

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

แนวทางการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่น  
ศึกษากรณี: บ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

จัดทำโดย นายณัฐพนธ์ ภูประภาพรรณ  
ตำแหน่ง นายช่างรังวัดอาวุโส หัวหน้าฝ่ายรังวัด  
หน่วยงาน สำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก  
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ ๑๗  
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

แนวทางการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ศึกษากรณี: บ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

จัดทำโดย นายณัฐพนธ์ ภูประภาพรรณ  
ตำแหน่ง นายช่างรังวัดอาวุโส หัวหน้าฝ่ายรังวัด  
หน่วยงาน สำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก

หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ ๑๗  
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร.สุชาติ ใจภักดี)

ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบูรณ์

สังกัด/หน่วยงาน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบูรณ์

## บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในโครงการของรัฐโดยเฉพาะศึกษากรณีบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ที่มีผลพิสูจน์อย่างชัดเจนว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันนั้น มีรูปแบบการทุจริตในลักษณะเช่นไร และหาแนวทางป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้แนวทางป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมต่อไป การศึกษาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันศึกษากรณีบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่านนี้ พบว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบของการใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในหลากหลายลักษณะ ดังนี้

๑) ด้านการใช้อำนาจบีบบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดิน ต้องยินยอมปฏิบัติโดยละเว้นข้อกำหนดของกฎหมายทั้งกรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทับบนพื้นที่สาธารณประโยชน์โดยจากการสอบข้อเท็จจริงและผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ระบุว่า ได้มีการมอบพระเครื่องให้แก่เจ้าพนักงานที่ดินเพื่อจูงใจให้เจ้าพนักงานออกโฉนดที่ดินบนที่สาธารณประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวกโดยนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในโครงการได้บีบบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดิน ดังนี้ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๕ ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๓๑๕๐ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ ๓๘๐ ไร่ ๓ ตารางวา วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๕ ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๓๘๑๗ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ ๔๘๘ ไร่ ๓ งาน ๑๓ ตารางวา วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๕๐๒๔ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ ๓๔๓ ไร่ ๓ งาน ๒๙ ตารางวา วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๕๕๒๘ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ ๑๔๘ ไร่ ๕๔ ตารางวาและวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ ๓๓๗ ไร่ ๓ งาน ๗๖ ตารางวา การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ออกหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินในอำเภอกองด่านเพื่อการดำเนินโครงการ

๒) ด้านการใช้อำนาจหน้าที่ในการปรับเปลี่ยนรายละเอียดโครงการเพื่อให้เกิดการดำเนินการในพื้นที่ถือครองของตนเองและพวกพ้องโดยไม่สนใจต่อความสูญเสียงบประมาณของประเทศเพิ่มเติมจากเดิมเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ทั้งที่ในการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงโครงการมีการกำหนดทางเลือกเพิ่มเติมมากกว่า ๑๐ ทางเลือกแต่กลับใช้อำนาจเลือกเปลี่ยนแปลงโครงการให้ใช้พื้นที่ตำบลคลองด่าน เป็นพื้นที่ในการก่อสร้างโครงการเนื่องจากมีที่ดินซึ่งครอบครองอยู่และไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์อยู่เป็นจำนวนมากแม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายด้านการก่อสร้างที่ต้องเพิ่มระยะทางอีก ๒๐ กิโลเมตร

๓) ด้านการใช้อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติสิ่งจ่ายเงินงบประมาณแก่คู่สัญญาของรัฐโดยไม่ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามระเบียบการจ่ายเงินงบประมาณซึ่งพบว่าจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน ได้ออกหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการก่อสร้างโครงการอันเนื่องจากการกุดตันจากนักการเมืองเพื่อใช้

ในการประกอบการอนุมัติการจ่ายเงินงวดค่าที่ดินให้แก่คู่สัญญาของรัฐจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ยังมีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงบประมาณให้อนุมัติเงินงวดค่าที่ดินจำนวน ๑,๙๕๕.๖ ล้านบาท โดยไม่ต้องทำประชาพิจารณ์อันเป็นการกระทำโดยมิชอบและทำให้รัฐได้รับความเสียหาย

๔) ด้านการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการที่ยินยอมละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจเช่น จากผลการสอบสวนของคณะกรรมการพิจารณาผลการประมุลพบว่าแม้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมควบคุมมลพิษได้รับรู้ถึงความไม่ชอบมาพากลที่เกิดขึ้นในโครงการกลับเพิกเฉยปล่อยให้มีการเซ็นสัญญาก่อสร้างโครงการ

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการต่างๆของรัฐในอนาคตรัฐควรกำหนดนโยบายด้านการจัดการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นมิติที่หลากหลายอันจะส่งผลต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันดังนี้

๑. **มิติด้านกฎหมาย** ควรมีการกำหนดโทษของการทุจริตคอร์รัปชันให้ครอบคลุมถึงกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตอันได้แก่กลุ่มผู้มีอำนาจในการดำเนินโครงการที่มีการทุจริตเช่น นักการเมืองข้าราชการที่เป็นเจ้าของโครงการต่างๆกลุ่มที่สนับสนุนในการทำการทุจริตทั้งโดยการสมรู้ร่วมคิดและโดยการละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่หรือการไม่ดำเนินการโดยประการใด ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดแก่รัฐ เช่น สำนักงานคลัง หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ เช่น สำนักงานที่ดิน สำนักงานควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อมกลางโทษให้พิจารณาถึงโทษทางอาญาอันได้แก่การได้รับโทษทางกฎหมายและโทษทางแพ่ง คือการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดแก่รัฐหรือการยึดทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ใดๆที่ได้รับอันเนื่องมาจากการคอร์รัปชันรวมถึงการกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมให้แก่ผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิจารณาคดีที่ต้องมีการเร่งรัดเป็นพิเศษไม่ควรใช้หลักการดำเนินคดีตามลักษณะของความผิดทั่วไปเนื่องจากเป็นกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อชาติบ้านเมือง

๒. **มิติด้านคุณธรรมและจริยธรรม**ของผู้มีอำนาจหน้าที่ในโครงการรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการสู่สาธารณะ รัฐควรกำหนดเป็นนโยบายสำคัญในการแบ่งแยกการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีอำนาจในโครงการตั้งแต่การตรวจสอบสถานะทางการเงินและทรัพย์สินของนักการเมืองหรือข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ การกำหนดนโยบายเรื่องการทำไม่ให้ธุรกิจของกลุ่มบุคคลเหล่านี้เข้ามามีส่วนในการประมุลงานจัดซื้อจัดจ้างในโครงการของรัฐและกำหนดเป็นนโยบายสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆในการดำเนินโครงการให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดำเนินโครงการหรือผู้ที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์ในโครงการได้สามารถตรวจสอบการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

๓. **มิติด้านการมีส่วนร่วม**ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการภาครัฐโดยทั่วไปจะเข้าใจว่ามีผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการโดยตรงเท่านั้นแต่ในความเป็นจริงการ

ดำเนินโครงการของภาครัฐเป็นการดำเนินงานโดยใช้เงินงบประมาณหรือเงินกู้ของประเทศซึ่งก็มาจากภาษีและความรับผิดชอบต่อภาระหนี้ของประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้นภาครัฐควรกำหนดนโยบายและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐไม่ที่จะเป็นการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในการริเริ่มโครงการการตรวจสอบการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาด้านการทำสัญญาโดยภาครัฐเป็นฝ่ายเสียเปรียบต่อคู่สัญญาการเข้าร่วมในการบริหารจัดการและตรวจสอบการดำเนินโครงการการเรียกร้องเมื่อโครงการก่อให้เกิดผลกระทบและติดตามการใช้งานตามวัตถุประสงค์ของโครงการทั้งการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนและการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมผ่านสื่อสารมวลชนต่างๆ

๔. **มิติทางด้านความรับผิดชอบต่อผลเสียที่เกิดจากโครงการรัฐควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อผลของโครงการสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องแม้ว่าจะอยู่ในตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วทั้งตำแหน่งในทางการเมืองและตำแหน่งในทางราชการซึ่งในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้วเกินกว่า ๒ ปียังคงต้องรับผิดชอบต่อผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งในทางอาญาและในทางแพ่งหากผู้ที่ดำเนินโครงการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐจะต้องมีการดำเนินการเพื่อตรวจสอบการกระทำผิดจนถึงที่สุด**

๕. **มิติด้านความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณรัฐต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณทั้งการใช้จ่ายในภาครัฐหรือการใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการใช้จ่ายที่เหมาะสมทั้งด้านจำนวนงบประมาณการใช้จ่าย ความเป็นของการใช้จ่ายและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ**

### ข้อเสนอแนะในการดำเนินการโครงการ

เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อรัฐในอนาคตสำหรับการดำเนินโครงการประเภทต่างๆของรัฐควรกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินโครงการโดยนำปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นมาร่วมเป็นตัวข้อหลักในการควบคุมการดำเนินโครงการของภาครัฐดังนี้

๑. **ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ** ผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการควรนำหลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่ามาใช้เป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องในโครงการจะทำให้สามารถรับรู้ปัญหาข้อเท็จจริงก่อนการตัดสินใจอันจะทำให้ได้รับฟังข้อมูลจากพื้นที่และประชาชนที่อยู่ในพื้นที่โครงการรวมถึงต้องพิจารณาเรื่องการคุ้มครองประโยชน์ของการใช้จ่ายงบประมาณว่าการตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ นั้นผลตอบแทนที่ได้รับในโครงการมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงใดอันจะส่งผลต่อการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น

๒. **ขั้นตอนการสรรหาจัดซื้อจัดจ้าง** เพื่อการดำเนินการในโครงการผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการควรนำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นแนวทางในการดำเนินงานการกำหนดเงื่อนไขควรสอดคล้องต่อกฎหมายมีความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการธุรกิจการคัดเลือกคู่สัญญากับรัฐควรหาทางหลีกเลี่ยงการทำสัญญากับผู้ประกอบการที่มีผลประโยชน์ร่วมกับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในโครงการเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนรวมถึงสามารถตรวจสอบขั้นตอนต่างๆได้ว่ามีการดำเนินการอย่างโปร่งใสไม่เอนเอียงหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ

๓. **ขั้นตอนการดำเนินโครงการ** ผู้มีอำนาจในการอนุมัติโครงการควรนำหลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมเข้ามาปรับใช้ในโครงการโดยการแสดงให้เห็นถึงความคืบหน้าของโครงการ ผลการตรวจสอบการใช้วัสดุครุภัณฑ์และการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งในการนี้ต้องใช้การมีส่วนร่วมของทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลตรวจสอบการทำงานภาคประชาชนและสื่อสารมวลชนที่จะเข้ามา ร่วมกันดูแลการดำเนินโครงการไม่ให้เกิดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์

๔. **ขั้นตอนการส่งมอบและใช้ประโยชน์ในโครงการ** ผู้มีอำนาจในการอนุมัติโครงการควรนำหลักความรับผิดชอบและหลักนิติธรรมมาใช้โดยหากโครงการไม่สามารถใช้งานได้เต็มตามประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการผู้ควบคุมและบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนในการรับผิดชอบต่อผลของความบกพร่องนั้นโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการลงโทษต้องนำหลักนิติธรรมมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีการละเว้นอย่างเท่าเทียมกัน

### ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาจากโครงการตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาแล้วและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่าโครงการนี้มีการทุจริตคอร์รัปชันจนทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐเป็นจำนวนมากอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการของนักการเมืองและการขาดการสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเป็นหลักในการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังเป็นเพียงแค่การนำเอาทฤษฎีเข้ามาประยุกต์ใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้ว ดังนั้นจึงอาจไม่สามารถตอบสมมติฐานของการศึกษาได้อย่างแท้จริง ดังนั้นจึงขอเสนอแนะสำหรับการศึกษาเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันกับการลดปัญหาคอร์รัปชันในอนาคตว่าหากต้องการวัดผลสัมฤทธิ์ของการลดปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม ควรนำหลักในการดำเนินโครงการตามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเป็นกรอบในการดำเนินโครงการของรัฐและนำผลจากการดำเนินโครงการตั้งแต่กระบวนการริเริ่มโครงการการสรรหาผู้ดำเนินโครงการการดำเนินการตามโครงการการส่งมอบโครงการและประสิทธิผลของการใช้งานโครงการตามวัตถุประสงค์แล้วนำมาวัดผลเปรียบเทียบการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับความมีคุณธรรมและความโปร่งใสของผู้ดำเนินโครงการการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการ และใช้ประโยชน์โครงการและความสูญเสียที่เกิดขึ้นในโครงการว่ามีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดีหรือไม่ดีอย่างไร อันจะสามารถวัดผลของการนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาใช้เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจาก ดร.สุชาติ ใจภักดี ที่ปรึกษาในการทำศึกษา ซึ่งเป็นผู้ให้คำแนะนำ คำปรึกษาและให้ความรู้ รวมทั้งเป็นกำลังใจในการศึกษาในครั้งนี้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ยังได้รับคำแนะนำ และความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากคณาจารย์ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอน ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษามาโดยตลอด ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

ขอขอบคุณอาจารย์ประลอง ครูทน้อย ที่กรุณาช่วยเหลือให้คำแนะนำ คำปรึกษาในการวิเคราะห์ข้อมูล ขอขอบคุณพี่ๆ น้องๆ เพื่อนๆ ที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานครทุกท่านที่คอยช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตลอดมา

สุดท้ายขอกราบพระคุณพ่อ คุณแม่ ที่ให้ความช่วยเหลือและกำลังใจแก่ข้าพเจ้าเป็นอย่างดี และคุณค่าและประโยชน์ของรายงานการศึกษานี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่ผู้มีพระคุณทุกท่าน

นายณัฐพนธ์ ภูประภาพรรณ

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ค
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	ช
บทที่ ๑	
บทนำ	๑
สภาพทั่วไปและเหตุผล	๑
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
ขอบเขตของการศึกษา	๓
นิยามศัพท์เฉพาะ	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	๔
แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน	๕
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล	๕
ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน	๘
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๑๓
วิธีการศึกษา	๑๖
แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	
เครื่องมือและวิธีการที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล	๑๘
วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผลข้อมูล	๑๘
ผลการศึกษา	๑๘
สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	๑๖
สรุปผลการศึกษา	
ข้อเสนอแนะ	๑๙
บรรณานุกรม	
ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### สภาพทั่วไปและเหตุผล

