่าวเพื่อให้ได้มาซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมของ “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต” ทั้งในระดับเขตพื้นที่ และระดับจังหวัด โดยผู้เข้ารับการสัมมนาทั้งหมดมีความเห็นเป็นแนวเดียวกันว่าเห็นควรให้มีการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต ภายในสำนักงาน ป.ป.ท.” โดยระดับเขตพื้นที่ มีความเห็นว่าควรมีโครงสร้างของศูนย์ประสานงานเครือข่ายที่ประกอบไปด้วย 1) ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตเขต เป็นประธาน 2) กลุ่มงานป้องกันการทุจริต ปปท.เขตพื้นที่ เป็นฝ่ายเลขานุการ 3) มีที่ปรึกษาศูนย์ประสานงานเครือข่ายประกอบไปด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจเงินแผ่นดินภาค ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำภาค ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการคดีพิเศษภาค อัยการเขต และตัวแทนกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดที่ได้รับการเสนอชื่อจากกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดทุกจังหวัด และเป็นที่ยอมรับจำนวน 1 คน โดยให้มีศูนย์ประสานงานเครือข่ายในทุก ปปท.เขตพื้นที่ ส่วนในระดับจังหวัด ให้มีกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดเรียกโดยย่อว่า กปจ. ทุกจังหวัด และให้มีโครงสร้างของศูนย์ประสานงานเครือข่ายประกอบไปด้วย 1) ประธาน กปจ. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองภายใน กปจ. 2) กลุ่มงานป้องกันการทุจริต ปปท.เขต เป็นฝ่ายเลขานุการโดยกำหนดให้มีอัตราเจ้า

หน้าที่จาก ปปท.เขตพื้นที่ซึ่งเป็นพนักงานราชการ และลูกจ้าง อย่างละ 1 คน รวม 2 คน ไปอยู่ประจำศูนย์ประสานงานเครือข่ายจังหวัด และให้มีสถานที่ตั้งถาวร 3) ที่ปรึกษาประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามปรามทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด ผู้อำนวยการกรมสอบสวนคดีพิเศษภาค อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตเขต และผู้แทนสถาบันการศึกษา 4) คณะกรรมการ กปจ. จังหวัดแต่งตั้งจาก ผู้แทนภาคประชาชน อำเภอละ 1 คน ผู้แทนภาคธุรกิจ จำนวน 4 คน สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 6 คน (มาจาก สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน สมาชิกสภาเทศบาล 2 คน และ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน) ผู้แทนอุดมศึกษา จำนวน 2 คน ผู้แทนภาคราชการจำนวน 2 คน ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปีติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ ส่วนการสร้างกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่จะให้ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส ตรวจสอบ สอดส่อง และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต แก่ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับเขตพื้นที่ ผู้เข้ารับการสัมมนาทั้งหมดมีความเห็นสรุปได้ว่า ควรมีกฎหมายและระเบียบมารองรับการปฏิบัติหน้าที่ของ กปจ. เพื่อให้สามารถมีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตได้ในเบื้องต้น เช่น ขอข้อมูล เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่มีเหตุสงสัยว่ามีการทุจริตเพื่อเข้าทำการป้องปรามได้ในเบื้องต้น และควรมีกฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของ กปจ. และระเบียบในการแสดงฐานะ และอื่นๆ เช่น การออกบัตรประจำตัว มีรางวัลตอบแทนยกย่องเชิดชูเกียรติ หรือการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กรณีค่าตอบแทนหรืองบประมาณในการสนับสนุนภารกิจควรกำหนดให้มีงบประมาณที่เหมาะสมและมากกว่าคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด กรณีเงื่อนไข หรือระยะเวลาการลงพื้นที่ในการตรวจสอบการทุจริตควรลงตรวจสอบและทำการประชุมใหญ่อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แต่หากมีกรณีเร่งด่วนสามารถลงตรวจสอบได้ตามความจำเป็น และข้อเสนอแนะอื่นๆ เห็นว่าให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดทุก 6 เดือน ซึ่งรูปแบบโครงสร้าง และการสร้างกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพดังกล่าว สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดโครงสร้าง และแนวทางการทำงานภายในศูนย์ประสาน

งานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริตสำนักงาน ป.ป.ท. ที่จะเป็น
กลไกที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตต่อไป

คำสำคัญ : การต่อต้านการทุจริต ; ศูนย์ประสานงานเครือข่าย ; รูปแบบที่เหมาะสม

ABSTRACT

Due to the idea of setting up a coordinating center of the civil society network for fraud prevention in PACC, the Anti-Corruption Bureau Region 4 has held a seminar on the potential development of civil society networks to against corruption. At the seminar, it was hypothesized that civil society will take part in anti-corruption and drive the anti-corruption strategy effectively. Those civil society groups need to be integrated into the organization to get involved, they have a role to play in PACC and must be established in every province. The structure of the board must be clear, also the rules and law must be supported to perform such duties which will support sustainable anti-corruption drive. In this seminar, the concept and structure of the Civil Society Network Coordination Center was adopted, using the model and concept of the study and the lessons learned from the legal duties of the Board of Governors, then sets a frame structure. There are also training workshops, seminars, open forum reviews, and in-depth interviews. Sub-assembly Brainstorming from the target groups and the civil society network was conducted using a specific selection methodology from 80 representatives from the Provincial Governance Committee, out of 12 provinces within the area of responsibility of the Anti-Corruption Bureau Region 4. As well as other civil society networks, or 20 observers who are interested in the mission of PACC, totally 100 people. The opinion of the civil society has been

