

ปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548

PROBLEMS AND LIMITATIONS IN PREVENTING AND SUPPRESSING CORRUPTION IN COMMUNITY ENTERPRISE GROUPS UNDER THE COMMUNITY ENTERPRISE PROMOTION ACT 2005

สุรัสวดี แสนสุข^{1*} ชชาติชาย วิริยะเจริญกิจ¹ สุรชาติพย์ สุรรันนา²

และ ปรีชาวัชร เสวตภัทรไพศาล¹

Suraswadee Saensuk^{1*} Chatchay Wiriya-jaroenkit¹ Suthatip Suranna²

and Preechawach Savetphataraphaisan¹

(Received: January 23, 2025; Revised: June 15, 2025; Accepted: June 24, 2025)

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากฎหมายและกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน 2) วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน และ 3) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีบทกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง ข้อค้นพบหลักชี้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้สร้าง "สุญญากาศเชิงธรรมาภิบาล" ขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ กล่าวคือการขาดบทบัญญัติที่บังคับใช้เกี่ยวกับการควบคุมภายใน การตรวจสอบทางการเงิน และความโปร่งใส ประกอบกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการที่กฎหมายมอบให้ ได้นำไปสู่ปัญหาที่เป็นรูปธรรมหลายประการ เป็นเหตุให้วิสาหกิจชุมชนมีความเสี่ยงต่อการทุจริต เช่น การบริหารการเงินที่ไม่โปร่งใส ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการขาดกลไกการร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ บทความนี้จึงเสนอแนวทางแก้ไขเชิงระบบที่สำคัญคือ 1) การแก้ไขอนุบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับการต่ออายุทะเบียนวิสาหกิจชุมชน เพื่อกำหนดให้มีการยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินขึ้นพื้นฐานและการเปิดเผยข้อมูลความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และ 2) การประยุกต์ใช้กรอบธรรมาภิบาลที่มีอยู่ โดยนำแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของวิสาหกิจชุมชน เพื่อสร้างกลไกการกำกับดูแลที่ชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

คำสำคัญ: การป้องกันและปราบปรามการทุจริต วิสาหกิจชุมชน ธรรมาภิบาล สุญญากาศทางกฎหมาย
พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Assistant Professor, Faculty of Liberal Arts and Management Science, Kasetsart University

² เจ้าหน้าที่งานป้องกันการทุจริตชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จังหวัดสกลนคร

Anti-Corruption Officer, Office of the Public Sector Anti-Corruption Commission, Sakon Nakhon Province

* Corresponding author, e-mail: surasawadee.s@ku.th

Abstract

This study has three primary objectives under the framework of the Community Enterprise Promotion Act, B.E. 2548 (2005): 1) to examine the legal framework and transparency audit processes governing Community Enterprises (CEs); 2) to analyze the problems and limitations in preventing and suppressing corruption within these enterprises; and 3) to propose viable solutions to address these challenges. Employing a qualitative research methodology, the study involves an in-depth analysis of legal statutes, pertinent regulations, and actual case studies. The principal finding indicates that the Act has inadvertently created a "governance vacuum". Specifically, the absence of mandatory provisions for internal control, financial auditing, and transparency, coupled with the operational autonomy granted by the law, has culminated in several tangible problems. This situation exposes CEs to significant corruption risks, including non-transparent financial management, conflicts of interest, and the absence of effective grievance mechanisms. Consequently, this paper proposes key systemic solutions: 1) amending subsidiary legislation related to CE registration renewal to mandate the submission of basic financial reports and conflict of interest disclosures; and 2) applying existing governance frameworks by adapting the "Guidelines on Appropriate Internal Control Measures for Juristic Persons" from the Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC). This adaptation aims to fit the specific context of CEs, thereby establishing a clear and actionable governance mechanism.

Keywords: corruption prevention and suppression, community enterprise, governance, legal vacuum, Community Enterprise Promotion Act

1. บทนำ

เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2566 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีมติรับไต่สวนเจ้าหน้าที่รัฐในคดีทุจริต "โครงการโคบาลชายแดนใต้" ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายกว่า 94 ล้านบาท กรณีดังกล่าวไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ส่อไปในทางทุจริต แต่ยังเกี่ยวพันโดยตรงกับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบหลัก สะท้อนให้เห็นถึงช่องโหว่เชิงโครงสร้างที่ร้ายแรงในการกำกับดูแลโครงการของรัฐที่ดำเนินงานผ่านกลไกระดับฐานราก (สำนักข่าวอิศรา, 2566) กรณีศึกษานี้เป็นเพียงภาพฉายหนึ่งของปัญหาที่ใหญ่กว่า ซึ่งซ่อนตัวอยู่ในกลไกการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนที่สำคัญที่สุดของประเทศ นั่นคือ "วิสาหกิจชุมชน"

วิสาหกิจชุมชนถือกำเนิดขึ้นภายใต้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่มุ่งหวังให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจฐานราก ส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง และสร้างรายได้ให้แก่คนในชุมชน (พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, 2548) ตลอดระยะเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา วิสาหกิจชุมชนได้เติบโตขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากข้อมูลล่าสุดของกรมส่งเสริมการเกษตร ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2566 มีวิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายที่จดทะเบียนทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 97,765 แห่ง มีสมาชิกรวมกว่า 1.59 ล้านคน สร้างรายได้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจกว่า 4.2 หมื่นล้านบาทต่อปี (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2566) ตัวเลขเหล่านี้ยืนยันถึงบทบาทและความสำคัญของวิสาหกิจชุมชนในฐานะกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างปฏิเสธไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการเติบโตเชิงปริมาณ กฎหมายฉบับดังกล่าวกำลังเผยให้เห็นถึงจุดอ่อนสำคัญ นั่นคือการสร้าง "สุญญากาศเชิงธรรมาภิบาล" (Governance Vacuum) ขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อิสระแก่กลุ่มวิสาหกิจในการบริหารจัดการตนเองอย่างเต็มที่ แต่ยังขาดการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและมีสภาพบังคับเกี่ยวกับการควบคุมภายใน (Internal Controls) การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Audit) และการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Transparency) ช่องว่างนี้ได้เปิดโอกาสให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการทุจริตในหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่การยักยอกเงินของกลุ่ม การแสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหาร ไปจนถึงการใช้กลุ่มวิสาหกิจเป็นฐานในการรับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐโดยมิชอบ

สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งน่าเป็นห่วงเมื่อพิจารณาในภาพรวมของประเทศ ซึ่งยังคงเผชิญกับความท้าทายด้านการทุจริตอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ประจำปี พ.ศ. 2566 ที่ประเทศไทยได้คะแนนเพียง 35 เต็ม 100 และอยู่ในอันดับที่ 108 จาก 180 ประเทศทั่วโลก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567) การขาดกลไกธรรมาภิบาลในวิสาหกิจชุมชนจึงไม่เพียงแต่เป็นความเสี่ยงต่อสมาชิกและชุมชนเท่านั้น แต่ยังเป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนและโปร่งใส

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนจึงมีความสำคัญ บทความนี้จึงไม่ได้มุ่งเพียงการนำเสนอสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แต่จะทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่อยู่ในช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าว และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 เพื่อปิดสุญญากาศเชิงธรรมาภิบาล และเสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่องค์กรเศรษฐกิจฐานรากเหล่านี้ให้สามารถเติบโตได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืนอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายและกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน

3. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

3.1 ความหมายของการทุจริต

"การทุจริต" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 มีความหมายว่า "ประพฤติชั่ว" "คดโกง" และตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 ได้ให้ความหมายคำว่า "โดยทุจริต" คือ "เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น" โดยประโยชน์นั้นอาจจะเป็นทรัพย์สินหรืออื้อประโยชน์ใด ๆ ให้กับตนเองหรือผู้อื่นก็ได้

การทุจริต (Corruption) คือ การกระทำความผิดที่เป็นไปโดยมิชอบหรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจสาธารณะรวมทั้งการกินสินบนด้วย (Busch, 1968)

ตามพจนานุกรม แบล็ค ลอว์ ให้ความหมายไว้ว่า "คอร์รัปชัน" หมายถึง "...การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำชั่ว และคดโกง โดยมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของ

ผู้อื่น นอกจากนี้ ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น....” (Black Law Dictionary, 1979)

ดังนั้น “การทุจริต” จึงมีความหมายที่หลากหลายและซับซ้อน เนื่องจากการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมากระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เอื้อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องให้ได้รับการตอบแทน ทั้งที่เป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยการกระทำความผิดกล่าวหาขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือศีลธรรมเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

3.2 ลักษณะของการทุจริต

ลักษณะของการทุจริตอาจเกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม (จุมพล ชื่นจิตต์ศิริ และคณะ, 2565)

การทุจริตทางตรง (Hard corruption) หมายถึง การฉ้อฉลราษฎร์ หรือ Tax corruption เป็นการเรียกเก็บเงินจากประชาชนมากกว่าที่พึงจ่าย และคำว่า “บังหลวง” หมายถึง การเบียดบังเงินหลวง หรือ Budget corruption เป็นการใช้จ่ายงบประมาณน้อยกว่าที่พึงจ่ายหรือได้คุณภาพน้อยกว่าที่พึงได้ ซึ่งอาจเป็นการการจ่ายสินบน (Bribery fraud) หรือใช้งบประมาณไม่ถูกต้อง และไม่เหมาะสม (Budget misallocation) นั่นเอง

การทุจริตทางอ้อม (Soft corruption) เป็นรูปแบบของการทุจริตที่ซับซ้อนและไม่ชัดเจนในการกระทำ มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Power distortion) เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมการแจกจ่ายภาระงานที่ไม่เป็นธรรมหรือในกรณีการใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน (Asset misappropriation) เช่น การใช้งบประมาณภาครัฐอย่างผิดวัตถุประสงค์ และการใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน

3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548: เจตนารมณ์และสุญญากาศเชิงธรรมาภิบาล

หัวใจของปัญหาที่บทความนี้ต้องการวิเคราะห์มีรากฐานมาจากโครงสร้างของกฎหมายหลักที่กำกับดูแลวิสาหกิจชุมชนโดยตรง พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ถือกำเนิดขึ้นด้วยเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนสามารถรวมตัวกันเพื่อประกอบกิจการ สร้างรายได้ และจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน (พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, 2548) กฎหมายได้มอบ “ความเป็นอิสระ” ในการบริหารจัดการให้แก่วิสาหกิจชุมชน และมุ่งเน้นไปที่ “การส่งเสริม” และ “การให้สิทธิประโยชน์” เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนตัวบทกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด พบว่าโครงสร้างดังกล่าวได้สร้าง “สุญญากาศเชิงธรรมาภิบาล” (Governance Vacuum) ขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายที่กำหนดให้วิสาหกิจชุมชนต้องจัดให้มีระบบการควบคุมภายใน, การตรวจสอบบัญชีโดยหน่วยงานภายนอก, หรือมาตรการสร้างความโปร่งใสภาคบังคับ แม้กระทั่งในกระบวนการรับจดทะเบียนและต่ออายุทะเบียน (ตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนว่าด้วยการรับจดทะเบียนฯ พ.ศ. 2548) ก็เป็นเพียงการยื่นเอกสารเพื่อยืนยันสถานภาพ โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องแสดงรายงานทางการเงินหรือข้อมูลการดำเนินงานที่สะท้อนถึงธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการแต่อย่างใด (กรมส่งเสริมการเกษตร, 2564)

ช่องว่างนี้ได้สร้างสถานะที่องค์กรซึ่งมีสมาชิกและมีเงินทุนหมุนเวียนจำนวนมาก ดำเนินงานโดยปราศจากกรอบการกำกับดูแลขั้นพื้นฐานที่องค์กรนิติบุคคลอื่นในระบบเศรษฐกิจต้องปฏิบัติตาม สุญญากาศทางกฎหมายนี้เองที่กลายเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยและเป็นต้นตอของปัญหาความเสี่ยงต่อการทุจริตที่จะวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

3.4 กรอบทฤษฎีเพื่อการวิเคราะห์การทุจริต (Theoretical Framework for Corruption Analysis)

เพื่อทำความเข้าใจว่าสุญญากาศเชิงธรรมาภิบาลนำไปสู่การทุจริตได้อย่างไร การศึกษานี้นำทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้

ทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle Theory): ทฤษฎีของ Cressey (1953) อธิบายว่าการทุจริตเกิดจาก 3 องค์ประกอบที่เกิดขึ้นพร้อมกัน ซึ่งในบริบทนี้ สุญญากาศทางกฎหมายได้สร้าง “โอกาส” สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐได้สร้าง “แรงกดดันหรือแรงจูงใจ” ส่วนวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์หรือความเชื่อที่ว่า “ใครๆ ก็ทำกัน” ก็ได้สร้าง “การหาเหตุผลเข้าข้างตนเอง” อันเป็นองค์ประกอบ 3 อย่างในการผลักดันให้เกิดการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน

ความขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) หมายถึงสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตนของผู้มีอำนาจหน้าที่ ขัดหรือแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวม ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยไม่สุจริต (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2561) ในบริบทของวิสาหกิจชุมชนซึ่งมักมีโครงสร้างแบบเครือญาติ ปัญหานี้สามารถเกิดขึ้นได้ง่าย เช่น คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างจากร้านค้าของตนเองหรือญาติพี่น้อง โดยไม่มีการเปิดเผยข้อมูลหรือกลไกตรวจสอบถ่วงดุล

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) เป็นหลักในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อทำความเข้าใจปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดทางกฎหมายอย่างลึกซึ้ง

แหล่งข้อมูลที่ใช้

1. เอกสารปฐมภูมิ (Primary Sources): ได้แก่ ตัวบทกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนว่าด้วยการรับจดทะเบียนฯ พ.ศ. 2548, และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

2. เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Sources): ได้แก่ รายงานข้อมูลสถิติจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น รายงานข้อมูลทะเบียนวิสาหกิจชุมชนของกรมส่งเสริมการเกษตร, รายงานผลดัชนีการรับรู้การทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช., งานวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง, และรายงานข่าวเชิงสืบสวนจากสื่อที่น่าเชื่อถือ เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาประกอบการวิเคราะห์

ขั้นตอนการรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูล

1. ตรวจสอบว่าข้อมูลจากทุกแหล่งมาจากช่วงเวลาเดียวกัน คือ เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบัน

2. ตรวจสอบเพียงพอของแหล่งข้อมูลและความเชื่อถือได้ของข้อมูลว่าจะสามารถตอบประเด็นปัญหาวินิจฉัยได้ครบถ้วน

3. นำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) มุ่งเน้นการตีความตัวบทกฎหมายเพื่อระบุ "ช่องว่าง" หรือ "สุญญากาศ" ในการกำกับดูแล จากนั้นจึงนำข้อมูลเชิงประจักษ์จากกรณีศึกษาและสถิติต่างๆ มาสังเคราะห์และจัดกลุ่มข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงให้เห็นว่าช่องว่างดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาการทุจริตในทางปฏิบัติได้อย่างไร

5. ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้สำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นสำคัญและสรุปผลการศึกษาในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

5.1 กลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน

การศึกษาระบบการจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชนและกระบวนการดำเนินงานในแต่ละชุมชนมีความเข้มแข็งและแตกต่างกันออกไปและเพื่อให้เห็นปัญหาและข้อจำกัดตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหานั้น ผู้เขียนจำเป็นจะต้องศึกษาในประเด็นสำคัญนับตั้งแต่กลไกการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชน การจัดการองค์กรและความเป็นอิสระ กฎหมายที่ควบคุมนโยบาย และวิธีปฏิบัติในการป้องกันการทุจริตในชุมชน ปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวิสาหกิจชุมชน หลังจากนั้นผู้เขียนจะรวบรวมประเด็นปัญหาในการทุจริตมาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นสภาพปัญหาและข้อจำกัดที่ประสบอยู่ และจะได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขในประเด็นเหล่านั้นต่อไปตามลำดับดังต่อไปนี้

1) วิสาหกิจชุมชนและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กร

วิสาหกิจชุมชนถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้ได้รับการส่งเสริมสิทธิประโยชน์ต่างๆตามที่รัฐจัดให้ เพื่อให้การบริหารจัดการที่สะดวกและง่ายต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิกและคนในชุมชน การกำหนดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรจึงเป็นไปตามศักยภาพของแต่ละวิสาหกิจชุมชน กระบวนการตรวจสอบและความโปร่งใสจึงเป็นไปตามรูปแบบที่ทางวิสาหกิจนั้น ๆ กำหนดขึ้น โดยขั้นตอนการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนมีลำดับและขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (1) รับแบบจดทะเบียน (สวช.01) (2) ยื่นแบบพร้อมเอกสาร (3) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานมอบใบรับรองเรื่อง (ท.ว.ช.1) (4) นายทะเบียนตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารและปิดประกาศเป็นเวลา 7 วัน หากไม่มีผู้คัดค้านให้เป็นไปตามคุณสมบัติ และ (5) ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียน (ท.ว.ช.2) และเอกสารสำคัญแสดงการดำเนินการ (ท.ว.ช.3)

ความเป็นอิสระของวิสาหกิจชุมชนไม่ว่าวิสาหกิจชุมชนนั้นจะอยู่ในสถานะนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาก็ตามย่อมมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการการควบคุมการดูแลและตรวจสอบความโปร่งใสภายในกันเอง ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสจึงขึ้นอยู่กับแนวนโยบายและการจัดการของกลุ่มวิสาหกิจนั้น ๆ

2) กฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับชุมชน

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับชุมชนซึ่งจะกล่าวถึงกฎหมายที่ก่อให้เกิดวิสาหกิจชุมชน แนวนโยบายของภาครัฐที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและดำเนินการกิจการของวิสาหกิจชุมชน ตลอดจนแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของวิสาหกิจชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน ดังจะได้กล่าวตามลำดับดังต่อไปนี้

3) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับชุมชน

ชุมชนนับว่าเป็นหน่วยที่เล็ก ๆ แต่มีกระจายอยู่ทั่วไป เนื่องจากชุมชนถูกพัฒนามาจากครอบครัวที่รวมตัวและอยู่ร่วมกันหลายครอบครัว กำหนดวิธีการได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน การเลือกผู้นำเพื่อเป็นตัวแทนในการขับเคลื่อนหรือตัดสินใจแทนบรรดาสมาชิกเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในองค์กร วิสาหกิจชุมชนก็เป็นหนึ่งในองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการขององค์กรให้ได้รับประโยชน์และผลตอบแทนจากการบริหารจัดการในนามกลุ่มหรือองค์กรวิสาหกิจชุมชน เมื่อดำเนินการและมีผลกำไรจากสินค้าและบริการ ประธานหรือกรรมการวิสาหกิจชุมชนที่ถูกเลือกมาจะต้องเป็นผู้บริหารจัดการในนามกลุ่ม เมื่อผลประโยชน์มากขึ้นการกำหนดวิธีการเพื่อความโปร่งใสมักถูกนำมากำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ ดังนั้น เมื่อรายได้มากขึ้นผลประโยชน์มีความหลากหลาย การบริหารจัดการก็ต้องมีความโปร่งใสเช่นเดียวกัน การบริหารจัดการองค์กรวิสาหกิจชุมชนที่มีผลประโยชน์และมีมูลค่าของสินค้าและบริการที่สูงที่ผ่านมามีบางองค์กรวิสาหกิจชุมชนที่เกิดความไม่โปร่งใสและพบปัญหาการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน

คำว่า “ทุจริต” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ปีไหน (15 พฤษภาคม 2555) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความประพฤติชั่ว ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางกาย เรียกว่า กายทุจริต ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางวาจา เรียกว่า วาจาทุจริต ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางใจ เรียกว่า มโนทุจริต

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนหรือผู้อื่น (กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, 2567)

4) กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับชุมชน

การดำเนินงานของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน กระบวนการตรวจสอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรวิสาหกิจชุมชนสามารถแบ่งแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายใน 3 ระดับดังต่อไปนี้

1. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวิสาหกิจชุมชนตามแนวทางของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ปปช.)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายหลักในการบังคับใช้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและเป็นธรรมสำหรับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยราชการ ตลอดจนภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มวิสาหกิจชุมชนถือว่าเป็นหน่วยงานหรือองค์กรธุรกิจที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 หากมีการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แม้หน่วยงานวิสาหกิจชุมชนจะเป็นหน่วยที่เล็กในท้องถิ่น แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่กว้างและก่อกวนทุกสังคม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่จะทำให้กระบวนการตรวจสอบการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการจัดอันดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต พ.ศ. 2566 (Corruption Perceptions Index 2023: CPI2023) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้ประกาศผลดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จากจำนวน 100 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก จากจำนวน 180 ประเทศทั่วโลก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2566) โดยสาเหตุที่ทำให้ค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยลดลงมาจากมุมมองของผู้ตอบแบบสอบถาม และผู้เชี่ยวชาญในแหล่งข้อมูลดังกล่าว ที่รับรู้ว่ายังคงมีปัญหาการจ่ายเงินสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแลกกับการได้รับการอนุมัติ/อนุญาต การอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ หรือเพื่อเพิ่มโอกาสและรายได้เปรียบในการแข่งขัน ประกอบกับยังคงปรากฏกรณีที่เป็นข่าวเกี่ยวกับการทุจริตใช้ตำแหน่งหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรของรัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวอยู่เป็นระยะ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567) จะเห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตของประเทศไทย ถือเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขอย่างเร่งด่วนและถือเป็นหน้าที่ของประชาชนคนไทยทุกคนที่ต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้จัดให้มีกลไกมาตรการป้องกันการทุจริต โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวและยั่งยืน ดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 วรรคแรก เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อด่าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

2) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือน กรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่ส่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

3) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริตรวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาพระบารมีในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง

4) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตในระดับชุมชน โดย STRONG Model: จิตพอเพียงต้านทุจริต โดยมีความมุ่งหวังให้ชุมชนเกิดจิตพอเพียงต้านทุจริต ร่วมกันพัฒนาชุมชนให้ก้าวไปข้างหน้าด้วยการประยุกต์และบูรณาการหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเข้ากับความโปร่งใส การแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม การตระหนักรู้และใส่ใจปัญหาการทุจริต และร่วมกันพัฒนาชุมชนให้มีความเอื้ออาทรบนพื้นฐานของจริยธรรมและจิตพอเพียง ตลอดจนเกิดเครือข่ายชุมชนจิตพอเพียงต้านทุจริตและเป็นแกนนำสร้างวัฒนธรรมไม่ทนต่อการทุจริต ซึ่ง STRONG Model ได้มีการสร้างและพัฒนาโดย รองศาสตราจารย์ ดร. มาณี ไชยธีรานุวัณศิริ ปี พ.ศ. 2560-2562 (มาณี ไชยธีรานุวัณศิริ, 2560)

STRONG: จิตพอเพียงต้านทุจริต หมายถึง ผู้ที่มีความพอเพียง ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น (S - Sufficient) โดยใช้หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ (T- Transparent) ตื่นรู้เรื่องภัยทุจริตที่ร้ายแรงส่งผลกระทบต่อสังคม รังเกียจการทุจริต ประพฤติมิชอบทั้งปวง ไม่ยอมทนต่อการทุจริตทุกรูปแบบ (R - Realise) มุ่งอนาคตที่เจริญทั้งตนเองและส่วนรวม (O - Onward) ให้ความสำคัญต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อการดำรงชีวิตในทางที่ชอบ (N - Knowledge) พื้นฐานจิตใจมีมนุษยธรรมเอื้ออาทรช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์โดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ต่างตอบแทน (G - Generosity) (หลักสูตรต้านทุจริตศึกษา, 2567, หน้า 9-10)

STRONG Model: จิตพอเพียงต้านทุจริต เป็นรูปแบบที่สามารถนำมาปรับใช้กับทุกคน และทุกกลุ่มเป้าหมาย ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในเรื่องของการปลูกฝังค่านิยมต่อต้านการทุจริต การปลูกกระแสสังคมเพื่อให้เป็นสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต ดังนั้น STRONG Model: จิตพอเพียงต้านทุจริต จึงถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนป้องกันการทุจริต

3. แนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 176 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำความผิดอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

หลักเกณฑ์ของมาตรา 176 วรรคหนึ่ง

1. เป็นกรณีเอาผิดกับผู้ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้
2. สินบน กล่าวคือ ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ในที่นี้
 - ทรัพย์สิน หมายถึง ทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่างซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ เช่น เงิน บ้าน รถ
 - ประโยชน์อื่นใด เช่น การสร้างบ้านหรือตกแต่งบ้านโดยไม่คิดราคา หรือคิดราคาต่ำกว่าปกติ การให้อยู่บ้านเช่าโดยไม่คิดค่าเช่า การปลดหนี้ให้ การพาไปท่องเที่ยว
3. มีเจตนาที่จะให้ และรู้ว่าผู้ที่ดินจะให้สินบนนั้นเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ
4. เป็นการให้สินบนแก่ เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี มาตรา 176 วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดให้นิติบุคคลต้องมีความรับผิดชอบเด็ดขาดทุกกรณีที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลได้ให้สินบนกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยหากนิติบุคคลนั้นมีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการให้สินบน นิติบุคคลนั้นก็จะเป็นการไม่มีความผิดตามมาตรานี้ โดยหลักการพื้นฐาน 8 ประการในการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ มีดังนี้ (คู่มือ ปปช.ว่าด้วยแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล, 2560)

1. การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด
2. นิติบุคคลต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ
3. มาตรการเกี่ยวกับกรณีมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบนต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน
4. นิติบุคคลต้องนำมาตรการป้องกันการให้สินบนไปปรับใช้กับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคล
5. นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี
6. นิติบุคคลต้องมีแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการให้สินบน
7. นิติบุคคลต้องมีมาตรการสนับสนุนให้มีการรายงานการกระทำความผิดหรือกรณีมีเหตุน่าสงสัย
8. นิติบุคคลต้องตรวจสอบและประเมินผลการใช้มาตรการป้องกันการให้สินบนเป็นระยะ

