

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใส ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม*

บทนำและแนวความคิด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในปัจจุบัน ทั้งในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ก็ยังได้ถูกจับตามองจากสังคมภายนอกว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน การถูกจับตามองและถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทำนองดังกล่าว ย่อมไม่เป็นผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งอาจมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งในแง่ของงาน (ภารกิจ) งบประมาณ (เงิน) และบุคลากรของท้องถิ่นอยู่ไม่น้อยเช่นกัน ภายใต้การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินภารกิจ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำลังถูกท้าทายความสามารถในเชิงการบริหารจัดการให้มีความน่าเชื่อถือและความโปร่งใส

ข้อมูลการกล่าวหาและเรื่องราวเรียนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) พ.ศ. 2543-2550 รวม 8 ปี สามารถเรียงการกล่าวหาตามลำดับ องค์การบริหารส่วนตำบล มี 3,235 เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา 5,778 ราย เทศบาลมี 1,705 เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา 2,766 ราย องค์การบริหารส่วนจังหวัด มี 283 เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา 441 ราย กรุงเทพมหานคร มี 273 เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา 442 ราย เมืองพัทยา 12 เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา 40 ราย (สำนักงาน ป.ป.ช., 2550)

งานวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สะท้อนสภาพการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้าง และการญาติและพวกพ้องเป็นผู้รับเหมา ระบบการตรวจสอบไม่ทั่วถึง การขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร และขาดคุณธรรมและจริยธรรม เป็นต้น ซึ่งในงานวิจัยได้มีข้อเสนอให้มีการส่งเสริมกลไกภาครัฐและองค์กรอิสระให้มีประสิทธิภาพ กลไกใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเปิดช่องทางให้กับประชาชน ที่สำคัญที่สุด กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

ดังนั้น การสร้างเสริมธรรมาภิบาลและความโปร่งใสใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเป้าหมายสำคัญยิ่ง เพื่อส่งเสริมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารจัดการที่ดี (Good

* อาจารย์คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Governance) โดยเฉพาะการมุ่งให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพ

มีตัวอย่างกลุ่มเฝ้าระวังและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดย กลุ่มภาคพลเมืองของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นกรณีศึกษาและเป็นต้นแบบของการเกิดกลุ่มตรวจสอบ การทุจริตโดยภาคประชาชน บทความเรื่อง People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) หรือกลุ่มเอกภาพพลเมืองเพื่อการมีส่วนร่วม แปลโดย โกวิท พวงงาม (2551) ได้นำเสนอหลักการ ปฏิรูปสังคมสู่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศเกาหลีซึ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองแบบเผด็จ การมากกว่า 30 ปี จนถึงปี 1993 กลุ่ม PSPD จึงมีการคิดค้นแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในกรณีต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลการปฏิรูปทางกฎหมายและนโยบาย และ นำเสนอหลัก 4 ประการ ได้แก่

- 1) การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participation of Citizens) มีการจัดตั้งอาสาสมัครเข้ามาเป็น สมาชิกในองค์กรเพื่อทำกิจกรรม การมีสมาชิกรายเดือนและรายปีทำให้กลุ่มมีเงินรายได้ค่าสมาชิกไปใช้ ประกอบกิจกรรมต่าง ๆ

- 2) ความเป็นเอกภาพของพลเมือง (Solidarity of Citizens) มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสร้าง ความตระหนักในเรื่องสิทธิพลเมือง

- 3) พลเมืองเฝ้าระวัง (Civil Watch) กลุ่ม PSPD จะคอยจับตามองและเฝ้าระวังการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมเกาหลี

- 4) ข้อเสนอทางเลือกอื่น ๆ (Alternatives) การตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของภาค พลเมืองทำให้กลุ่ม PSPD สามารถจัดทำข้อเสนอ และคำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย และ แนวทางการปฏิบัติงานภาครัฐได้

ผลงานในรอบ 10 ปี ของ PSPD มีมากมาย และโดยมากเป็นเรื่องของการณรงค์เพื่อสร้าง ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและการเฝ้าระวังการคอร์รัปชันและการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีการผลักดันด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม การรณรงค์ให้เกิดเสรีภาพของสื่อและการเคลื่อนไหวคัดค้านการรุกรานของกองทัพสหรัฐอเมริกาและ การส่งกองทัพเกาหลีไปอิรัก

อีกตัวอย่างของการเคลื่อนไหวในประเทศเกาหลีที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ตรวจสอบการทุจริต พบในงานของ อีวิลดี บุรีกุล (2551 : 269-270) เป็นกรณีการจัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อต่อต้านการทุจริตที่ชื่อว่า Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ปี 2545 ภายใต้ พ.ร.บ. การต่อต้านการทุจริต พ.ศ. 2544 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้าง ความโปร่งใสในสังคมเกาหลีที่เน้นการป้องกันมากกว่าการลงโทษ ซึ่งลักษณะขององค์กรจะคล้าย ๆ กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย แต่สำหรับประเทศเกาหลีจะเน้นไปที่การปฏิบัติงานของข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นโดยมีการอบรมให้ความรู้ ส่งเสริมการ ต่อต้านการทุจริต ในหน่วยงานราชการและองค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีการประมวลการปฏิบัติงานของ ตนโดยอิงมาตรฐานกลาง

นอกจากนี้ KICAC ยังส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลในการรณรงค์สร้างความโปร่งใสในการทำงาน มีการสร้างมาตรฐาน จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ มีคณะกรรมการภาคประชาชนเป็นผู้ทำกับการทำงานของเทศบาล การทำงานของ KICAC เน้นการทำงานของหลายภาคส่วนมาร่วมมือกันต่อต้านการทุจริต เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจของประเทศไทยที่น่าจะนำมาเป็นต้นแบบคือ การรวมตัวกันของภาครัฐ การเมือง ประชาสังคม เอกชน ในการจัดตั้งสภาความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตและเสริมสร้างความโปร่งใส (Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency- K-PACT) ภายใต้กรอบคิดที่ว่า การคอร์รัปชันทำให้ประเทศถอยหลัง ไม่พัฒนา และที่ผ่านมาก็ยังไม่มีมาตรการเชิงรุกในการต่อต้านการทุจริต