studied to obtain the appropriate form of this coordinating center, both at the regional level and the provincial level. All participants in the seminar have the same opinion that the Civil Society Coordinator Network on fraud prevention should be established in the PACC. For the district level, it was agreed that the network coordination center should consist of; 1) The Director of the Anti-Corruption Bureau is the president. 2) The District Corruption Prevention Section in PACC is the secretariat. 3) Consultant Network Coordination Center consists of Inspector General, Office of the Prime Minister, State Auditor, Director of the Office of National Anti-Corruption and Anti-Corruption Director of Special Operations Center, District Prosecutor's Officer and Representative of Provincial Anti-Corruption Committee nominated by the Anti-Corruption Committee of each province and accepted by public for 1 person. A network coordination center is required in all PACC's district areas. For provincial level, Provincial Anti-Corruption Commission or PAC is necessary for every provinces. The structure of the network coordination center including; 1) PAC President, elected within the PAC. 2) Corruption Prevention Division, District PACC is a secretariat, which select one government employee and one employee totally 2 people, to regularly coordinates with the provincial network, and the place must has permanent location. 3) Advisors including Director of the Office of the National Anti-Corruption Commission, Director of the Department of Special Investigation, Provincial Public Prosecutor, Director of the Office of the Provincial Anti-Corruption Commission, and representatives of educational institutions. 4) PAC Committee of the province appointed by the people's representatives, one person from a district, 4 representatives of the business sector, 6 members of the local council (2 members of the provincial administration, 2

members of the council and members). 2 representatives of higher education, 2 representatives of the government, have a term of office for 3 consecutive years, not exceeding 2 terms. For effective mechanisms, provincial civil society coordination center should participate in informing clues, monitoring, and providing information related to corruption to Regional Coordinating Center. All participants in the seminar concluded that there should be laws and regulations to support the duty of PAC, in order for PAC to have the power to conduct fraud investigations initially. The preliminary examination such as request information and evidence that is suspected of fraud in the preliminary suppression. There should be a law governing PACs. There should be regulations on the status of officer, for example, issuance of identification for officer, award honors officials, or insignia for officer. In case of remuneration or budget for supporting the mission, the budget should be appropriated and more than the Provincial Governance Committee. In case of time or frequency, the fraud investigation should be conducted at least once a month. If urgent cases can be checked as necessary. Other suggestions agreed that the performance of the provincial anti-corruption committee every 6 months should be evaluated. This powerful structure and building mechanism can be used as a guideline for defining structures and approaches within the Civil Society Network Corruption Coordination Center, PACC. It will be a further effective mechanism to combat corruption.

Keywords : Anti-Corruption ; Public Participation ; Appropriate format

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในการต่อต้านการทุจริต โดยบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ ที่จะต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต ซึ่งในรัฐธรรมนูญฯ หมวด 3 “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย” ได้กล่าวถึง “สิทธิ” ของประชาชนชาวไทย ไว้ในมาตรา 41 ที่บัญญัติว่าบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว และ (3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และในส่วนของ “หน้าที่” ของประชาชน ชาวไทยนั้น ในรัฐธรรมนูญฯ หมวด 4 “หน้าที่ของปวงชนชาวไทย” มาตรา 50 (10) ที่บัญญัติไว้ว่าบุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นรัฐเอง ก็มีหน้าที่ต้องสนับสนุนประชาชนในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งในหมวด 5 “หน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 63 ที่บัญญัติให้ “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไก ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไก ในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้อง 1.ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับอันตรายที่เกิดจากการทุจริต 2.สร้างกลไกในการป้องกันการทุจริตให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ 3.สร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการทุจริต 4.สร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต 5.สร้างมาตรการในการคุ้มครองให้แก่ประชาชนที่เข้ามา มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต 6.สร้างมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในภาพรวม ของประเทศ

นั้น รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ในส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตหรือป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นเครื่องมือของ ฝ่ายบริหาร และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตหรือไต่สวนการทุจริตเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยตรงตามกฎหมาย แต่ ป.ป.ท.เองก็ยังมีขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพที่จะให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับ ป.ป.ท. ในการต่อต้านการทุจริตได้อย่างยั่งยืน และเป็นรูปธรรมเพื่อร่วมกันสอดส่อง หรือร่วมกันตรวจสอบการทุจริตในพื้นที่ต่างๆได้อย่างทั่วถึง ฉะนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ จึงได้มีการเสนอแนวคิดในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเครือข่าย ภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตขึ้นภายใน สำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อให้เป็นกลไกหนึ่งที่จะสนับสนุนให้มืองค์กรภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต และช่วยสนับสนุนภารกิจ ของสำนักงาน ป.ป.ท. ในการแจ้งเบาะแส แจ้งข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและร่วมมือกันในการต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ต่อไป (วารสารคณะรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 , 2560 : 7)

จากกรณีแนวคิดในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต ขึ้นภายใน สำนักงาน ป.ป.ท. กลุ่มงานป้องกันการทุจริต สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ เขต 4 (ปปท.เขต 4) ได้เห็นความสำคัญถึงแนวคิดดังกล่าว และเห็นว่าควรสร้างรูปแบบที่สามารถให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ โดยจะต้องมีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ และรูปแบบที่เหมาะสม ในการเฝ้าระวังการทุจริตอย่างต่อเนื่องครอบคลุมทั่วประเทศ แม้ที่ผ่านมามีตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ถึงปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ดำเนินการมาตรการดังกล่าวแล้วก็ตามแต่กระบวนการดังกล่าวก็เป็นเพียงเพียงลักษณะของการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเชิงการอบรมสัมมนา และก็เป็นเพียงการปลูกกระแสของการสร้างความตระหนักรู้ให้เกิดกระแสตื่นตัว และเฝ้าระวังเป็นครั้งคราวแต่กระบวนการมีส่วนร่วมที่ว่านั้นก็ยังไม่มีความมีประสิทธิภาพและยั่งยืนเท่าที่ควร ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 กลุ่มงานป้องกันการทุจริต ปปท.เขต 4 จึง

ได้มุ่งเน้นในการคิดค้นวิธีการ (นวัตกรรมใหม่) หรือรูปแบบในการพัฒนาศักยภาพ เครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตที่มี ผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมและยั่งยืน โดยทำการศึกษาและพัฒนาเพื่อให้ได้มาซึ่ง “รูปแบบที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการ ทุจริตอย่างยั่งยืน” โดยมี ตัวแบบและแนวคิดจาก คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (กธจ.) พร้อมทั้งได้ทำการศึกษาดูงาน ศึกษากระบวนการทำงาน และศึกษา ปัจจัยเชิงพื้นที่ของ คณะกรรมการธรรมาภิบาลทั้ง 12 จังหวัด ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของ ปปท.เขต 4 เพื่อจัดทำโครงการนำร่องในการทดลองจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงาน เครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต ในระดับเขตพื้นที่ และระดับ จังหวัด” โดยโครงการดังกล่าวได้ทำการจัดอบรมสัมมนา รวมทั้งทำการประชาสัมพันธ์ ประชุมกลุ่มย่อย ระดมสมอง จากกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นเครือข่าย ภาคประชาสังคมที่ใช้เป็นกลุ่มในการศึกษา โดยใช้วิธีคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจาก ตัวแทนคณะกรรมการ ธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทั้ง 12 จังหวัด ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ของ ปปท.เขต 4 จำนวน 80 คน และเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่นหรือผู้ สังกัดการณที่มีความสนใจในภารกิจของ สำนักงาน ป.ป.ท. จำนวน 20 คน รวม เป็น 100 คน และนำผลการศึกษาที่ได้มาสังเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่ง “รูปแบบการมี ส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เหมาะสม ในการป้องกันการทุจริตอย่าง ยั่งยืน” และได้นำไปทดลองใช้ในโครงการนำร่องในการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงาน เครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต ปปท.เขต 4 และระดับจังหวัด” ซึ่งโครงการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ข้อ 10 การส่งเสริมการ บริหารราชการแผ่นดินที่มี ธรรมาภิบาล และการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพตติมิชอบในภาครัฐ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ระยะที่ 2 ยุทธศาสตร์ ที่ 1 ปลุกและปลุกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต เน้นการปรับเปลี่ยนฐานความคิด ของคนในทุกภาคส่วนในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ ยุทธศาสตร์ที่ 2 บูรณา การทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตให้กับบุคลากร ทุกภาคส่วน และมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ สำนักงาน ป.ป.ท. พ.ศ.2559 - 2562 ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนายกระดับกลไกภาคีเครือข่ายภาคประชาสังคมให้มี

ประสิทธิภาพ (กลุ่มงานป้องกันการทุจริต สำนักงาน ปปท.เขต 4 รายงานระยะที่ 1 ,2560 : 4)

เนื้อหา

1. วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแบบเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต (วารสารคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 , 2560 : 12)

จากการศึกษาตัวแบบภาคประชาสังคม และศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) พบว่าเป็นองค์การภาคประชาสังคมที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2522” โดย ก.ธ.จ. มีหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2522 ข้อ 22 กล่าวคือ (1) สอดส่องการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (2) แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีที่มีการละเลยไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมีกรณีทุจริต (3) เสนอแนะแนวทางการปฏิบัติและการส่งเสริม ตามหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานของรัฐในจังหวัด

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ก.ธ.จ. มีหน้าที่หลักในการส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐภายในจังหวัดดำเนินงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยการเข้าไปสอดส่องการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพบว่าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือมีกรณีทุจริต ระเบียบก็กำหนดไว้เพียงว่าให้ ก.ธ.จ. แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีรับทราบเพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น โดยในการสอดส่องตามข้อ 22(1) นั้น มีหลักเกณฑ์ในการสอดส่อง