คอร์ปชั่นเป็นปัญหาที่สำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆด้าน แม้ว่ารัฐบาลหลายรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการปราบปรามและป้องกันการทุจริตคอร์ปชั่นออกมาเป็นนโยบายในการบริหารประเทศ แต่อย่างไรก็ตามยังคง ได้รับรู้ข่าวคราวการทุจริตคอร์ปชั่นในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆออกมอย่างต่อเนื่อง จากประวัติศาสตร์การเมืองที่ผ่านมาพบว่าการทำรัฐประหารในสองครั้งล่าสุดที่ผ่านมาในปี พ.ศ.๒๕๓๔ และ พ.ศ.๒๕๔๙ ปัญหาทุจริตคอร์ปชั่นจากการใช้อำนาจและแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมือง เป็นสาเหตุที่ถูกนำมากล่าวอ้างอยู่ในการรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐบาล การทุจริตคอร์ปชั่นไม่ได้เกิดแค่ในวงราชการและการเมืองเท่านั้น แม้แต่ภาคเอกชนเองก็ยังพบเห็นข่าวการทุจริตคอร์ปชั่นอยู่บ่อยครั้งเช่นกัน ในด้านการคอร์ปชั่นในภาคเอกชนพบว่า มีการตกแต่งบัญชีเพื่อแสดงตัวเลขว่ามีกำไรองค์กรต่างๆเมื่อได้กำไรจะจ่ายเงินปันผลหมด ในปีต่อมาบริษัทขาดทุนอาจล้มละลายได้ มีการจ่ายเงินเดือนและให้โบนัสสูงๆ แก่ผู้บริหารระดับสูง มีการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพทำให้บริษัทขาดทุน บางบริษัทจดทะเบียนลงทุน ต่ำล้มละลายได้ง่ายต้องขอความช่วยเหลือจากรัฐ ให้นำเงินภาษีของประชาชนมาค้ำ จนช่วยเหลือบางบริษัทจ่ายโบนัสแก่ผู้บริหารและพนักงานต่างๆที่บริหารขาดทุน เป็นต้น (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๓๙)

ส่วนหนึ่งของ ปัญหาการคอร์ปชั่น ที่เกิดในประเทศไทย เกิดจากการที่กลุ่มผู้นำในสังคม เป็นผู้ถืออำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ประชาชนไม่มีโอกาสและไม่ให้ความสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มผู้นำ ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเป็นผลจากการที่สังคมไทยถูกปลูกฝังมาโดยระบบอุปถัมภ์ที่ผู้อยู่ในความอุปถัมภ์ต้องเป็นผู้ให้ผลประโยชน์ต่อผู้อุปถัมภ์ ไม่ว่าจะเป็นการให้แรงงาน การให้ในรูปของส่วยหรือสิ่งของใดๆ สังคมไทยจึงถูกปลูกฝังให้ประชาชนเป็นฝ่ายเชื่อฟังและปฏิบัติตาม โดยจะเห็นได้ชัดเจนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ.๒๔๗๕ ในยุคของจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อของรัฐให้ประชาชนเชื่อและปฏิบัติตามผู้นำเพื่อการพัฒนาชาติให้เจริญทัดเทียมนานาอารยประเทศ นั่นอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สังคมไทยขาดการตรวจสอบการปฏิบัติของผู้มีอำนาจ การตรวจสอบโดยหน่วยงานภาครัฐในยุคแรกเริ่ม (ป.ป.ป.) ก็ขาดความเป็นกลางเพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกำกับของรัฐ ในยุคต่อมา ภายหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐ จึงมีการตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจ (ป.ป.ช.) ก็ทำให้เกิดการพัฒนาในส่วนของการตรวจสอบมากยิ่งขึ้นแต่ก็ยังไม่สามารถจัดปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้มีอำนาจที่ยังคงแสวงหา ผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง แทนที่จะมุ่งเน้นในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพในการพัฒนาบุคลากร หน่วยงาน และประเทศชาติ อันส่งผลให้การพัฒนาประเทศไทยยังคงขาดแรงผลักดันที่แข็งแกร่งเพียงพอที่จะทำให้ประเทศไทยพัฒนาขึ้นมาเทียบเคียงประเทศที่พัฒนาแล้วในโลก (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ๒๕๔๐)

ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งของประเทศไทย ในปี ๒๕๔๐ และเกิดวิกฤติเศรษฐกิจแฮมเบอร์เกอร์ที่สหรัฐอเมริกาในปี ๒๕๕๑ อันมีสาเหตุสำคัญมาจากความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน

ทั้งในภาครัฐและเอกชน นั่นคือ การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรในหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองและสิ่งแวดล้อม จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศปี ๒๕๔๐ ทำให้สังคมไทยตื่นตัวในเรื่องธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น โดยได้ยกเรื่อง “ความโปร่งใส” มาเป็นส่วนหนึ่งในแนวทางการบริหารจัดการประเทศ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๗ ซึ่งได้ระบุเรื่องการสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการ สำนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๓๙)

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดเรื่อง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไว้ใน หมวด ๑ มาตรา ๖ ดังนี้ มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ได้แก่ ๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ ๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดสากลที่ได้นำมาใช้ในสังคมไทย โดยมีความหมายรวมถึงระบบโครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน เนื่องจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันตั้งอยู่บนพื้นฐานความถูกต้อง ติงาม และมั่นคง ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาย่างต่อเนื่อง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นแนวคิดทฤษฎีเสรีนิยมที่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัจจุบัน ถึงแม้จะมีการนำแนวความคิดมาสู่การปฏิบัติแต่ก็มีความจำเป็นต้องอาศัยนวัตกรรมทางการบริหารที่เอื้ออาทร เพื่อประคับประคองการถือปฏิบัติให้บรรลุสู่เป้าหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๖)

ในปัจจุบันการนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาใช้ เพื่อบริหารจัดการภายในองค์กรหรือหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชนสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏนั้นผู้รับผิดชอบการนำนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการมาสู่การปฏิบัติยังขาดการดำเนินงานในเรื่องนี้อย่างจริงจังต่อเนื่อง และเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ในบางกรณียังมีการละเว้นปฏิบัติหรือเลือกปฏิบัติ อาจเป็นด้วยเหตุข้อจำกัดของปัจจัยแวดล้อมหรือข้ออ้างอรรถประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้อง และความจำเป็นต้องแก้ปัญหเฉพาะหน้าในแต่ละสถานการณ์ จึงเกิดเป็นพฤติกรรมที่บกพร่องและเบี่ยงเบนในการบริหารจัดการที่ไม่สอดคล้องและรองรับตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการที่ดี ทำให้ยังคงพบเห็นข่าวทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในปัจจุบันโดยเฉพาะข่าวการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองในโครงการต่างของรัฐ

ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๕ ถึงปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากคะแนนเต็มร้อยละพบว่า ประเทศไทยมีระดับคะแนนความโปร่งใสน้อยมาก และผลการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี ๒๕๕๕ ประเทศไทยได้คะแนน ๓๗ คะแนนจากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน อยู่อันดับที่ ๘๘ จาก ๑๗๖ ประเทศทั่วโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้คะแนน ๓๕ คะแนนจากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน อยู่อันดับที่ ๑๐๒ จาก ๑๗๗ ประเทศทั่วโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้คะแนน ๓๘ คะแนนจากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน อยู่อันดับ

ที่ ๘๕ จาก ๑๗๗ ประเทศทั่วโลก และปี พ.ศ.๒๕๕๘ ได้คะแนน ๓๘ คะแนนจากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน อยู่อันดับที่ ๗๖ จาก ๑๖๘ ประเทศทั่วโลก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีปัญหาคอร์รัปชันอยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาการคอร์รัปชันในแวดวงนักการเมืองที่มักส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือของประเทศในสายตาของนานาชาติเป็นอย่างมาก (มูลนิธิธรรมาภิบาลเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, ๒๕๕๙)

ดังนั้นผู้จัดทำรายงานจึงทำการศึกษาโดยตั้งสมมติฐานในกรณีที่ทำก้นำแนวทางป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาประยุกต์ใช้กับการควบคุมการดำเนินโครงการของรัฐแล้ว จะส่งผลให้บรรเทาการทุจริตคอร์รัปชันลงได้มากน้อยเพียงใด โดยทำการศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในโครงการของรัฐโดยเฉพาะศึกษาระณีป้องกันภัยคุกคามด้าน ที่มีผลพิสูจน์อย่างชัดเจนว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีรูปแบบการทุจริตในลักษณะเช่นไร และหาแนวทางป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้แนวทางป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมต่อไป

### ประเด็นการศึกษา

ศึกษาปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดในประเทศไทยโดยเฉพาะประเด็นที่เกิดปัญหาคอร์รัปชันอันเนื่องมาจากนักการเมือง โดยศึกษาระณีป้องกันภัยคุกคามด้าน

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อศึกษารูปแบบการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในกรณีศึกษา: ป้องกันภัยคุกคามของภาครัฐ
๒. เพื่อหาแนวทางการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจากกรณีศึกษา: ป้องกันภัยคุกคาม

### ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดในประเทศไทยโดยเฉพาะประเด็นที่เกิดปัญหาคอร์รัปชันอันเนื่องมาจากนักการเมือง โดยศึกษาระณีป้องกันภัยคุกคามด้านเป็นตัวแบบในการนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีหลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการศึกษา ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

### นิยามคำศัพท์เฉพาะ

๑. การทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง การทุจริตโดยใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่อำนาจและอิทธิพลที่ตนมีอยู่เพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น รวมถึงการเลือกที่รักมักที่ชัง การเห็นแก่ญาติพี่น้อง กินสินบนฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้ระบบอุปถัมภ์ และความไม่เป็นธรรมอื่นๆ ที่ข้าราชการหรือบุคคลใดใช้เป็นเครื่องมือในการลิดรอนความเป็นธรรม และและความถูกต้องตามกฎหมายและสังคม

๒. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน ซึ่งมีแนวทางการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งรัฐและเอกชน ดังนี้

๑) **หลักนิติธรรม** คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

๒) **หลักคุณธรรม** คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

๓) **หลักความโปร่งใส** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

๔) **หลักความมีส่วนร่วม** คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และขจัดกีดกันการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

๕) **หลักความรับผิดชอบ** ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันทุกที่

๖) **หลักความคุ้มค่า** ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

### สมมติฐานของการศึกษา

ในการดำเนินโครงการของรัฐจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ศึกษากรณีบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ซึ่งเป็นโครงการที่รับรู้กันทั่วไปจากผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคำพิพากษาของศาลอาญาว่า เป็นโครงการที่มีการทุจริตคอร์รัปชันโดยนักการเมืองอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศเป็นเงินจำนวนมหาศาล ซึ่งหากในโครงการนี้มีการนำแนวทางการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเป็นหลักในการบริหารและควบคุมโครงการจะทำให้ลดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง และบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ในระดับที่จะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่รัฐน้อยลงจนถึงระดับที่ไม่สามารถระทำการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการได้หรือไม่

### ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา

๑. สารสนเทศที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ในการลดปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทย

๒. แนวทางการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่ได้จากการศึกษา จะเป็นประโยชน์ต่อป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถนำแนวทางที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เป็นการพัฒนาสังคมและประเทศชาติโดยรวมต่อไป

## บทที่ ๒

### แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา แนวทางการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ศึกษากรณี: บ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน
๒. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
๓. ข้อมูลเกี่ยวกับ “โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน”
๔. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

##### ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน

คำว่า “ทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” (Corruption) ในภาษาอังกฤษเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก ดังจะเห็นได้จากความหมายตามพจนานุกรมและทัศนะของนักวิชาการต่างๆ ซึ่งให้คำจำกัดความของคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” คล้ายคลึงกัน คือ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นและการกระทำเช่นนี้เป็นที่เสียหายแก่สาธารณชนหรือส่วนได้เสียของประชาชน สำหรับคำในภาษาไทยที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “คอร์รัปชัน” มากที่สุดน่าจะ ได้แก่คำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” ซึ่งตรงกับที่คำทั่วไปในปัจจุบันนี้เรียกการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นคอร์รัปชันอย่างทับศัพท์เสียส่วนมากซึ่งหากมองจากคำภาษาไทยสามารถมองได้สองมิติคือ มิติแรก “ฉ้อราษฎร์” เป็นเรื่องของ การกระทำต่อประชาชนไม่ว่าจะเป็นการรับสินบนริดไถค่าน้ำร้อนน้ำชาหรือพูดภาษาไทยง่าย ๆ คือ การเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากประชาชนเพื่อประโยชน์ของตนเองโดยใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ อีกมิติหนึ่งคือ “การบังหลวง” ซึ่งเป็นเรื่องของ การเบียดบังทรัพย์สินของรัฐที่จะใช้ดำเนินการเพื่อสาธารณะมาเป็นของตนเองโดยวิธีการอันมิชอบการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นได้ทั้งโดยพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐเอกชนองค์กรอิสระและองค์กรเอกชนหรืออาจจะเรียกได้ว่าแทบทุกวงการล้วนมีระบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ทั้งสิ้นเพียงแต่บางองค์กรหรือหน่วยงานอาจมีกลไกการป้องกันที่ดีการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็จะมีน้อยหรือถูกขับออกไปบางองค์กรหรือหน่วยงานที่ขาดกลไกป้องกันที่ดีระบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็จะแทรกซึมและค่อยๆ เติบโตจนสามารถกลืนกินวงการนั้นภายในเวลาไม่นาน ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า ทุจริตคอร์รัปชันไว้หลายทรรศนะ ดังนี้

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์ (๒๕๓๗) ได้ให้ความหมายคำว่า การคอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ตำแหน่ง ชื่อเสียงเกียรติยศ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม โดยวิธีทางที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานทางศีลธรรม อาจารย์รวมถึงพฤติกรรมเบี่ยงเบนของผู้มีตำแหน่งในราชการ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์เข้าตนและพรรคพวก ทั้งในด้านสังคม ด้านการเงิน ด้านตำแหน่ง