โดยมาตรการควบคุมทั้ง 8 ประการนี้ สามารถนำมาปรับใช้กับวิสาหกิจชุมชนที่เป็นนิติบุคคลได้หลายประการ อาทิ เช่น การส่งเสริมนโยบายการไม่ให้ไม่รับสินบน การประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริต การมีแผนป้องกันการทุจริต การมีระบบบัญชีที่ดี เป็นต้น ดังนั้น แนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่มุ่งส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชนที่เป็นนิติบุคคลที่มีความเข้มแข็งและโปร่งใส

การกำหนดหลักสูตรด้านทุจริตศึกษาเพื่อส่งเสริมกิจกรรมป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แนวทางการส่งเสริมกิจกรรมป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับนโยบาย มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2561 เห็นชอบหลักสูตรด้านทุจริตศึกษา (Anti - Corruption Education) ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอ ประกอบด้วย 5 หลักสูตร ได้แก่ (1) หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน (รายวิชาเพิ่มเติม การป้องกันการทุจริต) (2) หลักสูตรอุดมศึกษา (วัยใส ใจสะอาด “Youngster with good heart”) (3) หลักสูตรกลุ่มทหารและตำรวจ (ตามแนวทางรับราชการกลุ่มทหารและตำรวจ) (4) หลักสูตรวิทยากร ป.ป.ช./บุคลากรภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ (สร้างวิทยากรผู้นำการ

เปลี่ยนแปลงสู่สังคม ที่ไม่ทนต่อการทุจริต) และ (5) หลักสูตรโคช (โคชเพื่อการรู้คิดต้านทุจริต) โดยให้กระทรวงศึกษาธิการไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณานำหลักสูตรไปปรับใช้ในหลักสูตรฝึกอบรมของหน่วยงาน ประกอบมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2563 รับทราบรายงานผลการขับเคลื่อนหลักสูตรต้านทุจริตศึกษา และเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำหลักสูตรต้านทุจริตศึกษาไปปรับใช้ตามข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำหรับการสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อส่งเสริมกิจกรรมเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีการจัดตั้งกองทุนชื่อว่า “กองทุนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” เพื่อเป็นแหล่งทุนที่สนับสนุนบุคคล หน่วยงาน ในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ โดยกองทุนฯ มีระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เป็นกรอบในการบริหารงานโดยการใช้จ่ายเงินกองทุนจะต้องอยู่ในกรอบที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 162 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดหลักสูตรโคช (โคชเพื่อการรู้คิดต้านทุจริต) เป็นหลักสูตรสำหรับประชาชน โดยหลักสูตรดังกล่าวได้มุ่งเน้นในเรื่องของการเป็นพลเมืองที่ดี และการคิดแยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมให้ได้อย่างเป็นอัตโนมัติ ตลอดจนการนำ STRONG Model มาปรับใช้ในชีวิตประจำวัน จึงถือว่าเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการป้องกันการทุจริตในระดับชุมชน

2. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) สภาพปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่เป็นที่ต้องการของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมือง ข้าราชการ เมื่อมีอำนาจจากการได้รับตำแหน่งแล้ว จึงเป็นหนทางนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ให้ตนเองและครอบครัวมีความร่ำรวย หรือได้ผลตอบแทนตามที่ตนต้องการ โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าเป็นการได้มาโดยสุจริตหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบายในการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อขจัดปัญหาการทุจริตภายใต้องค์กรที่ตนเองกำกับดูแลให้หมดไป

2) ลักษณะการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ (กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, 2567)

ลักษณะที่ 1: การทุจริตจากตัวบุคคล ได้แก่การทุจริตของบุคคล โดยเฉพาะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นในรูปแบบของการใช้ตำแหน่งในการแสวงหาผลประโยชน์ เช่น การรับเหมาการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มของตน รวมถึงการเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง พร้อมทั้งมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ การทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน หรือเกิดจากอำนาจ บารมี ผู้มีอิทธิพล ซึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการครอบงำของอำนาจ อิทธิพลทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่น จึงเอื้อประโยชน์และเปิดช่องให้ง่ายต่อการทุจริตมากขึ้น

ลักษณะที่ 2: การทุจริตที่เกิดจากการบริหารงานภายในองค์กร กล่าวคือ การทุจริตที่เกิดจากขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ เป็นการปิดบังข้อมูลทั้งทางด้านการเงิน งบประมาณ ช่องทางการสื่อสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ไม่มีผู้ตรวจสอบ ดังนั้น การทุจริตที่เกิดจากการบริหารด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง สาเหตุมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ้างว่าไม่ทราบเรื่องการจัดทำ จัดซื้อจัดจ้าง โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการไม่ทำทะเบียนยืมเงิน ไม่ทำบัญชีคุมรายรับรายจ่ายที่เป็นปัจจุบัน ไม่มีการทำหลักฐานการเบิกเงิน ไม่มีการตั้งประชาชนเข้ามาตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ลักษณะที่ 3: การทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบและกฎระเบียบ กล่าวคือ การทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ การบริหารจัดการในองค์กรกันเองมีความเป็นอิสระ หากไม่มีผู้ร้องเรียนผู้ที่กระทำการทุจริตก็จะใช้อำนาจหน้าที่มีอยู่แล้วหาประโยชน์ให้กับตัวเองและพวกพ้อง เป็นต้น

จากประเด็นปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมาทั้ง 3 ลักษณะไม่ว่าจะเกิดจากตัวบุคคล การบริหารจัดการ และการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของหน่วยงาน หากมีการทุจริตที่ย่อมอาศัยกระบวนการตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐเข้ามาเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบ ส่วนวิสาหกิจชุมชนปัญหาที่พบก็เกิดจากตัวบุคคล การบริหารจัดการภายในวิสาหกิจชุมชนและกฎระเบียบภายในเช่นเดียวกัน แต่ขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบของวิสาหกิจชุมชนในการป้องกันและปราบปรามทุจริตยังไม่มีลำดับ ขั้นตอนและกลไกอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวิสาหกิจชุมชนจึงจำเป็นที่จะต้องมีเครื่องมือหรือระบบที่จะส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกลไกของวิสาหกิจชุมชน

การป้องกันการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนถูกกำหนดคุณสมบัติตามกลไกของกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนว่าด้วยการรับจดทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และประกาศคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของวิสาหกิจชุมชน (ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2548) ได้มีกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคล ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่นายทะเบียนที่รับคำร้อง การรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กำหนดเรื่องจำนวนผู้เป็นสมาชิกในชุมชนไม่น้อยกว่า 7 คน บุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการหรือผู้นำ จะต้องมีความโปร่งใส และเป็นที่ยอมรับของชุมชนในสังคม

ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบการทุจริต ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนว่าด้วยการรับจดทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของวิสาหกิจชุมชน หลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญ ตั้งแต่เริ่มแรกในการป้องกันการทุจริต ไปจนถึงหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนทะเบียนวิสาหกิจ หากปรากฏว่า สมาชิกมีความไม่โปร่งใส เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจในการเพิกถอนทะเบียนวิสาหกิจตามกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิสาหกิจชุมชนถูกจัดตั้งขึ้นมาจากการรวมกลุ่มของเกษตรกรหรือคนในชุมชน ได้รับแนวนโยบายการปฏิบัติหลัก ๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบหรือกระบวนการตรวจสอบปัญหาการทุจริตในชุมชนจึงต้องอาศัยกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมและกำกับดูแล แต่ไม่ได้มีกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่บังคับใช้กับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนโดยตรง ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาการทุจริตขึ้นมา การจัดการหรือการแก้ไขยังเป็นวิธีการหรือรูปแบบการจัดการกันเองระหว่างกรรมการและสมาชิกของวิสาหกิจชุมชน เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์หรือกลไกสำหรับการแก้ไขปัญหาแก่วิสาหกิจชุมชนโดยเฉพาะจึงเกิดปัญหาการทุจริตในองค์กรและไม่สามารถจัดปัญหาเหล่านี้ได้จริง ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาและข้อจำกัดที่กลุ่มวิสาหกิจเป็นอยู่เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดัง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวในเรื่องปัญหาและข้อจำกัดของวิสาหกิจชุมชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหัวข้อถัดไป

5.2 ปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน

จากการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลจากแหล่งข้อมูลหลายแห่งจึงทำให้ได้ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 พบปัญหาและข้อจำกัดที่สำคัญดังนี้

ก) ข้อจำกัดทางกฎหมายและสถานะของวิสาหกิจชุมชน

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม มีการศึกษาพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังมีความขัดแย้งบางประการระหว่างผู้ร่างกฎหมายและผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากกฎหมายนี้ตัวอย่างเช่น การยื่นจดทะเบียนโดยผู้นำกลุ่มโดยอาศัยรายชื่อหรือจำนวนของสมาชิกให้ครบเงื่อนไขตามกฎหมายแต่ผลประโยชน์ที่ได้ไม่กระจายไปยังสมาชิกในชุมชนซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และเรื่องสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชนที่ยื่นจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและมีบางวิสาหกิจชุมชนที่ไม่ได้ยื่นจดทะเบียน จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการตรวจสอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวิสาหกิจชุมชน

ข) การขาดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ชัดเจน

การกำหนดนโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ แม้ว่าจะมีมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับชาติ แต่การนำมาใช้ในระดับวิสาหกิจชุมชนยังขาดความชัดเจนและยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเกิดจากการขาดความรู้ ความเข้าใจ และการสนับสนุนที่เพียงพอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ค) การมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใส

การขาดการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดโครงการและนโยบายของวิสาหกิจชุมชน อาจนำไปสู่การทุจริตและการขาดความโปร่งใสในการดำเนินงาน

ง) การขาดการบูรณาการและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวิสาหกิจชุมชนจำเป็นต้องมีการบูรณาการและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อย่างไรก็ตาม ยังพบว่าการดำเนินงานในปัจจุบันขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

จากประเด็นปัญหาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน โดยผู้เขียนจะนำเอาปัญหาและข้อจำกัดจากประเด็นต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

5.3 การวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชนและแนวทางแก้ไข

การดำเนินกิจการของวิสาหกิจชุมชนเป็นไปตามโครงสร้างการบริหารจัดการของแต่ละชุมชน และด้วยความเป็นอิสระขององค์กรที่สามารถกำหนดแนวทางการบริหารจัดการเพื่อความคล่องตัว มีรายได้ที่สูง คุ่มค่าต่อการลงทุน เมื่อมีผลประโยชน์ในการจัดการ จึงเป็นปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวิสาหกิจชุมชน เห็นว่ามีสภาพปัญหาที่จะต้องนำมาวิเคราะห์และหาแนวทางในการแก้ไขในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สภาพปัญหาที่จะต้องนำมาวิเคราะห์และหาแนวทางในการแก้ไขในประเด็นสำคัญ

ปัญหาและข้อจำกัด	วิเคราะห์ปัญหา	แนวทางแก้ไข
1. ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณและจัดทำบัญชีของวิสาหกิจ	สมาชิกขาดทักษะและองค์ความรู้ด้านการบริหารงบประมาณและการจัดทำบัญชี มีปัญหาด้านความโปร่งใสในองค์กรวิสาหกิจชุมชน	จัดอบรมให้ความรู้และทักษะในการดำเนินงาน คือ 1.1 ความรู้ด้านการบริหารงบประมาณให้โปร่งใส 1.2 ความรู้ด้านการจัดทำบัญชีธุรกิจ ภาษี
2. ปัญหาด้านตัวบุคคลกับการทุจริต	แม้จะมีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินกิจการงานของวิสาหกิจชุมชน ยังมีบุคคลที่ทุจริตและเอื้อประโยชน์ให้กับตัวเองและพวกพ้อง	2.1 สร้างระบบการร้องเรียนที่รวดเร็ว ประสานความร่วมมือในระดับอำเภอและจังหวัด 2.2 กำชับกระบวนการคัดเลือกบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งและความรับผิดชอบ 2.3 จัดอบรมให้ความรู้ในเรื่องของการคิดแยกแยะประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม การปลูกฝังค่านิยมด้านคุณธรรมจริยธรรมโดยใช้ STRONG Model หลักสูตรด้านทุจริตศึกษา ตลอดถึงกำหนดให้มีการจัดทำแผนป้องกันการทุจริตวิสาหกิจชุมชน
3. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการอันเป็นการทุจริต	3.1 สมาชิกในชุมชนไม่ตระหนักหรือให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัญหาการทุจริต 3.2 ยังไม่เข้าใจในคำจำกัดความความหมาย หรือลักษณะของการทุจริต	อบรมเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายกับปัญหาการทุจริต
4. ปัญหาการอาศัยช่องว่างของกฎหมายระบุข้อบังคับในการทุจริต	วิสาหกิจชุมชนแม้เป็นหน่วยงานภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 ยังไม่มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวิสาหกิจชุมชนโดยตรง เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติของการจัดตั้งเท่านั้น	4.1 กำหนดแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชนให้เกิดแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ช.) เช่น การนำแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล ของสำนักงานป.ป.ช. มาปรับใช้กับวิสาหกิจชุมชน (มาตรา 176 วรรคหนึ่ง) 4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีกลไก หรือ มาตรการตรวจสอบการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นในขั้นตอนของการขอจดทะเบียนพาณิชย์ของวิสาหกิจชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นการป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นในขั้นตอนของการจดทะเบียนพาณิชย์