โดยจะต้องกระทำเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่กระทำการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเข้าไปสอดส่องเมื่อหน่วยงานนั้นๆ ปฏิบัติภารกิจโดยไม่อำนวยความสะดวกในการให้บริการและสนองความต้องการของประชาชน ปฏิบัติภารกิจโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน ปฏิบัติภารกิจโดยไม่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า ปฏิบัติภารกิจโดยมีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นไม่ทันต่อสถานการณ์โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นความเดือดร้อนและทุกข์ยากของประชาชน ปฏิบัติภารกิจโดยไม่ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่โปร่งใส และปฏิบัติภารกิจโดยไม่มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานสม่ำเสมอ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2522 ข้อ 23) เมื่อพบกรณีดังกล่าว ก.ธ.จ. ต้องดำเนินการเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับและตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสามารถออกหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด และบุคคลที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุม หรือจัดส่งเอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2522 ข้อ 26) หากเสนอแนะแล้ว แต่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้นๆ ยังมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือเห็นว่ามีกรณีทุจริตเกิดขึ้น ก็ให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี มิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ก็สามารถแจ้งข้อเท็จจริงให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบ เพื่อรายงานต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดดำเนินการต่อไป (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 28)

2. วิเคราะห์โครงสร้างของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแบบเครือข่ายภาค ประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตภาค

การศึกษาตัวแบบภาคประชาสังคม และศึกษาโครงสร้างของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พบว่ากำหนดให้มีโครงสร้างการดำเนินงาน โดย

กำหนดให้ในจังหวัดหนึ่งนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาล จังหวัดประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีเขตอำนาจ ในจังหวัด เป็นประธาน และผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ในจังหวัดนั้นๆ เป็นกรรมการ และให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือก กรรมการคนหนึ่ง ทำหน้าที่รองประธาน ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่ประธานเสนอ เป็นเลขานุการหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการหนึ่งคน และแต่งตั้งข้าราชการในจังหวัดนั้นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอเป็นผู้ช่วยเลขานุการหนึ่งคน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 5) ส่วน จำนวนกรรมการใน ก.ธ.จ. ให้ถือเกณฑ์จำนวนอำเภอของแต่ละจังหวัด ดังต่อไปนี้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 6)

(1) จังหวัดที่ไม่มีเกินสิบอำเภอ ให้มีกรรมการจำนวนไม่เกินสิบสี่คน ประกอบด้วยประธาน และผู้แทนภาคประชาสังคมไม่เกินเจ็ดคน ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นสามคน และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนสามคน เป็นกรรมการ

(2) จังหวัดที่มีตั้งแต่สิบเอ็ดอำเภอแต่ไม่เกินสิบห้าอำเภอ ให้มีกรรมการจำนวนสิบหกคน ประกอบด้วยประธาน และผู้แทนภาคประชาสังคมเก้าคน ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นสามคน และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนสามคนเป็นกรรมการ

(3) จังหวัดที่มีตั้งแต่สิบหกอำเภอแต่ไม่เกินยี่สิบอำเภอ ให้มีกรรมการจำนวนสิบแปดคน ประกอบด้วยประธาน และผู้แทนภาคประชาสังคมเก้าคน ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นสี่คน และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนสี่คนเป็นกรรมการ

(4) จังหวัดที่มีตั้งแต่ยี่สิบเอ็ดอำเภอขึ้นไป ให้มีกรรมการจำนวนยี่สิบคน ประกอบด้วย ประธานและผู้แทนภาคประชาสังคมสิบเอ็ดคน ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นสี่คน และผู้แทนภาคธุรกิจ เอกชนสี่คน เป็นกรรมการ

ในกรณีที่มีการจัดตั้งอำเภอขึ้นใหม่อันอาจทำให้จำนวนกรรมการที่จะพึงมีของจังหวัดเปลี่ยนไป ให้กรรมการที่อยู่ตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนครบวาระ โดยไม่ต้องดำเนินการสรรหากรรมการเพิ่มเติม

ซึ่งสรุปได้ว่า ก.ธ.จ. แต่ละคณะ (75 คณะ/75 จังหวัด) จะมีองค์ประกอบ

บที่สำคัญ ดังนี้ 1) ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัดเป็น
 ประธาน 2) ผู้แทนภาคประชาสังคม 3) ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่ง
 ผู้บริหาร 4) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน โดยแต่ละคณะจะมีข้าราชการสังกัดสำนักงาน
 ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่ประธานเสนอจำนวนสองคน และข้าราชการในจังหวัด
 นั้นตามที่อยู่ว่าราชการจังหวัดเสนออีกหนึ่งคนรวมสามคนทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ
 ซึ่งจำนวนของกรรมการ แต่ละคณะจะยึดโยงกับจำนวนอำเภอของแต่ละจังหวัด และ
 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาล จังหวัด พ.ศ. 2552
 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้กรรมการผู้แทนภาค ประชา
 สังคม กรรมการผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น และกรรมการผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน มี
 วาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 3 ปี นับแต่วันที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ลงนาม
 รับรองรายชื่อกรรมการเป็นรายจังหวัด กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้
 รับการสรรหาอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงจำนวนกรรมการใน ก.ธ.จ. ตามเกณฑ์จำนวนอำเภอของ
 แต่ละจังหวัด