ปีดิเทพ อยู่ยั้งยง (๒๕๔๖) ให้ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” นั้นนิยามอาจตีความได้อย่างกว้างขวางมาเช่นการทุจริตการฉ้อโกงการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น โดยแต่ละความหมายล้วนให้ความหมายในเชิงแง่ลบทั้งสิ้น ส่วนสาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันนี้อาจเกิดจากหลายสาเหตุหลายปัจจัยด้วยกันเช่นความยากจนของข้าราชการชั้นผู้น้อยการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflicts of

interest) การทุจริตโดยนโยบาย (corruption by public policy) เป็นต้น เคยมีผู้รวบรวมรวมสาเหตุของการคอร์รัปชันไว้มากมายดังจากหนังสือ G.E.Caiden, “what really is Public Maladministration” Public Administration Really Review ซึ่งได้แปลโดย ดิน ปรัชญพฤทธิแห่งคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งได้วางหลักการว่าคอร์รัปชันคือ”พยาธิของระบบราชการ” (common bureau pathologies) กล่าวคือ เป็นสิ่งที่แทรกแซงกีดกันระบบราชการ

สังคีต พิริยะรังสรรค์และสถาพร เรืองธรรม (๒๕๔๗) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองและการคอร์รัปชัน ว่าสิ่งที่นักวิชาการทั่วโลกถกเถียงกันมาช้านานในเรื่องการคอร์รัปชันก็คือ อะไรเป็นสาเหตุที่มาของการคอร์รัปชันของนักการเมือง และพวกเขาทำด้วยวิธีการอย่างไร

ในระยะหลังนี้ นักวิชาการนิยมอธิบายสาเหตุของการคอร์รัปชันจากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ และหนึ่งในเครื่องมือที่นักการเมืองในประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการเมืองล้ำหลัง มักเอามาใช้เพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของพวกเขา ก็คือ การใช้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบส่วนตัว แต่กลับสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติสูงมาก แม้ว่าระบบแบบนี้จะเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม การเมืองที่เป็นแบบโบราณ และล้ำหลังกว่าการเปลี่ยนแปลงและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมค่อนข้างมากก็ตาม ระบบอุปถัมภ์ที่เป็นเหตุให้นักการเมืองสามารถคอร์รัปชันได้มาก เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแต่งตั้ง โยกย้ายตำแหน่งในระบบราชการแลรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิด ของนักการเมือง ให้ไปเป็น คณะกรรมการและอนุกรรมการต่างๆในองค์กรของรัฐระบบอุปถัมภ์ที่แทรกซึมอยู่ทั่วไปในโครงสร้างของระบบราชการมักทำให้การวินิจฉัยปัญหาต่างๆของคณะกรรมการของรัฐที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐบาลขาดความเป็นอิสระความเป็นกลางและง่ายต่อการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่กำลังมีอำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจที่ขาดความเป็นประชาธิปไตยและความน่าเชื่อถือ Rose-Ackerman (๑๙๙๗) มองว่ารัฐบาลที่บริหารประเทศโดยไม่ฟังเสียงของประชาชนมักจะใช้กาคอร์รัปชันเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจโดยการแจกจ่ายผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้องในขณะที่ Gillespie&Okruhik (๒๐๐๐) เห็นว่านักการเมืองมักจะใช้การคอร์รัปชันเป็นเครื่องมือในการซื้อความภักดีทางการเมือง

สังคีต พิริยะรังสรรค์ (๒๕๔๘) ได้กล่าวถึง ลักษณะของการเมืองที่เปิดโอกาสให้มีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองโดยศึกษานับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ๒๔๗๕ ช่วงที่นักการเมืองหรือผู้บริหารประเทศจะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะประกอบด้วยปัจจัยที่เหมือนกันดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก รัฐบาลต้องมึนโยบายส่งเสริมการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจให้มากเป็นพิเศษหรือถ้าอยู่ในช่วงที่เรียกว่าเศรษฐกิจขาขึ้นก็จะมีโอกาสมากโดยเฉพาะหากรัฐมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หรือมีการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐขนาดมหึมาในโครงการสร้างถนน เขื่อนหรือสนามบินฯลฯเป็นโอกาสที่ทำให้เกิดการทุจริตขนาดใหญ่ได้ง่าย

ประการที่สอง นโยบายการปฏิรูประบบราชการสามารถทำให้นักการเมืองผู้มีอำนาจจัดวางตัวบุคคลที่ตนไว้วางใจในตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมต่างๆได้ใหม่หมดรวมทั้งยังมีการโยกย้ายหน่วยงานสำคัญและงบประมาณบางส่วนมาดูแลเองโดยตรง ตัวอย่างเช่น การที่นักเมืองเข้าควบคุมกลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรงคือสภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและสำนักงบประมาณโดยที่หน่วยงานเหล่านี้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกฯ

ทำให้สามารถโยกงบประมาณมาเป็นงบกลางของสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอยู่ภายใต้การตัดสินใจของตนเอง

ประการที่สาม จะคอร์รัปชันได้มากนายกรัฐมนตรีน้องมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จไม่ว่าการได้มาซึ่งอำนาจนั้นจะเป็นการได้มาโดยใช้กำลังยึดอำนาจหรือเป็นการได้มาโดยการเอาชนะการเลือกตั้งทำให้กลายเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือพรรคเหนือรัฐบาลและเหนือระบบราชการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ประการที่สี่ การควบคุมระบบการตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อขจัดเสียงที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล ทั้งการใช้อำนาจรัฐจับกุมคุมขังในอดีต หรือใช้วิธีการแทรกแซงองค์กรอิสระทุกองค์กรที่ทาหน้าทีตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ไม่ให้สามารถทำหน้าที่ตามปกติได้คือ ปปช. กกต. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และ สตง. นอกจากนี้ยังใช้ ปปง. และหน่วยงานด้านภาษีเป็นเครื่องมือคุกคามสื่อมวลชนและผู้คิดแตกต่างจากรัฐบาล รวมทั้งให้ยกเลิกการวิทยุและทีวีที่ผู้จัดรายการมีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลด้วย

### รูปแบบการคอร์รัปชัน

เมื่อพิจารณาลักษณะของคอร์รัปชัน (นวนล้อย ตริรัตน์, ๒๕๔๗) ที่พบในประเทศไทย สามารถสรุปได้เป็น ๓ รูปแบบที่สำคัญ คือ

๑) การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ เพื่อลดต้นทุนกรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้ตั้งแต่เรื่องที่มีระดับความรุนแรงต่ำ เช่น การจ่ายสินบนให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎจราจร ไปจนถึงเรื่องที่มีความรุนแรงสูง เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่างๆ

๒) การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ เพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา เงินใต้โต๊ะ เพื่อให้กระบวนการให้บริการมีความรวดเร็วขึ้น หรือลดขั้นตอนการดำเนินการลง ปัญหานี้เกิดขึ้นจากการที่เงินเดือน และผลตอบแทนในระบบราชการต่ำเกินไปจนขาดแรงจูงใจในการทำงาน

๓) การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ ในรูปของสิ่งของและบริการ หรือสิทธิให้แก่เอกชนบางรายโดยไม่เป็นธรรม เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน การประมูล การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น รวมถึงการออกนโยบาย กฎ กติกา เพื่อเอื้อประโยชน์กับเอกชนบางราย หรือการสร้างอำนาจผูกขาดให้กับบางบริษัท

จากรูปแบบการคอร์รัปชันทั้ง ๓ แบบ จะพบว่า นักการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันในรูปแบบที่สามมากที่สุด ซึ่งการคอร์รัปชันในรูปแบบที่ ๓ นี้ เป็นรูปแบบการคอร์รัปชันที่เรียกว่า คอร์รัปชันเชิงนโยบาย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนค่อนข้างมาก โดยมีเม็ดเงินมูลค่ามหาศาลเป็นการคอร์รัปชันที่มีการดำเนินการอย่างลับซับซ้อนเป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อสร้างอำนาจในการผูกขาดให้กับกลุ่มธุรกิจ โดยใช้โครงสร้างทางอำนาจของรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์กับบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย

ซึ่ง ผาสุก พงศ์ไพจิตร (๒๕๔๐) ได้อธิบายความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนว่า คือการทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี ๒ สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน คือ ตำแหน่งสาธารณะ (รัฐมนตรี อธิบดี) และตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีความโน้มเอียงจะใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือแสวงหาผลประโยชน์แก่กลุ่มพวกพ้องทั้งทางตรง

และทางอ้อม โดยลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนแม้จะไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยตรง แต่ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันอย่างหนึ่ง ซึ่งรู้จักกันทั่วไปว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

กมล กมลตระกูล (๒๕๕๑) เชื่อในการเมืองเก่าคือ นักเลือกตั้ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถใช้เงินซื้อเสียงเพื่อก้าวสู่อำนาจมาตัดกตวงผลประโยชน์จากงบประมาณของรัฐเมื่อกระบวนการในการได้รับการเลือกตั้งมาไม่บริสุทธิ์และใช้เงินเป็นหลัก บวกกับการที่รัฐธรรมนูญ (การเมืองเก่า) ที่กำหนดว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. ดังนั้น การแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงที่มีงบประมาณมากเพื่อถอนทุน จึงกลายเป็นโศกนาฏกรรมน้ำเน่าของการเมืองเก่าที่ฉายซ้ำครั้งแล้วครั้งเล่าการคอร์รัปชันได้วิวัฒนาการจาก การรับเงินใต้โต๊ะ รับเงินค่าคอมมิชชั่นของโครงการมาเป็นการคอร์รัปชันทางนโยบายในโครงการขนาดใหญ่ การลือคสเปคให้กับกลุ่มธุรกิจหรือเครือข่ายหรือครอบครัว หรือการแก้ไขกฎหมายเพื่อยังประโยชน์ให้กับธุรกิจของตน หรือเพื่อเข้าไปเขมือบซ้ำแล้วซ้ำเล่าจนมีแต่หนี้สิน เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจที่ห่างกันราวฟ้ากับดิน

ส่วน รูปแบบของการคอร์รัปชัน การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยนั้น สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2548) ได้นำเสนอไว้ว่ามี ๑๕ ลักษณะ ดังนี้ คือ

๑. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างความขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ตาล

๒. การฉกฉวยทรัพยากรของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เครพโตเครซี (Kleptocracy)

๓. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้รับผลประโยชน์ส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม

๔. การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นของตัวเอง)

๕. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังและให้การเท็จ

๖. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง

๗. การใช้อิทธิพลทางการค้า แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน จากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า

๘. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐ เพื่อไปหาผลประโยชน์ทางการเมือง

๙. ไม่กระทำการตามหน้าที่ แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การฮั้วประมูล

๑๐. การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ

๑๑. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขัญมูลค่าสูงและสินบนมูลค่าสูง

๑๒. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชานิยม

๑๓. ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด

๑๔. ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียง และการทุจริตด้วยวิธีต่าง ๆ

๑๕. การบริจาคมเพื่อช่วยเหลือการณรงคที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจาคมให้แก่กการเมืองและพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลนี้จะกล่าวถึงแนวคิด “governance” เป็นลำดับแรกในเบื้องต้นก่อนที่จะกล่าวถึงแนวคิด “good governance” หรือธรรมาภิบาล แนวคิดเรื่อง “governance” ได้ปรากฏมา

ตั้งแต่อารยธรรมการปกครองของกรีกสมัยโบราณมาจากรากศัพท์ของคำว่า “kubernan” ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อ Plato ซึ่งก็คือระบบการปกครอง(system of governing) คำว่า gubernare ซึ่งหมายถึง “rule making or steering” การกำหนดหรือการถือหางเสือในการปกครองแต่เดิมในภาษาอังกฤษคำนี้หมายถึงรัฐบาลในเชิงนามธรรมซึ่งก็คือ การจัดการปกครอง

### ความหมายของ “Governance”

Jon Pierre (๒๐๐๒) ได้กล่าวว่า Governance คือการปกครองการบริหารภาครัฐและนโยบายสาธารณะที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อตรวจสอบต่อสาธารณะปัจจุบันทั้งในด้านการศึกษาและวิชาชีพทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่า “Governance” หรือการจัดการปกครองเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐกรอบแนวคิด Governance เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชนความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยความสมัครใจและความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาสังคมแนวคิด Governance ได้มีการศึกษากว้างขวางขึ้นและคำนี้ก็ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในวงการและองค์กรเครือข่ายธนาคารโลกโดยในระยะแรกๆธนาคารโลกกำหนดความหมายตามกรอบแนวคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตธนาคารโลกที่ว่าด้วย Governance and Development ดังนั้นคำว่า Governance จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึงการกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารทรัพยากรทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาในระยะแรกเริ่มธนาคารโลกได้พยายามอธิบายความหมายของ Governance ว่าครอบคลุมถึงความหมาย ๓ ลักษณะคือ

๑. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง
๒. กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ
๓. ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบัน Governance ยังหมายถึงลักษณะที่สำคัญในการปกครองประเทศการบริหารงานภาครัฐภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมการให้ความสำคัญกับประชาชนและแนวความคิดเรื่องของการเป็นพลเมืองชุมชนและประชาสังคมการปกครองหรือการอภิบาลมีความหมายครอบคลุมอย่างน้อย ๖ ลักษณะโดยสรุปได้ดังนี้

๑. การลดบทบาทของรัฐลงโดยการใช้กลไกด้านการตลาดและกิจการตลาดเพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทให้บริการสาธารณะแทนหน่วยงานของภาครัฐเนื่องจากหน่วยงานของภาครัฐมีขนาดเล็กเพราะถูกแปรรูปให้เอกชนและถูกตัดงบประมาณไป
๒. ระบบกำกับดูแลและควบคุมองค์กรบทบาทของ Governance ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะการดำเนินธุรกิจของบริษัทโดยตรงเท่านั้นแต่ยังหมายถึงการกำหนดทิศทางให้กับองค์กรและดูแลควบคุมการจัดการของฝ่ายบริหารให้ถูกต้องเรียบร้อยตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้บริษัททุกแห่งจำเป็นต้องมีการบริหารไปพร้อมๆกันในหลักการ ๓ ประการคือการเปิดเผยข้อมูลมีความซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองโดยสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุมีผล

๓. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยมีความหมายสองประการ ดังนี้

๓.๑ การนำเอาวิธีการบริหารงานเอกชนมาใช้กับหน่วยงานโดยเน้นการเป็นนักบริหารมืออาชีพที่มีการตั้งมาตรฐานและการวัดผลการปฏิบัติงานการบริหารงานโดยมุ่งที่ผลสำเร็จของงานที่มีความคุ้มค่าเงินและให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการ

๓.๒ การนำระบบการจูงใจหรือการส่งเสริมการทำงานอย่างเอกชนมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่นการแข่งขันตามกลไกการตลาดการกระจายงานให้เอกชนรับช่วงไปดำเนินการและค่อยๆเปิดเสรีตามกลไกตลาดโดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีทางเลือกมากขึ้น

๔. การจัดการที่ดีการปกครองที่ดีโดยเป็นความหมายที่กำหนดโดยธนาคารโลกซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารประเทศโดยเป็นธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระมีกรอบของกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับสัญญาต่างๆ ได้บริหารงานด้วยความรับผิดชอบมีการตรวจสอบจากสาธารณะมีผู้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายที่มีความรับผิดชอบรัฐบาลทุกระดับเคารพกฎหมายและสิทธิมนุษยชนมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสถาบันหลากหลายและมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

๕. การบริหารที่เป็นผลของปฏิสัมพันธ์ของสังคมและการเมืองในการปกครองเป็นการชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการปกครองโดยรัฐบาลกลางถ้าเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวเนื่องจากในแต่ละนโยบายประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากมายความอิสระของตัวแสดงทางสังคมการเมืองการบริหารเหล่านี้มีเป้าหมายร่วมกันแต่โดยที่ขอบเขตของภาครัฐเอกชนองค์กรอิสระไม่ชัดเจนและมีการแทรกแซงในการทำงานและการควบคุมดังนั้นการปกครองที่ดีจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคมการเมืองและการบริหารรวมทั้ง การสร้างภาคีหรือเจรจาตกลงร่วมกันให้เกิดผลดี

๖. การจัดการภายในระบบภายในองค์กรกล่าวคือองค์กรต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากรเช่นเงิน ข้อมูลความชำนาญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สามารถควบคุมผลลัพธ์ได้อย่างเต็มที่โดยการจัดตั้งองค์กรเครือข่ายเพื่อสนับสนุนความสำเร็จขององค์กร

### ความหมายของธรรมาภิบาล

ความหมายของธรรมาภิบาล (Good governance) ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้ ธรรมาภิบาลหมายถึงการปกครองที่มีหลักการความรับผิดชอบต่อบริการตรวจสอบสาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือความเป็นธรรมความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำหรับธนาคารโลกเสนอว่าธรรมาภิบาลหมายถึงการบริหารประเทศที่มีนโยบายที่เป็นไปอย่างเปิดเผยและสามารถเกิดความสำเร็จได้กลไกการบริหารของรัฐบาลมีความน่าเชื่อถือมีประชาสังคมที่เข้มแข็งมีส่วนร่วมในกิจการของภาครัฐและทุกนโยบายอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายของการปกครองการบริหารภาครัฐการพัฒนาเศรษฐกิจให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะ โดยสรุปแนวคิดธรรมาภิบาลจะครอบคลุม ๕ แนวคิดที่สำคัญคือ

๑. การมีระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการจัดการที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคง

๒. การมีประสิทธิผลในการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ

๓. การมีความชอบธรรมทางการเมืองภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม

๔. การมีประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ

๕. การมีความร่วมมือของภาครัฐกับภาคประชาคม

ธรรมาภิบาล ( Good Governance) เป็นหลักการปกครองการบริหารจัดการการควบคุมดูแลกิจการต่างๆให้เป็นไปในครรลองธรรมนอกจากนี้ยังเป็นการบริหารจัดการที่ดีซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชนธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้างกล่าวคือหาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้นแต่รวมถึงศีลธรรมคุณธรรมจริยธรรมและความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวงซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติอาทิความโปร่งใสตรวจสอบได้การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น

ในบทความของกลุ่มพัฒนาการบริหารสำนักงานอัยการสูงสุดเรื่อง “การพัฒนาธรรมาภิบาลในสำนักงานอัยการสูงสุดตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล” การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล(Good Government) เป็นแนวคิดสากลที่ได้นำมาใช้ในสังคมไทยโดยมีความหมายรวมถึงระบบโครงสร้างกระบวนการต่างๆที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่างๆของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขโดยกำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีคือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคมไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง

อานันท์ ปันยารชุน ได้กล่าวถึง Good Governance ไว้ว่า Good Governance คือผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำการไปในหลายทางมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่องซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ Good Governanceคือสิ่งที่ผ่านมาในระบอบประชาธิปไตยระบบพรรคการเมืองระบบรัฐสภาเราพูดถึงความโปร่งใสความกล้าหาญในการรับผิดชอบการขัดผลประโยชน์กัน อาจพูดอะไรได้หลายอย่างแต่ทั้งหมดถือเป็นเรื่องย่อย แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและองค์การพัฒนาเอกชนในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างแพร่หลายเช่นองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development –OECD) หรือบางครั้งเรียกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank- ADB) โดยเสนอแนวคิดว่าลักษณะที่สำคัญของการสร้างสถาบันของการปกครองหรือการอภิบาลและความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐและเอกชนซึ่งจะเน้นเรื่องของพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

หลักธรรมาภิบาลหรือแนวทางในการจัดการปกครองที่ดีสำหรับสังคมแบบเสรีประชาธิปไตย สรุปรูปจากข้อคิดเห็นของประเทศในกลุ่ม OECD ได้ดังนี้

๑. การมีความชอบธรรมทางการเมืองตามกรอบของกฎหมายและการมีความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบสาธารณะ
๒. ความมีอิสระของประชาชนในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง
๓. การมีระบบตุลาการที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ
๔. การมีระบบราชการที่มีความรับผิดชอบรับการตรวจสอบต่อสาธารณะ
๕. การมีเสรีภาพของประชาชนทางการแสดงออกและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสังคม
๖. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐ
๗. การมีความร่วมมือกับองค์การประชาคม

ส่วน สังคีต พิริยะรังสรรค์ และสถาพร เรืองธรรม (๒๕๔๗) ได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลว่า เป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องและเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานของการบริหารและการจัดการที่ดีตามหลักการทั่วไปดังนี้

๑. หลักนิติธรรมคือการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ และต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรมเป็นที่ยอมรับของประชาชน
๒. หลักคุณธรรมคือ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามต้องปฏิบัติงานกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีความเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ
๓. หลักความโปร่งใสคือ ต้องเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ทราบและสามารถตรวจสอบได้
๔. หลักการมีส่วนร่วมคือ การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ
๕. หลักความรับผิดชอบต่อสังคมคือ การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการการกระทำความผิดหรือรั้นในการแก้ปัญหา และความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมรวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง
๖. หลักความคุ้มค่าคือ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมการดำเนินงานต้องให้เกิดความคุ้มค่าการบริหารจัดการและการใช้วัสดุอุปกรณ์ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ซึ่งแนวความคิดการจัดการภาครัฐในปัจจุบันให้ความสำคัญกับแนวคิดธรรมาภิบาลกล่าวคือ หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมการให้ความสำคัญกับประชาชนและแนวความคิดเรื่องของการเป็นพลเมืองชุมชนและประชาสังคมตั้งการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนและการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยการให้คุณค่าในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน ทำให้บทบาทหน้าที่ของภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปจากผู้ปฏิบัติเป็นผู้สนับสนุนการกับติดตามผลทำให้กระบวนการหลาย ๆ ด้านขององค์กรภาครัฐต้องปรับบทบาทหน้าที่ รวมทั้งการทบทวนถึงแนวทางการพัฒนาการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและการตระหนักว่าการมีความรับผิดชอบต่อบริการตรวจสอบสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญ

นอกจากนี้ ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลายด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพอันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเช่นองค์กรที่โปร่งใсы่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทราฐกิจรัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชนตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศเป็นต้น (ยุค ศรีอารยะ, ๒๕๔๖)

เป็นที่น่าสังเกตว่าบุคคลองค์กรและสถาบันจำนวนมากในสังคมยังมีมุมมองต่อเรื่องธรรมาภิบาลว่าเป็นเรื่องของการต่อต้านการคอร์รัปชันเป็นหลักและการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ก็ถูกเข้าใจว่าเป็นเรื่องของการติดตามตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการประจำพูดอีกอย่างหนึ่งก็คือหลักธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้ด้วยเหตุผลและความเชื่อว่าจะสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ดังนั้นการที่สังคมไทยถูกปลุกฝังอย่างเข้มข้นและต่อเนื่องจนเกิดฉันทามติร่วมกันว่าธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่ทรงพลังภาพที่สุดในการใช้เพื่อทำลายล้างการคอร์รัปชันให้หมดสิ้นไป จึงมีผลทำให้แนวคิดนี้ถูกนำมาใช้โดยหวังผลหลักเพียงแค่การป้องกันและ

ปราบปรามการคอร์รัปชันเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วธรรมาภิบาลถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่กว้างขวางมากกว่าเรื่องของการควบคุมการคอร์รัปชันแต่เพียงอย่างเดียวตามที่สังคมไทยเข้าใจกัน

โดยสรุป ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการกระบวนการและเป้าหมายซึ่งนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐแล้วจะเกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือความเป็นธรรมความถูกต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ยุคศรีอารยะ, ๒๕๔๖)

### ข้อมูลเกี่ยวกับ“โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน”

โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านนี้อาจถือได้ว่าเป็นโครงการที่ใหญ่ที่สุดที่เคยก่อสร้างขึ้นในประเทศไทยและใหญ่ที่สุดในทวีปเอเชียโดยเมื่อก่อสร้างในระยะแรกแล้วเสร็จจะสามารถบำบัดได้ในอัตราวันละ ๕๒๕,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวันทั้งนี้เมื่อโครงการดำเนินจนถึงระยะสุดท้ายจะสามารถบำบัดได้ถึง ๑,๗๘๕,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวันคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๘ ให้ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ๒ ฟังโดยฝั่งตะวันตกให้ก่อสร้างที่ ต.บางปลากรดส่วนฝั่งตะวันออกให้ก่อสร้างที่ ต.บางปูใหม่ในวงเงินลงทุน ๑๓,๖๑๒ ล้านบาทต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขโดยมีการเสนอให้ยุบรวมระบบบำบัดน้ำเสียจาก ๒ ฟังให้เหลือเพียงฝั่งตะวันออกฝั่งเดียวโดยอ้างว่าเพื่อเป็นการประหยัดการลงทุนเกี่ยวกับค่าที่ดินและจ่ายต่อการบำรุงรักษาประหยัดค่าใช้จ่ายและมีความคุ้มค่าทางด้านเศรษฐศาสตร์ตลอดจนได้มีการเสนอให้ใช้ที่ดินบริเวณ ต.คลองด่านซึ่งเดิมได้ให้กรมโยธาธิการก่อสร้างฝั่งตะวันตกและกรมโรงงานอุตสาหกรรมก่อสร้างในฝั่งตะวันออกหลังมีมติใหม่ออกมาได้มีการแต่งตั้งให้กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ก่อสร้างเพียงฝ่ายเดียวโดยให้ประสานแผนงานกับกรมโยธาธิการและกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อให้เป็นระบบที่ประหยัดที่สุดเดิมที่ดินตั้งอยู่ หมู่ ๑๑ ต.คลองด่านด้านทิศใต้ถนนสุขุมวิทบริเวณหลักกิโลเมตรที่ ๕๘ พื้นที่เป็นดินเลนเป็นที่ลุ่มชุ่มน้ำน้ำทะเลท่วมถึงไบเออกลาร์ที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่มีผู้ถือครองเป็นไบ สค. ๑ กว่า ๙๐% ที่เหลือเป็นไบ น.ส. ๓ การใช้ประโยชน์ที่ดินชาวบ้านใช้ปลูกไม้โกงกางและไม้แสมที่ขึ้นเองโดยธรรมชาติและส่วนหนึ่งขุดบ่อเลี้ยงกุ้งธรรมชาติไม่มีบ้านเรือนราษฎรปลูกอาศัยในบริเวณพื้นที่มาก่อนจะมีเพียงกระท่อมเล็กๆของชาวบ้านปลูกไผ่เฝ้าบ่อกึ่งอยู่ห่างกันเพียงไม่กี่หลังสภาพพื้นที่เป็นป่าชายเลนติดกับทะเลการจัดซื้อที่ดินสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่คลองด่านมีเงื่อนไขหลายประการคือ

ประการแรกคือ มีการเปลี่ยนที่ก่อสร้างโครงการที่ ต.บางปลากรดกับ ต.บางปูใหม่เป็นที่ ต.คลองด่านทำให้ถูกตั้งข้อสงสัยว่าเข้าทางของกลุ่มธุรกิจการเมืองที่ต้องการขายที่ดินของตนเอง

ประการที่สองคือ ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าชายเลนและเป็นเขตป่าอนุรักษ์จึงไม่สามารถออกโฉนดได้เมื่อกลุ่มบริษัทการค้าผู้รับเหมา(NVPSKG)ซื้อที่ดินเสร็จก็โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่กรมควบคุมมลพิษเพื่อรับเงินค่าที่ดินจำนวน ๑,๙๕๖ ล้านบาท

ประการที่สามคือ ที่ดินมีราคาสูงกว่าปกติเพราะสำนักที่ดินจังหวัดสมุทรปราการประเมินราคาที่ดิน ๑๗ แปลงในราคาไร่ละ ๔๘๐,๐๐๐ บาท แต่กลับมาทำการปันราคาขายในราคาไร่ละ ๑.๐๓ ล้านบาท

