

การป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ: บทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรม

ดิญทรศน์ ประทีปพรณรงค์¹

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรมโดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ 1. ศึกษาแนวทางข้อตกลงคุณธรรมที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 และประกาศของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ค.ป.ท.) 2. ศึกษาการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 3. ศึกษาคุณภาพของแนวทางข้อตกลงคุณธรรมและการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระที่มีต่อการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และ 4. ศึกษาปัญหาและอุปสรรค ในการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระในการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จากการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 50 ท่าน พบว่า แนวทางข้อตกลงคุณธรรมและบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระสร้างคุณภาพการต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทั้งในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และการสร้างกลไกการตรวจสอบได้จากสังคมเพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วย อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นด้วยว่าความพยายามแทรกแซงในทางการเมือง

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ <Email: dhiyathad.pra@nida.ac.th>

การขาดการมีส่วนร่วมของผู้สังเกตการณ์อิสระในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานในบางโครงการ และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของบุคลากรภาครัฐต่อบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระล้วนเป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระ

คำสำคัญ: การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การป้องกันการทุจริต ขีดตกลงคุณธรรม ผู้สังเกตการณ์อิสระ การตรวจสอบได้จากสังคม

Prevention of Corruption in Public Procurement: The Role of Independent Observers regarding the Integrity Pact Approach

Dhiyathad Prateepornnarong²

ABSTRACT

This research critically explores the role of the Independent Observers (IOs) regarding the Integrity Pact (IP) approach. The objectives are fourfold: 1) to examine arrangements of the IP approach prescribed in the Public Procurement and Supplies Administration Act 2017 and the Notifications of the Anti-Corruption Cooperation (ACC) Committee; 2) to investigate the duties of the IOs in the procurement system; 3) to identify the contribution of the IP approach to prevention of corruption in public procurement; and 4) to identify issues and challenges the IOs face while discharging their duties. Based on qualitative methods with in-depth interviews of 50 samples, the findings of this research demonstrate that the IP approach and the role of the IOs prove an effective means for anti-corruption in public procurement; in addition, the role of the IOs also promotes social accountability enhancing citizen engagement in exacting public accountability. However, the findings also highlight attempts of political interference, a lack of IOs' involvement during the drafting of the Terms of Reference (TOR), and misconceptions of public officials on the role of the IOs as fundamental issues.

KEYWORDS: Public Procurement, Corruption Prevention, Integrity Pact, Independent Observers, Social Accountability

² Assistant Professor of Public Administration, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration <Email: dhiyathad.pra@nida.ac.th>

บทนำ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (public procurement)³ เป็นกระบวนการซึ่งหน่วยงานภาครัฐดำเนินการจัดหาสินค้าและ/หรือบริการไม่ว่าจะด้วยวิธีการซื้อ จ้าง เช่า หรือแลกเปลี่ยน มาเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการดำเนินงานตามพันธกิจของหน่วยงานของตน กระบวนการดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการทำงานของภาครัฐ และต่อการพัฒนาประเทศ (Jones, 2009) ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) นั้น งบประมาณซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละปีมีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 15–20 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) (Knack, Biletska, & Kacker, 2017) เงินงบประมาณที่หมุนเวียนอยู่ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงมีจำนวนมหาศาล ทำให้กลุ่มคนผู้ที่มุ่งแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากภาษีของประชาชนต้องการที่จะเข้ามาครอบงำผลประโยชน์จากระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Søreide, 2002)

ในประเทศไทย เงินงบประมาณที่จัดสรรไว้สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในแต่ละปีงบประมาณมีมูลค่ามหาศาลเลยทีเดียว ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ.2563 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,378,304.77 ล้านบาท (Digital Government Development Agency [DGA], 2021) เช่นเดียวกับหลายประเทศทั่วโลก งบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีมูลค่าสูงเช่นนี้ ทำให้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยตกเป็นเป้าหมายของผู้ที่ต้องการทุจริตเงินภาษีประชาชนอยู่เสมอ (Tangkitvanich & Thamwanich, 2012) จากการรวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่า มูลค่าความเสียหายอันเกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2557–2562 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 800 ล้านบาทต่อปี (Prateepornnarong, 2021a) ซึ่งแน่นอนว่า หากพิจารณาจากมูลค่าความเสียหายที่พบโดยหน่วยงานตรวจสอบอื่นหรือที่สามารถประมาณการได้จากคดีอุทธรณ์ในอดีต เช่น คดีจำนำข้าว คดีการจัดซื้อเครื่องตรวจสอบวัตถุระเบิดและยาเสพติด รุ่น GT 200 ฯลฯ มูลค่าความเสียหายในแต่ละปีย่อมมีจำนวนมากกว่าที่นำเสนอข้างต้นหลายเท่า

³ หรือ government procurement

การต่อสู้กับการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยที่ผ่านมานั้น อาศัยกลไกการปราบปรามผู้กระทำความผิดเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ หน่วยงานตรวจสอบการทุจริต เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็จะใช้วิธีการดำเนินการตรวจสอบความผิดปกติของการจัดซื้อจัดจ้างภายหลังจากได้รับคำร้องเรียน หรือได้รับทราบเบาะแสเกี่ยวกับพฤติการณ์ทุจริตจากสื่อมวลชน ทำให้การทำงานของหน่วยงานตรวจสอบหลายแห่งมีภาระมากและเผชิญอุปสรรคหลายประการ เช่น ปริมาณคดีสะสมค้างสูง⁴ (Prateepornnong, 2021b) แม้ที่ผ่านมาจะมีการนำมาตรการเชิงป้องกัน เช่น การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มาใช้ สมดุลของการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตก็ยังคงอยู่ที่การปราบปรามมากกว่าการป้องกัน จนกระทั่ง เมื่อปี พ.ศ.2558 องค์การภาคประชาสังคมนำโดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้นำแนวทางข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) นำเสนอต่อรัฐบาลในขณะนั้น ต่อมารัฐบาลได้รับเอาแนวทางดังกล่าวไปใช้ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ภายหลังเมื่อพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ถูกตราขึ้นบังคับใช้ แนวทางข้อตกลงคุณธรรมจึงได้ปรากฏเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย โดยข้อตกลงคุณธรรม หมายความว่า “...ข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ...ว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง...โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น...” (พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มาตรา 18)

ในปี พ.ศ.2563 กรมบัญชีกลางในฐานะผู้กำกับดูแลระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรม เปิดเผยว่า นับตั้งแต่มีการนำแนวทางข้อตกลงคุณธรรมมาบังคับใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2558–2563 ภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณแผ่นดินในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างไปได้มากถึง 73,000 ล้านบาท (Comptroller General’s Department, 2020) แม้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข้างต้นเพียงลำพังนั้นจะยังไม่อาจสรุปได้ชัดเจนว่าแนวทางข้อตกลงคุณธรรมมีประสิทธิผล