จำนวน อำเภอ ในจังหวัด	จำนวน ก.ธ.จ. ทั้งหมด	ประธาน (ผู้ตรวจฯ)	จำนวน ก.ธ.จ.		
			ภาคประชา สังคม	สมาชิกสภา ท้องถิ่น	ภาคธุรกิจ เอกชน
ไม่เกิน 10	14	1	7	3	3
ตั้งแต่ 11 – 15	16	1	9	3	3
ตั้งแต่ 16 – 20	18	1	9	4	4
ตั้งแต่ 21 อำเภอขึ้นไป	20	1	11	4	4

3. ถอดบทเรียนจากการประชุมสัมมนาในโครงการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต ปปท.เขต 4 (กลุ่มงานป้องกันการทุจริต สำนักงาน ปปท.เขต 4 รายงานระยะที่ 1 ,2560 : 30)

จากการประชุมสัมมนาในโครงการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต ที่จัดขึ้นโดย ปปท.เขต 4 เมื่อวันที่ 20 – 21 ธันวาคม 2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ความร่วมมือในกระบวนการเฝ้าระวังและตรวจสอบการทุจริตให้แก่เครือข่ายภาคประชาสังคม ในการป้องกันการทุจริตร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ท. และเพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริตอย่างยั่งยืน มีกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากตัวแทนคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทั้ง 12 จังหวัดในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ ปปท.เขต 4 ประกอบด้วยจังหวัดมหาสารคาม จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดสกลนคร จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดขอนแก่น จำนวน 80 คน และเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่นๆ หรือผู้สังเกตการณ์ที่มีความสนใจในภารกิจของ สำนักงาน ป.ป.ท. จำนวน 20 คน รวมเป็น 100 คน โดยได้ทำการศึกษาถึงโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ และถอดบทเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด เพื่อใช้เป็นตัวแบบในการวิพากษ์รูปแบบ และถอดความคิดเห็นที่ได้เสนอต่อที่ประชุมเชิงปฏิบัติการกลุ่มใหญ่ และแยกเป็นกลุ่มย่อยจำนวน 5 กลุ่ม เพื่อดำเนินการจัดการประชุมกลุ่มย่อยและร่วมกันระดมสมอง ทำการวิเคราะห์พร้อมทั้งสรุป และนำไปสู่ “รูปแบบที่เหมาะสมของการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เหมาะสม ในการป้องกันการทุจริตอย่างยั่งยืน” โดยทำการเสนอแนวคิดในการวิเคราะห์ 2 ประเด็นหลักคือ

ประเด็นที่ 1 กรอบแนวคิดโครงสร้างของ “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคม ในการป้องกันการทุจริต” ระดับเขตพื้นที่ และระดับจังหวัด

ประเด็นที่ 2 การสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพที่จะให้ศูนย์ประสานงานเครือข่าย ภาคประชาสังคมระดับจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส ตรวจสอบ สอดส่อง และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต แก่ศูนย์ประสานงาน

เครือข่ายภาคประชาสังคมระดับเขตพื้นที่ โดยมีกรอบการวิพากษ์ย่อยจำนวน 4 ประเด็นย่อย ดังนี้

1. กรณีกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติงานหรืออำนาจหน้าที่
2. กรณีค่าตอบแทนหรือการสนับสนุนภารกิจของกรรมการ
3. กรณีเงื่อนไขหรือระยะเวลาการลงพื้นที่ในการตรวจสอบการทุจริต
4. กรณีข้อเสนอแนะ อื่นๆ

ซึ่งผลจากการประชุมสรุปได้ว่า ผู้เข้ารับการสัมมนาทั้งหมดมีความเห็นเป็นแนวเดียวกันว่า เห็นควรให้มีการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต ภายในสำนักงาน ป.ป.ท.” โดยระดับเขตพื้นที่ มีความเห็นว่าควรมีโครงสร้างของศูนย์ประสานงานเครือข่ายที่ประกอบไปด้วย 1) ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตเขต เป็นประธาน 2) กลุ่มงานป้องกันการทุจริต ปปท.เขตพื้นที่ เป็นฝ่ายเลขานุการ 3) มีที่ปรึกษาศูนย์ประสานงานเครือข่ายประกอบไปด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจเงินแผ่นดินภาค ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำภาค ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการคดีพิเศษภาค อัยการเขต และตัวแทนกรรมการป้องกันการทุจริต ประจำจังหวัดที่ได้รับการเสนอชื่อจากกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดทุกจังหวัด และเป็นที่ยอมรับจำนวน 1 คน โดยให้มีศูนย์ประสานงานเครือข่ายใน ปปท.เขต ทุกเขต ปรากฏโครงสร้างตามแผนภาพต่อไปนี้