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ปัญหาและข้อจำกัด	วิเคราะห์ปัญหา	แนวทางแก้ไข
5. ปัญหาขาดระบบการตรวจสอบความโปร่งใสที่หลากหลาย	ระบบการตรวจสอบความโปร่งใสมีเพียงช่องทางเดียวคือ การร้องเรียนผ่านกลไกขององค์กรตรวจสอบส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีกระบวนการตรวจสอบภาคประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียในกิจการของวิสาหกิจชุมชน	สร้างกลไกการตรวจสอบภาคประชาชนให้สามารถให้ข้อมูลหรือร้องเรียนโดยตรงไปยังอำเภอ จังหวัดหรือส่วนงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรง โดยง่ายและเป็นระบบและปกปิดข้อมูลมีความปลอดภัยสูง
6. ปัญหาการขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลด้านการทุจริต	เนื่องจากเป็นหน่วยองค์กรชุมชนที่เล็กยังไม่มีการประชาสัมพันธ์หรือให้ความรู้ความเข้าใจต่อสมาชิกของวิสาหกิจชุมชนเท่าที่ควร	6.1 จัดทำโครงการเพื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลทางด้านกฎหมายและวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายการป้องกันการทุจริต 6.2 สร้างรูปแบบการรับรู้และปฏิบัติ ให้เป็นระบบ สามารถนำไปเป็นแนวทางในการเผยแพร่ข้อมูลได้
7. ปัญหาผู้มีอิทธิพลในชุมชนเอื้อให้ทำการทุจริต	สมาชิกของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนย่อมมีความเกรงใจนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น การร้องขอให้ทำประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง สมาชิก กลุ่มวิสาหกิจย่อมเป็นการยากที่จะปฏิเสธ	สร้างกระบวนการร้องเรียนให้เป็นระบบที่สูงขึ้นไปในระดับอำเภอหรือจังหวัด มีกระบวนการปกปิดข้อมูลและความปลอดภัยของผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้ข้อมูลเมื่อมีการร้องขอ
8. มีความเข้าใจค่านิยมที่ผิด	การปฏิบัติหรือการดำเนินกิจการงานของวิสาหกิจชุมชนส่วนมากอยู่ในลักษณะของกิจการครอบครัว การช่วยเหลือ แบ่งปันหรือการให้ผลประโยชน์เกิดขึ้นอยู่เสมอ ในบางครั้งอาจมองว่าเป็นเรื่องปกติ เช่น การเรียกรับผลประโยชน์ การจ่ายค่าดำเนินการบางอย่าง ยังถือเป็นเรื่องปกติและสามารถทำได้	8.1 อบรมเผยแพร่ให้ความรู้ในการสร้างค่านิยมใหม่ให้กับวิสาหกิจชุมชน โดยสอดคล้องกับแนวนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) 8.2 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรสนับสนุนการสร้างค่านิยมให้กับวิสาหกิจชุมชน โดยเฉพาะการไม่ให้ไม่รับสินบน เนื่องจากวิสาหกิจชุมชนถือว่าเป็นกลุ่มที่ใกล้ชิดกับทั้งภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนในเรื่องของเงินลงทุน หากวิสาหกิจชุมชนมีความเข้มแข็ง มีค่านิยมไม่ทนต่อการทุจริต ก็ย่อมส่งผลต่อภาครัฐและภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง ตลอดถึงส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย ด้านความเชื่อมั่นในการลงทุนต่อไป

6. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาเรื่องปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 สรุปว่า วิสาหกิจชุมชนเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งจากการรวมกลุ่มกันของคนในชุมชนเพื่อมีเป้าหมายร่วมกันคือ ดำเนินกิจการของชุมชนให้มีประสิทธิภาพและได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจากการจำหน่ายสินค้าหรือการบริการในชุมชน การจัดตั้งองค์กรอาศัยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ คือ (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 (2) ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนว่าด้วยการรับจดทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และ (3) ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของวิสาหกิจชุมชน (ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2548) โดยหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ฉบับนี้ ได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคล ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่นายทะเบียนที่รับคำร้อง การรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ขององค์กร การดำเนินการ การบริหารกิจการ ไปจนถึงการระงับหรือเพิกถอนทะเบียนของวิสาหกิจชุมชนที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้วิสาหกิจชุมชนจะเป็นหน่วยหนึ่งของชุมชนที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในวิสาหกิจชุมชนเกี่ยวกับการทุจริตเป็นปัญหาที่มีอยู่จริงแต่จำเป็นต้องได้ยากหมายความว่า มีการทุจริตในองค์กรวิสาหกิจชุมชนแต่กระบวนการตรวจสอบความผิดหรือกระบวนการส่งเสริมในการป้องกันและปราบปรามนั้นไม่ได้มีกฎหมายกำหนดเพื่อควบคุมวิสาหกิจชุมชนโดยตรง แต่จะอาศัยกลไกการตรวจสอบและการร้องเรียนตามหลักเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกลไกในการร้องเรียนตามกระบวนการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลไกที่มีลำดับขั้นตอนการตรวจสอบที่ยาวนานและมีความเกรงกลัวอำนาจอิทธิพลต่าง ๆ วิสาหกิจชุมชนจึงเข้าไม่ถึงองค์กรหลักในระดับชาติ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาการทุจริตในวิสาหกิจชุมชนจึงมีการว่ากล่าวตักเตือนกันเองหรือใช้วิธีจัดการปัญหาภายในทั้งที่ความผิดเหล่านั้นเป็นความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตและมีโทษตามกฎหมาย ปัญหาทั้งหลายจึงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

จากการศึกษาพบว่า ความเป็นอิสระของวิสาหกิจชุมชน ด้านการกำหนดโครงสร้างองค์กร การกำหนดรูปแบบคณะกรรมการ การบริหารจัดการ การกำหนดกระบวนการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตที่ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดปัญหาและข้อจำกัดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวิสาหกิจชุมชน กล่าวคือ (1) ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณและจัดทำบัญชี (2) ปัญหาด้านตัวบุคคลกับการทุจริต (3) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการอันเป็นการทุจริต (4) ปัญหาการอาศัยช่องว่างของกฎหมายระเบียบข้อบังคับในการทุจริต (5) ปัญหาการขาดระบบการตรวจสอบความโปร่งใสที่หลากหลาย (6) ปัญหาการขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลด้านการทุจริต (7) ปัญหาผู้มีอิทธิพลในชุมชนเอื้อให้ทำการทุจริต และ (8) มีความเข้าใจในค่านิยมที่ผิด ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้มีกระบวนการตรวจสอบใน 3 มิติ คือ การตรวจสอบการทุจริตจากตัวบุคคล การตรวจสอบการทุจริตที่เกิดจากการบริหารงานภายในองค์กร และการตรวจสอบการทุจริตจากการปฏิบัติ กฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ ให้เป็นรูปแบบที่สามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้อย่างเป็นระบบ

7. ข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 แม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก แต่ได้สร้าง "สัญญาการเชิงธรรมาภิบาล" ขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ การขาดบทบัญญัติภาคบังคับด้านการควบคุมภายใน การตรวจสอบทางการเงิน และความโปร่งใส ได้เปิด "โอกาส" ให้เกิดการทุจริตในหลากหลายรูปแบบ ดังที่สะท้อนผ่านปัญหาการจัดการการเงินที่ไม่โปร่งใส, ความขัดแย้งทางผลประโยชน์, และการขาดกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ สถานะเช่นนี้ไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายโดยตรงต่อสมาชิกและชุมชน แต่ยังบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือของวิสาหกิจชุมชนในฐานะกลไกการพัฒนา และเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศโดยรวม การปล่อยให้องค์กรเศรษฐกิจระดับฐานรากที่มีความสำคัญเช่นนี้ดำเนินงานต่อไปโดยปราศจากภูมิคุ้มกันด้านธรรมาภิบาล ถือเป็นความเสี่ยงเชิงนโยบายที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติ

เพื่อปิดสัญญาการเชิงธรรมาภิบาลและสร้างภูมิคุ้มกันที่ยั่งยืนให้แก่วิสาหกิจชุมชน บทความนี้ขอเสนอแนวทางแก้ไขเชิงโครงสร้าง 2 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1: การแก้ไขกฎระเบียบเพื่อสร้างกลไกกำกับดูแลขั้นพื้นฐาน (Hard Controls)

1. แก้ไขระเบียบการต่ออายุทะเบียนวิสาหกิจชุมชน: เสนอให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนแก้ไข "ระเบียบว่าด้วยการรับจดทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548" โดยกำหนดให้การต่ออายุทะเบียนประจำปี (แบบ สวช.03) ต้องแนบเอกสารเพิ่มเติม 2 ฉบับ คือ

ก. สรุปรายงานการเงินอย่างง่าย 1 หน้า: เพื่อแสดงรายรับ-รายจ่าย และสถานะการเงินของกลุ่มในปีที่ผ่านมา

ข. แบบฟอร์มเปิดเผยข้อมูลความขัดแย้งทางผลประโยชน์: ที่ลงนามโดยคณะกรรมการทุกคน เพื่อสร้างบรรทัดฐานและความตระหนักรู้ในเรื่องนี้

ระดับที่ 2: การประยุกต์ใช้กรอบธรรมาภิบาลและสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใส (Soft Controls)

1. ประยุกต์ใช้กรอบการควบคุมภายในของ ป.ป.ช.: เสนอให้กรมส่งเสริมการเกษตร (กสก.) ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. นำ "แนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล" มาปรับใช้ (Right-sizing) ให้เหมาะสมกับบริบทของวิสาหกิจชุมชน เช่น การจัดทำประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) อย่างง่าย, การประเมินความเสี่ยงประจำปี

2. จัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่าง กสก. และ ป.ป.ช.: เพื่อสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการใน 3 ด้าน คือ 1) การร่วมกันพัฒนาหลักสูตรและสื่อการอบรมด้านธรรมาภิบาล, 2) การจัดตั้งช่องทางแจ้งเบาะแส/ร้องเรียน ที่เป็นความลับและเข้าถึงง่ายสำหรับสมาชิกวิสาหกิจชุมชนโดยเฉพาะ และ 3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อประเมินจุดเสี่ยง

3. ส่งเสริมเครื่องมือทางการเงินภาคปฏิบัติ: กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ควรร่วมกันรับรองและเผยแพร่ "สมุดบัญชีอย่างง่ายสำหรับวิสาหกิจชุมชน" และเสนอให้กำหนดเป็นเงื่อนไขสำหรับกลุ่มที่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ ว่าจะต้องเปิดบัญชีธนาคารในนามวิสาหกิจชุมชนและมีกรรมการอย่างน้อย 2 คนลงนามในการเบิกจ่าย

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะเหล่านี้ จะเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก "การส่งเสริม" เพียงอย่างเดียว ไปสู่ "การส่งเสริมอย่างมีธรรมาภิบาล" ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้มแข็งที่ยั่งยืนให้แก่วิสาหกิจชุมชน และทำให้กลไกนี้สามารถบรรลุเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้ในที่สุด

8. เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2564). *คู่มือการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน*. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กรมส่งเสริมการเกษตร. (2566). *รายงานสรุปข้อมูลทะเบียนวิสาหกิจชุมชน ประจำปีงบประมาณ 2566*. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (2567). *การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 29 ธันวาคม 2567, จาก <https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น>
- จุมพล ชื่นจิตต์ศิริ, อิศรัญญ์ รินไธสง, มิตรชัย จงเขียวชาญ, นิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า, และ สิริวิทย์ อิศโร. (2565). *โครงการเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตจากนโยบายและโครงการของรัฐ* (รายงานวิจัย). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2022070610491266/20220505091955?>
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. หน้า 1-52.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548. (2548, 18 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 122 ตอนที่ 6 ก. หน้า 1-13.
- สำนักข่าวอิศรา. (2567). ป.ป.ช.รับลูกกลุ่มวิสาหกิจฯ มีมติไต่สวน จนท.ทุจริต โครงการนำร่องโคบาลชายแดนใต้ 94.2 ล. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2568, จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-news/133099-invest-MMMchor-nacc.html>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). *วิสัยทัศน์และพันธกิจ*. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2568, จาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20191124164001124/20210122165410>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2567). *ผลการสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี 2566*. สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2568, จาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20240130143633>
- Black, H. C. (1979). *Black's Law Dictionary* (5th ed.). St. Paul, MN: West.
- Busch, J. H. (1968). Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. *The Australian Quarterly*, 40(4), 118-121. <https://doi.org/10.2307/20634250>
- Cressey, D. R. (1953). *Other people's money: A study in the social psychology of embezzlement*. The Free Press.