ประการที่สี่คือการอนุมัติวงเงินเพื่อจัดซื้อโดยมิชอบโดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเงินจำนวนที่มากกว่าเดิมในการซื้อที่ดินถึงเท่าตัวทั้งๆที่เดิมบอกไว้ว่าเป็นการประหยัดขึ้นในการสร้างทีเดียว

ประเด็นที่ห้าคือ การเลือกผู้รับจ้างเป็นบริษัทรับเหมาของนักการเมืองกันเองจำนวนหลายบริษัท อาทิเช่นบริษัทสีแสงการโยธา(๑๙๗๙) จำกัดบริษัทประยูรวิศว์การช่างจำกัด บริษัทที่มีส่วน

เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ได้แก่ กลุ่มผู้รับเหมา(NVPSKG)โดย N คือบริษัทนอร์ธเวสต์ออร์เตอร์อินเตอร์เนชั่นแนลจำกัด(ของอังกฤษ) ,V คือบริษัทวิจิตรภัณฑ์ก่อสร้างจำกัด, P คือบริษัทประยูรวิศว์การช่างจำกัด , S คือบริษัทสีแสงการโยธา(๑๙๗๙) จำกัด, K คือบริษัทกรุงธนเอ็นยีเนียร์จำกัด, G คือบริษัทเกตเวย์ดีเวลลอปเมนต์จำกัดนอกจากนี้ยังมีบริษัทไทยเรื่ออุตสาหกรรม(คือการรวมตัวกันของบริษัท VSK) บริษัทปาล์มบีชดีเวลลอปเมนต์จำกัด, บริษัทคลองด่านมารีนแอนด์ฟิชเชอร์รี่จำกัดและได้มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องคือกรมควบคุมมลพิษสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมความเชื่อมโยงของกลุ่มนี้ เริ่มจากนายวัฒนาอัครเวมได้ซื้อที่ดินจากประชาชนในราคาไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาทในนามบริษัทเหมืองแร่ลานทองจำกัดจำนวนหนึ่งและได้ขายที่ดินให้บริษัทปาล์มบีชในราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ กว่าบาทและได้กว้านซื้อพื้นที่บริเวณนั้นเพื่อนำไปทำเป็นสนามกอล์ฟจากนั้น บ.ปาล์มบีชได้ขายต่อให้บริษัทคลองด่านในราคาไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ กว่าบาทจากนั้นบริษัทคลองด่านได้ขายต่อให้บริษัทผู้รับเหมา(NVPSKG)ในราคาไร่ละ ๔๐๐,๐๐๐ กว่าบาทและได้ขายต่อให้กับกรมควบคุมมลพิษในที่สุดโดยขายในราคาไร่ละ ๑ ล้านบาทรวมทั้งหมด ๑,๙๐๓ ไร่ซึ่งราคาจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเปลี่ยนมือผู้ถือโฉนดจากราคาไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาทเป็นไร่ละ ๑ ล้านบาททำให้สูญเสียค่าที่ดินไปเป็นจำนวนเงิน ๑,๙๕๖ ล้านบาทจากเดิมค่าที่ดินประเมินเอาไว้ที่ ๙๐๐ ล้านบาทจากนั้นบริษัทไทยเรื่ออุตสาหกรรมเป็นผู้ผลิตท่อบำบัดน้ำเสียซึ่งบริษัทไทยเรื่ออุตสาหกรรมเป็นบริษัท(VSK)รวมตัวกันและบริษัทผู้รับเหมา(NVPSKG) เป็นผู้ดำเนินการสร้างหลังจากเปลี่ยนมติให้ก่อสร้างท่อบำบัดน้ำเสียที่คลองด่านแทนเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มงบประมาณจากเดิม ๑๒,๘๖๖ ล้านบาทเป็น ๒๒,๙๕๕ ล้านบาทโดยงบประมาณที่เพิ่มขึ้นนั้นมาจากค่าก่อสร้างท่อเพื่อรวบรวมน้ำเสียจากฝั่งตะวันตกมาบำบัดที่ฝั่งตะวันออกและเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการวางท่อเพื่อระบายน้ำทิ้งลงในคลองด่านและเพื่อเป็นค่าซื้อที่ดินสำหรับที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างตามสัญญานายวัฒนาอัครเวมรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งให้กรมการบริหารส่วนตำบลคลองด่านออกหนังสือยินยอมให้บริษัทผู้รับเหมาใช้พื้นที่บริเวณตำบลคลองด่านเพื่อนำหนังสือยินยอมนี้มาใช้ประกอบการเบิกจ่ายเงินค่าที่ดินจากกรมควบคุมมลพิษโดยนายยิ่งพันธ์ มนะสิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯฐานะผู้ควบคุมดูแลกรมควบคุมมลพิษมีหนังสือถึงสำนักงานงบประมาณให้อนุมัติการจ่ายเงินงวดค่าที่ดินจำนวน ๑,๙๕๐ ล้านบาทโดยไม่ต้องทำประชาพิจารณ์ นอกจากเรื่องที่ดินและการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขแล้วการเลือกพื้นที่บริเวณ ต.คลองด่านเป็นที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียและท่อต่อระบายน้ำเสียลงในทะเลบริเวณอ่าวคลองด่านก็ก่อให้เกิดปัญหาเช่นกันโดยชาวบ้านรวมตัวกันคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการนี้อย่างต่อเนื่อง โดยมีการยื่นหนังสือร้องเรียนต่อประธานอนุกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎรให้ทำการตรวจสอบการก่อสร้างโครงการนี้ทั้งด้านการใช้พื้นที่ก่อสร้างที่ไม่เหมาะสมและการทุจริตในการจัดซื้อที่ดินกระทั่งวุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและติดตามตรวจสอบโครงการนี้ซึ่งพบประเด็นปัญหาต่าง ๆ คือ

๑. ปัญหาทางด้านกฎหมาย
๒. ปัญหาทางด้านวิศวกรรมและ
๓. ปัญหาสิ่งแวดล้อม จนล่วงมาในปี ๒๕๔๖

รัฐบาลจึงมีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและสอบสวนกรณีการทุจริตในโครงการและได้ใช้เวลาว่างเลยมาหลายปีจนในที่สุด จึงได้มีคำพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในโครงการทั้งความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคดีอาญา ดังนั้นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีมติ ๘ ต่อ ๑ ในเลขคดีดำที่ อม๒/๒๕๕๐ เลขคดีแดงที่ อม๒/๒๕๕๑ ตัดสินจำคุกนาย

วัฒนาอัครเวม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและประธานพรรคเพื่อแผ่นดินเป็นเวลา ๑๐ ปี ในคดีใช้อำนาจข่มขู่เจ้าหน้าที่ที่ดินหรือชักจูงใจให้ร่วมออกโฉนดที่ดิน ๑,๙๐๐ ไร่ที่บึงคลอง สาธารณประโยชน์และที่เขยยะมูลฝอย ซึ่งเป็นที่สงวนหวงห้ามเพื่อนำไปขายให้กรมควบคุมมลพิษ เพื่อ ก่อสร้างโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย ต.คลองด่าน อ.บางบ่อ จ.สมุทรปราการ ตามประมวล กฎหมายอาญามาตรา ๑๔๘, ๑๕๗, ๓๓ และ๘๔ และ พ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๒ นอกจากการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง แล้วนายวัฒนาและพรรคพวกยังถูกฟ้องร้องดำเนินคดีร่วมกันทุจริตในฐานฉ้อโกง ที่ดินและฉ้อโกงกรณีร่วมกันทุจริตจัดซื้อที่ดิน อ.คลองด่าน จ.สมุทรปราการจำนวน ๑,๙๐๐ ไร่มูลค่า กว่า ๑.๘ หมื่นล้านบาท โดยมีกรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น โจทก์ยื่นฟ้อง ๑. กิจการร่วมค้าเอ็นวีพีเอสเคจี ๒. บริษัทวิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง ๓. นายพิษณุชวณะนันท์ กรรมการบริษัทวิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง ๔. บริษัทประยูรวิศว์การช่าง ๕. นายสังวร ลิปตพัลลภ กรรมการ บริษัทประยูรวิศว์การช่าง ๖. บริษัทสีแสงการโยธา (๑๙๗๙) ๗. นายสิโรจน์ วงศ์สิโรจน์กุล กรรมการ บริษัทสีแสงการโยธา ๘. บริษัทกรุงธนเอ็นยีเนียร์ ๙. นายนิพนธ์โกศัยพลกุลกรรมการบริษัทกรุงธนเอ็นยี เนียร์ ๑๐. บริษัทเกตเวย์ดีเวลลอปเม้นท์ ๑๑. นายรอยอิศรา พรชุตานา กรรมการบริษัทเกตเวย์ดีเวลลอปเม้นท์ ๑๒. บริษัทคลองด่านมารีนแอนด์ฟิชเชอรี ๑๓. นายชาติ ชุตานา กรรมการบริษัทคลองด่านมา รีนฯ ๑๔. นายประพาส ตีระสงกรานต์กรรมการบริษัทคลองด่านมารีนฯ ๑๕. นายชยณัฐ โอสธานู เเคราะห์ กรรมการบริษัทคลองด่านมารีนฯ ๑๖. บริษัทปาล์มบีชดีเวลลอปเม้นท์ ๑๗. นางบุญศรี ปิ่นขยัน กรรมการบริษัทปาล์มบีชฯ ๑๘. นายกว๊อควา โอเอยงส์ภูเขาติอ่องกงในฐานะผู้แทนบริษัทปาล์มบีชฯและ ๑๙. นายวัฒนา อัครเวม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลยที่ ๑-๑๙ ในความผิด ฐานฉ้อโกงที่ดินที่ตั้งโครงการฯและฉ้อโกงสัญญาก่อสร้างโครงการฯกรณีร่วมกันทุจริตจัดซื้อที่ดิน อ. คลองด่าน จ.สมุทรปราการ จำนวน ๑,๙๐๐ ไร่มูลค่ากว่า ๑.๘ หมื่นล้านบาท ซึ่งเป็นคลองถนน สาธารณะและป่าชายเลนก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ทั้งนี้ศาลพิเคราะห์พยานหลักฐาน โจทก์จำเลยนำสืบหักล้างกันแล้วเห็นว่าฝ่ายโจทก์มีพนักงานสอบสวนเบิกความสอดคล้องตอกันว่าเมื่อ ปี ๒๕๓๑-๒๕๓๓ นายวัฒนาจำเลยที่ ๑๙ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทยและเป็นกรรมการบริษัทเหมืองแร่ลานทองได้ทำการรวบรวมที่ดินแปลงพิพาทจาก ชาวบ้านที่ประกอบอาชีพทำประมงเลี้ยงกุ้ง นอกจากนี้โจทก์ยังมีชาวบ้านผู้ขายที่ดินมาเบิกความรับรอง สภาพที่ดินเป็นป่าชายเลนป่าโกงกางถนนและลาดคลองสาธารณะ ต่อมาจำเลยที่ ๑๖ ได้ซื้อที่ดินต่อจาก บริษัทเหมืองแร่ลานทองของจำเลยที่ ๑๙ และชาวบ้านที่มีที่ดินใกล้เคียงอ้างว่าจะทำสนามกอล์ฟและ แบ่งขายให้แก่สมาชิกมีการทำสัญญากันที่บ้านของจำเลยที่ ๑๙ หากชาวบ้านรายใดไม่ขายให้ก็จะถูก ข่มขู่นอกจากนี้จำเลยที่ ๑๙ ยังใช้อำนาจบีบบังคับและจูงใจให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ สำนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินพิพาทรวม ๔ แปลงที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมตรวจและมีความเห็นให้ เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวเนื่องจากที่สาธารณะซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดจำเลยที่ ๑๙ และศาลฎีกาพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยที่ ๑๙ กระทำผิด ป.อาญามาตรา๑๔๘ แล้วต่อมาจำเลยที่ ๑๖ ขายที่ดินให้แก่จำเลยที่ ๑๒ แต่ไม่ได้มีการซื้อขายกันจริง เป็นการสมคบกันปั่นราคาให้สูงขึ้นเกินกว่าความเป็นจริงพฤติการณ์ของจำเลยที่ ๒-๑๙ เชื่อมโยงมีการ แบ่งหน้าที่กันทำกลุ่มหนึ่งเป็นผู้รวบรวมที่ดินนำขายให้แก่โจทก์อีกกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ก่อสร้างโครงการซึ่งมี ความสัมพันธ์กันโดยทราบที่อยู่แล้วว่าที่ดินดังกล่าวออกโฉนดโดยมิชอบแล้วนำมาขายให้โจทก์ใช้ ก่อสร้างโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน โดยไม่มีบริษัทผู้เชี่ยวชาญร่วมดำเนินการมีเจตนาทำให้โจทก์

ได้รับความเสียหายนาผลประโยชน์ไปแบ่งปันกันพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าจำเลยที่ ๒-๑๙ ร่วมกันกระทำผิดตามฟ้องอันเป็นความผิดกรมเดียวพิพากษาว่าจำเลยที่ ๒-๑๙ กระทำผิดตาม ป.อาญา มาตรา ๓๔๑ ฐานร่วมกันฉ้อโกงลงโทษจำคุกจำเลยที่ ๓, ๕, ๗, ๙, ๑๑, ๑๓-๑๕, ๑๗, ๑๘ และ ๑๙ เป็นเวลาคนละ ๓ ปี ส่วนจำเลยที่ ๒, ๔, ๖, ๘, ๑๐, ๑๒ และ ๑๖ ปรับรายละ ๖,๐๐๐ บาท (ข้อมูลจากบทความเรื่องคลอกลงาน กับบทเรียนคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย เว็บไซต์ มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร ) และ **คดีหมายเลขดำที่ อม. ๒/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๒/๒๕๕๑ ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการวันที่ ๙ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑ (คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง)**