โครงสร้างศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตเขตพื้นที่

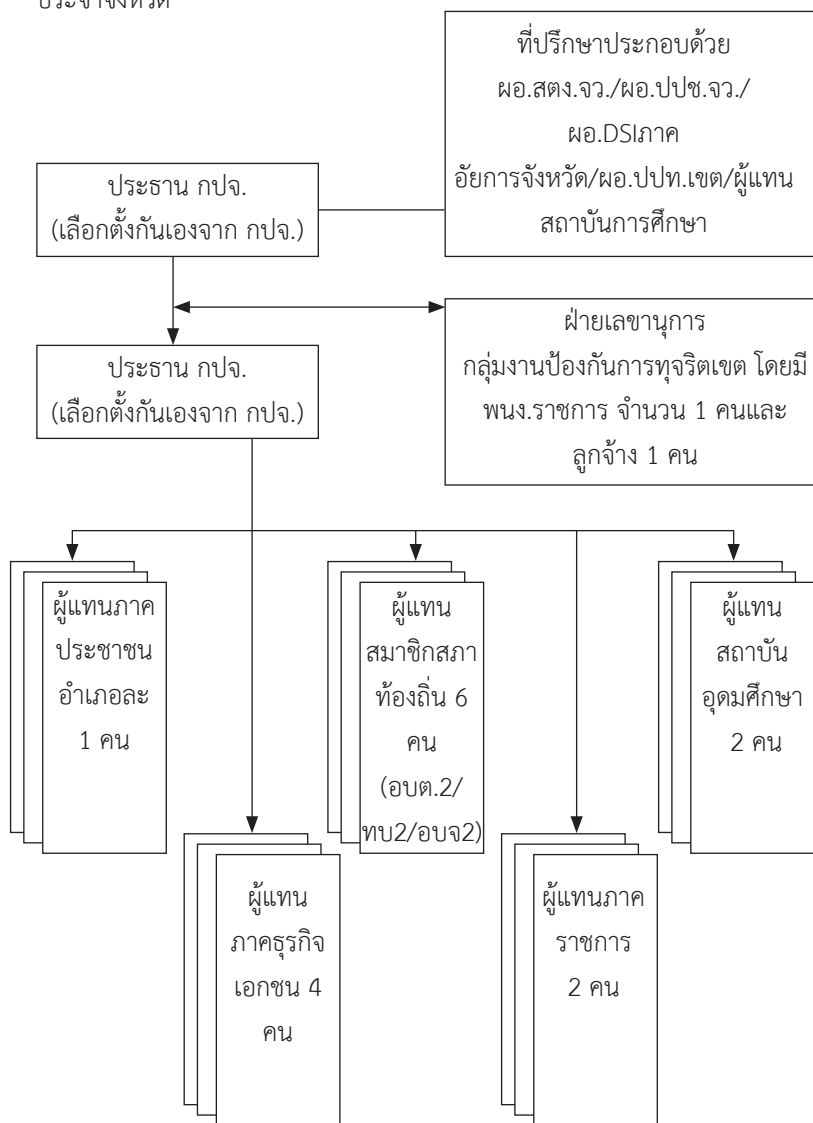


แผนภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างของ “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตเขตพื้นที่”

ส่วนในระดับจังหวัดให้มีกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า กบจ. ทุกจังหวัด และให้มีโครงสร้างของศูนย์ประสานงานเครือข่าย ประกอบด้วย 1) ประธาน กบจ. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองภายใน กบจ. 2) กลุ่มงานป้องกันการทุจริต ปปท.เขต เป็นฝ่ายเลขานุการโดยกำหนดให้มีอัตรา

เจ้าหน้าที่จาก ปพ.เขตพื้นที่ซึ่งเป็นพนักงานราชการ และลูกจ้าง อย่างละ 1 คน รวม 2 คน ไปอยู่ประจำศูนย์ประสานงานเครือข่ายจังหวัด และให้มีสถานที่ตั้งถาวร 3) ที่ปรึกษาประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด ผู้อำนวยการกรมสอบสวนคดีพิเศษภาค อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตเขต และผู้แทนสถาบันการศึกษา 4) คณะกรรมการ กปจ. จังหวัดแต่งตั้งจาก ผู้แทนภาคประชาชน อำเภอละ 1 คน ผู้แทนภาคธุรกิจ จำนวน 4 คน สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 6 คน (มาจาก สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน สมาชิกสภาเทศบาล 2 คน และ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน) ผู้แทนอุดมศึกษา จำนวน 2 คน ผู้แทนภาคราชการจำนวน 2 คน ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปีติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ ปรากฏโครงสร้างตามแผนภาพต่อไปนี้

โครงสร้างศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต
ประจำจังหวัด



แผนภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างของ “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคม
ในการต่อต้านการทุจริตประจำจังหวัด”