⁴ ตัวอย่างเช่น รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 ของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แสดงให้เห็นจำนวนคดีรับใหม่ในปีงบประมาณดังกล่าวทั้งสิ้น 4,622 คดี และมีคดีค้างคดียกมาพิจารณาในปีงบประมาณเดียวกันนี้อีกถึง 15,362 คดี ซึ่งคดีจำนวนมากเกี่ยวข้องกับการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(effectiveness) ต่อการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหรือไม่ และเพียงใด แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความน่าสนใจในการศึกษาแนวทางดังกล่าว อนึ่ง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างฯ ที่กล่าวข้างต้นประกอบกับหลักการสากลของแนวทางซื่อตรงลงคุณธรรม จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินการตามแนวทางซื่อตรงลงคุณธรรม คือ การสังเกตการณ์โครงการจัดซื้อจัดจ้างของผู้สังเกตการณ์อิสระ⁵ (Independent Observers: IOs) (Water Integrity Network [WIN], 2010) ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระตามแนวทางซื่อตรงลงคุณธรรมในการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาแนวทางซื่อตรงลงคุณธรรมที่ปรากฏใน พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้าง และประกาศของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ค.ป.ท.)
2. ศึกษาการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
3. ศึกษาอุปสรรคของแนวทางซื่อตรงลงคุณธรรมและการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระที่มีต่อการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
4. ศึกษาปัญหา และอุปสรรค ในการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระในการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาประเด็นที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ด้วยกรอบการวิจัยเชิงบุกเบิก (exploratory design frame) และแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research approach) เพื่อสร้างความเข้าใจเชิงลึก (in-depth understanding) เกี่ยวกับแนวทางซื่อตรงลงคุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระ

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการศึกษาเอกสาร (documentary study) ในการเก็บข้อมูลวิจัย (data collection) ในส่วนของการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ผู้วิจัยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

⁵ ในบทความวิจัยนี้ใช้คำว่า “ผู้สังเกตการณ์อิสระ” แทนคำว่า “ผู้สังเกตการณ์” เพราะในทางปฏิบัติผู้สังเกตการณ์อิสระจะใช้คำว่า IO ซึ่งมาจากคำว่า Independent Observer หรือผู้สังเกตการณ์อิสระ ในภาษาอังกฤษเรียกแทนตนเอง

(semi-structured interviews) โดยมีจำนวนผู้เข้าร่วมงานวิจัย (research participants) ทั้งสิ้น 50 ท่าน การวิจัยเชิงคุณภาพมีแนวทางในเรื่องกลุ่มตัวอย่างที่เน้นความสำคัญกับคุณลักษณะเฉพาะ (particularities) ของบุคคลที่เข้าร่วมเป็นกลุ่มตัวอย่างเช่น ประสพการณ์ที่เกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่ ฯลฯ ดังนั้น การวิจัยเชิงคุณภาพจึงมิได้ใช้การสุ่มตัวอย่าง (sampling) โดยอาศัยหลักความน่าจะเป็นในลักษณะเดียวกับการวิจัยเชิงปริมาณ หากแต่ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) เพื่อให้ได้ผู้เข้าร่วมที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการให้ข้อมูลกับงานวิจัย ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยนี้จึงใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงด้วยการวางหลักเกณฑ์ (criterion sampling) ในด้านบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ และประสพการณ์ตรงในการทำหน้าที่ของผู้เข้าร่วมการวิจัย (Bryman, 2012)

ผู้เข้าร่วมวิจัยแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้สังเกตการณ์อิสระจำนวนทั้งสิ้น 40 ท่าน⁶ ผู้แทนจากองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จำนวน 5 ท่าน และผู้แทนจากศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรม กรมบัญชีกลางอีก 5 ท่าน สัดส่วนของผู้สังเกตการณ์อิสระมีจำนวนมากที่สุด เพราะความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นที่ศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้⁷ ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ไม่มีเกณฑ์การคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง (sample size) อย่างเคร่งครัด แต่อาศัยหลักความอิ่มตัวของข้อมูล (saturation of data) เป็นแนวทางในการตัดสินใจยุติการสุ่มตัวอย่างเพิ่มเติม ดังนั้นเมื่อเก็บข้อมูลกับผู้เข้าร่วมวิจัยทั้งหมด 50 ท่านแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าได้ปริมาณข้อมูลมากเพียงพอในการวิเคราะห์จึงตัดสินใจยุติการสุ่มตัวอย่างเพิ่มเติม (Bryman, 2012)

⁶ ในช่วงของการเก็บข้อมูลวิจัยนี้ พบว่า ผู้สังเกตการณ์อิสระมีจำนวนประมาณ 200 ท่าน โดยมีบางท่านอาจยังไม่มีประสพการณ์ในการทำหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ผู้สังเกตการณ์อิสระทุกท่านที่เข้าร่วมงานวิจัยนี้ล้วนมีประสพการณ์ในการสังเกตการณ์โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมาแล้วด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งประเภทของโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้สังเกตการณ์เหล่านี้ได้เข้าไปทำหน้าที่อาจแบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก คือ โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ โครงการจัดซื้อยุทโธปกรณ์ และโครงการจัดซื้ออุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

⁷ นอกจากนี้ การอ้างอิงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (direct quotations from the interview data) ในบทความนี้ อาจไม่ครอบคลุมกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่ม เนื่องจากข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้สัมภาษณ์บางกลุ่ม เช่น ตัวแทนกรมบัญชีกลาง จะให้ความสำคัญกับมิติด้านการบริหารและการประสานงานข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับประเด็นบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระโดยตรง

ก่อนการลงภาคสนาม (fieldwork) เก็บข้อมูลนั้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้ขอรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยฯ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และได้รับการรับรองปรากฏตามหมายเลขการรับรอง EC-F-22-00 ปี พ.ศ.2563 ดังนั้น ในขณะที่ผู้วิจัยเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ปฏิบัติตามแนวทางจริยธรรมการวิจัยประกอบด้วย การขอความยินยอม (informed consent) ก่อนเก็บข้อมูลทุกครั้ง การปกปิดนาม (anonymity) การเก็บรักษาข้อมูลดิบเป็นความลับ (confidentiality) และการให้ความสำคัญกับความเป็นส่วนตัว (privacy) (Prateepornnaron, 2019a)

ในการศึกษาเอกสาร งานวิจัยนี้ได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างฯ และประกาศของคณะกรรมการ ค.ป.ท. รายงานทางราชการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น งานวิจัยชิ้นนี้ใช้รูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลประเด็นแกนหลัก หรือการวิเคราะห์ธีม (thematic analysis) โดยเริ่มจากการจัดเรียงข้อมูลดิบจากการสัมภาษณ์ (interview data) จากนั้นจึงได้กำหนดรหัสคำ (coding) และนำรหัสคำต่าง ๆ มาวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและจัดหมวดหมู่ของข้อค้นพบของงานวิจัย (findings) ในรูปแบบธีม (themes) ในขั้นสุดท้าย (Thomas, 2013)