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (๒๕๔๐) ทำการศึกษาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในเรื่องคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในประเทศไทยทัศนคติของคนไทยที่มีต่อพฤติกรรมของข้าราชการที่เอาระบบราชการมาเป็นประโยชน์กับตัวเองและการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวไปส่งเสริมความก้าวหน้าให้แก่ผู้ใกล้ชิดของตนผลการศึกษาพบว่า ในประเทศไทยการคอร์รัปชันสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกระดับของระบบราชการและระบบการเมืองซึ่งรวมถึงพฤติกรรมบางอย่างที่ดูว่าชอบธรรมภายใต้ระบบอุปถัมภ์แต่ผิดกฎหมายในบริบทสมัยใหม่ความขัดแย้งระหว่างสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายในวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมกับสิ่งที่ถือเป็นความผิดตามหลักกฎหมายสมัยใหม่ได้เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยมาเป็นเวลานานนักการเมืองและชนชั้นนำของไทยแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้โดยการยึดหลักตามวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมมากกว่าการยึดหลักมาตรฐานตามแบบสมัยใหม่ในส่วนของการศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการคอร์รัปชันกับอนาคตของระบอบประชาธิปไตยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๔๓.๖) เชื่อว่าการคอร์รัปชันในหมู่ข้าราชการและนักการเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคตผู้ตอบแบบสอบถามอีกร้อยละ ๓๓.๔ ยังไม่แน่ใจว่าการคอร์รัปชันจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงเพราะเห็นว่าการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของการคอร์รัปชันขึ้นอยู่กับปัจจุบันในอนาคตผู้ตอบแบบสอบถามอีกร้อยละ ๘.๒ เชื่อว่าการคอร์รัปชันน่าจะมีแนวโน้มลดลงได้

ศิริวรรณ มนอัคระผดุง (๒๕๕๕) ได้ศึกษาเรื่อง สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยพบว่า การทุจริตการคอร์รัปชันได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในรูปแบบ สมบูรณาญาสิทธิราช ที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจสังคมแนวตั้งระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง (Vertical Relations) มีการเอื้อเพื่อ เอื้อประโยชน์ จุนเจือกันในวงญาติ (Nepotism) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดการคอร์รัปชันในสังคมไทย

การคอร์รัปชันเปรียบเสมือนโรคเรื้อรังกักตุนการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด โดยประเทศไทยต้องมีการสูญเสียงบประมาณไปกว่าปีละแสนล้าน หรือประมาณร้อยละ ๑๐-๓๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อย อย่าง นิวซีแลนด์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ และ สิงคโปร์

เมื่อศึกษาสถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย จากการจัดอันดับขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI) พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือตลอด ๑๖ ปี ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย ได้คะแนนเฉลี่ย ๒.๓๑ (ประเทศที่มีการจัดการคอร์รัปชันดีขึ้นแล้วต้องมีคะแนนขั้นต่ำไม่น้อยกว่า ๕ คะแนน) ซึ่งถือว่าสถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยยังมีแนวโน้มอยู่ในระดับสูงกว่า

ประเทศเพื่อนบ้านที่มีการบริหารจัดการดี อาทิ สิงคโปร์ และฮ่องกง (Transparency International, ๒๐๑๑)

ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาลควรมี การกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาด้วยการบังคับใช้กฎหมายแทนการใช้อำนาจดุลพินิจ มีมาตรการ ทางด้านกฎหมายในการปราบปรามโดยตรง และมาตรการในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชันโดยการให้ทุก ภาคส่วนร่วมกันศึกษาเรียนรู้และทำความเข้าใจและช่วยกันเผยแพร่ เพื่อให้รู้เท่าทันนักการเมือง ใน ปัจจุบันได้ โดยให้สื่อมวลชน องค์กรอิสระ และองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะป้องกันการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 3 วิธีการศึกษา

### วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพและทำการศึกษาแบบเจาะลึกจากข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อนำมาสังเคราะห์และวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนดไว้โดยอาศัยทฤษฎีและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องเป็นกรอบในการวิเคราะห์

**แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา** ในการศึกษาจะอาศัยแหล่งข้อมูลจากวรรณกรรมบทความผลการวิจัย รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้อง

### เครื่องมือและวิธีการที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษารวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานผลการวิจัยและรายงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทย โดยเฉพาะปัญหาคอร์รัปชันในส่วนที่เกี่ยวกับนักการเมือง

### วิธีการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล

ผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์โดยสรุปแยกผลของข้อมูลเป็นประเด็นต่าง ๆ โดยอาศัยกรอบองค์ความรู้ทางทฤษฎี และประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้แก่ ๑. หลักนิติธรรม ๒. หลักคุณธรรม ๓. หลักความโปร่งใส ๔. หลักการมีส่วนร่วม ๕. หลักความรับผิดชอบ และ ๖. หลักความคุ้มค่า เป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยจะนำเสนอผลของข้อมูลในการวิเคราะห์ในเชิงพรรณนาเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในเชิงตรรกะและนำไปสู่ข้อสรุปของผลการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

## บทที่ ๔ ผลการศึกษา

จากการศึกษากรณีตัวอย่างจะพบว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ศึกษากรณีบ่อบำบัดน้ำเสีย คลองด่านมีการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบของการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรผลประโยชน์แก่ตนเอง และพวกพ้องทั้งในลักษณะของการปรับแก้นโยบายของโครงการให้เอื้อผลประโยชน์โดยมีการปรับเปลี่ยนโครงการจากเดิมที่กำหนดพื้นที่ก่อสร้างบนฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาที่ตำบลบางปลาตลาดอำเภอพระสมุทรเจดีย์และฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาที่บริเวณบางปูใหม่ให้ขยายโครงการเข้าไปในเขตที่ดินที่นักการเมืองครอบครองมาแต่เดิมและไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ใน ตำบลคลองด่านซึ่งทำให้ต้องเพิ่มระยะทางในการก่อสร้างอีก ๒๐ กิโลเมตรซึ่งพื้นที่ตำบลคลองด่านเป็นพื้นที่ที่ไม่มีความจำเป็นและส่งผลให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายมากยิ่งขึ้นส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่โครงการและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้ยังใช้อำนาจหน้าที่ทางการเมืองและอิทธิพลในรูปแบบต่างเพื่อการรวบรวมที่ดินในราคาถูกลงทำการออกเอกสารสิทธิโดยฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดทางกฎหมายอันเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สาธารณะบางส่วนเป็นคลองและถนนสาธารณะและใช้การปั่นราคาในระหว่างบริษัทที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกันเพื่อทำให้ราคาที่ดินสูงเกินความจริงเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องล้วนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองจนทำให้ประเทศต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนนับหมื่นล้านบาทโดยปัจจุบันก็ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการลงทุนในโครงการนี้ได้ในการศึกษากรณีตัวอย่างโครงการ จึงได้นำกรอบแนวคิดที่เป็นตัวแปรทั้ง ๖ ประการ ได้แก่ ๑. หลักนิติธรรม ๒. หลักคุณธรรม ๓. หลักความโปร่งใส ๔. หลักการมีส่วนร่วม ๕. หลักความรับผิดชอบ และ ๖. หลักความคุ้มค่า มาเป็นกรอบในการพิจารณาการศึกษาถึงผลที่เกิดขึ้นในโครงการดังนี้

### ผลการศึกษาการเกิดคอร์รัปชันในกรณีบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่านตัวอย่างตามกรอบแนวคิดในการศึกษา

๑. **ความถูกต้องและความเหมาะสม**ของการกำหนดนโยบายด้านการกำจัดคอร์รัปชันในการประกาศนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามีการให้ความสำคัญต่อการต่อต้านและขจัดปัญหาคอร์รัปชันโดยประกาศเป็นนโยบายสำคัญอยู่เสมอแต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลมักละเลยการปฏิบัติอย่างจริงจังและด้วยรัฐบาลที่ผ่านมาเกือบทุกคณะเป็นรัฐบาลที่เกิดจากการร่วมกันของพรรคการเมืองหลายพรรคจึงมักประสบปัญหาการปฏิบัติในลักษณะที่เป็นการลูบหน้าปะจมูกคือ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีการทุจริตและในบางกรณีก็เป็นการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันดังนั้นนโยบายในการกำจัดคอร์รัปชันจึงคงยังเป็นเพียงการประกาศนโยบายเพื่อให้ครบถ้วนตามปัญหาที่รัฐบาลหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องพึงแก้ไขแต่ในทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายยังคงขาดประสิทธิภาพไม่มีผลงานที่เห็นเด่นชัดเป็นรูปธรรมรวมทั้งเมื่อเกิดกรณีการทุจริตก็ใช้อำนาจหน้าที่อิทธิพลเหนือผู้ปฏิบัติงานหรือแม้แต่การใช้เสียงข้างมากในสภาเพื่อให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดพ้นจากข้อกล่าวหาโดยไม่คำนึงถึงคุณธรรมจริยธรรมหรือความถูกต้องใดๆ

๒. **การให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการปฏิบัติ**ตามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองจากกรณีตัวอย่างจะเห็นว่า เป็นนักการเมืองจึงยังคงสนใจแต่การแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องโดยใช้ทั้งอิทธิพลทางการเมืองและอิทธิพลในท้องถิ่นเพื่อให้ได้มาซึ่ง

ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องโดยปราศจากหลักคุณธรรมของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศซึ่งผู้มีหน้าที่เหล่านี้พึงยึดถือและปฏิบัติตามหลักคุณธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายเพื่อนำพาประเทศไปสู่ความก้าวหน้าและพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนแต่นักการเมืองที่เกี่ยวข้องในโครงการกลับทำการรวบรวมที่ดินจากประชาชนที่ครอบครองที่ดินโดยใช้ทั้งการขอซื้อและการใช้อิทธิพลข่มขู่การปิดกั้นที่ดินที่ประชาชนไม่ยินยอมขายการออกเอกสารสิทธิทับบนพื้นที่ของประชาชนและใช้อำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายในลักษณะของการบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ออกเอกสารที่ดินให้โดยไม่ถูกต้องรวมทั้งการสมรู้ร่วมคิดกันในการปั่นราคาที่ดินก่อนนำมาขายให้แก่หน่วยงานของรัฐลักษณะของการทุจริตเป็นลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องรวมทั้งเป็นการดำเนินการโครงการของรัฐโดยนักการเมืองมีผลประโยชน์ทับซ้อนการดำเนินโครงการที่มีผลประโยชน์ตอบแทนสูงถูกแบ่งปันผลประโยชน์ในกลุ่มบริษัทรับเหมาที่เป็นเครือญาติของนักการเมืองซึ่งการกระทำเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกระทำโดยขาดคุณธรรมและขัดต่อหลักนิติธรรมอันเป็นหลักสำคัญของธรรมาภิบาล

๓. **ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน**ของฝ่ายตรวจสอบจากผลการดำเนินการศึกษาระณีข้อบ่งชี้บ่งชี้ว่า มีประเด็นปัญหาที่บ่งบอกให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการทำงานของฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐอันเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันหลายประการ เช่น

๑) การเปลี่ยนแปลงโครงการจากเดิมที่มีการวางระบบท่อระบายน้ำเสียบนสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาแต่ภายหลังมีการขอเปลี่ยนแปลงโครงการเป็นการวางท่อบนฝั่งเดียวและเปลี่ยนพื้นที่โครงการจากเดิมมายังพื้นที่อำเภอคลองด่านโดยอ้างเหตุเพื่อการประหยัดค่าใช้จ่ายแต่ในความเป็นจริงเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้สูงขึ้นถึง ๑๕,๐๐๐ ล้านบาทเนื่องจากมีระยะทางที่มากขึ้นถึงยี่สิบกิโลเมตรและยังย้ายโครงการเข้ามาในพื้นที่ซึ่งไม่มีความจำเป็นในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียเนื่องจากไม่ใช่พื้นที่ชุมชนเมืองหรือพื้นที่อุตสาหกรรม

๒) การร้องทุกข์เพื่อให้ตรวจสอบความทุจริตของโครงการมาจากภาคประชาชนที่เป็นผู้อยู่อาศัยในท้องที่ซึ่งได้รับผลกระทบเป็นผู้ทำการร้องเรียนให้มีการตรวจสอบการดำเนินโครงการที่มีความไม่โปร่งใสตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่กว่าผลการตรวจสอบจะออกมาเป็นข้อสรุปจนถึงขั้นการพิพากษาให้ผู้กระทำการได้รับโทษก็ใช้ระยะเวลายาวนานทั้งในระหว่างการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๖ และกว่าที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและศาลอาญาจะพิพากษาก็เป็นเวลาล่วงเลยมาจนปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ๒๕๕๒ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพยานและหลักฐานต่างๆ ที่อาจถูกปรับเปลี่ยนหรือสูญสลายไปตามเวลารวมถึงผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดมีเวลาในการแสวงหาผลประโยชน์เพิ่มเติมจากผลประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือมีโอกาสในการตัดดวงความสุขจากผลประโยชน์ที่ได้จากการผลาญงบประมาณของชาติทั้งที่โครงการนี้มีการเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๑ กว่าจะมีการดำเนินการตรวจสอบก็ล่วงเลยมาจน พ.ศ. ๒๕๔๖ และมีคำพิพากษาในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งจะเห็นว่ากว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานกว่า ๑๐ ปี

๓) ก่อนการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่จะส่งผลกระทบต่อการใช้งบประมาณของรัฐการดำเนินชีวิตของประชาชนผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมของสถานที่ตั้งโครงการรายละเอียดในสัญญาที่ทำกับเอกชนมีการนำมาพิจารณาแต่ขาดประสิทธิภาพเป็นเหตุให้เมื่อดำเนินการ

ไปแล้วส่งผลให้เกิดผลเสียหายในหลายประการทั้งต่อประชาชนในพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงการที่โครงการต้องถูกระงับไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการลงทุนของรัฐตามวัตถุประสงค์โดยเฉพาะในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงการมีกำหนดทางเลือกเพื่อการเปลี่ยนแปลงมากกว่า ๑๐ ทางเลือกแต่กลับเลือกในพื้นที่ที่ไม่มีความเหมาะสมทั้งด้านงบประมาณและสภาพพื้นที่

๔. **ระดับความร่วมมือขององค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ** ในการนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาปฏิบัติจากการศึกษากรณีตัวอย่างพบว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ประกอบด้วย นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความคุ้มค่า ไม่ได้นำมาปฏิบัติโดยสิ้นเชิงจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างรุนแรง โดยปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันถูกละเลยในลักษณะ ดังนี้