ส่วนการสร้างกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่จะให้ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส ตรวจสอบ สอดส่อง และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต แก่ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับเขตพื้นที่ ผู้เข้ารับการสัมมนาทั้งหมดมีความเห็นสรุปได้ว่า 1.กรณีกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติงานหรืออำนาจหน้าที่ควรมีกฎหมายและระเบียบมารองรับการปฏิบัติหน้าที่ของ กปจ. เพื่อให้สามารถมีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตได้ในเบื้องต้น เช่นอำนาจในการขอข้อมูลเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่มีเหตุสงสัยว่ามีการทุจริตเพื่อให้ทราบข้อมูลเบื้องต้นก่อนที่จะเข้าทำการป้องปรามการทุจริต และควรมีกฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของ กปจ. และระเบียบในการแสดงฐานะ และอื่นๆ เช่น การออกบัตรประจำตัว มีรางวัลตอบแทนยกย่องเชิดชูเกียรติ หรือการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ 2. กรณีค่าตอบแทนหรืองบประมาณในการสนับสนุนภารกิจควรกำหนดให้มีงบประมาณที่เหมาะสมเพียงพอต่อการทำงานและควรมากกว่างบประมาณที่คณะกรรมการธรรมมาภิบาลจังหวัดได้รับในปัจจุบัน 3.กรณีเงื่อนเวลา หรือระยะเวลาการลงพื้นที่ในการตรวจสอบการทุจริตควรลงตรวจสอบและทำการประชุมใหญ่อย่างน้อย เดือนละ 1 ครั้ง แต่หากมีกรณีเร่งด่วนสามารถลงตรวจสอบได้ตามความจำเป็น และ 4.เรื่องเสนอแนะอื่นๆ เห็นว่าให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดทุก 6 เดือน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากแนวคิดในการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต” ภายใน สำนักงาน ป.ป.ท. โดยมีสมมติฐานที่ว่าภาคประชาสังคมจะเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การป้องกันการทุจริตให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม และกลุ่มของภาคประชาสังคมเหล่านั้นจะต้องรวมตัวกันเป็นองค์กรในการเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทหน้าที่ภายใน สำนักงาน ป.ป.ท. ในการต่อต้านการทุจริต และต้องจัดตั้งขึ้นครอบคลุมในทุกจังหวัดโดยต้องมีโครงสร้างในลักษณะของคณะกรรมการที่ชัดเจน รวมทั้งต้องมีระเบียบและกฎหมายมารองรับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย อันจะส่งผลให้เกิด

การขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น ปปท.เขต 4 จึงได้จัดประชุมสัมมนาในโครงการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริตขึ้นเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต” โดยอาศัยตัวแบบและแนวคิดจากการศึกษาและถอดบทเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด แล้วนำมากำหนดเป็นตัวอย่างกรอบโครงสร้าง พร้อมทั้งได้ทำการจัดอบรมให้ความรู้ และสัมมนาเปิดเวทีความคิดเห็นรวมทั้งทำการประชาสัมพันธ์เชิงลึก ประชุมกลุ่มย่อย และทำการระดมสมองจากกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นเครือข่ายภาคประชาสังคมโดยใช้วิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากตัวแทนคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทั้ง 12 จังหวัด ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ ปปท.เขต 4 และเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่นๆ หรือผู้สังเกตการณ์ที่มีความสนใจในภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ท. โดยผู้เข้ารับการสัมมนาทั้งหมดมีความเห็นเป็นแนวเดียวกันว่าเห็นควรให้มีการจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริต ภายในสำนักงาน ป.ป.ท.” โดยระดับเขตพื้นที่ มีความเห็นว่าควรมีโครงสร้างของศูนย์ประสานงานเครือข่ายที่ประกอบไปด้วย 1) ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตเขต เป็นประธาน 2) กลุ่มงานป้องกันการทุจริต ปปท.เขตพื้นที่ เป็นฝ่ายเลขานุการ 3) มีที่ปรึกษาศูนย์ประสานงานเครือข่ายประกอบไปด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจเงินแผ่นดินภาค ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำภาค ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการคดีพิเศษภาค อัยการเขต และตัวแทนกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดที่ได้รับการเสนอชื่อจากกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดทุกจังหวัด และเป็นที่ยอมรับจำนวน 1 คน โดยให้มีศูนย์ประสานงานเครือข่ายในทุก ปปท.เขตพื้นที่ ซึ่งจากกรอบโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นว่ามีการออกแบบโครงสร้างที่แตกต่างจากโครงสร้างของ กรรมการ ธรรมาภิบาลจังหวัดในบางประการเช่น ในส่วนของที่ปรึกษาภาคประชาสังคมเห็นว่าควรมีตัวแทนจากภาคประชาสังคมเข้าไปร่วมเป็นคณะที่ปรึกษาด้วย และให้เพิ่มหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตประกอบด้วย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจากโครงสร้างเดิม

ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดไม่มีภาคประชาสังคมและหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตเป็นที่ปรึกษา