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ผ่านการสัมภาษณ์ บทความนี้ พบประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. แนวคิดการตรวจสอบได้จากสังคม

การตรวจสอบได้ (accountability)⁸ เป็นแนวคิดที่สำคัญในการบริหารภาครัฐทั้งในประเทศโลกตะวันตกและโลกตะวันออก ทั้งนี้ แนวคิดการตรวจสอบได้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งมุ่งเน้นการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งการให้หลักประกันในเรื่องธรรมาภิบาล (good governance) (Joshi, 2007) การตรวจสอบได้เป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยในปัจจุบันแนวคิดดังกล่าว มีความหมายครอบคลุมถึง ความรับผิดชอบ ความสามารถในการกำกับดูแล ความโปร่งใส

⁸ Accountability มีคำแปลภาษาไทยหลากหลาย เช่น ภาระรับผิดชอบ ความสำนึก รับผิดชอบ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้ใช้คำว่า “การตรวจสอบได้” เพื่อสะท้อนความหมายให้ใกล้เคียงกับความหมายเดิมของภาษาอังกฤษ

รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้วย กลไกการตรวจสอบได้ดั้งเดิม (traditional accountability mechanisms) นั้น ประกอบด้วย กลไกแนวตั้ง (vertical) และกลไกแนวนราบ (horizontal) (Koppell, 2005; Samukkethum, 2016)

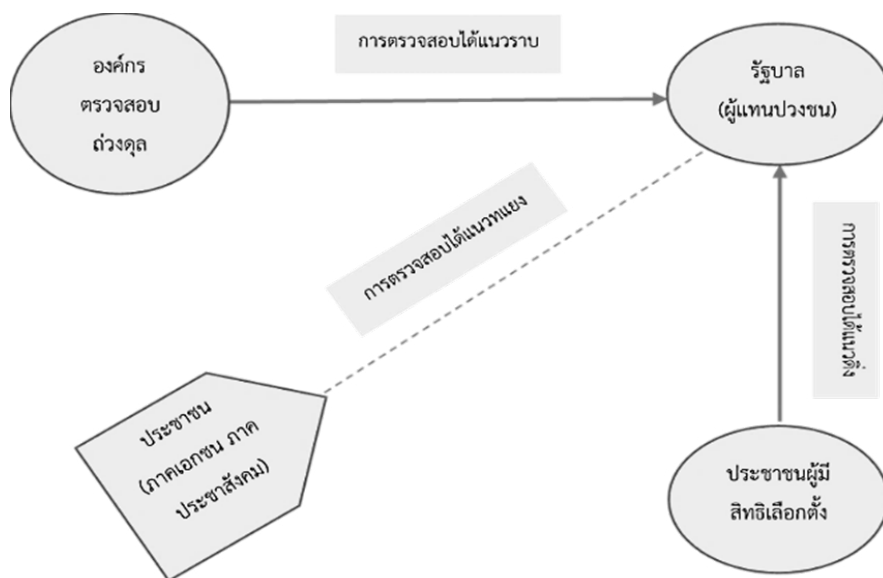
กลไกการตรวจสอบได้แนวตั้ง คือ กลไกที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาศัยอำนาจของตนผ่านการเลือกตั้งควบคุมรัฐบาล ในฐานะผู้แทนปวงชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หากการบริหารงานของรัฐบาลไม่โปร่งใส ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ก็อาจไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาบริหารประเทศอีก อย่างไรก็ตาม งานวิจัยหลายชิ้นทั้งในประเทศและในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น งานของ Goetz & Jenkins (2001) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า กลไกการตรวจสอบได้แนวตั้งไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการต่อสู้กับการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งกลไกการเลือกตั้งไม่สามารถรับประกันความโปร่งใสและความเป็นธรรมได้

กลไกการตรวจสอบได้แนวนราบ คือ กลไกอันเกิดจากสถาบันทั้งหลายในภาครัฐ ในการตรวจสอบการบริหารภาครัฐ ซึ่งในหลายทศวรรษที่ผ่านมา บทบาทของหน่วยงานตรวจสอบอิสระ (independent watchdog bodies) เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน และหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีบทบาทอย่างยิ่งในการเสริมความแข็งแกร่งของกลไกแนวนราบนี้ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา หน่วยงานตรวจสอบอิสระต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมาก เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อจำกัดในด้านอำนาจหน้าที่ ทำให้การทำงานด้านการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพที่ชัดเจน (Ziller, 2001; Prateepornnarong, 2019b) ในขณะที่หน่วยงานต่อต้านการทุจริตเองก็ประสบปัญหาหลากหลาย ในประเทศไทยเองหน่วยงานเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ต้องเผชิญกับปัญหา เช่น การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งจำนวนคดีค้างคั่ง ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ประสิทธิภาพสูงสุด (Prateepornnarong, 2019c)

เมื่อกลไกการตรวจสอบได้ดั้งเดิมล้วนแต่เผชิญกับปัญหาต่างๆ จึงได้เกิดแนวคิดในการสร้างกลไกการตรวจสอบได้แนวทแยง (diagonal) ขึ้น หรือเรียกอีกอย่างได้ว่าการตรวจสอบได้จากสังคม (social accountability) แนวคิดนี้ทำให้เกิดกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายรูปแบบ เช่น การจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory budgeting) การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชน (citizen oversight of public administration) แนวคิดการตรวจสอบได้จากสังคมถูกนำมาปรับใช้ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเช่นกัน

โดยถูกนำมาปรับใช้ผ่านแนวทางข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยองค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ในช่วงปี ค.ศ.1990s โดยแนวทางดังกล่าว วางกลไกการตรวจสอบจากสังคมด้วยการให้ผู้สังเกตการณ์อิสระซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนเข้าสังเกตการณ์โครงการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจตราสอดส่องความโปร่งใสในกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้การทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระจึงยึดโยงกับแนวคิดการตรวจสอบได้จากสังคม ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen engagement) ในกลไกการบริหาร และการตรวจสอบภาครัฐ (Malena, Forster, & Singh, 2004)

ภาพ 1 แนวคิดการตรวจสอบได้จากสังคม



ที่มา: Prateepornnarong, 2021a

กลไกการตรวจสอบได้จากสังคมมีใช้กลไกที่เข้ามาแทนที่ แต่เป็นกลไกที่ช่วยสนับสนุนกลไกการตรวจสอบได้ดั้งเดิม ตัวอย่างเช่น แนวทางข้อตกลงคุณธรรม เข้ามาช่วยเสริมกระบวนการต่อต้านการทุจริตต้นน้ำด้วยการสังเกตการณ์การดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจะช่วยลดภาระบางประการกับหน่วยงานตรวจสอบทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น สตง. ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกการตรวจสอบปลายน้ำ อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี กลไกการตรวจสอบจากสังคมแม้จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อเท็จจริง คือ ประชาชนแต่ละบุคคลนั้นย่อมไม่มีอำนาจหรือความรู้มากเพียงพอที่จะทำหน้าที่ได้เสมอไป จึงต้องอาศัยบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม (civil society organizations) ในการขับเคลื่อนกลไกการตรวจสอบได้จากสังคมนั่นเอง (Jenkins, 2007)

ในกรณีของประเทศไทยนั้น การนำแนวทางข้อตกลงคุณธรรมมาบังคับใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐเป็นแนวทางการส่งเสริมการตรวจสอบได้จากสังคมที่สำคัญ โดยการส่งเสริมแนวทางดังกล่าวนี้ในประเทศมีที่มาจากफलต้นขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่มีพัฒนาการในด้านการส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตมายาวนาน อย่างไรก็ตาม ต้องกล่าวว่า ในบริบทของประเทศไทยนั้น ข้อเรียกร้องขององค์กรภาคประชาสังคมมักไม่ได้รับความสนใจจากภาครัฐ สาเหตุส่วนหนึ่งกล่าวได้ว่า เพราะองค์กรภาคประชาสังคมส่วนใหญ่ขาดบุคลากรที่ได้รับการยอมรับนับถือหรือมีชื่อเสียงในสังคมที่สามารถสร้างกลไกความเชื่อมโยงจากระดับรากหญ้าไปสู่รัฐบาล (Thabchumpon, 1998) ในขณะที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)⁹ เป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลชั้นนำในภาคธุรกิจ อดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ รวมทั้งนักวิชาการที่มีชื่อเสียง ดังนั้น แม้องค์กรจะต้องใช้ความมานะอดทนในการผลักดันแนวทางข้อตกลงคุณธรรมผ่านการพูดคุยกับตัวแทนของรัฐบาลในหลายครั้งหลายโอกาส แต่การที่องค์กรมีเครือข่ายบุคคลชั้นนำในภาคส่วนต่าง ๆ ให้การสนับสนุนนับเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างการสานพลังระหว่างรัฐและสังคม

⁹ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) พัฒนามาจาก “ภาคิเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน” ซึ่งนายดุสิต นนทะนาคร อดีตประธานหอการค้าไทยได้ริเริ่มไว้เมื่อปี พ.ศ.2554 ในปัจจุบัน องค์กรดำเนินงานภายใต้มูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งมีนายอนันต์ ปันยารชุน เป็นที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ และมีนายประมนต์ สุธีวงศ์ เป็นประธาน พร้อมทั้งมีบุคคลผู้มีชื่อเสียงมากมายร่วมเป็นกรรมการ

(state–society synergy) อันนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการผลักดันการนำแนวทางข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ได้ในที่สุด

2. แนวทางข้อตกลงคุณธรรมและการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระ

ข้อตกลงคุณธรรมวางหลักการในการต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐผ่านความร่วมมือของ 3 ภาคส่วน (tri-sector collaboration) กล่าวคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนผ่านองค์กรภาคประชาสังคม ข้อตกลงคุณธรรมวางกลไกการตรวจสอบจากสังคม¹ ไว้ว่า หน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้าง และผู้ประกอบการที่เข้าประมูลโครงการ จะต้องลงนาม “ข้อตกลงคุณธรรม” (Integrity Pact agreement) ให้สัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยปราศจากการทุจริตในทุกรูปแบบ และจะยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์อิสระเข้าสังเกตการณ์โครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้น การดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรมในหลายประเทศทั่วโลกนั้น แบ่งออกเป็น การดำเนินการตามความสมัครใจ (voluntary) และการดำเนินการภาคบังคับ (mandatory) (WIN, 2010)

ในช่วงต้นของการนำแนวทางข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในประเทศไทย รัฐบาลส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามความสมัครใจ แต่เมื่อมีการตรา พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างฯ ขึ้น¹ แนวทางข้อตกลงคุณธรรมจึงถูกนำมาปฏิบัติแบบภาคบังคับ การขับเคลื่อนแนวทางข้อตกลงคุณธรรมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ค.ป.ท. โดยมีโครงสร้างคณะกรรมการผสมผสานระหว่างตัวแทนภาครัฐและตัวแทนภาคเอกชน ในส่วนของกรรมการจากภาครัฐ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งอีก 6 ตำแหน่ง เช่น อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ฯลฯ และข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ ในส่วนของกรรมการจากภาคเอกชน

¹ รายละเอียดปรากฏในหัวข้อ 2 แนวคิดการตรวจสอบได้จากสังคม

¹ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2564 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานภาครัฐซึ่งมิได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้บังคับของบทบัญญัติใน พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างฯ (เช่น หน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.2561) นำแนวทางการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมไปใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเหมาะสม ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ https://resolution.soc.go.th/?prep_id=404033

ปลัดกระทรวงการคลังจะแต่งตั้งตัวแทนจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรมจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน (พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ.2560 มาตรา 39)

คณะกรรมการ ค.ป.ท. ได้ออกประกาศว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม¹ เพื่อวางหลักเกณฑ์โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องปฏิบัติตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรม โดยหนึ่งในหลักเกณฑ์สำคัญ คือ โครงการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีมูลค่างบประมาณตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป (ประกาศ ค.ป.ท. ว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม พ.ศ.2560 ข้อ 5) คณะกรรมการ ค.ป.ท. ยังมอบหมายให้ “ศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรม” กรมบัญชีกลาง เป็นหน่วยงานประสานการดำเนินการข้อตกลงคุณธรรม และได้กำหนดให้มี “องค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย” ซึ่งปัจจุบันองค์กรที่กล่าวมานี้ คือ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)¹ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (ประกาศ ค.ป.ท. ว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม พ.ศ. 2560 ข้อ 3)

องค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย สามารถคัดเลือกผู้สังเกตการณ์อิสระได้จากการหาพหุมติผู้มีประสบการณ์และความสามารถจากองค์กรวิชาชีพ เช่น วิศวกรรมสถาน สภาวิชาชีพบัญชี ฯลฯ และยังสามารเปิดรับสมัครบุคคลผู้สนใจทั่วไปด้วย ผู้ที่จะผ่านการคัดเลือกจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และจะต้องไม่มีประวัติต่างพร้อยในทางทุจริต ไม่เป็นผู้ล้มละลาย รวมทั้งต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หรือรัฐบาลในวันที่มีการคัดเลือก (ประกาศ ค.ป.ท. ว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม พ.ศ. 2560 ข้อ 9) เมื่อผ่านการคัดเลือกในขั้นต้นแล้ว คณะกรรมการ ค.ป.ท. จะเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย อนึ่ง กฎหมายกำหนดว่าผู้สังเกตการณ์อิสระไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ประกาศ ค.ป.ท. ว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม พ.ศ. 2560 ข้อ 3)

¹ ประกาศ ค.ป.ท. เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560

¹ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ถือได้ว่าเป็นองค์กรภาคประชาสังคมแห่งแรกที่เข้ามามีส่วนในการตรวจสอบภาครัฐภายใต้โครงสร้างของกฎหมายอย่างเป็นทางการ

ผู้สังเกตการณ์อิสระจะได้รับการฝึกอบรมเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตน (ประกาศ ค.ป.ท. ว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม พ.ศ. 2560 ข้อ 11) อันประกอบไปด้วย

1. ประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมเพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์

2. รวบรวมและศึกษาข้อมูลรายละเอียดโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่ได้รับมอบหมายโดยหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจะต้องให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ขอบเขตงานโครงการ (Terms of Reference: TOR) เอกสารการ คำนวณราคากลาง ประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง เอกสาร การเสนอราคา สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

3. เข้าสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนการปฏิบัติงานที่ได้ มีการกำหนดไว้

4. รายงานผลการสังเกตการณ์ต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ซึ่งในกรณีเป็นที่ ปรากฏแก่คณะกรรมการว่ามีเหตุอันเชื่อได้ว่าการทำทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการมีอำนาจส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตรวจสอบต่อไปได้ (ประกาศ ค.ป.ท. ว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม พ.ศ.2560 ข้อ 12)

ผู้สังเกตการณ์อิสระจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง นอกจากนี้ ผู้สังเกตการณ์อิสระและสมาชิกในครอบครัวโดยตรงจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง และยังคงไม่นำข้อมูลความลับทางการค้าไปเปิดเผยด้วย (ประกาศ ค.ป.ท. ว่าด้วยข้อตกลงคุณธรรม พ.ศ.2560 ข้อ 13)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า การเข้าสังเกตการณ์โครงการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ละโครงการนั้นจะดำเนินการดังนี้

...ในโครงการนี้ ต้องดูให้ครบทุกฟังก์ชัน [function-บทบาทหน้าที่] มีด้านบัญชี ด้านการจัดซื้อ ด้านกฎหมายเข้าไปด้วยเพื่อให้ครบทีม การที่ [มีผู้สังเกตการณ์อิสระ] มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความใหญ่หรือ ยุ่งยากของโครงการนั้น ถ้าโครงการใหญ่ก็ใช้คนเยอะ โครงการเล็ก ๆ ก็ใช้คนน้อยหน่อย และ [ในแต่ละทีม] มันก็มีคนเก่าคนใหม่ อาจจะมี คนใหม่เข้าไป อาจมีคนใหม่เขาไปผสมหน่อยเพื่อการเรียนรู้ ใครที่ทำมานานแล้วก็เป็นที่เลี้ยง

(ตัวแทนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (5),¹

ผู้ให้สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2563)

...โครงการที่ IOs [ผู้สังเกตการณ์อิสระ] ลงปัจจุบันเนี่ย เฉลี่ย IO 1 คน จะรับงานได้ประมาณ 3 โครงการพร้อม ๆ กัน แต่ละ โครงการใช้ IOs เฉลี่ยประมาณ 5 คน ซึ่งจะมีความเชี่ยวชาญตามสาขา โครงการ 3 คน มีนักบัญชี 1 คน นักกฎหมาย 1 คน เป็นต้น

(ผู้สังเกตการณ์อิสระ (2),

ผู้ให้สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2563)

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเข้าสังเกตการณ์โครงการจัดซื้อจัดจ้าง ในแต่ละโครงการดำเนินการโดยทีมผู้สังเกตการณ์อิสระซึ่งมีส่วนผสมความหลากหลาย ด้านวิชาชีพครอบคลุมลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละโครงการเพื่อประโยชน์ ในการเข้าสังเกตการณ์

3. คุณูปการของแนวทางข้อตกลงคุณธรรมและการทำหน้าที่ของ ผู้สังเกตการณ์อิสระ

ผลการวิจัย พบว่า แนวทางข้อตกลงคุณธรรมและการทำหน้าที่ของ ผู้สังเกตการณ์อิสระสร้างคุณูปการต่อการต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้างภาครัฐ ดังนี้

¹ งานวิจัยนี้มิได้ระบุชื่อและนามสกุลของผู้ให้สัมภาษณ์ แต่ใช้คำที่บ่งชี้ถึงสถานภาพ โดยทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์พร้อมหมายเลขรหัสเพื่อแสดงลำดับที่ในการเข้าร่วมสัมภาษณ์ สาเหตุเพราะการวิจัยในด้านการต่อต้านการทุจริตมีความละเอียดอ่อน นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ ยังต้องปฏิบัติตามหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ในการให้หลักประกันกับผู้ให้สัมภาษณ์ ในเรื่องการปกปิดนาม

3.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายรายแสดงความเห็นเกี่ยวกับแนวทางข้อตกลงคุณธรรม และการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระว่าได้สร้างคุณูปการให้เกิดขึ้นกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรากฏตามตัวอย่างข้อมูลการสัมภาษณ์ ดังนี้

...โดยปกติของกฎหมายที่ออกมาแต่ละฉบับ ภาคประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องบ้างก็จริง แต่อำนาจมักอยู่ในมือราชการเสมอ สัดส่วนของคณะกรรมการจะเป็นราชการเยอะกว่า ไม่ว่าปัญหาอะไรที่มีการตัดสินใจก็จะถูกเอนเอียงไปทางราชการ แต่แนวทางข้อตกลงคุณธรรมมันชัดเจนว่า ภาครัฐไม่สามารถมาเป็น IOs ได้ มันเป็นเรื่องของประชาชนกับภาคประชาสังคมจริง ๆ

(ผู้สังเกตการณ์อิสระ (49),

ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2563)

จากข้อมูลข้างต้น ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบภาครัฐที่ผ่านมามีว่า ภาคประชาชนเองยังมีส่วนร่วมไม่มาก และมีอำนาจในการตัดสินใจน้อย แต่เมื่อมีการนำแนวทางข้อตกลงคุณธรรมมาปรับใช้และผู้สังเกตการณ์อิสระได้เข้ามาทำหน้าที่แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการส่งเสริมอย่างแท้จริง เพราะภาคประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบในฐานะผู้สังเกตการณ์อิสระ ในขณะที่บุคลากรภาครัฐไม่อาจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะดังกล่าวได้

3.2 การป้องกันการทุจริต

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายรายได้อธิบายถึงประสบการณ์ของตนเองในการทำหน้าที่ผู้สังเกตการณ์อิสระ และแสดงความเห็นว่า การทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระสร้างผลกระทบในด้านการป้องกันการทุจริตได้ ปรากฏตามตัวอย่างข้อมูลการสัมภาษณ์ ดังนี้

...ประโยชน์ที่เราไปนั่งสังเกตการณ์เนี่ย มันจริง ๆ แล้ว เราไม่ต้องทำอะไรมันก็เป็นประโยชน์อยู่แล้ว เพราะการที่เราไปนั่งเฝ้า ประชุมกับเขาอยู่ เขาจะออกมาติอะไรที่มันผิดระเบียบ ผิดกฎหมาย หรือ ส่อทุจริต เขาก็ไม่กล้าทำ แค่นี้ก็เป็นประโยชน์แล้ว...

(ผู้สังเกตการณ์อิสระ (38), ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2563)

...เห็นด้วยว่าบทบาทของ IO [ช่วย] ในการลดการทุจริต เพราะในปัจจุบันมี 5 หน่วยงานในการดูเรื่องทุจริต เช่น ป.ป.ช. ป.ป.ท. ป.ป.ง. ป.ป.ป.(ตร.) [กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ] หลัก ๆ นะครับ เขาเป็นปราบปราม การมี ACT แล้ว มี IO เป็นการป้องกัน ผมว่าดีมาก เช่นกรณีบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ถ้ามี IO ตั้งแต่แรกคลองด่านจะไม่เกิดความเสียหายต่อรัฐขนาดนี้ ผมมองว่าการป้องกันสำคัญ

(ผู้สังเกตการณ์อิสระ (14),

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่, 4 มิถุนายน 2563)

จากข้อมูลข้างต้น ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนให้เห็นถึง ความสำคัญของบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระในกลไกการป้องกันการทุจริตผ่านการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และแสดงความเห็นว่า การทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรมช่วยแบ่งเบาภาระจากระบบการตรวจสอบปราบปรามการทุจริตที่มีอยู่แล้วได้

4. ปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระ

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายรายได้กล่าวถึงประสบการณ์ของตนเองในด้านปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ผู้สังเกตการณ์อิสระ โดยสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

4.1 ความพยายามแทรกแซงในทางการเมือง

ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนมากได้ให้ความเห็นว่า ในปัจจุบัน มีความพยายามแทรกแซงในทางการเมือง (politicization) ต่อการดำเนินการตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรม ปรากฏตามตัวอย่างข้อมูลการสัมภาษณ์ ดังนี้

...สมัยก่อนไม่มีการเมืองเข้ามาแทรกแซงมาก แต่ว่าผลงาน [การดำเนินการข้อตกลงคุณธรรม] มันเริ่มเห็นภาพขึ้น...[ดังนั้น] เขา [คนที่เสียประโยชน์] อยากจะเข้ามา approve [ให้ความเห็นชอบ] เลือกคนไปลงโครงการเลย ซึ่งเราบอกในหลักการมันยอมไม่ได้ ทำไม่ได้ด้วย

(ตัวแทนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (39),
ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2563)

...ตอนนี้ผมบอกได้เลยว่า พอคนเริ่มเห็นว่าข้อตกลงคุณธรรม ลดทุจริตได้ ประหยัดงบฯ ได้ ก็เลยเริ่มไม่ไหว อยากจะเข้ามามีส่วน จัดการโน่นนี่ เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการข้อตกลงคุณธรรมมันง่าย เพราะพวกเขาเสียประโยชน์

(ผู้สังเกตการณ์อิสระ (34),
ผู้ให้สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2563)

จากข้อมูลข้างต้น ผู้ให้สัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า มีความพยายามจากผู้เสีย ผลประโยชน์ในการแทรกแซงกระบวนการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์อิสระเพื่อครอบงำ การดำเนินการตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งในอีกมุมหนึ่งนั้น ความพยายาม ในการแทรกแซงย่อมสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบในทางบวกต่อการป้องกันการทุจริต ที่เกิดจากการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระได้เช่นกัน

4.2 อุปสรรคในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนไม่น้อยกล่าวถึงอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) กับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของ โครงการจัดซื้อจัดจ้างในบางโครงการ ปรากฏตามข้อมูลการสัมภาษณ์ ดังนี้

...TOR สำคัญ เพราะหากหน่วยงานรัฐทำ TOR ไปก่อนเนี่ยไม่ดี เรา [ผู้สังเกตการณ์อิสระ] ต้องรับทราบในกระบวนการ TOR หากเรา เข้าไป TOR เขียนแล้ว เราเข้าไปก็ไม่มีประโยชน์เลย ล่าสุดผมเข้าไป โครงการของ... [ปรากฏว่าหน่วยงาน] มีที่ปรึกษาแล้ว เราต้องทำยังไง ครับ? เราก็ทำได้แค่ประทับประคองไป หน่วยงานเขาอยู่อยู่แล้วหาก IO [ผู้สังเกตการณ์อิสระ] เข้าไปแต่ต้นเขาอาจทำไม่ได้เต็มที่

(ผู้สังเกตการณ์อิสระ (31),

ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2563)

...เรื่องที่ผมเจอ มัน [โครงการ] ทำ TOR ไปแล้ว เพราะเขา [หน่วยงานเจ้าของโครงการ] กลัวเสนองบไม่ทัน เป็นอีกเหตุผลหนึ่งครับ หลังจากอนุมัติไปแล้วพวกเรา IO ถึงมีโอกาสเข้าไป...

(ผู้สังเกตการณ์อิสระ (43),

ผู้ให้สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2563)

จากข้อมูลข้างต้น ผู้ให้สัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคในการมีส่วนร่วม ในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานซึ่งเป็นกระบวนการขั้นต้นของการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อกระบวนการทั้งหมด โดยจะเห็นได้ว่าในหลาย โครงการหน่วยงานภาครัฐได้จัดทำร่างฯ เสร็จสิ้นก่อนที่ผู้สังเกตการณ์อิสระจะได้ เข้าไปมีส่วนร่วม

4.3 ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับผู้สังเกตการณ์อิสระ

ผู้ให้สัมภาษณ์หลายราย กล่าวว่า เจ้าหน้าที่รัฐหลายรายในหน่วยงานภาครัฐ ที่จะต้องทำข้อตกลงคุณธรรมยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน (misconception) เกี่ยวกับผู้สังเกตการณ์อิสระ ปรากฏตามตัวอย่างข้อมูลการสัมภาษณ์ ดังนี้

...เจ้าหน้าที่ในโครงการบางส่วน มองว่าเราเป็นนักร้อง [ผู้ขอรับรองเรียน] ผู้จับผิด บางส่วนมองเราเป็นพยาน เราไม่ควรถูกมอง เป็นอะไรแบบนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นเพราะเขาไม่รู้ว่าข้อตกลงคุณธรรมแท้จริง คืออะไร เขาไม่รู้บทบาทของผู้สังเกตการณ์ [อิสระ]

(ผู้สังเกตการณ์อิสระ (45), ผู้ให้สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2563)

จากข้อมูลข้างต้น ผู้ให้สัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยงานยังไม่รู้จัก และเข้าใจบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระอย่างแท้จริง และมองการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระด้วยความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง

อภิปรายผล

ผลการวิจัยข้างต้นทำให้เห็นว่า แนวทางข้อตกลงคุณธรรมสอดคล้องกับแนวคิดการตรวจสอบได้จากสังคมซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบความโปร่งใสของการบริหารภาครัฐ แม้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารภาครัฐเป็นแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในเอกสารทางกฎหมายและเป็นนโยบายของภาครัฐไทยมาหลายปีแล้ว ที่ผ่านมามีหน่วยงานภาครัฐจะสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้แล้วก็ตาม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรมยังไม่ปรากฏชัดเจน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการนำแนวทางข้อตกลงคุณธรรมมาบังคับใช้ การทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระในการสังเกตการณ์โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้สร้างกลไกการตรวจสอบได้จากสังคม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประชาชนมีบทบาทสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง เพราะประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อป้องกันการทุจริต นอกจากนี้ แนวทางข้อตกลงคุณธรรมสร้างกลไกการตรวจสอบได้ที่มีสนับสนุนการทำงานของกลไกอื่นที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกของหน่วยงานตรวจสอบและองค์กรอิสระในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประเด็นสำคัญอีกประการ คือ กลไกการตรวจสอบได้จากสังคม เช่น แนวทางข้อตกลงคุณธรรม ต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็งในบริบทของประเทศไทยนั้น องค์กรภาคประชาสังคมที่จะสามารถแสดงบทบาทได้อย่างเข้มแข็งต้องได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในสังคมที่สามารถเชื่อมต่อกับภาครัฐ สร้างกลไกการทำงานร่วมกันในลักษณะการสานพลังระหว่างรัฐและสังคม

ผลการวิจัยยังสะท้อนให้เห็นว่า การทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระนับเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพราะการมีส่วนร่วมและการปรากฏตัวของผู้สังเกตการณ์อิสระในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละขั้นตอน ย่อมทำให้ผู้มีเจตนาทุจริตต้องยับยั้งชั่งใจในการกระทำของตนเอง กล่าวอีกนัย คือ การทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระส่งผลในด้าน

การป้องปราม (deterrent) การกระทำทุจริตได้ นอกจากนี้ หากมีกรณีการทุจริตเกิดขึ้น ผู้สังเกตการณ์อิสระยังสามารถรายงานกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ด้วย

อย่างไรก็ดี ผลการวิจัย สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงทางการเมือง การขาดการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานในบางโครงการ รวมทั้งการรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับผู้สังเกตการณ์อิสระ ซึ่งปัญหาทั้งหมดนี้ย่อมส่งผลต่อการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระให้เกิดประสิทธิผลในการป้องกันการทุจริต

ในกรณีปัญหาความพยายามแทรกแซงในทางการเมืองนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาการตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐของไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมามีสองทศวรรษที่ผ่านมา นั้น หน่วยงานตรวจสอบหลายแห่งล้วนเผชิญกับปัญหาความพยายามจากฝ่ายการเมืองในการแทรกแซงการทำงานด้วยกันทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ความพยายามแทรกแซงความเป็นอิสระของหน่วยงานต่อต้านการทุจริต (Prateepornnaron, 2021b) ด้วยเหตุนี้ เมื่อการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระในช่วงเวลาที่ผ่านมามีเกิดผลกระทบในด้านบวกต่อการป้องกันการทุจริต ชัดขวางผลประโยชน์ของผู้ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้เสียประโยชน์จากการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระย่อมจะต้องหาหนทางในการลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตนหรือกลุ่มของตน วิธีทางที่ดีที่สุดประการหนึ่ง คือ ความพยายามในการแทรกแซงการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์อิสระนั่นเอง เพราะหากผู้ที่มีเจตนาทำทุจริตสามารถส่งพรรคพวกของตนเข้ามาทำหน้าที่ ย่อมไม่มีผู้ขัดขวางการกระทำทุจริตของตน

ในกรณีปัญหาการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระ เพราะร่างขอบเขตของงานเป็นรายละเอียดที่ทุกฝ่ายยึดถือ และมีโอกาสสูงที่การทำทุจริตจะเกิดตั้งแต่วขั้นตอนการเขียนร่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเขียนสาระสำคัญบางประการเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางราย หรือการทุจริต “ลัดวงจร” ดังนั้น การที่ผู้สังเกตการณ์อิสระไม่สามารถเข้าถึงขั้นตอนดังกล่าวได้ในบางโครงการ ย่อมทำให้การทำหน้าที่ที่มีความลำบากมากขึ้นในการตรวจสอบ และเป็นการเพิ่มโอกาสในการเกิดการทุจริตไปด้วยในขณะเดียวกัน ในกรณีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับผู้สังเกตการณ์อิสระนั้น เป็นอุปสรรคในการทำงานของผู้สังเกตการณ์อิสระ เพราะความเข้าใจในบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระอย่างไม่ถูกต้อง ย่อมส่งผลต่อ

ความราบรื่นในการทำงานไม่มากนักน้อย และยังส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและผู้สังเกตการณ์อิสระในการทำตามข้อตกลงคุณธรรมด้วย

บทสรุป

งานวิจัยนี้ใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษาและสร้างความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรม ผลการวิจัย ชี้ให้เห็นว่า แนวทางข้อตกลงคุณธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสร้างคุณูปการสำคัญในการป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ นอกจากนี้ ยังเป็นรูปแบบ (model) ของแนวทางที่ใช้ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างแท้จริงได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัย พบว่า การดำเนินการข้อตกลงคุณธรรมและการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระเผชิญปัญหาหลัก 3 ประการ

ประการแรก คือ การแทรกแซง จะเห็นได้ว่า แนวทางข้อตกลงคุณธรรมเป็นแนวทางที่ส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมการตรวจสอบความโปร่งใสของภาครัฐ ดังนั้น ภาคประชาชนจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในกระบวนการดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์อิสระ ดังนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงไม่ควรตกอยู่ใต้การแทรกแซงหรือการครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น ประการถัดมา คือ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้สังเกตการณ์อิสระตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานซึ่งเป็นปัญหาสำคัญเพราะอาจทำให้การทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระเป็นเพียงการประทับตรายาง (rubber stamp) ขาดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ปัญหานี้ยังสะท้อนถึงการขาดเจตจำนงที่แน่วแน่ของภาครัฐในการป้องกันการทุจริตด้วย ประการสุดท้าย คือ ความเข้าใจของบุคลากรภาครัฐที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับผู้สังเกตการณ์อิสระซึ่งส่งผลต่อความราบรื่นของการทำงาน การประสานงาน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทความวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. เมื่อพิจารณาปัญหาที่ค้นพบจากผลการวิจัยในสองประการแรกจะเห็นได้ว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวทางข้อตกลงคุณธรรมไปปฏิบัติให้เกิดมรรคผลตามเจตนารมณ์ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ในฐานะผู้บุกเบิกแนวทางข้อตกลงคุณธรรมในประเทศไทยจะต้องยื่นหยัดในการแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างเครือข่ายสัมพันธ์มิตร (coalition network) ประกอบไปด้วยภาคีรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน รวมถึงสื่อมวลชน โดยเครือข่ายสัมพันธ์มิตรจะเป็นเกราะป้องกัน (safeguard) การแทรกแซงการดำเนินการข้อตกลงคุณธรรมและการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระไม่มากนักน้อย การสร้างเครือข่ายข้างต้นยังเป็นแนวทางในการพัฒนาเครือข่ายนโยบาย (policy networks) ที่ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วม (Boossabong & Chamchong, 2018) และยังเป็นช่องทางในการเรียกร้องให้รัฐบาล คณะกรรมการ ค.ป.ท. และหน่วยงานภาครัฐแสดงเจตจำนงในการต่อต้านการทุจริตและปฏิบัติตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรมอย่างเคร่งครัดได้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การสร้างเครือข่ายสัมพันธ์มิตรยังจะนำไปสู่การสานพลังระหว่างรัฐและสังคมเพื่อขับเคลื่อนข้อตกลงคุณธรรมได้ในอนาคตอีกด้วย

2. ในการแก้ไขปัญหาความเข้าใจของบุคลากรภาครัฐที่คลาดเคลื่อนนั้น รัฐบาล และหน่วยงานข้อตกลงคุณธรรมประกอบด้วยคณะกรรมการ ค.ป.ท. ศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรม และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ต้องเร่งเผยแพร่แนวทางข้อตกลงคุณธรรมอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องให้เกิดขึ้นในหมู่บุคลากรภาครัฐ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีงานวิจัยที่ศึกษาบทบาทของ ผู้สังเกตการณ์อิสระตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรมเป็นการเฉพาะ งานวิจัยนี้จึงใช้กรอบการวิจัยเชิงบุกเบิกดังที่ได้อธิบายไว้แล้ว ในอนาคตการวิจัยในประเด็นเดียวกันนี้ ผู้สนใจอาจใช้กรอบการวิจัยเชิงประเมินผล (evaluation design frame) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลของการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระที่มีต่อการป้องกันการทุจริต ทั้งในแง่ของการช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความคุ้มค่า และในแง่ของการยับยั้งพฤติกรรมกรรมการทุจริต นอกจากนี้ ในเชิงวิธีการวิจัย อาจจะมีการเพิ่มแนวทางเชิงปริมาณควบคู่กับเชิงคุณภาพเป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed methods research) ได้

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง การป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับบทบาทของผู้สังเกตการณ์อิสระตามแนวทางข้อตกลงคุณธรรม ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ได้สนับสนุนทุนวิจัยในโครงการนี้ และขอขอบพระคุณคณะกรรมการ ค.ป.ท. กรมบัญชีกลาง และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการประสานการเก็บข้อมูลวิจัยในโครงการนี้

References

- Boossabong, P., & Chamchong, P. (2018). The importance of network in public policy and governance: Critical perspectives and an analytical framework for going beyond an empty signifier. *Journal of Social Sciences, Naresuan University*, 14(2), 113–136. [in Thai].
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th ed.). Oxford: UOP.
- Cabinet Resolution. (June 29, 2021). *Guidelines for conducting an integrity pact by state agencies involved in procurement and joint investment under other laws, apart from the government procurement and supplies management act B.E. 2560*. (2017). Bangkok: The Secretariat of the Cabinet.
- Comptroller General's Department. (2020). *The comptroller general's department disclosed that 'the Integrity Pact program' helped save 7.3 billion of government budget, having government agencies involved in signing the agreement for more than 106 procurement programs*. Retrieved April 30, 2020, from <https://gnews.apps.go.th/news?news=54283> [in Thai].
- Digital Government Development Agency. (2021). *Thai government spending*. Retrieved April 30, 2021, from <https://govspending.data.go.th/dashboard/1>
- Goetz, M. A., & Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363–383.
- Jenkins, R. (2007). India's unlikely democracy: Civil society versus corruption. *Journal of Democracy*, 18(2), 55–69.

- Jones, S. D. (2009). Curbing corruption in government procurement in Southeast Asia: Challenges and constraints. *Asian Journal of Political Science*, 17(2), 145–172.
- Joshi, A. (2007). Producing social accountability? The impact of service delivery reforms. *IDS Bulletin*, 38(6), 10–17.
- Knack, S., Biletska, N., & Kacker, K. (2017). *Deterring kickbacks and encouraging entry in public procurement markets: Evidence from firm surveys in 88 developing countries (World Bank Policy Research Working Paper No. 8078)*. Washington, DC: World Bank.
- Koppell, G. S. J. (2005). Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public Administration Review*, 65(1), 94–108.
- Malena, C., Forster, R., & Sigh, J. (2004). *Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice (Social development papers: Participation and civic engagement No. 76)*. Washington, DC: World Bank.
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2019). *Annual report of fiscal year 2018*. Nonthaburi: Division of Policy and Strategy Office of the National Anti-Corruption Commission. [in Thai].
- Prateepornnarong, D. (2019a). Key ethical principles for researchers in the field of criminology and criminal justice system. *University of Thai Chamber of Commerce Journal: Humanities and Social Sciences*, 39(2), 137–150. [in Thai].
- Prateepornnarong, D. (2019b). The independent systems for handling police complaints in Thailand: A brief assessment. *Thai Journal of Public Administration*, 17(1), 9–33.
- Prateepornnarong, D. (2019c). The independence of the Public Sector Anti-Corruption Commission. *Sukhothai Thammathirat Open University Journal*, 32(1), 28–42. [in Thai].

- Prateepornnarong, D. (2021a). *Prevention of corruption in public procurement: The role of independent observers regarding the integrity pact approach* (Research Report). Bangkok: Graduate School of Public Administration National Institute of Development Administration. [in Thai].
- Prateepornnarong, D. (2021b). Fighting corruption while having hands tied: A case study of Thailand's public sector anti-corruption commission. *Journal of Asian and African Studies*, 56(2), 320–334.
- Samukkethum, S. (2016). Accountability and public administration. *Romphruek Journal of Krirk University*, 34(1), 42–79. [in Thai].
- Søreide, T. (2002). *Corruption in public procurement causes, consequences and cures (CMI Report R 2002:1)*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Tangkitvanich, S., & Thamwanich, T. (2012). Transparency in government procurement: A case study of Thailand. *N.A.C.C. Journal*, 5(1), 48–66. [in Thai].
- Thabchumpon, N. (1998). Grassroots NGOs and political reform in Thailand: Democracy behind civil society. *Copenhagen Journal of Asian Studies*, 13, 31–59.
- Thomas, G. (2013). *How to do your research project: A guide for students in education and applied social sciences* (2nd ed.). London: SAGE.
- Water Integrity Network [WIN]. (2010). *Integrity Pacts in the water sector: An implementation guide for government officials*. Berlin: Transparency International.
- Ziller, J. (2001). European models of government: Towards a patchwork with missing pieces. *Parliamentary Affairs*, 54(1), 102–119.