K-PACT เป็นการเริ่มต้นของภาคประชาสังคมที่จะจัดตั้งระบบต่อต้านการทุจริต โดยมีพันธมิตรที่มาจากภาครัฐ ประชาชน ภาคเมือง และเอกชน นับเป็นการเคลื่อนไหวสู่ความยั่งยืนของความโปร่งใสเพื่อความก้าวหน้าของสังคมเกาหลี ภาคส่วนทั้ง 4 ข้างต้นจะร่วมกันบริจาคเงินเข้า K-PACT เพื่อทำโครงการต่าง ๆ ที่เป็นการรณรงค์ต่อต้านการทุจริต ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจจะมีผู้แทนคือ KICAC ส่วนภาคการเมืองมีสมาชิกคือ พรรคการเมือง ภาคเอกชนคือสภาหอการค้าและสภาอุตสาหกรรม ส่วนภาคประชาสังคมมีองค์การพัฒนาเอกชน เครือข่ายประชาชน ทุกภาคส่วนจะตั้งงบประมาณและจ่ายมาเพื่อการนี้ยกเว้นภาคประชาสังคมที่ไม่มีรายได้ ภาคเอกชนจะเป็นผู้จ่ายแทน

ในประเทศไทย แม้จะมีการเคลื่อนไหวภาคพลเมืองเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง แต่ยังไม่ปรากฏชัดเจนในระดับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการตรวจสอบการทำงานโดยภาคประชาชนในรูปแบบของกลุ่มเฝ้าระวัง ต้นแบบของประเทศเกาหลีข้างต้นจึงน่าสนใจและน่าจะได้รับผลก่อกวนให้เป็นรูปธรรม โดยจะต้องมีการส่งเสริมการเมืองภาคประชาชน ให้มีความรู้ความเข้าใจต่อหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ทั้งทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของกลุ่การเมืองที่ตนได้เลือกไปแล้ว เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแสวงหาประโยชน์จากการบริหารได้

ที่มาและวัตถุประสงค์ของบทความ

ที่มาของการนำเสนอบทความเรื่อง การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พัฒนามาจากผลงานวิจัยตามโครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ของการนำเสนอบทความนี้ ก็คือ เพื่อนำเสนอรูปแบบวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดตัวชี้วัดสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสร้างเครือข่ายอาสาสมัครและกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังในเรื่องการทุจริตและเพื่อส่งเสริมบทบาทผู้หญิงในการป้องกันการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับระเบียบวิธีการวิจัยในโครงการดังกล่าวใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Action Research) โดยได้คัดเลือก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ จำนวน 5 แห่ง

ประกอบด้วย จังหวัดลำปาง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา และเทศบาลตำบลเกาะคา และจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลตอนแก้ว และเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด อาทิเช่น เป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีสตรีเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือเป็นปลัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เคยได้รับรางวัลระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล และเป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีกลุ่มสตรีที่เข้มแข็ง รวมทั้งมีความสมัครใจเข้าร่วมโครงการโดยมีความพร้อมที่จะทดลองการพัฒนาแนวทางเสริมสร้างธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดเวทีประชุมระดมความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วมด้วยกระบวนการ A-I-C การประชุมกลุ่มย่อย และการลงพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ เพื่อร่วมกิจกรรมรวมทั้งการสังเกตการณ์

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบกับความโดดเด่นของโครงการและกิจกรรม

ผลจากการศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบได้พบจุดเด่นของโครงการและกิจกรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาพสะท้อนการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และจุดเด่นในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง มีความโดดเด่นในการส่งเสริมกิจกรรมความร่วมมือด้านอาชีพและผลิตภัณฑ์ชุมชน และกิจกรรมการใช้คลินิกเซ็นเตอร์ (Clinic Center) เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างส่วนราชการกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เทศบาลตำบลเกาะคา มีความโดดเด่นในโครงการความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารจัดการขยะ การคัดแยกขยะ การแปรรูปขยะและการเลี้ยงไส้เดือน และมีเครือข่ายอาสาสมัครของประชาชนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น อาสาสมัครพิทักษ์อาหาร อาสาสมัครนักสืบสายน้ำ อาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมทั้งการพัฒนาส่งเสริมเครือข่ายกลุ่มอาชีพและผลิตภัณฑ์กลุ่มอาชีพ โดยนำผลิตภัณฑ์จำหน่ายที่ศูนย์โอท็อป (OTOP)

3. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา มีความโดดเด่นในโครงการความร่วมมือระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำบันทึกข้อตกลงการบริหารจัดการขยะระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมกลุ่มสตรีและกลุ่มอาชีพในการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น การสร้างอาสาสมัครพลเมืองเข้ามีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพ เช่น โครงการคุ้มครองผู้บริโภค อาสาสมัครพิทักษ์อาหารปลอดภัย อาสาสมัครกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น และโครงการจัดตั้งศูนย์รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4. เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา มีความโดดเด่นในกิจกรรมการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดทำคลินิกชุมชน (โรงพยาบาลชุมชน) โครงการศูนย์สามวัยสายใยรัก โครงการศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยที่พึงการกฤษฎีมิตร โครงการหน้าบ้านนำมองโดยมีการประเมินตรวจเยี่ยมและให้รางวัลจัดทำป้ายเชิดชูแก่ครัวเรือนที่มีความเป็นบ้านนำมอง รวมทั้งการพัฒนาชุมชนในเขตเทศบาลให้เป็นเขตธรรมชาติและรักษาสีสิ่งแวดล้อม โดยมีกลไกอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

5. องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีความโดดเด่นในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบเวทีลานความคิดที่เรียกว่า “ช่วงกำลัง” รูปแบบอาสาสมัครพลเมือง เช่น อาสาสมัครดูแลคนพิการผู้ด้อยโอกาส และรูปแบบความร่วมมือในการจัดการขยะโดยชุมชน (โครงการชุมชนถังขยะทองคำ) ความร่วมมือในการร่วมกันสร้างแก๊สชีวภาพ (แก๊สขี้หมู) และความโดดเด่นในด้านมาตรการป้องกันการทุจริต เช่น การบันทึกประกาศเจตนารมณ์ของ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ทุกฝ่ายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน การมีข้อบัญญัติการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่เสนอโดยประชาชน เป็นต้น

รูปแบบวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลจากการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบโดยภาพรวม พบว่า รูปแบบวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ มีดังนี้

1. รูปแบบ “การเปิดช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างหลากหลาย” เป็นวิธีการขั้นพื้นฐานที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งขึ้นอยู่กับวิถีคิดและวิธีการแต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยส่วนใหญ่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบมีการเปิดช่องทางการรับรู้ข้อมูลหลากหลาย ดังเช่น เอกสารเผยแพร่ข้อมูลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วารสาร ป้าย/บอร์ดประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย หอกระจายข่าว ศูนย์เรียนรู้ชุมชน Internet Website ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตู้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมสภาท้องถิ่น เป็นต้น

2. รูปแบบ “การรับฟังความคิดเห็นและเวทีลานความคิดของประชาชน” เป็นรูปแบบที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบเปิดพื้นที่โดยจัดให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็น หรือเวทีการประชุมทั้งทางการและไม่เป็นทางการ กับเวทีที่เป็นสถานที่พบปะพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นเวทีของกลุ่มประชาชน มีลักษณะเป็นลานความคิดที่มีอิสระของประชาชนทุกเพศทุกวัย ซึ่งทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับรู้ข้อมูลปัญหาและความต้องการ รวมทั้งข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหา อาทิเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีเวทีลานความคิดเรียกว่า “ช่วง กำลัง” เทศบาลตำบลเกาะคามีเวทีลานความคิดเรียกว่า “ฮอมผญา” ส่วนเวทีประชุมอย่างเป็นทางการ เช่น เวทีประชุม “ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล” เวทีการจัดประชุมสภาท้องถิ่นหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสัญจร เวทีการประชุมกลุ่ม องค์กรชุมชนต่างๆ ที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดขึ้น รวมทั้งการเปิดให้มีตู้หรือกล่องแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. รูปแบบ “คณะกรรมการในลักษณะต่างๆ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นการให้ ตัวแทนกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งตั้งตัวแทนกลุ่มประชาชนหรือตัวแทนประชาคมมาร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชน กลุ่ม องค์การชุมชนได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น คณะกรรมการแผนพัฒนาฯ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาฯ คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับงานจ้าง ซึ่งเห็นว่าคณะกรรมการเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่งต้องจัดทำให้เป็นไปตามระเบียบฯ

ที่สำคัญ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบมีคณะกรรมการอื่น ๆ ที่ร่วมกับชุมชนจัดตั้งขึ้นมา เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้สึกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น คณะกรรมการคุ้มครองเด็ก (เทศบาลตำบลเกาะคา) คณะกรรมการเครือข่ายอาชีพ (เทศบาลตำบลเกาะคา) คณะกรรมการเครือข่ายอาชีพจังหวัดลำปาง (องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง) คณะกรรมการคัดกรองการช่วยเหลือเด็ก (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา) การคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับเบี้ยยังชีพ (องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว) คณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง (องค์การบริหารส่วนตำบล ดอนแก้ว) เป็นต้น

4. รูปแบบ “**อาสาสมัครพลเมือง**” เป็นรูปแบบที่ประชาชนต้องเป็นผู้มีจิตอาสา และมีความเสียสละ มีจิตสำนึกสาธารณะเพื่องานส่วนรวม โดยการเป็นอาสาสมัคร ซึ่งในพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ พบว่ามีอาสาสมัครประชาชนหลายกลุ่มที่มีส่วนขับเคลื่อนงานกิจกรรมของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ อาสาสมัครดูแลคนพิการและผู้ด้อยโอกาส อาสาสมัครนักพัฒนาอาวุโส (องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว) อาสาสมัครสิ่งแวดล้อม อาสาสมัครนักสืบสายน้ำ (เทศบาลตำบลเกาะคา) อาสาสมัครพิทักษ์อาหารปลอดภัย (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา) เป็นต้น

5. รูปแบบ “**การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งเครือข่ายภาคประชาชน**” เป็นความร่วมมือระหว่าง องค์การปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่ง ขึ้นไป หรือความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับ หน่วยงานต่าง ๆ หมายรวมถึงภาคีท้องถิ่นในพื้นที่ กลุ่ม/องค์กรภาคประชาชนที่มีความประสงค์จะทำกิจกรรมร่วมกัน อาทิเช่น การจัดการขยะร่วม (องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง) การจัดการด้านสุขภาพ มีลักษณะคลินิกชุมชน (โรงพยาบาลชุมชน) ที่ร่วมกันจัดระหว่างเทศบาล สำนักงานสาธารณสุข โรงพยาบาล (เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา) สร้างเครือข่ายต้านภัยยาเสพติด (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา) ความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหารจัดการขยะ การแปรรูป การเลี้ยงไส้เดือน ที่กลายเป็น “การสร้างวิถีปฏิบัติร่วมกันในการจัดการขยะ” (เทศบาลตำบลเกาะคาและ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา) ฯลฯ

ปัจจัยเกื้อหนุนให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ บริหารกิจการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีส่วนร่วมและมีรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลาย ได้แก่ ลักษณะทำที่อันเป็นมิตรและเปิดใจกว้างของผู้บริหาร การสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การประกาศเกียรติคุณ การสร้างจริยธรรมคุณธรรมร่วมระหว่างบุคลากรท้องถิ่นกับกลุ่มประชาชน เช่น การร่วมประกาศเจตนารมณ์ต่อต้านการทุจริต เป็นต้น

การสร้างเครือข่ายอาสาสมัคร/กลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- เครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ พบว่า ไม่พบเครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบโดยตรง แต่มีเครือข่ายอาสาสมัครในรูปแบบของเครือข่ายกิจกรรม อาทิเช่น เครือข่ายรักษาสีสิ่งแวดล้อม อาสาสมัครนักสืบสายน้ำ อาสาสมัครพิทักษ์อาหารปลอดภัย อาสาสมัครผู้ดูแลผู้สูงอายุ ดูแลผู้พิการ และอาสาสมัครเยาวชน ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้ถือว่าการส่งเสริมให้ประชาชนร่วมกิจกรรมมากกว่าเครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- กลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ พบว่า ไม่มีกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตอย่างเป็นทางการที่มีการจัดโครงสร้างกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตโดยตรง แต่จะพบประชาชนในฐานะสมาชิกกลุ่ม ซึ่งได้รับเลือกเป็นตัวแทนประชาคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

ตัวแทนกลุ่มประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งในการคอยตรวจสอบความโปร่งใสในแผนงาน โครงการและกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนช่วยเฝ้าระวังการทุจริตโดยทางอ้อม ส่วนการสร้างอาสาสมัครและกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตนั้น ใช้วิธีการสร้างกระบวนการกลุ่มกับตัวแทนประชาคมที่มีส่วนร่วมเป็นกรรมการในการบริหารกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ โดยได้จัดเวทีประชุมปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมด้วยกระบวนการ A-I-C เพื่อระดมความคิด การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการวางเป้าหมายร่วมกันในการสร้างเครือข่ายอาสาสมัคร และกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การสร้างเครือข่ายอาสาสมัครและกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ กระทำโดยการจัดเวทีปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมด้วยเทคนิค A-I-C กับกลุ่มประชากร 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้าง และกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น ตัวแทนสมาชิกกลุ่ม ผู้นำชุมชน เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ครู อาจารย์ พระสงฆ์ และนักเรียน โดยในแต่ละกลุ่มมีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

ขั้นที่ 1 เผยแพร่ความคิด โดยการพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์ในการร่วมกันส่งเสริมธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการสร้างอาสาสมัครและกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริต

ขั้นที่ 2 เตรียมการจัดประชุมกลุ่มย่อยกับตัวแทนกลุ่มประชากรทั้ง 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มข้าราชการท้องถิ่นฯ และกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น ตัวแทนผู้นำชุมชน ตลอดจนการกำหนดวัน เวลา สถานที่การประชุมโดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

ขั้นที่ 3 การจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมโดยใช้เทคนิค A-I-C เพื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมแสดงออก มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และฝึกปฏิบัติตามวิถีประชาธิปไตย ซึ่งในขั้นการประชุม มีดังนี้

ขั้น A ร่วมกำหนดเป้าหมาย อนาคตร่วมกันในการเฝ้าระวังการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้น I ร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงานโครงการว่าจะทำอะไรบ้างเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ขั้น C ร่วมกำหนดแผนปฏิบัติการที่จะทำโครงการและกิจกรรมให้ชัดเจนว่าทำอะไร ทำที่ไหน ทำเมื่อไหร่ และใครบ้างจะต้องทำ หรือทำร่วมกัน

ขั้นที่ 4 นำเสนอผลลัพธ์จากการประชุมแบบมีส่วนร่วมด้วยกระบวนการ A-I-C ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชุม เพื่อประมวลข้อสรุปจากที่ประชุมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในการเฝ้าระวังป้องกันการทุจริต

การส่งเสริมบทบาทสตรีในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- บทบาทของสตรีในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบพบว่า

สตรีดำรงตำแหน่งเป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง นายกเทศมนตรีตำบลเกาะคา เลขาธิการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา และฝ่ายกิจการสภา มีสตรีร่วมเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง มีสมาชิกสภา เป็นสตรี 3 คน (คิดเป็นร้อยละ 10) เทศบาลตำบลเกาะคา มีสมาชิกสภา เป็นสตรี 1 คน (คิดเป็นร้อยละ 8.3) องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา มีสมาชิกสภา เป็นสตรี 3 คน (คิดเป็นร้อยละ 21.1) เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา มีสมาชิกสภา เป็นสตรี 1 คน (คิดเป็นร้อยละ 5.6) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีสมาชิกสภา เป็นสตรี 6 คน (คิดเป็นร้อยละ 30)

- บทบาทสตรีข้าราชการส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วน หรือผู้อำนวยการกอง

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง มีสตรีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองคลัง ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน

- เทศบาลตำบลเกาะคา มีสตรีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองคลัง หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ และหัวหน้างานพัสดุ

- องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา มีสตรีเป็นปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล และสตรีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนงาน ได้แก่ หัวหน้าส่วนสำนักปลัด หัวหน้าส่วนการคลัง

- เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา มีสตรีเป็นปลัดเทศบาลและมีสตรีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข ผู้อำนวยการกองคลัง และผู้อำนวยการกองการศึกษา

○ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีสตรีเป็นปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล และมีสตรีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนงาน ได้แก่ หัวหน้าสำนักปลัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม หัวหน้าส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

● **บทบาทสตรีในฐานะตัวแทนประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการฯ**

การส่งเสริมบทบาทสตรีในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบพบว่า มีการส่งเสริมบทบาทสตรีเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ให้โปร่งใส โดยในรอบปี 2551 สตรีเข้าเป็นตัวแทนประชาคมเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งหมายรวมถึงคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการตรวจรับการจ้าง และเป็นตัวแทนประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งหมายรวมถึงคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

● **องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง :**

- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 641 คน คิดเป็นร้อยละ 24.84 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 2,581 คน
- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 44.44 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 45 คน

● **องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา :**

- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 39.09 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 110 คน
- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 36.36 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 33 คน

● **องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว :**

- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 109 คน คิดเป็นร้อยละ 26.78 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 407 คน
- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 40.74 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 27 คน

● **เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา :**

- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 100 คน คิดเป็นร้อยละ 25.97 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 385 คน
- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 34.85 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 66 คน

● **เทศบาลตำบลเกาะคา :**

- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 33 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 100 คน

- มีผู้หญิงร่วมเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 21.42 ของจำนวนกรรมการฯ ทั้งหมด 28 คน

- **บทบาทสตรีในฐานะเป็นผู้นำกลุ่ม**

การส่งเสริมบทบาทสตรีในการป้องกันการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สตรีมีโอกาสดำเนินคัดเลือกเข้ามีส่วนร่วมเป็นกรรมการฯ ชุดต่างๆ ในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสตรีที่เป็นผู้นำกลุ่มในท้องถิ่น ดังนี้

- ประธานกลุ่ม ได้แก่ กลุ่ม อสม. ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มกาะแม กลุ่มจักรสาน กลุ่มร้านค้าบ้านนาเวียง กลุ่มมัคคุเทศก์น้อยและนักสืบสายน้ำ
- รองประธานกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผลิตภัณท์น้ำยาล้างจาน กลุ่มไร่นาสวนผสม กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข กลุ่มผู้สูงอายุ
- เลขานุการกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุบ้านเกาะคา กลุ่มเลี้ยงหมูหลุม กลุ่มเกษตรอินทรีย์ กลุ่มเยาวชนบ้านวังแดง กลุ่มสภาวัฒนธรรม

นอกจากนี้บทบาทสตรีในฐานะผู้นำกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรีในตำแหน่งประธานกลุ่ม รองประธานกลุ่ม และเลขานุการกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มอาชีพการทำอาหารและขนมอบ กลุ่มเย็บจักรอุตสาหกรรม กลุ่มดอกไม้ประดิษฐ์ กลุ่มทอผ้าที่กระตุก กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร กลุ่มอาชีพสร้างรายได้ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มขนมหวาน กลุ่มพัฒนาสตรีบ้านป่าจี้ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเย็บผ้าสตรีบ้านใหม่ กลุ่มเชรามิค กลุ่มเกษตรอินทรีย์บ้านนาเวียง ธนาคารชยะรีโซเคิล กลุ่มอาสาสมัครพัฒนาชีวิตผู้ด้อยโอกาส

- **บทบาทสตรีในการป้องกันการทุจริต**

รูปแบบของกลุ่มสตรีในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต พบว่า ส่วนใหญ่กระทำสอดแทรกในรูปแบบของการร่วมกิจกรรมกลุ่มหรือกลุ่มกิจกรรมอาชีพ กิจกรรมอาสาสมัคร และสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเห็นว่าไม่พบบทบาทเฝ้าระวังการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง หรือมีลักษณะการจัดตั้งกลุ่มเฝ้าระวังการทุจริตเป็นการเฉพาะ แต่มีลักษณะเด่นที่พบ ได้แก่ การที่สตรีเข้าเป็นตัวแทนประชาคมเข้าร่วมเป็นกรรมการฯ ชุดต่างๆ ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตรวจสอบโครงการกิจกรรมให้โปร่งใส

- **การส่งเสริมบทบาทสตรีในการป้องกันการทุจริต แนวทางการส่งเสริมบทบาทสตรีในการป้องกันการทุจริต มีดังนี้**

1. ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมหรือสนับสนุนสตรีเข้ามีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิกกลุ่มและสนับสนุนให้มีกิจกรรมกลุ่ม โดยมีสตรีเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารกลุ่ม
2. ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริม หรือสนับสนุนสตรีเข้ามีส่วนร่วมในการเป็นตัวแทนคณะกรรมการชุดต่างๆ ในการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มากขึ้น
3. ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมอาสาสมัคร โดยให้สตรีเป็นแกนนำในกิจกรรมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมหรือสนับสนุนอาสาสมัครป้องกันการทุจริต
4. ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเวทีประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องการป้องกันการทุจริต ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีกลุ่มสตรีอาสาสมัครป้องกันการทุจริตและให้มีมาตรการจูงใจ เช่น มอบประกาศนียบัตร หรือประกาศเกียรติคุณ

5. ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมด้วยเทคนิค A-I-C กับกลุ่มอาสาสมัครสตรีในการป้องกันการทุจริต เพื่อกำหนดเป้าหมายร่วม แนวทางร่วม และวิธีป้องกันการทุจริต

6. ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเวทีประชุม หรือเวทีเรียนรู้ร่วมกับสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ หรือช่วยอำนวยความสะดวกที่ประชุม แลกเปลี่ยนเรียนรู้

การส่งเสริมกลุ่ม/สร้างกลุ่ม องค์กรประชาชนและเครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังป้องกันการทุจริต

ผลจากการศึกษา พบว่า กลุ่มประชาชน และเครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่พบรูปแบบกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตอย่างเป็นทางการ ทั้งในแง่ โครงสร้างรูปแบบการเฝ้าระวังการทุจริต แต่พบในลักษณะรูปแบบประชาชนหรือสมาชิกกลุ่มต่างๆ ที่เป็นตัวแทนประชาคมเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง

ดังนั้นเมื่อประมวลผลจากการวิจัยมีข้อเสนอเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปส่งเสริม หรือเสริมสร้างเครือข่ายอาสาสมัคร/กลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วางแนวทางในการดำเนินงานส่งเสริมกลุ่มและเครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังการทุจริต ดังนี้

1. การจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมด้วยกระบวนการเทคนิค A-I-C กับกลุ่มประชาชนและอาสาสมัครที่ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ครูอาจารย์ นักเรียน พระสงฆ์ และกลุ่มบุคลากรในท้องถิ่น เช่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงาน/ลูกจ้างท้องถิ่น เป็นต้น

โดยมีวิธีการขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้

ขั้นที่ 1 เผยแพร่ความคิด โดยการพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์ในการร่วมกันส่งเสริมธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการสร้างอาสาสมัครและกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริต

ขั้นที่ 2 เตรียมการจัดประชุมกลุ่มย่อยกับตัวแทนกลุ่มข้าราชการท้องถิ่น กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น ตัวแทนผู้นำชุมชน และกำหนดวัน เวลา สถานที่การประชุมโดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

ขั้นที่ 3 การจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมโดยใช้เทคนิค A-I-C เพื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมแสดงออก มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และฝึกปฏิบัติตามวิถีประชาธิปไตย ซึ่งในขั้นการประชุม มีดังนี้

ขั้น A ร่วมกำหนดเป้าหมาย อนาคตร่วมกันในการเฝ้าระวังการทุจริตใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้น I ร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงานโครงการว่าจะทำอะไรบ้างเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ขั้น C ร่วมกำหนดแผนปฏิบัติการที่จะทำโครงการและกิจกรรมให้ชัดเจนว่าทำอะไร ทำที่ไหน ทำเมื่อไหร่ และใครบ้างจะต้องทำ หรือทำร่วมกัน

2. คัดเลือกผู้นำกลุ่มประชาชนและอาสาสมัครที่มีส่วนร่วมและมีการแสดงออกจากการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมด้วยกระบวนการAIC มาจัดทำเป็นทำเนียบเครือข่ายอาสาสมัครกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริต เช่น กลุ่มประชาชนที่เป็นครูอาจารย์ กลุ่มปราชญ์ชาวบ้าน กลุ่มนักเรียน กลุ่มพระสงฆ์ และกลุ่มอาชีพ เป็นต้น ส่วนการจัดทำเครือข่ายอาสาสมัครประชาชน ก็ควรเป็นบุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวกับการเฝ้าระวังการทุจริต

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดพื้นที่เวทีประชุมสาธารณะเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนและตัวแทนเครือข่ายอาสาสมัครที่มีความสนใจด้านการป้องกันการทุจริตได้พบปะพูดคุยในลักษณะเวทีลานความคิด เวทีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งประชาชนมีความเป็นอิสระทางความคิดเกี่ยวกับการเฝ้าระวังการทุจริต โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมรับฟังข้อเสนอของเวทีลานความคิดดังกล่าว

ปัจจัยเกื้อหนุนให้มีการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ผู้บริหารท้องถิ่นกับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีท่าที่เป็นมิตร มีความสัมพันธ์กับประชาชนในลักษณะความสัมพันธ์แนวนราบ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีความใกล้ชิด เป็นกันเอง มีจิตใจในการให้บริการที่ดี เช่น การเปิดเวทีสาธารณะ เวที องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัญจร และการเปิดบริการประชาชน 24 ชั่วโมง

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดค้นรูปแบบและวิธีการสร้างแรงจูงใจให้กลุ่มประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเฝ้าระวังการทุจริต โดยให้ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสถาบันการศึกษาเพื่อร่วมรณรงค์วางแนวทางส่งเสริมกลุ่มเฝ้าระวังและใช้มาตรการส่งเสริมการจูงใจ เช่น การให้รางวัลกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีกลุ่มการเฝ้าระวังการทุจริตและป้องกันการทุจริต ปลอดการทุจริต การส่งเสริม หมู่บ้านธรรมภิบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลอดทุจริต การเติมน้ำสาบาน การลงนามบันทึกประกาศเจตนารมณ์ การมีข้อกำหนดคุณธรรมจริยธรรม เป็นต้น

แนวทางส่งเสริมเครือข่ายอาสาสมัคร/กลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีข้อเสนอแนวทางการส่งเสริมเครือข่ายอาสาสมัคร/กลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ ดังนี้

1. ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำทำเนียบอาสาสมัครและกลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริต โดยแยกประเภทบุคคลให้ชัดเจน โดยเฉพาะบุคคลในกลุ่มผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่มอาชีพ นักวิชาการท้องถิ่น ครู อาจารย์ พระสงฆ์ ปราชญ์ชาวบ้าน ที่มีจิตอาสาสมัครและให้ความสนใจในการ

เข้ามามีส่วนร่วมพิทักษ์ผลประโยชน์ของท้องถิ่น และต้องการให้เกิดความโปร่งใสในบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะบุคคลที่เป็นผู้นำกลุ่มประชาชนและเครือข่ายอาสาสมัครเฝ้าระวังการทุจริต ควรมีลักษณะดังนี้

- เป็นผู้กล้าแสดงออก โดยมีความคิดเป็นอิสระ
- เป็นผู้มั่งใจอาสา และมุ่งมั่นทำงานเพื่อส่วนรวม
- เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชน
- เป็นผู้ที่เปิดใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

2. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาอาสาสมัคร/กลุ่มประชาชนเฝ้าระวังการทุจริต โดยมีวิธีการและแนวทางการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเฝ้าระวังการทุจริตหลายวิธีการ เช่น การประชุมสัมมนา การฝึกอบรม การเผยแพร่ข้อมูลเอกสาร และไม่ละเลยกลุ่มอาสาสมัครชุมชนที่มีอยู่แล้ว เช่น อาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ อาสาสมัครนกกีสืบสายน้ำ ฯลฯ ซึ่งการดำเนินงานควรมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันการศึกษา องค์กรอิสระ เป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งประเด็นหัวข้อที่ควรพิจารณาในการให้ความรู้ความเข้าใจและการฝึกอบรม เช่น

- การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การบริหารจัดการที่ดีในแนวทางธรรมาภิบาล
- ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
- สิทธิของประชาชนในการตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการจัดตั้งอาสาสมัครและกลุ่มประชาชนในการเฝ้าระวังการทุจริต ให้เป็นไปตามธรรมชาติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมกระบวนการกลุ่มประชาชนและอาสาสมัครเฝ้าระวังการทุจริตโดยมีองค์ประกอบของกลุ่มประชาชนและอาสาสมัคร ดังนี้

- ชื่อกลุ่ม/อาสาสมัคร
 - วัตถุประสงค์ของกลุ่ม/อาสาสมัคร
 - โครงสร้างกลุ่ม/อาสาสมัคร : กรรมการ และสมาชิกกลุ่ม/อาสาสมัคร
 - แนวทางการดำเนินงานของกลุ่มประชาชนและอาสาสมัครเฝ้าระวังการทุจริต
- ฯลฯ

ข้อเสนอตัวชี้วัดสำหรับการบริหารกิจการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส

ข้อเสนอตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ นำไปทดลองตัวชี้วัด โดยให้ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคลากรในท้องถิ่น ร่วมกันประเมินตนเองในแต่ละหมวด ดังนี้

หมวดว่าด้วยสภาท้องถิ่น มีตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ดังต่อไปนี้

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนการประชุมสภาท้องถิ่น เช่น ประชาสัมพันธ์กำหนดวัน เวลา วาระ และสถานที่การประชุม (การมีส่วนร่วม)
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น เช่น มีการจัดเตรียมสถานที่สำหรับประชาชนนั่งฟังการประชุมสภาท้องถิ่น (การมีส่วนร่วม)
- (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเผยแพร่รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น (ความโปร่งใส)
- (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีช่องทางการถ่ายทอดการประชุมสภาท้องถิ่นช่องทางใดช่องทางหนึ่ง (ความโปร่งใส)
- (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสให้ตัวแทนประชาคมเป็นคณะกรรมการกิจการสภาท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการกิจการสภาวิสามัญ คณะกรรมการแปรรูปจัดตั้งข้อบัญญัติท้องถิ่น และคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น (การมีส่วนร่วม)
- (6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสหรือเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (การมีส่วนร่วม)
- (7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอจากประชาชน (การมีส่วนร่วม)

ผลจากการประเมินตนเองในหมวดว่าด้วยสภาท้องถิ่น พบว่า ตัวชี้วัดที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบส่วนใหญ่ ยังดำเนินการได้น้อยและควรนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาดำเนินการให้ดีขึ้น ได้แก่ การมีช่องทางการถ่ายทอดการประชุมสภาท้องถิ่นช่องทางใดช่องทางหนึ่ง การเปิดโอกาสให้ตัวแทนประชาคมเป็นคณะกรรมการกิจการสภาท้องถิ่น การเปิดโอกาสหรือเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการมีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอจากประชาชน

หมวดว่าด้วย การเผยแพร่ และการประชาสัมพันธ์ของท้องถิ่น มีตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ดังต่อไปนี้

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการประชุมสภาท้องถิ่น (ความโปร่งใส)
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดเผยข้อมูลแผนพัฒนาท้องถิ่น (ความโปร่งใส)
- (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดหารายได้ และการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น (ความโปร่งใส)
- (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดเผยข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น (ความโปร่งใส)
- (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดเผยข้อมูลรายรับ รายจ่ายในการทำโครงการต่างๆ (ความโปร่งใส)

(6)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ความโปร่งใส)

(7)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดเผยข้อบัญญัติท้องถิ่น (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(8)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการประชาสัมพันธ์การดำเนินโครงการและกิจกรรมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(9)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดเผยและแสดงผลการปฏิบัติงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ความโปร่งใส)

ผลจากการประเมินตนเองในหมวดว่าด้วยการเปิดเผย การเผยแพร่ และการประชาสัมพันธ์ พบว่า มี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบในบางแห่งเท่านั้นที่ยังดำเนินการได้น้อย และควรนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาดำเนินการให้มากขึ้น ได้แก่ การเปิดเผยและแสดงผลการปฏิบัติงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา) และการเปิดเผยข้อมูลรายรับ-รายจ่ายในการทำโครงการต่าง ๆ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง)

หมวดว่าด้วยการจัดทำแผนงาน/โครงการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ดังต่อไปนี้

(1)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแต่งตั้งตัวแทนประชาคมเข้าไปเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(2)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแต่งตั้งตัวแทนประชาคมเข้าไปเป็นคณะกรรมการสนับสนุนแผนพัฒนาท้องถิ่น (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(3)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแต่งตั้งตัวแทนประชาคมเข้าไปเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(4)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัญจรครอบคลุมทุกชุมชน หรือหมู่บ้านเพื่อรับฟังข้อเสนอปัญหาและความต้องการจากประชาชน (การมีส่วนร่วม)

(5)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการนำโครงการที่อยู่ในแผนแม่บทชุมชน อย่างน้อยร้อยละ 50 มาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น (การมีส่วนร่วม)

(6)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น หน่วยราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน กลุ่มองค์กรชุมชน (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(7)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (การมีส่วนร่วม)

ผลจากการประเมินตนเองในหมวดว่าด้วยการจัดแผนงาน/โครงการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ ส่วนใหญ่ดำเนินการตามตัวชี้วัดในหมวดนี้ได้ดี แต่อาจมีการพัฒนาการดำเนินงานให้มากขึ้นในเรื่องการจัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัญจรให้ครอบคลุมกับทุกชุมชนหรือทุกหมู่บ้าน

หมวดว่าด้วยการประเมินผลและการตรวจสอบ มีตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ดังต่อไปนี้

(1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแต่งตั้งตัวแทนประชาคมเป็นคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในชุดต่างๆ เช่น คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา คณะกรรมการตรวจการจ้าง เป็นต้น (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแต่งตั้งตัวแทนประชาคมเป็นอนุกรรมการตรวจสอบงานจ้าง (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีกลุ่มประชาชนคอยสอดส่องเฝ้าระวังการทุจริต (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีกลุ่มประชาชนอาสาสมัครเพื่อป้องกันเฝ้าระวังการทุจริต (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแต่งตั้งตัวแทนประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบราคากลาง (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดตั้งศูนย์องค์กรอิสระระดับหมู่บ้าน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละหมู่บ้าน (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(7) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดตั้งระบบควบคุมภายใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ความโปร่งใส)

(8) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีวิธีการให้ประชาชนประเมินผลการทำงานหรือการบริหารงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(9) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชนติดตามประเมินผลการดำเนินกิจกรรม/โครงการของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(10) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสให้องค์กรภายนอก หรือสถาบันการศึกษาประเมินผลการปฏิบัติงาน (ความโปร่งใส)

ผลจากการประเมินตนเองในหมวดว่าด้วยการประเมินผลและการตรวจสอบ พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบส่วนใหญ่ดำเนินการตามตัวชี้วัดในหมวดนี้ได้ร้อยละน้อยและควรนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาให้ดำเนินการได้มากขึ้น โดยเฉพาะตัวชี้วัดในเรื่องการมีกลุ่มประชาชนคอยสอดส่องเฝ้าระวังการทุจริต การมีกลุ่มประชาชนอาสาสมัครเพื่อป้องกันเฝ้าระวังการทุจริต การมีวิธีการให้ประชาชนประเมินผลการทำงานหรือการบริหารงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชนติดตามประเมินผลการดำเนินกิจกรรม/โครงการ และในการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างควรมีการแต่งตั้งโดยไม่ซ้ำหน้าคนเดิม

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ควรมีการดำเนินการเพิ่มเติมในเรื่องการแต่งตั้งตัวแทนประชาคมเป็นอนุกรรมการตรวจสอบงานจ้าง การแต่งตั้งตัวแทนประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบราคากลาง การจัดตั้งศูนย์องค์กรอิสระระดับหมู่บ้านหรือแต่งตั้ง

คณะกรรมการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละหมู่บ้าน การจัดตั้งระบบควบคุมภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้องค์กรภายนอกหรือสถาบันการศึกษาประเมินผลการปฏิบัติงาน

หมวดว่าด้วยการบริหารจัดการกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีตัวชี้วัดด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ดังต่อไปนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้เป็นคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง (การมีส่วนร่วม)

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปิดช่องทางให้ประชาชนแจ้งข้อหาการทุจริต (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(3) คณะผู้บริหารท้องถิ่นมีการแสดงปฏิทินการทำงานให้ประชาชนทราบ (ความโปร่งใส)

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการประกาศเจตนารมณ์ไม่คอร์รัปชัน (ความโปร่งใส)

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีข้อบัญญัติคุณธรรมจริยธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้าง/พนักงานท้องถิ่น (ความโปร่งใส)

(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการประกวดหมู่บ้านธรรมาภิบาล (ความโปร่งใส , การมีส่วนร่วม)

(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีแหล่งเรียนรู้สำหรับประชาชน (การมีส่วนร่วม)

ผลจากการประเมินตนเองในหมวดว่าด้วยการบริหารจัดการกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ตัวชี้วัดที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบส่วนใหญ่ ยังดำเนินการได้น้อยและควรนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาดำเนินการให้ดีขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้เป็นคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ ควรมีการดำเนินการเพิ่มเติมในเรื่องการประกาศเจตนารมณ์ไม่คอร์รัปชัน การมีข้อบัญญัติคุณธรรมจริยธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้าง/พนักงานท้องถิ่น การแสดงปฏิทินการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ และมีการจัดกิจกรรมให้มีการประกวดหมู่บ้านธรรมาภิบาล

ปัจจัยที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบประสบผลสำเร็จในด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส

ผลจากการสังเคราะห์และถอดบทเรียนรู้จากกระบวนการศึกษาวิจัยในโครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พบปัจจัยที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบประสบผลสำเร็จด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ดังนี้

1. ปัจจัยการเปิดพื้นที่เวทีลานความคิดของประชาชน เป็นลักษณะเวทีการพบปะปรึกษาหารือและการแลกเปลี่ยนความคิดอย่างไม่เป็นทางการของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นทุกเพศทุกวัยอย่างเป็นอิสระและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวอย่างที่เด่นชัด เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ดอนแก้วมีเวทีลานความคิดของประชาชน เรียกว่า “ช่วงกำลังคิด” เทศบาลตำบลเกาะคาเรียกว่า “ฮอมผญา” นอกจากนี้การที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ทั้ง องค์การ

บริหารส่วนตำบลท่าผา เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา ต่างก็เปิดพื้นที่ให้ประชาชน กลุ่มในชุมชนให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอในลักษณะการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ตลอดจนการเอื้ออำนวยให้ประชาชนร่วมฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ถือว่าก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และส่งเสริมประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความโปร่งใส

2. ปัจจัยการมีอาสาสมัครพลเมือง โดยที่เห็นว่าในพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ได้มีบุคคลที่มีใจอาสาสมัครและจิตอาสา มีความเสียสละ และมีจิตสำนึกสาธารณะ เช่น อาสาสมัครกู้ภัย (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าผา) อาสาสมัครคนพิการและผู้ด้อยโอกาส (องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว) อาสาสมัครพิทักษ์อาหาร และอาสาสมัครนักสืบสายน้ำ รวมทั้งอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (เทศบาลตำบลเกาะคา) ซึ่งอาสาสมัครเหล่านี้ ส่งผลทำให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ มีกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการบริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีกลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ มีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน

3. ปัจจัยการส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานต่าง ๆ เป็นรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานร่วมทำกิจกรรมซึ่งทำให้เกิดความคุ้มค่า ความโปร่งใส และการมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ดังเช่น ความร่วมมือในการจัดการขยะ ความร่วมมือในการจัดการคลินิกชุมชน ความร่วมมือด้านอาชีพและผลิตภัณฑ์ชุมชนของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง รวมทั้งการใช้คลินิกเซ็นเตอร์ (Clinic Center) เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างส่วนราชการและ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ปัจจัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างหลากหลาย ถือเป็นปัจจัยที่ดำเนินการนับเป็นก้าวแรกของการมีส่วนร่วม โดยการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ หลากหลายชนิด เช่น เอกสารแผ่นพับ วารสาร หนังสือพิมพ์ ป้ายหรือบอร์ดประชาสัมพันธ์ เสียงตามสาย หอกระจายข่าว วิทยุกระจายเสียง ศูนย์เรียนรู้ชุมชนและเว็บไซต์ นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมทั้งพระภิกษุและนักเรียนให้เข้ามาร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอ และที่สำคัญในระดับจังหวัดและระดับชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบได้ถูกเชิญให้จัดนิทรรศการของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการดำเนินกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบอยู่เสมอ

5. ปัจจัยคุณลักษณะผู้นำในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ โดยพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีท่าทีเป็นมิตรกับประชาชนและเปิดใจกว้างให้ประชาชนสามารถเข้าหาได้ง่าย รับฟัง และพบได้ง่าย ที่สำคัญการร่วมคลุกคลีกับกลุ่มองค์กรประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นเสน่ห์ที่เกื้อกูลให้ประชาชนมีจิตใจที่อยากจะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ปัจจัยการร่วมกันทำงานเป็นทีมระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ โดยพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบมีการทำงานเป็นทีม และมุ่งเป้าหมายของงานก็คือ ประชาชนได้รับประโยชน์ ดังนั้นผู้นำทีมที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น มีลักษณะเป็นมิตร เป็นเพื่อนกับข้าราชการท้องถิ่นในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ และในทำนองเดียวกัน ข้าราชการท้องถิ่นก็มีท่าทีเป็นมิตร เป็น

เพื่อน หรือมีความเป็นกันเองกับประชาชน ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำงานในกิจกรรมต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จ

7. ปัจจัยการส่งเสริมและยอมรับภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบทั้ง 5 แห่งให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งถือเสมือนหนึ่งเป็นปราชญ์ชาวบ้าน ที่ถือเสมือนหนึ่งคลังสมองของท้องถิ่นที่มีทั้งครู อาจารย์ นักพัฒนา NGOs พระภิกษุสงฆ์ เปิดช่องทางโอกาส ให้บุคคลเหล่านี้ให้เป็นผู้สนับสนุน เป็นผู้ให้ข้อมูลและเกื้อกูลกิจกรรมต่างใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบให้มีความโดดเด่น

8. ปัจจัยการมีวัฒนธรรมท้องถิ่นและความเป็นชุมชนดั้งเดิม โดยเห็นว่า วิถีชีวิตและความ เป็นอยู่ วัฒนธรรม ประเพณีของประชาชนใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ยังรักษาและธำรงไว้ ซึ่งความเป็นชุมชนดั้งเดิม แม้สภาพเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม ความสัมพันธ์ของ คนในท้องถิ่นก็ยังให้ความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะการให้ความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นแบบ ก็ยังได้รับความร่วมมืออย่าง ดียิ่ง

บรรณานุกรม

โกวิทย์ พวงงามและคณะ. 2550. แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มีสเตอร์ก๊อบบี้.

โกวิทย์ พวงงามและคณะ. 2550. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มีสเตอร์ก๊อบบี้.

โกวิทย์ พวงงาม และคณะ. 2549. รายงานการศึกษา หลักเกณฑ์และมาตรฐานตัวชี้วัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสตรีและครอบครัว. กรุงเทพฯ : Mister Copy.

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. 2550. ประเทศไทย การประเมินสถานการณ์ทั่วไป. กรุงเทพฯ คีนพับลิชชิง.

เจมส์ แอล เครตัน. 2543. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์. กรุงเทพฯ : ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย.

ถวิลวดี บุรีกุล. 2548. การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล (บก.). 2550. ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล. 2551. “การยกระดับการให้บริการสาธารณะโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน เอกสารประกอบการสัมมนา เวทีท้องถิ่นไทยประจำปี 2551 วันที่ 1-2 สิงหาคม 2551 ณ ศูนย์การแสดงสินค้าและนิทรรศการนานาชาติ บางนา กทม.

นวลน้อย ตรีรัตน์. และคนอื่นๆ. 2546. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : รายงานการวิจัย. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.

นวลน้อย ตรีรัตน์. 2545. การตรวจสอบคอร์รัปชันโดยภาคประชาชน. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : วิทยุชุมชน, 2542.

ปธาน สุวรรณมงคล. 2543. “สรุปผลการทดลองตามโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น : ข้อเสนอเพื่อการขยายผล.” วันที่ 18-19 กันยายน 2543 ณ โรงแรมจุฬาลงกรณ กรุงเทพฯ.

ราชบัณฑิตยสถาน. 2538. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน.

วิทยากร เชียงกูล. 2549. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.

วุฒิสาร ตันไชย. 2551. “การปกครองส่วนท้องถิ่น การเมืองภาคพลเมือง : ห้องเรียนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสังคมไทย” ใน วุฒิสาร ตันไชย (บก.). พิศรัทธาธรรม. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 201-231.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. 2549. ทฤษฎีการคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

สถาบันพระปกเกล้า. 2549. ทศวรรษ : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพฯ : บริษัทศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

Hanski, Raija and Suksi, Markku (eds.). An Introduction to the International Protection of Human Rights : A textbook. 2nd ed.

Manser, H. Martin. 1991. Oxford Learner's Pocket Dictionary. China : Oxford University Press.

Rigg, Jonathan. 2008. “An Early Foray into Participation in Thailand.” Paper presented at 10th International Conference on Thai Studies. Thammasat University. Bangkok. 9-11 January 2008.

UNDP Thailand. 2007. Human Development Report 2007. Bangkok : Keen Publishing.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียแปซิฟิก (ESCAP)

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

วันที่ 9 กันยายน 2551

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> วันที่ 9 กันยายน 2551

ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB)

<http://www.adb.org/Documents/Policies/Governance/default.asp?p=policies>

วันที่ 9 กันยายน 2551

ธนาคารโลก (World Bank)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPRESIDENT2007/EXTPASTPRESIDENTS/EXTOFFICEPRESIDENT/0,,contentMDK:20883752~menuPK:64343258~pagePK:51174171~piPK:64258873~theSitePK:1014541,00.html> วันที่

9 กันยายน 2551

“ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาล”. <www.nesdb.go.th>. 16 มิถุนายน 2551.

อานันท์ ปันยารชุน. ปาฐกถา งานสัมมนาประจำปี 2549 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยเรื่อง สู่หนึ่งทศวรรษหลังวิกฤติเศรษฐกิจ:ได้เรียนรู้และปรับปรุงอะไรบ้าง. ใน

<http://www.bangkokbiznews.com/2006/special/tdri/tdri010.pdf> วันที่ 20 กันยายน 2551

International Association for Public Participation

<http://www.iap2.org.au/sitebuilder/resources/knowledge/asset/files/36/iap2spectrum.pdf> วันที่ 9

กันยายน 2551