๑) **หลักนิติธรรม** อันได้แก่ การปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต่างๆอย่างเคร่งครัดในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า มีการละเมิดกฎระเบียบข้อบังคับโดยนักการเมืองภายใต้ความร่วมมือหรือในภาวะที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ของข้าราชการประจำโดยพบการละเมิดระเบียบข้อบังคับในหลายประการคือ

ก. การออกโฉนดที่ดินทับพื้นที่สาธารณะในโครงการนี้พบที่มีการออกโฉนดที่ดินสาธารณะที่ครอบครองโดยนักการเมืองโดยภายหลังมีการดำเนินคดีพบว่า มีการให้สินบนแก่เจ้าพนักงานที่ดินโดยนักการเมืองให้ออกโฉนดที่ดินทับที่คลองสาธารณะอันได้แก่

๑) โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เมื่อมีการรวมแปลงเพื่อออกโฉนดที่ดินแล้วปรากฏว่า ทับคลองสาธารณะ ได้แก่ คลองไมจางและคลองตรง ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกันและพบว่า มีการนำหลักฐานใบไต่สวนและหมายเลขที่ดินระวางอื่น ซึ่งอยู่คนละระวางมาอ้างขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๒. โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๘๑๗ เมื่อมีการรวมแปลงเพื่อออกโฉนดที่ดินแล้วปรากฏว่าทับแนวถนนหลวงพอปานซึ่งตรวจสอบจากระวางพบว่าทับคลองสาธารณะ ได้แก่ คลองตาแซและคลองทางที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนอกจากนี้พบว่า มีการนำหลักฐานใบไต่สวนและหมายเลขที่ดินระวางอื่น ซึ่งอยู่คนละระวางกับโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวมาอ้างขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ก่อนที่จะนำออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว

๓. โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๐๒๔ เมื่อมีการรวมแปลงเพื่อออกโฉนดที่ดินแล้วปรากฏว่าทับแนวเขตถนนหลวงพอปานซึ่งตรวจสอบจากระวางพบว่าทับคลองสาธารณะได้แก่คลองทะเลที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและจากการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิพบว่ามีการนำหลักฐานใบไต่สวนและหมายเลขที่ดินระวางอื่นซึ่งอยู่คนละระวางกับโฉนดที่ดินแปลงข้างตนมาอ้างออกโฉนดที่ดิน

๔. โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๒๘ เมื่อมีการรวมแปลงเพื่อออกโฉนดที่ดินแล้วปรากฏว่าทับคลองสาธารณะได้แก่คลองนางหงษ์สาย ๒

๕. โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๖๕ เมื่อมีการรวมแปลงเพื่อออกโฉนดที่ดินแล้วปรากฏว่าทับแนวถนนหลวงพอปานที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งตรวจสอบจากระวาง พบว่า

ก. เป็นการออกเอกสารสิทธิโดยการนำหลักฐานใบไต่สวนและหมายเลขที่ดินระวางอื่นซึ่งอยู่คนละระวางกับโฉนดที่ดินแปลงข้างตนมาอ้างออกโฉนดที่ดินดังกล่าว จำนวน ๘ แปลง

ข. การออกหนังสือยินยอมให้ใช้พื้นที่ในโครงการเพื่อการดำเนินโครงการจากองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน ซึ่งออกเนื่องจากการมีคำสั่งจากนักการเมือง

ค. การออกหนังสืออนุมัติการจ่ายเงินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เพื่อให้สำนักงานงบประมาณจ่ายเงินแก่คู่สัญญาของรัฐโดยระบุว่าไม่มีความจำเป็นต้องทำประชาพิจารณ์จากกรณีการละเมิดหลักนิติธรรมในโครงการนี้หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอาศัยหลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการ

ดำเนินการย่อมจะส่งผลให้การดำเนินการกระทำบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมมีความถูกต้องชัดเจนไม่มีโอกาสให้บุคคลใดเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากโครงการ

๒) **หลักคุณธรรมและความโปร่งใส** อันได้แก่ การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับต่างๆโดยเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติยึดมั่นในความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูลและสามารถตรวจสอบได้ในกรณีนี้ก็พบการไม่ปฏิบัติตามหลักคุณธรรมของนักการเมืองและข้าราชการที่เกี่ยวข้องในหลายประการตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีที่ปรากฏรายชื่อเจ้าพนักงานและอดีตเจ้าพนักงานของรัฐที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการในโครงการนี้อยู่หลายคนได้แก่

ก. การยินยอมออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณะที่ไม่สามารถออกโฉนดให้แก่ประชาชนทั่วไปเนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายแต่ในกรณีของนักการเมืองกลับสามารถออกโฉนดให้แม้ว่าจะมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย

ในลักษณะเดียวกันซึ่งที่ดินดังกล่าวนั้น บริษัทสหมารีนโปรดักส์จำกัด ซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินบางส่วนที่ตั้งอยู่ในบริเวณนี้เคยสอบถามเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินและได้รับแจ้งว่าบริเวณดังกล่าวเป็นที่ประกาศสงวนหวงห้ามเป็นที่ทิ้งขยะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้แต่ภายหลังเมื่อนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้เข้ามาครอบครองสิทธิในที่ดินกลับสามารถใช้สิทธิพลและอำนาจหน้าที่ซึ่งมีอยู่บีบบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินต้องออกโฉนดให้ซึ่งในกรณีนี้แม้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องพยายามที่จะรักษา กฎเกณฑ์โดยการไม่ยินยอมดำเนินการตามคำร้องขอในครั้งแรกกลับปรากฏว่าเจ้าพนักงานที่ไม่ให้ความร่วมมือก็ถูกการดำเนินการกดดันด้วยวิธีการต่างๆทั้งการย้ายออกจากพื้นที่และการใช้เจ้าหน้าที่ระดับสูงในหน่วยงานราชการนั่นเองเข้ามาเป็นตัวกลางในการกดดันเพื่อให้การออกโฉนดดำเนินการแล้วเสร็จ

ข. การปรับเปลี่ยนที่ตั้งโครงการจากเดิมเพื่อให้ที่ดินที่นักการเมืองครอบครองอยู่สามารถนำมาแสวงหาผลประโยชน์ทั้งการนำที่ดินมาขายต่อหน่วยงานของรัฐการสูญเสียงบประมาณเพิ่มเติมจากการปรับเปลี่ยนที่ตั้งโครงการ

ค. การออกคำสั่งให้ดำเนินโครงการโดยไม่มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินการ

ง. การทำสัญญาต่อรัฐโดยบริษัทคู่สัญญาที่มีนักการเมืองบุคคลใกล้ชิดเป็นผู้มีผลประโยชน์อยู่ในบริษัทนั้นแสดงให้เห็นถึงโอกาสที่จะเกิดการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทคู่สัญญาและเมื่อเกิดปัญหาการทุจริตในโครงการขึ้นก็จะเกิดการใช้อำนาจปกป้องหรือหาทางทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในรูปของการประวิงเวลาในการดำเนินการและการต่อรองทางการเมืองในลักษณะต่างๆ

๓) **หลักการมีส่วนร่วม** อันได้แก่ การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนในการดำเนินโครงการทั้งก่อนระหว่างดำเนินการและภายหลังการสิ้นสุดโครงการ

ก. ก่อนเริ่มโครงการนี้ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาทำประชาพิจารณ์แสดงความคิดเห็นต่อผลกระทบที่จะได้รับจากโครงการก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการมีลักษณะเป็นการดำเนินการโดยนักการเมืองที่กุมอำนาจซึ่งไม่ได้ให้ความสนใจต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจสั่งการให้ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านออกหนังสือยินยอมให้ใช้พื้นที่ตำบลคลองด่านเพื่อการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่านโดยมิได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๙ “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลค่าชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน

โครงการหรือกิจการใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนเองตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของตนตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ข. ระหว่างดำเนินการประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร้องเรียนความไม่ชอบมาพากลของโครงการเนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐในลักษณะที่ประชาชนในพื้นที่ได้รวมตัวกันเรียกร้องให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา ดังนี้

๑. ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อประธานคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎรให้ตรวจสอบพื้นที่ก่อสร้างที่ไม่เหมาะสมรวมทั้งการตรวจสอบการทุจริตในการจัดซื้อที่ดินเมื่อ ๙ มีนาคม ๒๕๔๒

๒. ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีเรียกร้องให้ทำประชาพิจารณ์ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและตรวจสอบการทุจริตในการจัดซื้อที่ดินในโครงการเมื่อ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๒

๓. ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภาเพื่อยับยั้งโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียในตำบลคลองด่านเมื่อ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

๔) **หลักความรับผิดชอบ** อันได้แก่ การรับผิดชอบต่อผลของการดำเนินงานด้านงบประมาณเป็นจำนวนมากซึ่งเกิดจากการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพแม้ภายหลังการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนพบว่า มีข้าราชการที่เกี่ยวข้องหลายคนทีละเลยมการปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่มีผู้ที่เกี่ยวข้องคนใดออกมาแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการดำเนินโครงการต้องอาศัยกระบวนการทางกฎหมายมาเป็นตัวบังคับและลงโทษต่อผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบ

๕) **หลักความคุ้มค่า** อันได้แก่ ความคุ้มค่าในด้านการใช้จ่ายงบประมาณของชาติซึ่งจากการศึกษาโครงการนี้พบว่าไม่มีความคุ้มค่าในด้านการใช้จ่ายงบประมาณเนื่องจาก

ก. ในการดำเนินโครงการมีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งโครงการจากเดิมการก่อสร้างบนสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาที่อำเภอพระสมุทรเจดีย์และอำเภอบางปูไปที่อำเภอคลองด่านที่ต้องเพิ่มระยะทางในโครงการอีก ๒๐ กิโลเมตรและต้องเสียงบประมาณเพิ่มขึ้นอีก ๑๕,๐๐๐ ล้านบาทโดยพื้นที่ดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียเนื่องจากไม่ใช่พื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่อุตสาหกรรม

ข. ในการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ในโครงการรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่สูงกว่าที่ควรโดยราคาที่ดินในอำเภอคลองด่านมีราคาสูงกว่าราคาประเมินประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาทอันเนื่องจากการปั่นราคาที่ดินจากกลุ่มนักการเมืองที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการในลักษณะของการปั่นราคาที่ดิน

ค. พื้นที่อำเภอคลองด่านที่ใช้ในการตั้งโครงการเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอันเป็นแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำต่างๆเมื่อมีการตั้งโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียย่อมจะต้องมีน้ำเสียที่ได้รับการบำบัดแล้วแต่ก็มีสภาพที่ไม่สะอาดเช่นเดียวกับน้ำตามธรรมชาติซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในป่าชายเลนซึ่งมูลค่าความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมนี้ยากต่อการประเมิน

๕. การสร้างแรงจูงใจมีส่วนร่วมในภาคประชาชนเกี่ยวกับการกำจัดปัญหาการคอร์รัปชันจากการศึกษาโครงการนี้จะพบว่าไม่มีการสร้างแรงจูงใจมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อให้เข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการของโครงการจากภาครัฐและมีการดำเนินการในลักษณะที่พยายามกันภาคประชาชนนอกจากการดำเนินโครงการในระหว่างการดำเนินโครงการก็ได้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความคืบหน้าของโครงการให้ประชาชนรับทราบและยอมรับการมีโครงการในพื้นที่ภาครัฐใช้วิธีการดำเนินงานแบบรวบรัดตัดตอนไม่สร้างการมีส่วนร่วมในภาคประชาชนจึงเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในการสร้างโครงการของภาครัฐเสมอในกรณีศึกษานี้ก็กลับกลายเป็นภาคประชาชนที่รวมตัวกันเองเพื่อ

แสวงหาความคุ้มค่าของผลประโยชน์ของตนเองทั้งการรวมตัวกันร้องเรียนต่อคณะอนุกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎรร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีและร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวุฒิสภามาถึงความไม่ชอบมาพากลในการดำเนินโครงการการออกโฉนดที่ดินบนพื้นที่สาธารณะรวมถึงการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในพื้นที่

### **ผลการศึกษาการนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาใช้ในการลดปัญหาการคอร์รัปชันในโครงการ**

จากผลการศึกษาการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการที่พบว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการของรัฐในลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง อันเนื่องจากการขาดคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและนักการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการของรัฐจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงหากสามารถนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาปรับใช้เพื่อการควบคุมการดำเนินโครงการจะส่งผลให้ลดโอกาสการทุจริตคอร์รัปชัน

วัตถุประสงค์หลักของการประกาศใช้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินงานของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนคือ การควบคุมให้การดำเนินโครงการการบริหารงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งการควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยเคร่งครัดตามหลักนิติธรรมการปฏิบัติงานหรือตัดสินใจดำเนินการกิจกรรมใดๆบนพื้นฐานของความเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติยึดมั่นในความถูกต้องดีงามการเปิดเผยข้อมูลและเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตรวจสอบความถูกต้องตามหลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามหลักการมีส่วนร่วมการยอมรับต่อผลแห่งความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการที่ผิดพลาดของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบและการดำเนินการที่มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมและมีความคุ้มค่าและให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ประชาชนในวงกว้างตามหลักความคุ้มค่า

## บทที่ ๕

### สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ศึกษากรณีบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่านจะพบว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบของการใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในหลากหลายลักษณะดังนี้

๑) ด้านการใช้อำนาจบีบบังคับให้เจ้าพนักงานต้องยินยอมปฏิบัติโดยละเว้นข้อกำหนดของกฎหมายทั้งกรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทับบนพื้นที่สาธารณะโดยจากการสอบข้อเท็จจริงและผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ระบุว่าได้มีการมอบพระเครื่องให้แก่เจ้าพนักงานที่ดินเพื่อจูงใจให้เจ้าพนักงานออกโฉนดที่ดินบนที่สาธารณะให้แก่ตนเองและพรรคพวกโดยนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในโครงการได้บีบบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินดังนี้ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๕ ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ ตำบลคลองด่านอำเภอบางบ่อจังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่จำนวน ๓๘๐ ไร่ ๓ ตารางวา วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๕ ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๘๑๗ ตำบลคลองด่านอำเภอบางบ่อจังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่จำนวน ๔๘๘ ไร่ ๓ งาน ๑๓ ตารางวา วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๐๒๔ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ จำนวน ๓๔๓ ไร่ ๓ งาน ๒๙ ตารางวา วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๒๘ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่จำนวน ๑๔๘ ไร่ ๕๔ ตารางวา และวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เนื้อที่ จำนวน ๓๓๗ ไร่ ๓ งาน ๗๖ ตารางวา การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลนายอำเภและผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินในอำเภคลองด่านเพื่อการดำเนินโครงการ