ส่วนในระดับจังหวัดให้มีกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า กปจ. ทุกจังหวัด และให้มีโครงสร้างของศูนย์ประสานงานเครือข่าย ประกอบไปด้วย 1) ประธาน กปจ. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองภายใน กปจ. 2) กลุ่มงานป้องกันการทุจริต ปปท.เขต เป็นฝ่ายเลขานุการโดยกำหนดให้มีอัตราเจ้าหน้าที่จาก ปปท.เขตพื้นที่ซึ่งเป็นพนักงานราชการ และลูกจ้าง อย่างละ 1 คน รวม 2 คน ไปอยู่ประจำศูนย์ประสานงานเครือข่ายจังหวัด และให้มีสถานที่ตั้งถาวร 3) ที่ปรึกษาประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด ผู้อำนวยการกรมสอบสวนคดีพิเศษภาค อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตเขต และผู้แทนสถาบันการศึกษา 4) คณะกรรมการ กปจ. จังหวัดแต่งตั้งจาก ผู้แทนภาคประชาชน อำเภอละ 1 คน ผู้แทนภาคธุรกิจ จำนวน 4 คน สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 6 คน (มาจาก สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน สมาชิกสภาเทศบาล 2 คน และ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน) ผู้แทนอุดมศึกษา จำนวน 2 คน ผู้แทนภาคราชการจำนวน 2 คน ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปีติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ ซึ่งจากกรอบโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นว่ามีการออกแบบโครงสร้างที่แตกต่างจากโครงสร้างของ กรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดในบางประการ เช่น เดิมประธาน ก.ธ.จ.จะเป็นผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ ประธาน กปจ. ให้มาจากการเลือกตั้งกันเองภายใน กปจ. ในส่วนของที่ปรึกษาให้มีการเพิ่มหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตประกอบด้วย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้สำนักงานที่ตั้งถาวรโดยมีฝ่ายเลขานุการ เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ท.จำนวน 2 คนปฏิบัติงานอยู่ประจำ ในส่วนของคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนภาคประชาชนให้เพิ่มเติมเป็นอำเภอละ 1 คน และให้มีผู้แทนอุดมศึกษา และผู้แทนภาคราชการเพิ่มเข้ามาในโครงสร้างดังกล่าวด้วย

ส่วนการสร้างกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่จะให้ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาค ประชาสังคมระดับจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส

ตรวจสอบ สอดส่อง และให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต แก่ศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับเขตพื้นที่ ผู้เข้ารับการสัมมนาทั้งหมดมีความเห็นสรุปได้ว่า ควรมีกฎหมายและระเบียบมารองรับการปฏิบัติหน้าที่ของ กปจ. เพื่อให้สามารถมีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบการทุจริตได้ในเบื้องต้น เช่น ขอข้อมูล เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่มีเหตุสงสัยว่ามีการทุจริตเพื่อเข้าทำการป้องปรามได้ในเบื้องต้น และควรมีกฎหมายคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของ กปจ. และระเบียบในการแสดงฐานะ และอื่นๆ เช่น การออกบัตรประจำตัว มีรางวัลตอบแทนยกย่องเชิดชูเกียรติ หรือการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กรณีค่าตอบแทนหรืองบประมาณในการสนับสนุนภารกิจควรกำหนดให้มีงบประมาณที่เหมาะสมและมากกว่าคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด กรณีเงื่อนไข หรือระยะเวลาการลงพื้นที่ในการตรวจสอบการทุจริตควรลงตรวจสอบและทำการประชุมใหญ่อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แต่หากมีกรณีเร่งด่วนสามารถลงตรวจสอบได้ตามความจำเป็น และมีความเห็นเพิ่มเติมว่าให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันการทุจริตประจำจังหวัดทุก 6 เดือน

ดังนั้นจากการถอดบทเรียนที่ได้จากการอบรมสัมมนา และเปิดเวทีความคิดเห็นรวมทั้งทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ประชุมกลุ่มย่อย และทำการระดมสมองจากตัวแทนคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทั้ง 12 จังหวัด ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ ปปท.เขต 4 และเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่นๆ หรือผู้สังเกตการณ์ที่มีความสนใจในภารกิจของ สำนักงาน ป.ป.ท. ที่ใช้เป็นตัวแบบในการกำหนดโครงสร้าง และแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของเครือข่ายภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต จนได้มาซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมดังกล่าว ซึ่งโครงสร้าง และการสร้างกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพดังกล่าว สามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดโครงสร้าง และแนวทางการทำงานภายในศูนย์ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมในการป้องกันการทุจริตสำนักงาน ป.ป.ท. ที่จะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการธรรมมาภิบาลจังหวัด . (2558). **ผังโครงสร้างและกระบวนการ
สรรหา**. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2560, จาก [http://www.ggc.
opm.go.th/index.php?page=board](http://www.ggc.opm.go.th/index.php?page=board)
- เจนรบ พลเดช , ขวัญชัย อัดโณ . (2560). **กลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการต่อต้านการทุจริต : กรณีแนวคิดการจัดตั้งศูนย์
ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมด้านการต่อต้านการทุจริต**.
มหาสารคาม : วารสารคณรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- ญาณัชชา นนทจันทร์ และคณะ. (2559). **รายงานระยะที่ 1 โครงการพัฒนา
ศักยภาพเครือข่ายภาคประชาสังคมที่เหมาะสมในการป้องกันการ
ทุจริตอย่างยั่งยืน**.ขอนแก่น : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตในภาครัฐเขตพื้นที่ 4 .
- ราชกิจจานุเบกษา . (2552). **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการ
ธรรมมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.2522**. สืบค้นเมื่อ 28 พฤษภาคม 2560,
จาก[http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PD
F/2552/E/062/1.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PD
F/2552/E/062/1.PDF)
- ราชกิจจานุเบกษา . (2560). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560**. สืบค้น
เมื่อ 29 พฤษภาคม 2560, จาก [http://www.ratchakitcha.soc.
go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.
go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF)