

บทที่ 6

บทสรุปข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง" กรณีศึกษาตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาวิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่า "กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตน แสวงหาผลประโยชน์ในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรงและทางอ้อม"

จากเรื่องและสมมติฐานข้างต้น มีประเด็นที่ควรพิจารณา 4 ประการ ดังนี้ ประการแรก บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านในการรับเหมาก่อสร้าง ประการที่สอง รูปแบบการรับเหมาก่อสร้างของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประการที่สาม ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง และประการที่สี่ ปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์ต่อการรับเหมาก่อสร้างของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ประการแรก บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านในการรับเหมาก่อสร้าง

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทหน้าที่สำคัญสามประการ กล่าวคือมีบทบาทของการเป็นตัวแทนประชาชน เป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกโดยตรงจึงต้องเป็นผู้ดูแลทุกข์สุข และผลประโยชน์ของราษฎรในตำบลและหมู่บ้านที่รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีบทบาทของการเป็น ตัวแทนของทางราชการ อันเป็นบทบาทหน้าที่ที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ และกลายเป็นจักรกลที่สำคัญของการปกครองในราชการส่วนภูมิภาค ท้ายสุดคือบทบาทของการเป็นผู้นำชุมชนซึ่งเป็นผู้ นำตามธรรมชาติ (Natural Leader) มีฐานะบทบาททางสังคมเด่นกว่าบุคคลอื่น ซึ่งไม่เป็นแต่เพียงผู้นำทางการ (Legal Leader) แต่ยังเป็นผู้นำทางสังคมด้วย (Social Leader)

สืบเนื่องมาจากการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทหน้าที่ ดังกล่าวมานี้เอง จึงเป็นเรื่องง่ายที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะอาศัยการที่ราษฎรมีความเคารพยำเกรง เชื่อฟัง และไว้วางใจ มีบทบาทในการรับเหมาก่อสร้าง หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับเหมาก่อสร้างในชุมชนที่ตนเป็นผู้นำ

สอดคล้องกับวิทยานิพนธ์ ของรต.เจียร ธรรมาธิปต์ เรื่อง บทบาทกำนันในการบริหารราชการในจังหวัดยะลา ผลการวิจัยพบว่า กำนันมีบทบาทในการบริหารราชการในองค์การต่าง ๆ ในระดับตำบลและการปกครองระบอบประชาธิปไตย และวิทยานิพนธ์ของ เขาวน วิติ สดลภา เรื่อง กำนันกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่พบว่ากำนันเป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตำแหน่งหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานในส่วนภูมิภาคยิ่ง

ประการที่สอง รูปแบบการรับเหมาก่อสร้างของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

จากการศึกษา พบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในธุรกิจก่อสร้าง ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบการรับเหมาก่อสร้างของกำนันผู้ใหญ่บ้าน สามารถสรุปได้ดังนี้

1. กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดำเนินการเอง เนื่องจากไม่สามารถเป็นคู่สัญญากับรัฐได้แต่ใช้ชื่อบริษัทรับเหมาก่อสร้างอื่นเป็นผู้ยื่นประมูล โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ภาษี , ค่าซื้อแบบ รวมทั้งอาจแบ่งผลกำไรในรูปเงินเป็นสินน้ำใจ พาไปรับประทานอาหาร ให้สิ่งของตอบแทนต่าง ๆ เป็นต้น

2. กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้าของธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง แบ่งแยกวิธีได้ดังนี้

2.1 เป็นนายหน้าในการนำบริษัทรับเหมามาซื้อของประมูล โดยอาจยื่นของร่วมประมูลหรือไม่ก็ตาม จุดประสงค์สำคัญคือเพื่อให้ได้เข้าร่วมประมูลหรือที่เรียกว่า "ค่าฮั้ว" โดยบริษัทรับเหมาก่อสร้างที่ต้องการได้งานทำจริง ๆ ต้องเสียค่าฮั้วแก่บริษัทที่มาซื้อของสอบราคา เพื่อให้บริษัทดังกล่าวหลีกเลี่ยงไม่ยื่นของประมูล หรือไม่เสนอราคาต่ำกว่าตน โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านจะแบ่งค่าฮั้วกับบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้น ๆ

2.2 เป็นนายหน้าในการนำบริษัทรับเหมามาซื้อของประมูลและยื่นของร่วมประมูล โดยมีจุดประสงค์สำคัญเพื่อให้ได้งานทำ พบว่าบางครั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้จัดการแบ่งโครงการต่าง ๆว่าจะให้ผู้รับเหมารายใดทำงานโครงการใด หรือที่เรียกกันว่า "ผู้จัดฮั้ว" ในกรณีบริษัทที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกให้ก่อสร้างโครงการแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะได้รับผลประโยชน์ อาจในฐานะหุ้นส่วนหรือนายหน้า เมื่องานสำเร็จและมีการจ้างงานแล้ว โดยเฉพาะเมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าเป็นกรรมการตรวจรับ ซึ่งมีส่วนสำคัญที่จะผ่านงานโครงการนั้น ๆ หรือไม่ กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะยังมีความหมายและมีความสำคัญต่อผู้รับเหมามากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า "กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตน แสวงหาผลประโยชน์ในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรงและทางอ้อม" ประกอบกับการพิจารณาผลสัมฤทธิ์ก็จะพบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางราชการ

หาผลประโยชน์เข้าตนเอง โดยบางคนเป็นผู้รับเหมาเสียเอง ซึ่งจะทำให้มีโอกาสในการรับเหมามากขึ้น โดยพิจารณาเปรียบเทียบผลการสัมภาษณ์ที่ว่าในยุคสภาพตำบล กำหนดผู้ใหญ่บ้านในฐานะคณะกรรมการสภาตำบลมีบทบาทสูงในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นในด้าน การกำหนดโครงการ สถานที่โครงการ งบประมาณ ตำแหน่งกำหนด ผู้ใหญ่บ้านจึงเอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชีพ หรือจะทำให้มีช่องทางในการประกอบอาชีพได้สะดวกขึ้น โดยอาศัยความเกรงใจที่ได้ช่วยเหลือกันมา ได้รับข่าวสาร รู้ช่องทางมากกว่าเร็วกว่าบุคคลทั่วไป หรือแม้แต่กำหนดว่าจะให้ใครเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง

ในขณะที่เมื่อยกฐานะเป็น อบต. โอกาสในการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง การเป็นผู้รับเหมาเองจะยากกว่าการรับเหมาก่อสร้าง ในสมัยสภาตำบลเนื่องจาก แม้จะเป็นประธาน โดยตำแหน่งแต่ประธานไม่ได้ทำงานแต่เพียงลำพัง ยังมีคณะกรรมการบริหาร อบต. สมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน พนักงานส่วนตำบลซึ่งเสมือนข้าราชการประจำที่คอย กลั่นกรองตรวจสอบควบคุมหลายขั้นตอน ต้องผ่านอำเภอ บางกรณีต้องผ่านจังหวัด ตลอดจน กฎหมายและระเบียบราชการปัจจุบันที่ทวีความเข้มข้น เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ กระบวนการทำงานได้มากขึ้น อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติป้องกันการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ทั้งนี้ จากข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่า ในปี พ.ศ. 2541 – ปี พ.ศ. 2542 และปี พ.ศ. 2543 งบประมาณการรายจ่ายรวมทั้งสิ้น 21,114,344.- บาท มูลค่าแยก เป็นโครงการก่อสร้างทั้งสิ้นจำนวน 13,687,416.- บาท คิดเป็นร้อยละ 64.83 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งยังไม่นับรวมถึงโครงการที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนเป็นกรณีพิเศษ หรือโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ผ่านเข้ามาจำนวนไม่น้อย ทำให้ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างเป็นธุรกิจที่มีผลประโยชน์ดึงดูดใจสูง

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับธุรกิจรับเหมา ก่อสร้าง

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับบุคคลหลายกลุ่มไม่ว่าจะกลุ่มประชาชนในเขตพื้นที่ กลุ่มผู้นำท้องถิ่น หรือกลุ่มองค์กรเอกชน อาชีพที่สำคัญคือความสัมพันธ์กับกลุ่มนักการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยเป็นตัวเชื่อมกับประชาชน นอกจากนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนเป็นหัวหน้าคณะให้แก่นักการเมืองและมีธุรกิจโยงใยสัมพันธ์กับธุรกิจของนักการเมืองไม่

ว่าจะเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ให้หรือการร่วมลงทุนด้วยกัน หรืออาศัยอำนาจของนักการเมืองมาคุ้มครองธุรกิจของตน

ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับธุรกิจรับเหมาก่อสร้างนั้นก็อยู่ในวังวนเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อาจเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านอาจผลัดกันกับผู้รับเหมาก่อสร้างในการขอขาน แ่่งงาน ดังนั้นจึงต้องมีการประสานงานกันและติดต่อกันบ่อยครั้งเพื่อให้เกิดความสนิทสนม เกิดความไว้วางใจ นำไปสู่การร่วมธุรกิจกันต่อไป ในส่วนความสัมพันธ์กับฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ แยกออกเป็น 2 ฐานะ คือข้าราชการที่นอกเหนือการบังคับบัญชา และข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชา การปฏิบัติต่อบุคคลสองประเภทมีความแตกต่างกัน โดยข้าราชการที่นอกเหนือการบังคับบัญชาเป็นข้าราชการที่เอื้อประโยชน์ในด้านข่าวสารข้อมูล ว่าหน่วยราชการใดมีโครงการก่อสร้างใดบ้าง บางครั้งข้าราชการดังกล่าวก็จะเป็นผู้ตรวจรับงาน หากมีความสนิทสนมเป็นพิเศษกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน การควบคุมการปฏิบัติงานก็จะไม่เคร่งครัดเท่าผู้ที่ไม่คุ้นเคยกันมาก่อน กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจจะให้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นที่มาของคำว่า "ส่งส่วย" "เงินใต้โต๊ะ", "ซองขาว", "ค่าน้ำร้อนน้ำชา" หรือจะเป็นสิ่งของตอบแทนในเทศกาลต่าง ๆ หรือความช่วยเหลือหรือการให้บริการต่าง ๆ เป็นพิเศษ เช่น การถมดินที่บ้าน การปรับสวนปลูกหญ้า ทำถนนเข้าที่ดินเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้ที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะปฏิบัติต่ออาจพินอปปิเทาให้เกียรติ หรือให้ความเป็นกันเองตามแต่ศักดิ์ศรีหรือตำแหน่งของข้าราชการผู้นั้น

ในด้านการปฏิบัติต่อข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชา นอกเหนือจากการปรับทัศนคติความคิดเห็นให้ตรงกัน ซึ่งจะทำให้การร่วมงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างราบรื่นรวดเร็ว อันเป็นการสนองนโยบายของฝ่ายบริหารแล้ว ในกรณีที่เกิดการขัดแย้งไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เช่น เปิดซองสอบราคาได้ผู้รับเหมารายอื่นที่ไม่ต้องการ การตรวจงานมีความเข้มงวดกดขันมากเกินไปจะนำมาสู่ความขัดแย้ง ปัญหาการร้องเรียน งานด้านอื่น ๆ ไม่ก้าวหน้า การไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ในสภาพดังกล่าว กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นผู้นำมวลชนในตำบลหมู่บ้านบางครั้งจึงใช้กฎหมาย เช่น การเดินขบวนประท้วงขับไล่ ซึ่งผลท้ายสุดของการดำเนินการในการแก้ไขปัญหา คือการโอน(ย้าย)ข้าราชการและฝ่ายการเมืองก็มักจะไม่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัตินอกกฎหมายเท่ากับฝ่ายประจำ ในแง่มุมมองความสัมพันธ์กับผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ จะเป็นทำนองเดียวกับกลุ่มผู้รับเหมา นั่นคือมีการติดต่อเชื่อมโยงเครือข่าย มีปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกัน

และกัน อันนำมาสู่การประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างร่วมกัน การแบ่งงานกัน การขอความช่วยเหลือ หรือไปรวมเป็นตัวประกอบในการยื่นขอประมูลต่าง ๆ เป็นต้น

ประการที่สี่ ปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์ต่อการรับเหมาก่อสร้างของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ผลการวิจัยพบว่า มีปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์ต่อการรับเหมาก่อสร้างของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังนี้

1. ตำแหน่งหน้าที่

ในฐานะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิทธิพล บารมี สร้างความเกรงใจให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะการสวมหมวกสองใบ เป็นฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองท้องถิ่นทำให้มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย กำหนดงบประมาณ โครงการ มีอำนาจตัดสินใจ มีอิทธิพลต่อการควบคุมงาน การตรวจรับงาน อีกทั้งเป็นผู้ใกล้ชิดกับแหล่งข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ดังนั้น จึงเป็นข้อได้เปรียบทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีส่วนร่วมในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง สอดคล้องกับผลการวิจัยของเจนคักดา ภูมิบริรักษ์ ที่พบว่านักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีอาชีพเจ้าของกิจการส่วนตัวและมีพฤติกรรมการใช้อำนาจผิดประเภทและแสวงหาผลประโยชน์มากกว่านักการเมืองท้องถิ่นอาชีพอื่น นอกจากนี้ผลการศึกษาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเด็นธุรกิจของ รต.กิตติ ประทุมแก้ว ก็พบว่า มูลเหตุการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติส่วนหนึ่งมาจากผู้มีอิทธิพลอันได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน นายพราน อดีตผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และสอดคล้องกับผลการวิจัยของ วีระชัย กระต่ายทอง ที่พบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทเป็นนายหน้า เชื่อมผลประโยชน์ระหว่างนักธุรกิจกับเจ้าของที่ดินที่เป็นชาวบ้าน โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ในการเป็นนายหน้าซื้อขายที่ดิน

จึงอาจกล่าวได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อเอื้อประโยชน์ในธุรกิจของตน สอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบของ Gunnar Myrdal ที่กล่าวว่า การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์มีความหมายรวมการกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ตามตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในชีวิตที่เกี่ยวข้องอยู่กับกิจการลักษณะและครอบคลุมถึงการกินสินบนด้วย นั่นคือ กรอบแนวความคิดเรื่องการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบสามารถอธิบายว่าตำแหน่งเป็นที่มาของอำนาจและอิทธิพล อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อต่อการ แสวงหาผลประโยชน์ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

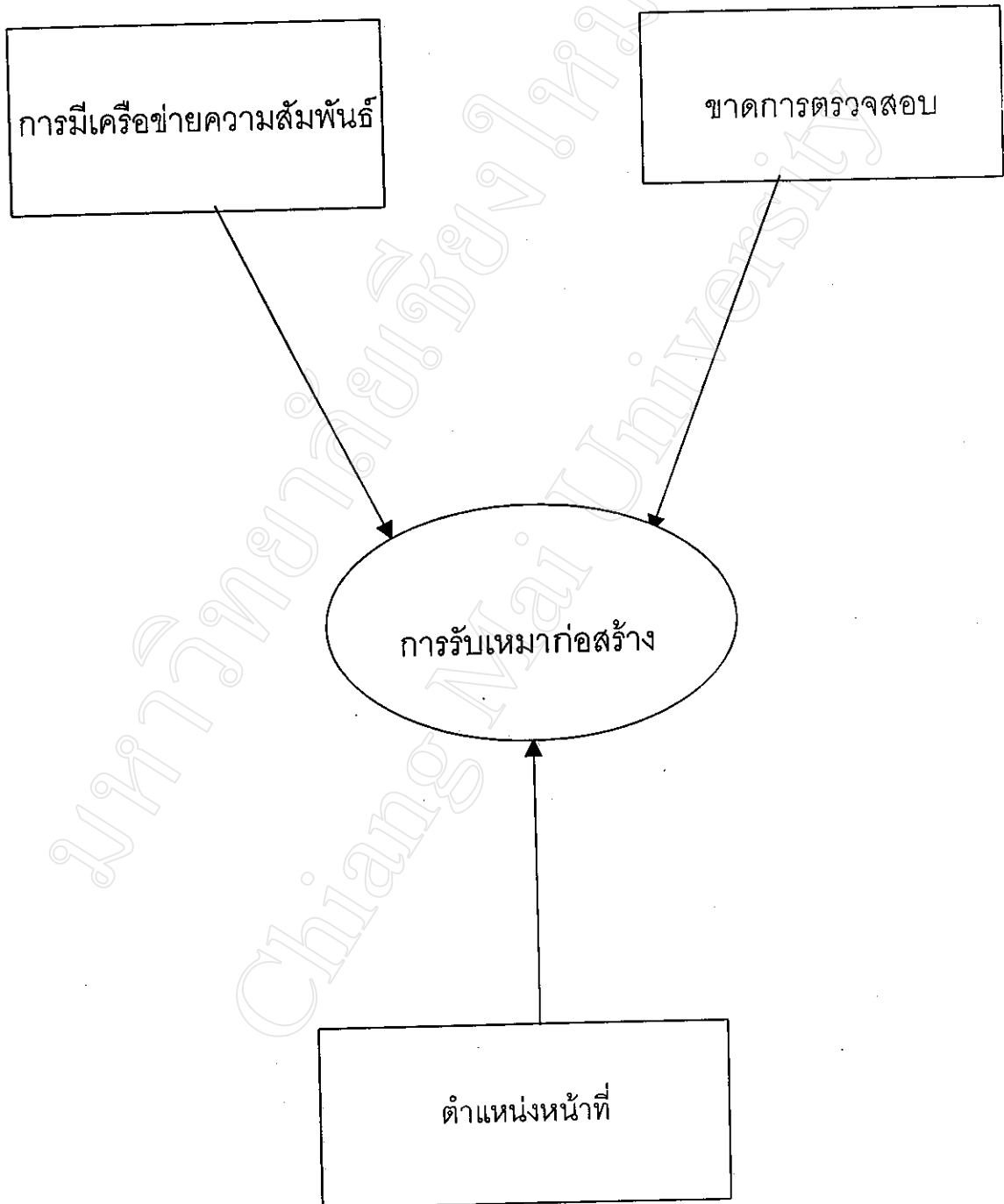
2. ขาดการตรวจสอบ

นั่นคือ การทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดการตรวจสอบจากประชาชน สื่อมวลชน สมาชิกสภา อบต. และองค์กรอิสระต่าง ๆ เทาที่ควร อาจเป็นผลมาจากการถูกปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร ความรู้สึกเบียดเบียนของ ขาดจิตสำนึกในการเป็นพลเมือง หรือกรณีสมาชิกสภา อบต. ที่ไม่ทำหน้าที่ฝ่ายค้านอย่างมีประสิทธิภาพและสืบสวนบทบาทตนเอง

3. การมีเครือข่ายความสัมพันธ์

นั่นคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีความสัมพันธ์หลากหลาย ไม่ว่าจะต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านในระดับเดียวกัน นักการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติ มีเครือข่ายเชื่อมโยงกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง ช่างราชการ และกลุ่มผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ ทำให้ช่วยเหลือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน อธิบายได้โดยแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบและระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการดำเนินการด้วยวิธีใดก็ตาม เพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องของตนเอง ซึ่งการที่มีความสัมพันธ์เช่นนี้เกิดขึ้นก็เพราะ ในสังคมมีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านสถานทางสังคม ความมั่นคง และอำนาจ

ภาพที่ 6.2 ปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์ต่อการรับเหมาก่อสร้างของกำนันผู้ใหญ่บ้าน



6.1 สรุปผลการวิจัย

จากการประมวลผลการสัมภาษณ์ กลุ่มประชากรเป้าหมายกับกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 5 คน กลุ่มสมาชิกสภาอบต. จำนวน 5 คน กลุ่มพนักงานส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 5 คน กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง จำนวน 5 คน และกลุ่มประชาชน จำนวน 10 คน ได้ผลสรุปดังนี้

1. กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง โดยเป็นทั้งผู้รับเหมาเอง และเป็นตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้าของผู้รับเหมาก่อสร้าง

2. รูปแบบการรับเหมาก่อสร้าง แบ่งออกเป็น

2.1 กรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่ใช้ชื่อบริษัทอื่น เนื่องจากไม่สามารถเป็นคู่สัญญากับรัฐได้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อาทิเช่น ค่าภาษี ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ค่าอำนวยความสะดวก การแบ่งปันผลกำไรบางส่วนให้กับผู้รับเหมารายอื่น หรือบางครั้งก็เป็นการช่วยเหลือกันโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เนื่องจากจะผลัดเปลี่ยนความช่วยเหลือระหว่างกันอยู่เสมอ

2.2 กรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้าของธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง แยกได้ดังนี้

2.2.1 กรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำบริษัทรับเหมาก่อสร้างเข้าร่วมประมูลโดยมิได้ประสงค์จะทำงานแต่มาซื้อของประมูล ดังนั้น บริษัทที่ประสงค์จะทำงาน จึงต้องจ่ายค่าเสียเวลาร่วมประมูล หรือที่เรียกว่า "ค่าฮั้ว" หรือบางครั้งเป็นเพียงการขอให้บริษัทรับเหมาอื่นมาเข้าร่วมประมูลโดยเสนอราคาที่สูงกว่า โดยมีต้องจ่ายค่าฮั้วเนื่องจากผลัดเปลี่ยนความช่วยเหลือกัน

3. ประโยชน์ในธุรกิจก่อสร้างที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับหากดำเนินการเองจะได้รับผลกำไร หากเป็นตัวกลาง ตัวแทน หรือนายหน้า ก็จะได้รับส่วนแบ่งค่าอำนวยความสะดวกและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ตามที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

4. การทำธุรกิจก่อสร้างนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกลุ่มผู้นำท้องถิ่น กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง และกลุ่มข้าราชการอันเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพื่อให้การดำเนินธุรกิจก่อสร้างเป็นไปด้วยความราบรื่น

5. ปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์ต่อการรับเหมาก่อสร้างของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่

5.1 ตำแหน่งหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะทำให้รับรู้ข้อมูลข่าวสารก่อนบุคคลอื่น ได้รับความเคารพนับถือ เกรงใจจากประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับเหมารายอื่นที่ต้องการมาทำงานในพื้นที่ หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในฐานะผู้บริหารสามารถตัดสินใจโครงการงบประมาณได้ หรือเป็นกรรมการตรวจรับก็จะยิ่งมีบารมี มีอิทธิพลมากขึ้น สอดคล้องกับทฤษฎีและแนวความคิดเรื่องผู้นำของพรคักดี ผ่องแผ้ว

5.2 การตรวจสอบ จากการสัมภาษณ์พบว่า ประชาชน สมาชิกสภาอบต. มีส่วนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือของรัฐน้อยมาก ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ทำได้โดยเสรีอันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียได้ในภายหลัง

5.3 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มผู้นำท้องถิ่น กลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้าง และกลุ่มข้าราชการ

5. ผู้รับเหมาก่อสร้างยอมรับว่าการจ่ายเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงาน แม้จะทำให้กำไรน้อยลงแต่ในแง่ดี งานก่อสร้างกับรัฐก็มีการประมาณการตามราคามาตรฐาน และได้รับเงินแน่นอน

6. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ยอมรับว่าตำแหน่งหน้าที่ของตนมีส่วนช่วยในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

ดังนั้น ผลจากการสัมภาษณ์จึงได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกับสมมติฐาน นั่นคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์ในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรงและทางอ้อม

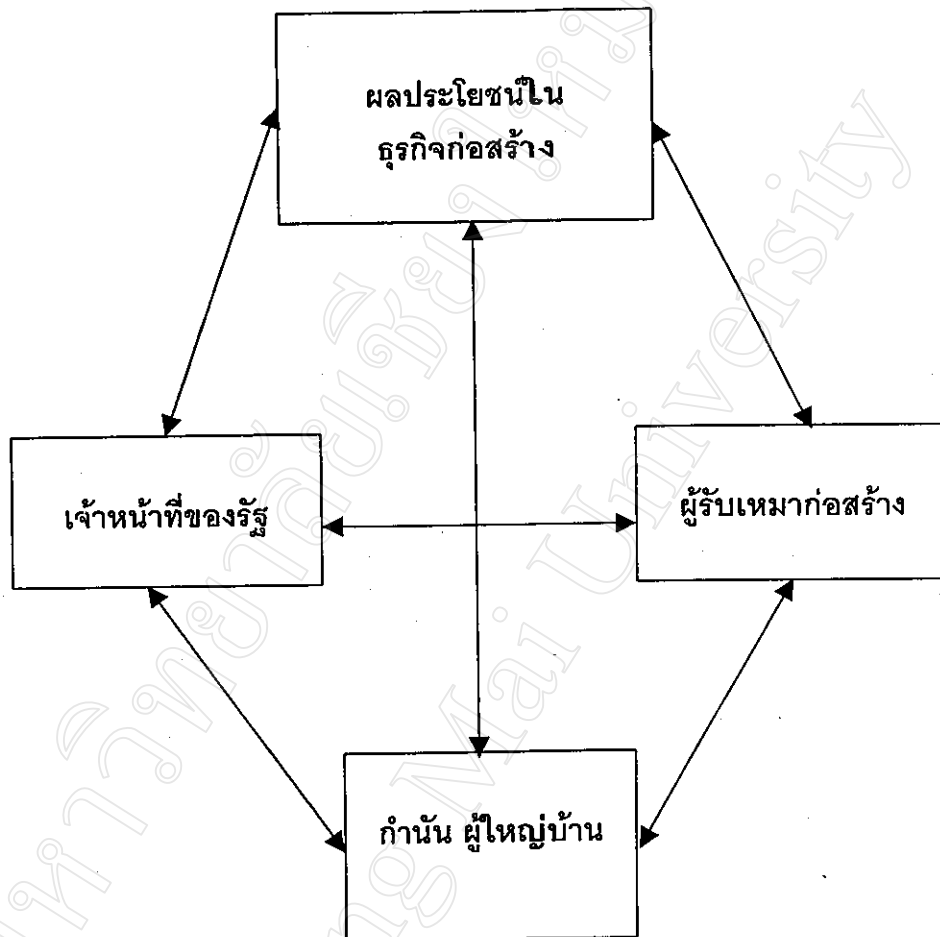
6.2 ข้อสังเกต

1. เมื่อผลวิจัยได้ข้อสรุปว่า ผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถใช้ตำแหน่งของตนเพื่อประโยชน์ ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างแล้ว จึงอาจได้ข้อสังเกตอีกประการได้ว่า การเข้ามาสู่ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปัจจัยทางเศรษฐกิจค่อนข้างจะมีความสำคัญ ทั้งนี้โดยสภาพข้อเท็จจริงทั่วไป พบว่า มีการลงทุนในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในตำบลเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง โดยอาจมีความคิดว่าเมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งแล้วจะมีผลตอบแทนคืนได้ โดยเฉพาะในอดีตที่ตำแหน่งกำนันมีวาระตั้งแต่ รับแต่งตั้งจนถึงอายุ 60 ปี ซึ่งค่อนข้างจะมีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์กลับคืนได้อย่างมีระยะเวลาที่ยาวนาน ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปีแล้ว น่าจะเป็นผลดีแก่ส่วนรวม เพราะจะกระตุ้นการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ลดความคิด

พฤติกรรมการณ์ลงทุนคืนเพราะการออกจากตำแหน่งในห้วงเวลาที่สั้นเพียง 5 ปี มีการเลือกตั้งบ่อยครั้งขึ้น จะทำให้มีการแข่งขันกันทำประโยชน์ให้สังคมมากขึ้น เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับเลือกในสมัยต่อไป ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ที่ให้สมาชิก อบต. มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน จึงเท่ากับว่าแยกบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านฐานะฝ่ายปกครองออกจาก อบต. ซึ่งเป็นฝ่ายพัฒนา มิให้สวมหมวกสองใบเท่ากับว่าเป็นหนทางให้การส่งเสริมหลักประชาธิปไตย ลดการผูกขาดอำนาจ การสร้างอิทธิพลอย่างไรก็ตามหากพิจารณาในภาพการเมืองระดับประเทศแล้ว แม้รัฐบาลจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ยังไม่ปรากฏข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ถึงการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง จึงดูราวกับว่ายิ่งเพิ่มกฎหมายบทลงโทษผู้กระทำผิดมากเท่าใด ยิ่งมีวิธีการหรือเทคนิคในการหลบเลี่ยงการตรวจสอบได้แนบเนียนและแยบยลมากยิ่งขึ้น

2. กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่อาจดำเนินธุรกิจรับเหมาก่อสร้างได้แต่เพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือทั้งจากผู้รับเหมาก่อสร้างอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนของผู้รับเหมาก่อสร้างอื่น หากมิใช่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่กำนันผู้ใหญ่บ้านตั้งขึ้นเองแต่ใช้ชื่อบุคคลอื่นแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ทั้งนี้เป็นไปตามทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ และการใช้หน้าที่ในทางมิชอบ แต่ในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ได้บังคับบัญชาจึงอาจจะเป็นไปได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านหากอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ให้คุณให้โทษได้ หรืออยู่ในฐานะผู้ปกครองท้องที่ที่ดี ย่อมถือว่ามีอำนาจและอิทธิพลเหนือกว่าสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลนั้นกดดันนั้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดเพื่อเอื้อต่อการดำเนินธุรกิจรับเหมาก่อสร้างหรือมิเช่นนั้นก็ประสานประโยชน์ โดยการร่วมมือซึ่งกันและกันดังแนวคิดของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ที่เห็นว่า "อำนาจเป็นสมรรถภาพ (Capacity) ซึ่งตัวสมรรถภาพนี้จะผลักดันให้คนอื่นกระทำตามที่ตนปรารถนาบางคนเรียก สมรรถภาพนี้ว่า อิทธิพล (Influence) อำนาจในตัวของมันมีลักษณะเป็นเพียงศักยภาพ (Potential) นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่าเพื่อให้กิจกรรมและกระบวนการธุรกิจรับเหมาก่อสร้างดำเนินต่อไปด้วยความราบรื่น กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจมีสินน้ำใจต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจนำทฤษฎีระบบอุปถัมภ์มาอธิบายได้เช่นกัน การอุปถัมภ์หรือการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนดังกล่าว อาจกระทำได้หลายทางเช่นเดียวกับที่ผู้รับเหมาก่อสร้างกระทำต่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในทางตรงคือการหยิบยื่นผลประโยชน์ในรูปเงิน สิ่งของ ในทางอ้อม เช่น การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ การพิจารณาความดีความชอบให้ แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธความร่วมมือเนื่องมาจากขัดต่อระเบียบกฎหมายที่ดีหรือไม่สามารถประสานประโยชน์ให้ลงตัว อาจนำมาสู่ความขัดแย้งขององค์กรได้ ปรากฏดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6.1 ความสัมพันธ์ในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้รับเหมาก่อสร้าง



3. ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาชิก อบต. และผู้รับเหมาก่อสร้างต่างก็มีความเห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำตำบลหมู่บ้าน มีอำนาจ อิทธิพล บารมี สร้างความเกรงใจ สามารถชี้นำความคิดเห็นของประชาชนให้สอดคล้องกับการตัดสินใจของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ การมองกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วยฐานคติดังกล่าว เป็นการมองโดยอยู่บนพื้นฐาน จารีตประเพณีของคนไทยที่นิยมผู้มีอำนาจเหนือกว่า คล้อยตามผู้นำ ถ้าสังเกตจากสุภาสิตคำพังเพยที่ว่า "เดินตามหลังผู้ใหญ่ หมาไม่กัด" หรือ "เป็นผู้น้อยคอยก้มประนมกร" หรือ "เรือรั่ว เมียชู้ นายชัง ล้วนเป็นอัปมงคล" ซึ่งความคิดดังกล่าวมองในแง่ดี คือการเคารพนับถือผู้ใหญ่ฐานะผู้ที่มีประสบการณ์ มีวิสัยทัศน์ที่เหนือกว่า แต่ในแง่เสียคือการขาดความคิดสร้างสรรค์ ขาดการตรวจสอบ ละเอียดพิถีพิถันสิทธิหน้าที่ของตนในฐานะเป็นพลเมือง ดังนั้น ควรยิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการเมืองที่ขัดขวางการพัฒนาความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย ในกรณีนี้กล่าวคือแม้กำนันผู้ใหญ่บ้านจะอยู่ในฐานะตัวแทนราชการเป็นผู้นำโดยธรรมชาติเป็นตัวแทนประชาชน เป็นผู้นำทางสังคม แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ควรมีบทบาทหน้าที่ในการปกครองดูแลราษฎรโดยทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ในทางอาญา ดูแลรักษาและบำรุงสิ่งสาธารณประโยชน์ ป้องกันแก้ไขทุกขภัยลูกบ้าน มีหน้าที่ไกลเกลี่ยประนีประนอมกรณีพิพาท ที่สำคัญคือทำให้ความรู้ ส่งเสริมการเรียนรู้ประชาธิปไตยและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองแก่ลูกบ้าน มิใช่บทบาทหน้าที่การเป็นนายหน้า ตัวแทนธุรกิจหรือหัวคะแนนทางการเมือง ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนที่เลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนผู้พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม

4. เนื่องจากปัญหาความไม่โปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมของส่วนราชการต่าง ๆ อันเป็นที่มาของการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ในระบอบประชาธิปไตยการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดกลไกและกระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้

อำนาจของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่มีความโปร่งใสและเป็นธรรม อันสอดคล้องกับหลัก "การพัฒนาประชาธิปไตย" ตามความมุ่งหมายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

5. วิเคราะห์พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

เนื่องจากปรากฏว่ามีการร้องเรียนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ทุจริตการจัดซื้อ-จัดจ้างไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวนมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ให้พึงระวังในการดำเนินการจัดซื้อจัด-จัดจ้างให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการลดปัญหาการร้องเรียนและการทุจริตไปได้ระดับหนึ่ง จึงมีประกาศใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 30 พฤศจิกายน 2542 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. โครงสร้างของพระราชบัญญัติ ฯ ประกอบด้วย 3 ส่วน

1.1. ส่วนที่ 1 นิยาม

1.2. ส่วนที่ 2 ลักษณะความผิดและกำหนดโทษอาญา

1.3. ส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) การสอบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนเพื่อดำเนินคดี

2. ส่วนที่ 1 นิยาม

2.1. "การเสนอราคา" หมายความว่า การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา กับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ

2.2. "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ

2.3. "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" หมายความว่า 1) นายกรัฐมนตรี 2) รัฐมนตรี 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4) สมาชิกวุฒิสภา 5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก 1) และ 2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง 6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา 7) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.4. "คณะกรรมการ ป.ป.ช." หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3. ส่วนที่ 2 ลักษณะความผิด ตั้งแต่มาตรา 4 – มาตรา 9 บังคับแก่บุคคล
กลุ่มบุคคล นิติบุคคล กำหนดโทษอาญา

3.1.มาตรา 4 -ผู้ตกลงร่วมกันเสนอราคารวมทั้งเป็นธุระชักชวนผู้อื่นร่วมตกลง
โทษ -จำคุก 1 – 3 ปี

-ปรับร้อยละห้าสิบของราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมทำ
ผิดที่มีการเสนอราคาโดยไม่ถูกต้องหรือจำนวนเงินที่มี
การกระทำสัญญาแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากัน

3.2.มาตรา 5 -ผู้ใดได้ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงิน หรือ ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์
อื่นใดแก่ผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา

-ผู้ใดเรียกรับ หรือ ยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น
ใดด้วย

โทษ -จำคุก 1 – 5 ปี

-ปรับร้อยละห้าสิบของราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมทำ
ผิดที่มีการเสนอราคาโดยไม่ถูกต้อง หรือจำนวนเงินที่มี
การกระทำสัญญาแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากัน

3.3.มาตรา 6 -ผู้ใดข่มขู่ใจผู้อื่นให้จำยอมร่วมดำเนินการใด ในการเสนอราคา
ไม่เข้าร่วมหรือถอนการเสนอราคาโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่
เข็ญ

โทษ -จำคุก 5 – 10 ปี

-ปรับร้อยละห้าสิบของราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วม
กระทำความผิดที่มีการเสนอราคาโดยไม่ถูกต้องหรือ
จำนวนเงินที่มีการกระทำสัญญาแล้วแต่จำนวนใดจะสูง
กว่ากัน

3.4.มาตรา 7 -ผู้ใดใช้อุบายหลอกลวงให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคา
หรือเสนอราคาอย่างหลงผิด

โทษ -จำคุก 1 – 3 ปี

-ปรับร้อยละห้าสิบของสูงสุดราคาหรือจำนวนเงินที่มี
การกระทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใด
จะสูงกว่า

3.5.มาตรา 8 -ผู้ใดโดยทุจริตเสนอราคาต่ำกว่าปกติหรือสูงกว่าความจำเป็นตามสิทธิที่จะได้รับเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้

-ในกรณีเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

-ผู้กระทำผิดต้องชดเชยค่าใช้จ่ายแก่หน่วยงานของรัฐ

โทษ -จำคุก 1 – 3 ปี

-ปรับร้อยละห้าสิบของราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมทำผิดที่มีการเสนอราคาโดยไม่ถูกต้อง หรือ จำนวนเงินที่มีการกระทำสัญญาแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากัน

3.6.มาตรา 9 -ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานเป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย

โทษ -จำคุก

-ปรับร้อยละห้าสิบของราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมทำผิดที่มีการเสนอราคาโดยไม่ถูกต้อง หรือจำนวนเงินที่มีการกระทำสัญญาแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากัน

3.7.มาตรา10–มาตรา13 บังคับแก่จหนท.ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรา 10 จหนท.ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ หรือควรรู้ว่ามี การกระทำความผิดละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการเสนอราคา

โทษ -จำคุก 1 – 3 ปี

-ปรับ 2 หมื่น – 2 แสน

มาตรา 11 จหนท.ในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใดโดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคา โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม

โทษ -จำคุก 5 – 20 ปี หรือ ตลอดชีวิต

-ปรับ 1 – 4 แสน

มาตรา 12 จนท.ในหน่วยงานของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใดโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม มีความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

โทษ -จำคุก 5 – 20 ปี หรือ ตลอดชีวิต
-ปรับ 1 – 4 แสน

มาตรา 13 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการ ออกรวมการ ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ พิจารณา เพื่อจูงใจ หรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

โทษ -จำคุก 7 – 20 ปี หรือ จำคุกตลอดชีวิต
-ปรับ 1 – 4 แสน

4. ส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 14 - 15

ส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 14 – 15

- มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา เช่น การร้องเรียน การจัดซื้อ จัดจ้าง การให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น ตาม พ.ร.บ. นี้

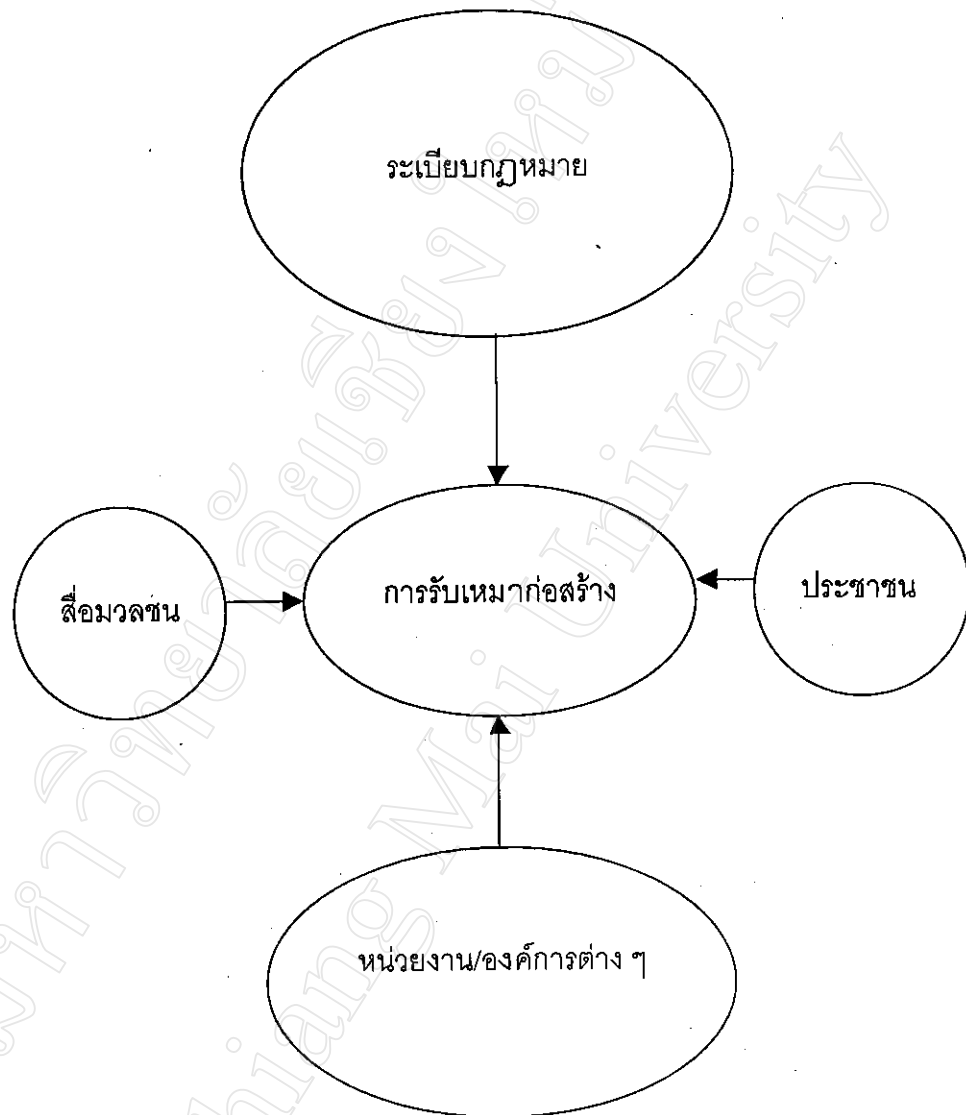
- ให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

- คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่มีผลความผิด แจ้งกรมเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาทางวินัย ตามสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช.

- ได้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจ เพื่อส่งไปอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อไป

จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการสมยอมในการเสนอราคา พ.ศ. 2542 มีบทกำหนดลงโทษที่มีความรุนแรง เพื่อป้องปรามและลงโทษผู้กระทำผิด โดยเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐที่ยินยอมให้ผู้อื่นหรือตนเองใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงประโยชน์มิชอบ ดังนั้น ในปัจจุบันกระบวนการรับเหมาก่อสร้างจึงได้รับการตรวจสอบ เพื่อให้มีความโปร่งใส ยุติธรรมมากขึ้น ดังปรากฏ ในแผนภาพที่ 6.3

แผนภาพที่ 6.3 การตรวจสอบกระบวนการรับเหมาก่อสร้าง



จากแผนภาพข้างต้นอธิบายได้ดังนี้

5.1. การออกระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ เพื่อป้องกันและลงโทษผู้กระทำความผิด เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 , พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 , พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 , พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

5.2. สื่อมวลชนในปัจจุบันได้เสนอข่าวการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมากมาย อาทิเช่น โครงการฝักสวนครัวรั้วกินได้ , โครงการซื้อขาย , โครงการก่อสร้างประมุลงานที่สื่อเจตนาทุจริต การทำข่าวในลักษณะนี้ส่งเสริมให้สังคมมีการตื่นตัวในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้น

5.3. อันสืบเนื่องมาจากการที่สื่อมวลชนให้ความสนใจต่อการทำข่าวตาม ข้อ 5.2 ทำให้ประชาชนหันมาตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในฐานะที่ตนเป็นพลเมือง ตลอดจนการจัดทำแผนหรือโครงการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชนต้องทำประชาพิจารณ์ ขอความเห็นชอบจากชุมชนนั้น ๆ เสียก่อน และแม้ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าผู้บริหารทั้งในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพไม่โปร่งใสก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการก็สามารถเข้าชื่อถอดถอน ผู้บริหารได้ จึงเท่ากับว่าประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบกระบวนการดำเนินการของรัฐ โดยเฉพาะการรับเหมาก่อสร้างซึ่งถือว่าเป็นธุรกิจที่สร้างผลประโยชน์มหาศาลแก่ผู้เกี่ยวข้อง

5.4. เพื่อให้การตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม จึงมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐ ทั้งที่เป็นส่วนราชการและทั้งที่เป็นหน่วยงานอิสระชั้นหลายแห่ง อาทิเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตม.) , คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตลอดจน องค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่เข้าร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ โดยเฉพาะโครงการสาธารณะ เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อน , การวางท่อก๊าซธรรมชาติ , การสร้างระบบขนส่งขนาดใหญ่ เป็นต้น

ในส่วนการรับเหมาก่อสร้างของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็เช่นกัน ในฐานะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงข้าราชการและพนักงานที่เกี่ยวข้องก็ล้วนอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องตามได้กล่าวในข้อ 5.1 ดังนั้น การดำเนินกิจการใด ๆ จึงต้องอาศัยความระมัดระวังและยึดมั่นในกรอบกฎหมายเป็นสำคัญ มิเช่นนั้นก็จะต้องได้รับโทษโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีบทลงโทษที่หนักกว่ากฎหมายทั่วไป โดยเฉพาะในมาตรา 10 - มาตรา 13 ที่ใช้บังคับแก่

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง ตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 1 หมื่นบาท ถึง สี่แสนบาท

6. การศึกษาวิจัยบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเด็นทางอำนาจธุรกิจรับเหมาก่อสร้างเป็นเรื่องที่น่าสนใจ แต่ยังไม่มีการศึกษาอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่ศึกษาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเด็นทางการเมือง หรือไม่ก็ศึกษาทางด้านบริหาร การศึกษาวิจัยนี้ถือว่าเป็นการศึกษาในประเด็นธุรกิจ และผลการศึกษาก็พบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถเป็นตัวกลาง ตัวแทนหรือนายหน้าของธุรกิจรับเหมาก่อสร้างได้

6.3 ข้อเสนอแนะ

1. ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง เป็นธุรกิจที่ทำกำไรในระยะเวลาอันสั้นจึงเป็นธุรกิจที่มีผู้มีอำนาจทั้งอำนาจในหน้าที่ราชการ อำนาจทางการเมือง อำนาจทางเศรษฐกิจต่างให้ความสนใจ โดยเฉพาะการผูกขาดตัดตอนโดยผู้บริหารองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการมีอำนาจตัดสินใจยิ่ง เชื้ออำนาจต่อการใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ประเทศไทยมีมาตรการหลายอย่างในการควบคุมและลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ก็หาลดทอนหรือบรรเทาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือการสมยอมกันเสนอราคาไม่ และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและแนบเนียนมากยิ่งขึ้น สาเหตุสำคัญคืออะไร พบว่าในสังคมไทยมีคตินิยมในการยกย่องผู้มีอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ เคยมีคำกล่าว "สิบพ่อค้า ไม่เท่าพระยาเลี้ยง" "มีเงินนับเป็นน้องมีทองนับเป็นพี่" เป็นต้น แต่ค่านิยมในการเคารพนับถือผู้มีคุณธรรมประกอบสัมมาชีพเป็นสุจริตชน หากได้รับการยกย่องให้เทียบเทียมผู้มีอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจไม่ ปัญหาการทุจริต การค้าของผิดกฎหมาย ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด จึงไม่มีที่ท่าว่าจะลดลง สังคมไทยจึงน่าจะถึงยุควิกฤตอย่างแท้จริง คือวิกฤตทางการเงิน อันเป็นภาวะวิกฤตทางวัตถุ และวิกฤตทางจิตใจ เนื่องจากการขาดคุณธรรมที่ดีเป็นหลักในการดำเนินชีวิต ดังนั้นสถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา ควรเร่งการปลูกฝังแนวความคิดการยกย่องผู้มีคุณงามความดีในด้านต่าง ๆ เช่น ต่อครอบครัว ต่อสังคม ต่อประเทศชาติและรังเกียจผู้มีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชัน ไม่คบค้าสมาคม (Sanction) อันเป็นวิถีทางหนึ่งในการเยียวยาสังคมไทยให้มีความเข้มแข็งและพอเพียง อันเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ที่ทรงพระราชทานเป็นหลักธรรมในการดำเนินชีวิตเป็นปรัชญาที่ชี้หนทางรอดและการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม อย่างสมดุลและยั่งยืน

2. การศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์จากหัวข้อการวิจัยในครั้งนี้นั้น บางคำถามสังเกตว่าผู้ตอบคำถามมีความลำบากใจ ลังเล สงวนท่าที่ไม่เปิดเผยทัศนคติที่แท้จริงออกมา อันเนื่องมาจากคำถามดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อผู้ตอบคำถาม เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะที่ต้องปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนคำถามโดยเร็วเมื่อสังเกตเห็นว่าผู้ตอบไม่ต้องการตอบคำถามนั้น ๆ แต่คำถามที่เปลี่ยนนั้นจะต้องสอดคล้องกับหัวข้อและกรอบของวัตถุประสงค์และควรที่จะอธิบายก่อนว่าจะไม่ทำการบันทึกหรือรายงานเกี่ยวกับผู้ตอบคำถามว่าเป็นผู้ใด

3. การศึกษาบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ต่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง กรณีศึกษาเฉพาะตำบลหนองควาย อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น จึงควรได้ทำการศึกษาในเขตพื้นที่อื่น เพื่อประโยชน์ทางด้านวิชาการ และการกำหนดนโยบายของรัฐต่อไป

4. เนื่องจากอบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม รัฐจะถ่ายโอนกิจกรรมและภารกิจในการบริหารงานท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การพัฒนาอบต. นอกจากพิจารณาตามแผนงาน โครงการที่ได้วางไว้แล้ว ควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต การมีรายได้หางานทำ สุขภาพอนามัย ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญจำเป็นเร่งด่วนสำหรับสังคมนั้น มากกว่าการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพราะอบต. ส่วนใหญ่ 3 - 4 ปีที่ผ่านมาเป็นอย่างน้อยหรืออาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่สมัยสภาตำบลเป็นต้นมาก็ให้ความสำคัญต่อโครงการก่อสร้างเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว มิใช่ท้องถิ่นไม่มีพื้นที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวก็ราดยางแอสฟัลท์บนถนนคอนกรีตซึ่งมีสภาพดี ใช้งานได้ดี ในขณะที่มีประชาชนมากมายประสบปัญหาภาวะการว่างงาน ความยากจน คุณภาพชีวิตต่ำ แต่กลับไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างทันท่วงที เช่นเดียวกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี และแผนพัฒนา 5 ปี ที่ควรเน้นการมีส่วนร่วมและความเห็นชอบในรูปประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล เพื่อให้แผนพัฒนาตำบลมีฐานข้อมูลอ้างอิงที่ทันสมัยเชื่อถือได้ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสะท้อนภาพปัญหาสังคมนั้น ๆ ได้อย่างถูกต้อง

5. เนื่องจากสังคมมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำต้องยอมรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต้องพัฒนาริเริ่มการทำงานในองค์กรให้รัดกุม มีความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ มีวิสัยทัศน์ (Vision) กว้างไกล และมีการศึกษาเพิ่มเติมทั้งจากหลักสูตรปกติหรือจากแหล่งความรู้ต่าง ๆ อาทิเช่น เรียนเพิ่มเติมกับศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน (กศน.) มหาวิทยาลัยเปิดต่าง ๆ ของรัฐเป็นต้นทั้งนี้การได้รับการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นก็น่าจะเป็นหน

ทางในการนำตำบลหมู่บ้านที่ตนรับผิดชอบบรรจุเป้าหมายที่ชุมชนพึงประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. กำหนดผู้ใหญ่บ้านควรมีวิจารณ์ญาณสูง ยอมรับหลักการและเหตุผลประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ในการบริหารงานหรือทำงานร่วมกับบุคคลอื่น องค์กรอื่น ควรยอมรับฟังความคิดเห็นผู้อื่นโดยเฉพาะเสียงประชาชน แล้วใช้กระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องชอบธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ในการทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างต้องให้ตัวแทนประชาคมหมู่บ้านเข้าร่วมด้วย ทั้งนี้ล้วนเป็นการส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบการทำงานอีกวิถีทางหนึ่ง

7. การที่ผู้นำในสังคมไทยยังนิยมใช้หลักเมตตารธรรม อะลุ่มอะหล่วยต่อกัน ไม่ยึดกฎหมายระเบียบข้อบังคับเป็นสำคัญ นอกจากเป็นการกระทำที่ขาดหลักการแล้วยังเปิดโอกาสให้มีการฉ้อฉลกลโกง เอื้อผลประโยชน์แก่บุคคลบางคน บางกลุ่มอันจะก่อให้เกิดผลเสียแก่องค์กรในภายหลัง

8. ตามที่รัฐบาลได้ประกาศกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือ ที่เรียกกันว่า "กฎหมายป้องกันการฮั้ว" โดยมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 นั้น ในข้อเท็จจริงพบว่าแม้จะมีการออกกฎหมายที่มีบทลงโทษหนักเพียงใด แต่ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติและการบังคับใช้ก็ถือเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง เพราะปรากฏว่ามีหลักจริยธรรมหรือกฎหมายที่ดีหลายอย่างที่ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ ทำให้กฎหมายเหล่านั้นเปรียบเหมือนคัมภีร์ที่ปราศจากความศักดิ์สิทธิ์ แม้ผู้ออกกฎหมายจะมีเจตนาดีเช่นไร แต่ก็นับเป็นความพยายามที่สูญเปล่า เช่นเดียวกับองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงต่อการดำเนินคดีหรือสอบสวนผู้กระทำความผิด พบว่าหากผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอำนาจมีอิทธิพลในสังคมก็ยากที่ผู้รักษากฎหมายจะเอื้อมมือไปแตะต้องถึง ทำให้ประชาชนเกิดความสงสัยลังเลใจในการให้ความร่วมมือเป็นพยานหรือให้ข้อมูลอื่นใด และมองว่าองค์กรเหล่านั้นเป็นเพียงแค่เสือกระดาษ ปรากฏการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดวิกฤตศรัทธาของประชาชน จึงเห็นควรอย่างยิ่งที่ผู้รักษากฎหมายจะปฏิบัติตามหน้าที่โดยยึดถือความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสำคัญ และควรคำนึงถึงความปลอดภัย ตลอดจนขวัญกำลังใจของประชาชนที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการนำสืบข้อเท็จจริง ผู้เป็นสายแก่ทางราชการ โดยเฉพาะบุคคลผู้ที่เป็นพยานในชั้นศาล ซึ่งควรให้ความสำคัญต่อระบบการรักษาความปลอดภัยและการเก็บรักษาความลับของข้อมูล