๒) ด้านการใช้อำนาจหน้าที่ในการปรับเปลี่ยนรายละเอียดโครงการเพื่อให้เกิดการดำเนินการในพื้นที่ถือครองของตนเองและพวกพ้องโดยไม่สนใจต่อความสูญเสียงบประมาณของประเทศเพิ่มเติมจากเดิมเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ทั้งที่ในการดำเนินการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงโครงการมีการกำหนดทางเลือกเพิ่มเติมมากกว่า ๑๐ ทางเลือกแต่กลับใช้อำนาจเลือกเปลี่ยนแปลงโครงการให้ใช้พื้นที่ตำบลคลองด่านเป็นพื้นที่ในการก่อสร้างโครงการเนื่องจากมีที่ดินซึ่งครอบครองอยู่และไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์อยู่เป็นจำนวนมากแม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายด้านการก่อสร้างที่ต้องเพิ่มระยะทางอีก ๒๐ กิโลเมตร

๓) ด้านการใช้อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติสิ่งจ่ายเงินงบประมาณแก่คู่สัญญาของรัฐโดยไม่ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามระเบียบการจ่ายเงินงบประมาณซึ่งพบว่าจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่านได้ออกหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อการก่อสร้างโครงการอันเนื่องจากการกีดกันจากนักการเมืองเพื่อใช้ในการประกอบการอนุมัติการจ่ายเงินงวดค่าที่ดินให้แก่คู่สัญญาของรัฐจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ยังมีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณให้อนุมัติเงินงวดค่าที่ดินจำนวน ๑,๙๕๕.๖ ล้านบาทโดยไม่ต้องทำประชาพิจารณ์อันเป็นการกระทำโดยมิชอบและทำให้รัฐได้รับความเสียหาย

๔) ด้านการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการที่ยินยอมละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจเช่นจากผลการสอบสวนของคณะกรรมการพิจารณาผลการประมุลพบว่าแม้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมควบคุมมลพิษได้รับรู้ถึงความไม่ชอบมาพากลที่เกิดขึ้นในโครงการกลับเพิกเฉยปล่อยให้มีการเซ็นสัญญาก่อสร้างโครงการ

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการต่างๆของรัฐในอนาคตรัฐควรกำหนดนโยบายด้านการจัดการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นมิติที่หลากหลายอันจะส่งผลต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันดังนี้

๑. **มิติด้านกฎหมาย** ควรมีการกำหนดโทษของการทุจริตคอร์รัปชันให้ครอบคลุมถึงกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทุจริตอันได้แก่กลุ่มผู้มีอำนาจในการดำเนินโครงการที่มีการทุจริตเช่นนักการเมืองข้าราชการที่เป็นเจ้าของโครงการต่างๆกลุ่มที่สนับสนุนในการทำการทุจริตทั้งโดยการสมรู้ร่วมคิดและโดยการละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่หรือการไม่ดำเนินการโดยประการใด ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดแก่รัฐเช่นสำนักงานคลังหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเช่นสำนักงานที่ดินสำนักงานควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อมการลงโทษให้พิจารณาถึงโทษทางอาญาอันได้แก่การได้รับโทษทางกฎหมายและโทษทางแพ่งคือการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดแก่รัฐหรือการยึดทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ใดๆที่ได้รับอันเนื่องมาจากการคอร์รัปชันรวมถึงการกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมให้แก่ผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิจารณาคดีที่ต้องมีการเร่งรัดเป็นพิเศษไม่ควรใช้หลักการดำเนินคดีตามลักษณะของความผิดทั่วไปเนื่องจากเป็นกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อชาติบ้านเมือง

๒. **มิติด้านคุณธรรมและจริยธรรม** ของผู้มีอำนาจหน้าที่ในโครงการรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการสู่สาธารณะรัฐควรกำหนดเป็นนโยบายสำคัญในการแบ่งแยกการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีอำนาจในโครงการตั้งแต่การตรวจสอบสถานะทางการเงินและทรัพย์สินของนักการเมืองหรือข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการกำหนดนโยบายเรื่องการห้ามไม่ให้ธุรกิจของกลุ่มบุคคลเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการประมุลงานจัดซื้อจัดจ้างในโครงการของรัฐและกำหนดเป็นนโยบายสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆในการดำเนินโครงการให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดำเนินโครงการหรือผู้ที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์ในโครงการได้สามารถตรวจสอบการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

๓. **มิติด้านการมีส่วนร่วม** ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการภาครัฐโดยทั่วไปจะเข้าใจว่ามีผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการโดยตรงเท่านั้นแต่ในความเป็นจริงการดำเนินโครงการของภาครัฐเป็นการดำเนินงานโดยใช้เงินงบประมาณหรือเงินกู้ของประเทศซึ่งก็มาจากภาษีและความรับผิดชอบต่อภาระหนี้ของประชาชนทั้งสิ้นดังนั้นภาครัฐควรกำหนดนโยบายและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในการริเริ่มโครงการการตรวจสอบการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาด้านการทำสัญญาโดยภาครัฐเป็นฝ่ายเสียเปรียบต่อคู่สัญญาการเข้าร่วมในการบริหารจัดการและตรวจสอบการดำเนินโครงการการเรียกร้องเมื่อโครงการก่อให้เกิดผลกระทบและติดตามการใช้งานตามวัตถุประสงค์

ของโครงการทั้งการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนและการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมผ่านสื่อสารมวลชนต่างๆ

๔. **มิติทางด้านความรับผิดชอบต่อผลเสีย**ที่เกิดจากโครงการรัฐควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อผลของโครงการสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องแม้ว่าจะอยู่ในตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วทั้งตำแหน่งในทางการเมืองและตำแหน่งในทางราชการซึ่งในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้วเกินกว่า ๒ ปียังคงต้องรับผิดชอบต่อผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งในทางอาญาและในทางแพ่งหากผู้ที่ดำเนินโครงการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐจะต้องมีการดำเนินการเพื่อตรวจสอบการกระทำผิดจนถึงที่สุด

๕. **มิติด้านความคุ้มค่า**ในการใช้จ่ายงบประมาณรัฐต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณทั้งการใช้จ่ายในภาครัฐหรือการใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการใช้จ่ายที่เหมาะสมทั้งด้านจนวนงบประมาณการใช้จ่ายความจำเป็นของการใช้จ่ายและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ

### ข้อเสนอแนะในการดำเนินการโครงการ

เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อรัฐในอนาคตสำหรับการดำเนินโครงการประเภทต่างๆของรัฐควรกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินโครงการโดยนาปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นมาร่วมเป็นตัวข้อหลักในการควบคุมการดำเนินโครงการของภาครัฐดังนี้

๑. **ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ** ผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการควรนำหลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่ามาใช้เป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องในโครงการจะทำให้สามารถรับรู้ปัญหาข้อเท็จจริงก่อนการตัดสินใจอันจะทำให้ได้รับฟังข้อมูลจากพื้นที่และประชาชนที่อยู่ในพื้นที่โครงการรวมถึงต้องพิจารณาเรื่องการคุ้มครองประโยชน์ของการใช้จ่ายงบประมาณว่าการตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ นั้นผลตอบแทนที่ได้รับในโครงการมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมรวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงใดอันจะส่งผลต่อการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น

๒. **ขั้นตอนการสรรหาจัดซื้อจัดจ้าง** เพื่อการดำเนินการในโครงการผู้มีอำนาจในการอนุมัติโครงการควรนำหลักนิติธรรมหลักคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นแนวทางในการดำเนินการกำหนดเงื่อนไขควรสอดคล้องต่อกฎหมายมีความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการคัดเลือกคู่สัญญากับรัฐควรหาทางหลีกเลี่ยงการทำสัญญากับผู้ประกอบการที่มีผลประโยชน์ร่วมกับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในโครงการเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนรวมถึงสามารถตรวจสอบขั้นตอนต่างๆได้ว่ามีมีการดำเนินการอย่างโปร่งใสไม่นิยมเอียงหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ

๓. **ขั้นตอนการดำเนินโครงการ** ผู้มีอำนาจในการอนุมัติโครงการควรนำหลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมเข้ามาปรับใช้ในโครงการโดยการแสดงให้เห็นถึงความคืบหน้าของโครงการผลการตรวจสอบการใช้วัสดุครุภัณฑ์และการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งในการนี้ต้องใช้การมีส่วนร่วมของทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลตรวจสอบการทำงานภาคประชาชนและสื่อสารมวลชนที่จะเข้ามาช่วยกันดูแลการดำเนินโครงการไม่ให้เกิดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์

๔. **ขั้นตอนการส่งมอบและใช้ประโยชน์ในโครงการ** ผู้มีอำนาจในการอนุมัติโครงการควรนำหลักความรับผิดชอบต่อผลเสียและหลักนิติธรรมมาใช้โดยหากโครงการไม่สามารถใช้งานได้เต็มตามประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการผู้ควบคุมและบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนในการ

รับผิดชอบต่อผลของความบกพร่องนั้นโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการลงโทษ  
ต้องนำหลักนิติธรรมมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีการละเว้นอย่างเท่าเทียมกัน

### ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาจากโครงการตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาแล้วและเป็นที่  
รับทราบโดยทั่วกันว่าโครงการนี้มีการทุจริตคอร์รัปชันจนทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐเป็นจำนวนมากอัน  
เนื่องมาจากการดำเนินโครงการของนักการเมืองและการขาดการสานักในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่  
มีส่วนเกี่ยวข้องการนำปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเป็นหลักในการดำเนินโครงการเพื่อป้องกันและ  
ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังเป็นเพียงแค่การนำเอาทฤษฎีเข้ามาประยุกต์ใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น  
มาแล้ว ดังนั้นจึงอาจไม่สามารถตอบสนองมาตรฐานของการศึกษาได้อย่างแท้จริง ดังนั้นจึงขอเสนอแนะ  
สำหรับการศึกษาเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันกับการลดปัญหาคอร์รัปชันในอนาคตว่าหากต้องการ  
วัดผลสัมฤทธิ์ของการลดปัญหาคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรม ควรนำหลักในการดำเนินโครงการตาม  
ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเป็นกรอบในการดำเนินโครงการของรัฐและนำผลจากการดำเนิน  
โครงการตั้งแต่กระบวนการริเริ่มโครงการการสรรหาผู้ดำเนินโครงการการดำเนินการตามโครงการการ  
ส่งมอบโครงการและประสิทธิผลของการใช้งานโครงการตามวัตถุประสงค์แล้วนำมาวัดผลเปรียบเทียบ  
การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องความมีคุณธรรมและความโปร่งใสของผู้ดำเนินโครงการการ  
สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการ และใช้ประโยชน์โครงการและความสูญเสียที่เกิดขึ้น  
ในโครงการว่ามีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดีหรือไม่ดีอย่างไร อันจะสามารถวัดผลของการนำปัญหาการ  
ทุจริตคอร์รัปชันมาใช้เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรม

## บรรณานุกรม

- กมล กมลตระกูล. (๒๕๕๑). “การเมืองใหม่ต้องประชาธิปไตยทางตรง”. **ประชาชาติธุรกิจ** กันยายน ๒๖, ๒๕๕๑.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (๒๕๓๐). **ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นวลน้อย ตรีรัตน์. (๒๕๔๗). **คอลัมน์ดุลยภาพดุลยพินิจ, มติชนรายวัน** วันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ปีที่ ๒๗ ฉบับที่ ๙๖๗๑.
- \_\_\_\_\_ (๒๕๔๗). **คอลัมน์ดุลยภาพดุลยพินิจ, มติชนรายวัน** วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ปีที่ ๒๗ ฉบับที่ ๙๗๗๖.
- ปิติเทพ อยู่ยี่นียง. (๒๕๔๖). **ปัญหาการคอร์รัปชันกับสังคมไทย (The corruption and Thai social)**. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙ จาก <http://www.manager.co.th/mwebboard/listComment.aspx?QNumber=6442&Browse=9>
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (๒๕๔๐). **การคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. ประมวลผลงานด้านวิจัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ม.ป.ท.**
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. (๒๕๓๗). **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มูลนิธิองค์การเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (๒๕๕๙). **ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี ๒๕๕๘ (Corruption Perceptions Index ๒๐๑๕)** สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ จาก <http://thaipublica.org/๒๐๑๖/๐๑/corruption-perceptions-index-๒๐๑๕-thailand/>
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ. (๒๕๓๙). **รายงานการวิจัยองค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย**.
- ยุค ศรีอารยะ. (๒๕๔๖). **โลกาภิวัตน์กับ Good Governance ในธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย**. หน้า ๔๑-๔๘. กรุงเทพฯ: สถาบันวิชิตรศน์.
- ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๔๖). **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖**. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ จาก [http://library๒.parliament.go.th/library/content\\_law/๓๐.pdf](http://library๒.parliament.go.th/library/content_law/๓๐.pdf)
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (๒๕๕๕). **สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (๒๕๔๘). **คอร์รัปชัน กับประชาธิปไตย. กรุงเทพธุรกิจ**. สืบค้นเมื่อ จาก: [http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q2/article2005june\\_23P5.HTM](http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q2/article2005june_23P5.HTM) (2553, 23 ธันวาคม).
- สังคีต พิริยะรังสรรค์และสถาพร เรืองธรรม. (๒๕๔๗). **ภูมิคุ้มกันคอร์รัปชัน: ธรรมาภิบาลไทยบนทางสองแพร่ง**. ศูนย์วิจัยธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.



## ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ชื่อ - สกุล	นายณัฐพนธ์ ภูประภาพรรณ
วุฒิการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	นายช่างรังวัดอาวุโส หัวหน้าฝ่ายรังวัด
สถานที่ทำงาน	สำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย