

ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(Good Governance and Water Resources Management)

นายชนาวีชร อรุณรัตน์
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
กลุ่มงานนิติการ
กรมทรัพยากรน้ำ
19 มีนาคม 2559

บทนำ (Introduction)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในภาครัฐราชการ เป็นหลักการสำคัญของระบบบริหารราชการ ในการพัฒนาประเทศและการบริการที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชน โดยแนวทางดังกล่าว ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 (OPDC, 2009) และได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) ปี พ.ศ. 2554 ดังนี้

“มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจาย อำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบ ต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้อง คำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและ ประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”¹

จากการประชุมระดับโลก (Earth Summit) ณ กรุงเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ปี พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึง “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) ในภาคธุรกิจ โดยแนวคิดในด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ของบริษัทและกิจการธุรกิจ (Corporate Social Responsibility : CSR) ได้ถูกเรียกร้องให้ธุรกิจใส่ใจในด้านสังคม โดยรวมและสิ่งแวดล้อม นอกจากการให้ความสำคัญเฉพาะบทบาทการเติบโตของธุรกิจด้านเดียว ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้กับวิสาหกิจข้ามชาติ โดยองค์กรความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) รวมถึงธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank :ADB) ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF)

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2554

ได้นำหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักธรรมาภิบาลกำหนดเป็นเงื่อนไขในการช่วยเหลือทางการเงินสำหรับประเทศสมาชิก โดยประเทศดังกล่าวจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น มีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การประสบปัญหาทางการเงินดังกล่าว กลับสู่เสถียรภาพอย่างรวดเร็ว มีความเข้มแข็ง มั่นคง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต หลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย การบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) การตรวจสอบได้ (Accountability) มีความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsibility) และมีกรอบกฎหมายสำหรับการพัฒนา (Law) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ต้องการให้เป็นมาตรฐานสากลในระบบการบริหารจัดการภาครัฐด้วย (SOC, 2016)

ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจใน ปี พ.ศ. 2540 ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารจัดการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบต่อภาครัฐราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ ขณะเดียวกัน ในภาคประชาชนอันเป็นพลังอันสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น รัฐบาลได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐราชการ และได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ปี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา (SOC, 2016) โดยระเบียบปฏิบัติราชการดังกล่าว เพื่อให้การจรรระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อระบบบริหารกิจการดังกล่าวด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม²

ธรรมาภิบาล (Good Governance)

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ (พฤษภาคม 2542) ในการใช้คำว่าระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) (OPDC, 2013) ในการบริหารราชการ โดยธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง “ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่างๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เพื่อให้ส่วนต่างๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรม” (SOC, 2016) และ The United Nations Development Program (UNDP) (1997) ได้ให้นิยามธรรมาภิบาล (Good Governance) ไว้ว่า “เป็นการใช้อำนาจทางบริหาร เศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อจัดการกิจการของประเทศ ในทุกระดับ ระบบดังกล่าวประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ สิทธิตามกฎหมาย บรรลุถึงข้อตกลง และการมีฉันทามติจากความคิดเห็นที่ต่างกัน” (World Bank, 2013) โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ปี พ.ศ. 2542 (ข้อ 4.2) ได้กำหนดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

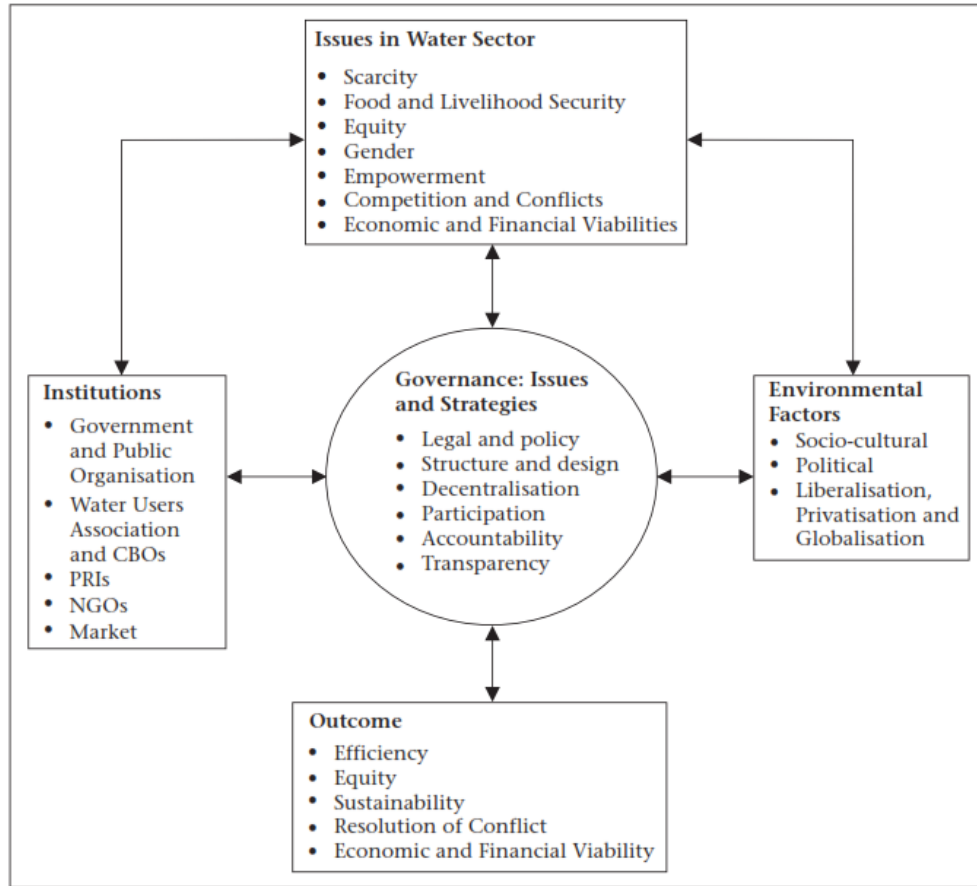
² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง หน้า 24 10 สิงหาคม 2542

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล
2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้
4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ
5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกลัวที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน³

ธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance)

ทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรพื้นฐานในการพัฒนาประเทศและเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม จากการขยายตัวของภาคการเกษตร อุตสาหกรรม ท่องเที่ยวและบริการ รวมถึงการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ ได้ส่งผลให้ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมีความหลากหลายและมีแนวโน้มที่ความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น (The Committee of stipulation of policies and water resources management, 2016) แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (Integrated Water Resources Management : IWRM) ได้ถูกประยุกต์ใช้ในหลายประเทศ โดยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ จัดทำนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมถึงการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย (Enabling Environment) ต่อการบริหารจัดการ (GWP, 2000) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์กับการมีธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance)

³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ปี พ.ศ. 2542, ข้อ 4.2



รูปที่ 1 กรอบแสดงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance) และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Ballabh, 2007)

หลักธรรมาภิบาลได้นำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยหลักการดังกล่าวได้กล่าวถึง “ความสามารถของระบบทางสังคมในการบริหารจัดการด้วยความเห็นพ้องต้องกันสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ ซึ่งการบริหารจัดการดังกล่าวจะประกอบด้วยความสามารถในการจัดทำนโยบายสาธารณะที่สังคมยอมรับและมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน รวมถึงการพัฒนาการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพด้วยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนในกระบวนการดังกล่าว” (Rogers, 2002) จากรูปที่ 1 ได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance) และองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Ballabh, 2007) โดย Global Water Partner (GWP) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลน้ำ (Water Governance) ไว้ว่า “เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และระบบการบริหารจัดการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว เพื่อการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และส่งมอบบริการด้านน้ำต่อสังคม” (Rogers & Hall, 2003) หรือในอีกความหมายหนึ่ง ธรรมาภิบาลน้ำ คือ “ระบบซึ่งควบคุมการตัดสินใจในการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ” (Moench et al., 2003) ซึ่งกระบวนการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าว มีความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกับสังคม การเมือง เศรษฐกิจและสถาบันทางกฎหมาย (Iza & Stein, 2009)

องค์ประกอบและธรรมาภิบาลน้ำในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(Elements and Water Governance on Water Resources Management)

สำหรับการพัฒนาธรรมาภิบาลน้ำในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการสงวนทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources : IUCN) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบในการพัฒนาธรรมาภิบาลน้ำ⁴ 4 องค์ประกอบหลัก คือ

1.) นโยบาย (Policy) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจำเป็นต้องกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาในอนาคต ซึ่งนอกจากการพิจารณาการใช้น้ำเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ยังต้องคำนึงถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น สามารถสร้างโอกาสในการกำหนดแนวทางการพัฒนาการทบทวนแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และการป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับน้ำในอนาคต ส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน รวมถึงบทบาท หน้าที่และภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Iza & Stein, 2009) พร้อมทั้งการพัฒนาธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการน้ำนั้น ยังเป็นกลไกที่สำคัญ ที่เอื้ออำนวยต่อการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านน้ำให้มีประสิทธิภาพจากการมีส่วนร่วม รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินการที่โปร่งใสและผลสัมฤทธิ์จากการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์น้ำ (GWP, 2013)

2.) กฎหมาย (Law) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในหลายประเทศนั้น กฎหมายมีส่วนสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการด้านธรรมาภิบาลน้ำ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในสิทธิด้านน้ำ การจัดสรรน้ำ การควบคุมมลพิษทางน้ำ การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการน้ำ และกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย (Water law) (Iza & Stein, 2009)

3.) องค์กร/สถาบัน (Institutions) ประสิทธิภาพของธรรมาภิบาลน้ำ ต้องการองค์กร/สถาบันที่รองรับ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการ (GWP, 2003) รวมถึงการกำหนดบทบาท หน้าที่และภารกิจที่ชัดเจน สามารถอธิบายและรับผิดชอบต่อการดำเนินการ รวมถึงการถูกตรวจสอบจากสาธารณะในการดำเนินงาน เพื่อให้แน่ใจได้ว่ามีธรรมาภิบาลน้ำที่ดีในการบริหารจัดการ (Rogers & Hall 2003)

4.) การดำเนินการ (Implementation) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย (Enabling environment) ที่เหมาะสม ได้แก่ การมีนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (Policy) กฎหมาย (Law) และองค์กร/สถาบันด้านน้ำ (Institutions) รวมถึงการดำเนินการ (Implementation) เป็นสิ่งสำคัญต่อธรรมาภิบาลน้ำ ระเบียบ ข้อกำหนด รวมถึงกลไกที่กำหนดไว้ เป็นเสมือนเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด (Iza & Stein, 2009) การดำเนินการที่ล้มเหลวในเรื่องธรรมาภิบาลน้ำจะส่งผลให้ไม่สามารถส่งมอบบริการที่ดีด้านน้ำได้ การบริหารจัดการขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ รวมถึงการเพิ่มความเสี่ยงและความล้มเหลวในการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ (GWP, 2003)

การพัฒนาประสิทธิภาพของธรรมาภิบาลน้ำในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น มีมุมมองมากกว่าการมีประสิทธิภาพทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการสร้างสมดุลในด้านประสิทธิภาพทางการเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อมร่วมด้วย การพัฒนาประสิทธิภาพของธรรมาภิบาลน้ำโดยรวม อาจประกอบด้วยหลากหลายวิธีการ ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐที่จะพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม สำหรับพื้นฐานคุณลักษณะของการมีประสิทธิภาพที่ดีในธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น Global Water Partnership (2003) สรุปไว้ ดังนี้

⁴ แนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาจากศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม (IUCN's Environmental Law Center : ELC) ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการสงวนทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN)

1) การเปิดเผยและมีความโปร่งใส

องค์กร/สถาบันบันควรดำเนินงานด้วยความเปิดเผย สร้างความเข้าใจต่อสาธารณะ และการเข้าถึงได้ องค์กร/สถาบันที่มีธรรมาภิบาลที่ดีควรมีความโปร่งใสในการดำเนินการด้านนโยบายและการติดตาม ตรวจสอบกระบวนการจัดทำนโยบายได้

2) การมีส่วนร่วมและการสื่อสาร

คุณภาพของนโยบายของรัฐขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ กระบวนการการจัดทำนโยบาย การดำเนินงานและการประเมินผล การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมจะเป็นการสะท้อน ความต้องการของสังคม ช่วยให้เกิดความมั่นใจในผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินการ รวมถึงการมีความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ จากการสื่อสารข้อมูลระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะนำสังคมไปสู่การมีธรรมาภิบาลที่ดีในการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำ

3) ความสอดคล้องของนโยบายและการปฏิบัติ

จากปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ธรรมาภิบาลน้ำต้องการความสอดคล้องระหว่างภาคการเมืองซึ่งกำหนดนโยบาย และความรับผิดชอบในการ ดำเนินงานในแต่ละระดับของหน่วยงานภาครัฐ การมีธรรมาภิบาลน้ำที่ดีจะส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำและการใช้ประโยชน์จากน้ำซึ่งมีความสัมพันธ์และสร้างผลกระทบระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

4) ความเท่าเทียมและการมีจริยธรรม

ผู้หญิงและผู้ชายควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการปรับปรุงและพัฒนา ความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น มีความเท่าเทียมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลายภาคส่วนในการติดตามตรวจสอบ กระบวนการการจัดทำนโยบายและการดำเนินการ รวมถึงการรับผิดชอบที่เกิดขึ้น ธรรมาภิบาลน้ำตั้งอยู่บนพื้นฐานของ หลักจริยธรรมซึ่งเป็นหลักการทางสังคมและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น สิทธิในการใช้น้ำ การเข้าถึง และการครอบครอง ดังนั้น กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ ควรจะมีความยุติธรรมและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Rogers & Hall 2003)

ความต้องการธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(The Necessity of Good Governanace on Water Resources Management)

ปัญหาคอร์รัปชันในการบริหารจัดการน้ำเป็นปัญหาหลักในเกือบทุกประเทศ การดำเนินการดังกล่าว ได้ลดประสิทธิภาพในความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (the Millennium Development Goal : MDGs)⁵ เกี่ยวกับน้ำอุปโภคบริโภคและสุขอนามัยด้านน้ำ เพิ่มต้นทุนให้แก่สังคมในการจัดหาบริการด้านน้ำ ลดคุณภาพการให้บริการ และส่งผลเสียต่อความยากจนของประชาชน จากการศึกษาของ The United Nations Development Program : UNDP พบว่าการคอร์รัปชันด้านน้ำสามารถพบในการพัฒนาด้านน้ำกินน้ำใช้ (Water drinking and Water use)

⁵ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) คือ เป้าหมายในการพัฒนาที่เกิดจากการประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษของ องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ที่นครนิวยอร์ก โดยผู้นำของรัฐบาลที่เข้าร่วมได้ตกลงตั้งเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาด้านทรัพยากรน้ำ ที่ทุกประเทศจะต้องบรรลุให้ได้ภายใน ปี พ.ศ. 2558 โดยเป้าหมายสหัสวรรษดังกล่าว ประกอบด้วย 1.) จัดความยากจนและความหิวโหย 2.) ให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา 3.) ส่งเสริมบทบาทสตรีและความเท่าเทียมทางเพศ 4.) ลดอัตราการตายของเด็ก 5.) พัฒนาสุขภาพสตรีมีครรภ์ 6.) ต่อสู้โรคเอดส์ มาเลเรีย และโรคสำคัญอื่นๆ 7.) รักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ 8.) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาในประชาคมโลก อ้างอิงจาก UNICEF Thailand (2016) เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs) retrieved from : http://www.unicef.org/thailand/tha/overview_5963.html

การสุขอนามัย (Sanitation) ระบบชลประทาน (Irrigation) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (Water Management) และเขื่อนไฟฟ้าพลังงานน้ำ (hydropower) (UNDP,2011) โดยโครงการที่มีการคอร์รัปชันจะมีลักษณะโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ (Large-scale construction) และการผูกขาด (Monopolies) การใช้เทคนิคที่ซับซ้อน (Technical complexity) ซึ่งจะลดการตรวจสอบและความโปร่งใสของสาธารณะ (Stalgren, 2006) โดยการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand corruption) ประกอบด้วย การสมรู้ร่วมคิด (Collusion) การฉ้อฉลเงินงบประมาณและทรัพย์สินทางราชการ (Embezzlement of government assets and funds) การรับเงินสินบนจากข้อตกลงระหว่างประเทศ (Bribery in international deals) การสมยอมในการเสนอราคา (bid rigging) และการเห็นแก่เครือญาติ (nepotism) (UNDP,2011)

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปี พ.ศ. 2542 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2550) มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” องค์การระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส (Transparency International : TI) ได้นิยามความหมายของคอร์รัปชันไว้ว่า “การละเมิดอำนาจที่ได้รับมอบหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว” โดยคอร์รัปชันแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1.) คอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) 2.) คอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Grand Corruption) 3.) คอร์รัปชันทางนโยบาย (Policy Corruption)⁶ ซึ่งขนาดของการคอร์รัปชันจะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่เสียหายและภาคส่วนที่เกิดขึ้น (IT, 2015)

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและต้องการธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่แตกต่างกันในระดับพื้นที่และการบริหารจัดการ (ระดับพื้นที่ กลุ่มน้ำ ประเทศ และระหว่างประเทศ) รวมถึงธรรมาภิบาลภายในองค์กร นโยบาย และภาคการเมือง โดยระดับความเสี่ยงและความรุนแรงของการคอร์รัปชันอาจเกิดขึ้นได้จากสาเหตุ ดังต่อไปนี้

- 1.) การมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวย (Non-enabling environment) ทั้งทางด้านนโยบาย (Policy) กฎหมาย (Law) องค์กร/สถาบัน (Institutions) และการดำเนินการ (Implementation)
- 2.) การมีระดับการตรวจสอบและความโปร่งใสที่ต่ำเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ
- 3.) การมีความสามารถทางเทคนิควิชาการและการบริหารจัดการที่ไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม อาจจะเป็นการยากที่จะแยกระหว่างการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพและการคอร์รัปชัน ในหลายกรณี การก่อสร้างและการบำรุงรักษาที่ล่าช้าและมีคุณภาพต่ำเกี่ยวกับงานด้านการพัฒนาด้านน้ำ หรือการเกิดมลพิษทางน้ำ อาจเกิดขึ้นได้จากการมีเครื่องมือที่ไม่ทันสมัยและมีความสามารถในการบริหารจัดการที่ต่ำ รวมถึงการขาดแคลนงบประมาณ

⁶ คอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy Corruption) คือ กระบวนการสร้างความชอบธรรม ที่เป็นสาเหตุสำคัญให้การคอร์รัปชันที่เกิดในภายหลัง มีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน และมีรูปแบบการดำเนินการที่มีความหลากหลายอย่างมาก ทั้งนี้เพราะกระบวนการคอร์รัปชันจะถูกติดกับเงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายและกฎหมายนั้นๆ จะสามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้ และทำให้บางครั้งการคอร์รัปชันในลักษณะเช่นนี้ แทบจะไม่สามารถถูกตรวจสอบได้เลย เพราะไม่อาจจะพิสูจน์ได้ว่า การดำเนินงานดังกล่าวมีเจตนาหรือพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือแสดงข้อสังเกตให้เห็นว่าได้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ทั้งนี้ แม้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวอาจจะมีพฤติกรรมอันชวนให้น่าสงสัยว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นก็ตาม หรือหากว่าการคอร์รัปชันดังกล่าวได้ถูกสืบสาวไปถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวการใหญ่หรือผู้สร้างนโยบาย หรือกฎหมายที่ก่อให้เกิดช่องทางหรือโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ส่วนใหญ่แล้วกระบวนการตรวจสอบเอาผิดก็มักจะสิ้นสุดอยู่ที่การดำเนินการกับกลุ่มบุคคลในระดับกลาง และระดับล่างจำนวนหนึ่งเท่านั้น อ้างอิงจาก เอกสารแนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand) โดย นางจรรววรรณ สุขุมลพงษ์ วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานกฎหมาย 2 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2556

4.) การมีอิทธิพลและการครอบงำทางการเมืองในนโยบายและโครงการด้านน้ำ ซึ่งอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่สามารถตรวจสอบได้ง่ายและเป็นการยากที่จะชี้ชัดว่าเป็นเรื่องผิดกฎหมาย

5.) มีช่องว่างทางการกฎหมายและนโยบาย ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หรือความแตกต่างกันเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละประเทศ

6.) ความสัมพันธ์ระหว่างการคอร์รัปชันระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาด้านทรัพยากรน้ำ อาจเกิดความเสียหายจากกฎหมายในแต่ละประเทศที่ไม่ครอบคลุมและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เพียงพอของประเทศผู้ขอรับการลงทุน (UNDP, 2011)

จากความพยายามในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านวิชาการและการก่อสร้างนั้น เริ่มไม่เพียงพอในการบริหารจัดการ ความต้องการใช้ประโยชน์จากน้ำรวมถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ได้ผลักดันให้หลายภาคส่วนของสังคมต้องการให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลน้ำมากขึ้น (Moriarty et al., 2007) และลดปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นให้น้อยลง โดย Water Integrity Network ได้เสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ (Water sector) ดังนี้

1.) การปฏิรูปด้านกฎหมายและการเงิน (Legal and finance reform) ประกอบด้วย

1.1 การเพิ่มประสิทธิภาพและการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement systems) เนื่องจากการดำเนินงานดังกล่าว การชนะการประมูลอาจเกิดขึ้นจากการสมยอมในการเสนอราคา (Bid rigging) ซึ่งนำไปสู่การมีผลตอบแทนที่มากขึ้นสำหรับการแบ่งปันในการคอร์รัปชัน ระบบการจัดซื้อจัดจ้างจึงควรเป็นระบบที่สามารถตรวจสอบได้ รวมถึงการจัดทำราคากลางเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน

1.2 การใช้มาตรการในการติดตามตรวจสอบและการควบคุม (Monitoring and Oversight) ในการดำเนินงานโครงการที่ผิดปกติหรือมีความล่าช้า เช่น โครงการที่ใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อน มีการเปลี่ยนแปลงมูลค่าและเงื่อนไขสัญญาอย่างไม่สมเหตุสมผล เป็นต้น

1.3 การป้องปราม (Deterrence) เป็นมาตรการที่สำคัญในการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยการใช้มาตรการลงโทษทางกฎหมายด้วยการเพิ่มบทลงโทษหรือการเพิ่มค่าปรับจากการประพฤติทุจริตคอร์รัปชัน

1.4 การเพิ่มการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Increase economic competition) ความต้องการผูกขาดตลาด (Monopoly) ด้วยการคอร์รัปชันสำหรับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ นั้น ได้ส่งผลให้เกิดต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในการพัฒนา แนวทางหนึ่งในการป้องกันและลดปัญหาการคอร์รัปชัน คือ การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ลดผูกขาดตลาดและการบิดเบือนกลไกราคา

2.) การปฏิรูประบบการส่งมอบบริการสู่สังคม (Reform public service delivery systems) ประกอบด้วย

2.1 การปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Improved human resources management) โดยการพัฒนาเงื่อนไขการทำงานที่ดีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยทั่วไปแล้ว อัตราค่าจ้างที่ต่ำอาจจะเป็นแรงจูงใจในการคอร์รัปชันในการบริหารโครงการ การโยกย้ายหรือการซื้อตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น การต่อต้านคอร์รัปชันได้มุ่งเน้นในการตรวจสอบและการใช้หลักจริยธรรมในการบริหารจัดการ รวมถึงการพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ด้วย

2.2 การปรับปรุงการเรียนรู้ด้านเทคนิควิชาการและระบบ (Improving technical know-how and systems) เช่น การใช้ระบบคอมพิวเตอร์หรือเทคโนโลยีสนับสนุนด้านข้อมูลและการตรวจสอบปัญหาการคอร์รัปชัน

2.3 การเสริมสร้างขีดความสามารถของภาคสังคม (Increase public sector capacity) ซึ่งการขาดแคลนงบประมาณและขีดความสามารถทางเทคนิควิชาการของภาคสังคม ส่งผลให้ไม่มีความสามารถในการตรวจสอบปัญหาการคอร์รัปชันได้ เช่น โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่มีเทคนิคการก่อสร้างที่ซับซ้อน เป็นต้น

3.) การปฏิรูปภาคเอกชน (Reform in the private sector) จากการสำรวจใน 15 ประเทศ (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในแอฟริกา) การคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากการให้สินบนของภาคเอกชนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement processes) เช่น การทำสัญญาใหม่ การให้สินบนเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบการปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำ หรือการหลบหลีกระเบียบข้อบังคับในการทำงานที่ไม่สามารถที่จะทำให้แล้วเสร็จตามสัญญาจ้างได้ การปฏิรูปภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้โดยการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล การมุ่งเน้นในการตรวจสอบและความโปร่งใส รวมถึงการป้องกันการสมรู้ร่วมคิดในการคอร์รัปชันและการให้สินบน

4.) การเพิ่มการตระหนักรู้ของสังคมและการเสริมสร้างขีดความสามารถ (Public Awareness and Capacity Building) ประชาสังคม (Civil society) เป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่ในการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยการเสริมสร้างความตระหนักรู้ของสังคมถึงผลกระทบจากการคอร์รัปชันและการสนับสนุนการตรวจสอบการดำเนินการของนโยบายภาครัฐ เช่น การฝึกอบรมสื่อมวลชนในการตรวจสอบการคอร์รัปชันด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การสนับสนุนการประชาสัมพันธ์และการรณรงค์การต่อต้านคอร์รัปชัน การจัดสัมมนาทางด้านวิชาการเกี่ยวกับปัญหาการคอร์รัปชันในเชิงนโยบายและแนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ (Stalgren, 2006)

บทสรุป (Conclusion)

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (Integrated Water Resources Management : IWRM) เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง 1.) การมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic efficiency) 2.) ความเท่าเทียมกันทางสังคม (Social equity) และ 3.) ความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environment sustainability) (Rogers & Hall ,2003) ในปัจจุบัน หลายประเทศได้นำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในแก้ไขปัญหาด้านน้ำ ซึ่งนอกเหนือปัญหาด้านการพัฒนา ภัยพิบัติ และการก่อสร้างแล้ว ปัญหาการขาดธรรมาภิบาลและคอร์รัปชันได้กลายมาเป็นปัญหาส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยการพัฒนาในด้านดังกล่าวยังคงต้องการการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบายและการบริหารจัดการ การปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้ที่ชัดเจนในสิทธิ การครอบครอง และการใช้ประโยชน์ รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบในระบบการจัดซื้อจัดจ้างและสร้างความตระหนักรู้ให้แก่สังคมเกี่ยวกับความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาการคอร์รัปชันด้านน้ำ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น อาจจะประกอบด้วยหลากหลายแนวทางในการดำเนินการ และมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ แต่การดำเนินการทั้งหมดนั้น มุ่งไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) เพื่อสร้างควมมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน รวมถึงการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

ภาคผนวก (Appendix)

พฤติการณ์อันควรสงสัยเกี่ยวข้องกับการทุจริตในระบบจัดซื้อจัดจ้าง

(The reasonably dubious circumstances related to corruption in procurement systems)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2553 ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e – GP) ระบบดังกล่าว ประกอบด้วย 1) ระบบข้อมูลสินค้า (Electronic Catalog : e-catalog) 2) ระบบตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และ 3) ระบบประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding) เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและมีมาตรฐานเดียวกัน (OAG, 2016) โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้สรุปพฤติการณ์อันควรสงสัยเกี่ยวข้องกับการทุจริตในระบบจัดซื้อจัดจ้าง ดังนี้

1. การมีข้อร้องเรียนจากผู้เข้าร่วมประมูลและ/หรือฝ่ายอื่น

ข้อร้องเรียนเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญในการนำไปสู่การสืบสวนเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบ เช่น ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับวัสดุที่มีข้อบกพร่อง อาจนำไปสู่การเปิดเผยพฤติกรรมในการรับวัสดุที่มีข้อบกพร่องเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินบน หรือข้อเรียกร้องอื่นๆของโครงการ

2. จัดทำสัญญาย่อยที่มีมูลค่าต่ำกว่าวงเงินจัดซื้อจัดจ้าง

การดำเนินการดังกล่าวเกี่ยวกับการแบ่งแยกวงเงินในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบที่สูงขึ้นและ/หรือการประมูลแข่งขันราคา โดยโครงการจะปรับสัญญาวงเงินจัดซื้อจัดจ้างให้ต่ำลงเพียงเล็กน้อย และ/หรือเจตนาแบ่งสัญญาโครงการให้มีสัญญาโครงการที่มีลักษณะย่อยหลายสัญญาอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการตรวจสอบหรือทำให้เกิดการแข่งขันการประมูลราคาน้อยลง

3. การประกวดราคาที่ผิดปกติ

รูปแบบของการประกวดราคาที่ผิดปกติ อาจมีความเชื่อมโยงไปสู่การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่

- 1.) ในการประกวดราคา ผู้ประมูลเสนอราคาสูงมาก โดยไม่สามารถอธิบายได้และ/หรือการเสนอราคาระนั้นสูงกว่าราคาประเมินอย่างไม่สมเหตุผล
- 2.) มีการหมุนเวียนผู้ชนะการประมูล
- 3.) การพิจารณาผลการประกวดราคา การประกาศผล และการลงนามในสัญญาล่าช้า ซึ่งอาจบ่งชี้ได้ว่าการเจรจาและ/หรือยื่นเงื่อนไขในการทุจริตโครงการ
- 4.) ดำเนินการขยายหลักประกันของประกวดราคาซ้ำ
- 5.) ให้บริษัทย่อยและ/หรือ บริษัทในเครือของตัวเอง เข้าประมูลงานและเสนอราคาสูงหรือเงื่อนไขที่รับไม่ได้ เพื่อให้บริษัทที่เสนอราคาได้ราคาที่ต่ำสุด (จากการตรวจสอบของผู้สืบสวนระหว่างประเทศพบว่า การสมยอมราคาในบางอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างแพร่หลายและราคาประมูลมักจะสูงกว่าราคาประมาณของรัฐบาล ร้อยละ 30 หรือมากกว่า)

4. ค่าธรรมเนียมของตัวแทน/นายหน้าสูงมากเกินไป
การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ผ่านตัวแทน/นายหน้า ที่มีราคาสูงกว่าปกติ ซึ่งเจ้าหน้าที่พัสดุ อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการทุจริตจากการแบ่งส่วนกำไร
5. ผู้เข้าร่วมประมูลไม่มีสินทรัพย์ในการก่อสร้าง
ผู้ชนะการประมูลการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นผู้ที่ไม่มีสินทรัพย์ เครื่องมือและ/หรือเครื่องจักรในการทำงาน
6. ผู้เสนอราคาขั้นต่ำไม่ได้รับการคัดเลือก
โครงการที่มีผลประโยชน์แอบแฝงอาจจะกดดันคณะกรรมการให้พิจารณาผู้ชนะราคาต่ำสุดที่มีคุณสมบัติ ไม่ตรงตามที่กำหนด และพิจารณาผู้ชนะการประมูลเป็นผู้ที่เสนอราคาสูงกว่า
7. การทำสัญญาจ้างงานอย่างไม่สมเหตุผล และ/หรือซ้ำผู้จ้างรายเดียว
8. การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือมูลค่าสัญญา
การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือมูลค่าสัญญาอย่างไม่สมเหตุผล โดยการเปลี่ยนแปลงปริมาณงาน ประเภทของงาน และการเพิ่มราคาในสัญญาเดิมที่ยื่นไว้ อาจจะเป็นเหตุบ่งชี้ถึงการทุจริต เนื่องจากมูลค่าและ ปริมาณงานไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้
9. มีคำสั่งเปลี่ยนแปลงสัญญา
โครงการมีคำสั่งในการเปลี่ยนแปลงสัญญาหลายครั้ง หลังจากที่ได้ลงนามในสัญญาไปแล้วและ/ หรือระหว่างการดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงสัญญาเป็นไปอย่างถูกต้อง ซึ่งผู้รับจ้างสมยอมในการเพิ่มมูลค่า สัญญา แต่ไม่มีผลผลิตหรือปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นมาเลย
10. การส่งมอบสินค้า/บริการที่มีคุณภาพต่ำหรือไม่มีการส่งมอบ
จากการสืบสวนสอบสวนระหว่างประเทศ เมื่อผู้รับจ้างให้สินบนหรือสมยอมกับผู้ประมูลรายอื่น การส่งมอบสินค้า/บริการที่น้อยกว่าปกติ มีคุณภาพต่ำ และ/หรือ มีการเพิ่มราคาสินค้า/บริการในสัญญา เป็นการดำเนินการ เพื่อให้โครงการที่ได้รับมีต้นทุนที่ต่ำลง และคงไว้ซึ่งผลกำไร ดังนั้น สินค้า บริการ และปริมาณ จึงเป็นสิ่งบ่งชี้ที่ดีในการ ตรวจสอบการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง (NACC, 2016)

อ้างอิง (References)

Ballabh,V, 2007, *Governance of Water*, Institutional Alternative and Political Economy, SAGE, ISBN: 978-0-7619-3607-7 (HB)

Global Water Partnership (2000), "*Integrated Water Resources Management*", Global Water Partnership Technical Advisory Committee, Background Paper no.4, retrieved from: [http://www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/Background%20papers/04%20Integrated%20Water%20Resources%20Management%20\(2000\)%20English.pdf](http://www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/Background%20papers/04%20Integrated%20Water%20Resources%20Management%20(2000)%20English.pdf)

Global Water Partnership (GWP), 2002, *Introducing Effective Water Governance*, mimeo, Global Water Partnership (GWP)

Global Water Partnership (GWP), 2003, *Institutional Roles (B)*, The Enabling Environment, Global Water Partnership, retrieved from: <http://www.gwp.org/en/ToolBox/TOOLS/Institutional-Roles/>

Iza.A, and Stein, R, 2009, *Rule, Reforming water governance*, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Gland, Switzerland

Moench, M.; Dixit, A.; Janakarajan, M.; Rathore, S.; Mudrakartha, S. (2003). *The fluid mosaic, water governance in the context of variability, uncertainty and change*. Nepal Water Conservation Foundation, Kathmandu, and the Institute for Social and Environmental Transition, Boulder, Colorado, USA

Moriarty,P.,Batchelor,C.,Adb-Alhadi,F,T.,Laban,P.,Fahmy,H.,2007, *The Empowers Approach to Water Governance: Guideline, Methods and Tools*, The Inter-Islamic Network on Water Resources Development and Management (INWRDAM), ISBN 978-9957-8624-6-6

Office of the Auditor General of Thailand (OAG), 2016, *What is the e-Government Procurement: e-GP*, Office of the Auditor General of Thailand, retrieved from: <http://goo.gl/RMahu4>

Rogers, P. and Hall, A.W., (2003), *Effective Water Governance*. TEC Background Papers No. 7, Global Water Partnership, Technical Committee, Stockholm, Sweden.

Rogers, P, (2002), *Water governance in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank (IDB), Washington, D.C. (<http://www.iadb.org>) cited in Solanes, M and Jouraviev, A, 2006, *Water governance for development and sustainability*, United Nation, ISBN : 921-1-121597-8

Stalgren,p, 2006, *Corruption in the Water Sector: Cause, Consequences and Potential Reform*, Swedish Water Hourse Policy, Brief Nr, 4. SIWI

Solanes, M and Jouraviev, A, 2006, *Water governance for development and sustainability*, United Nation, ISBN : 921-1-121597-8

The Committee of stipulation of policies and water resources management, 2016, *Strategic plan for water resources management*, (Main Report), The Committee of stipulation of policies and water resources management

The Office of the Civil Service Commission: (OPDC) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ: กพร), 2013, *คู่มือ การสร้างความปลอดภัยในการปฏิบัติราชการ*, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ: กพร, retrieved from: http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=3292:-2553&catid=413:2011-07-25-07-25-40

The Office of the Civil Service Commission : (OPDC) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ: กพร), 2009, *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (Good Governance Rating), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ: กพร, บริษัท พีริเมียร์ โพร จำกัด retrieved from: http://www.opdc.go.th/uploads/files/gg_rating_book.pdf

The office of the National Anti-Corruption Commission (NACC), 2016, *พฤติการณ์อันควรสงสัย เกี่ยวข้องกับการทุจริตในระบบจัดซื้อจัดจ้าง*, บทความวิชาการ, ด้านวิชาการ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, retrieved from: https://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=28

The Secretariat of the Cabinet (SOC), 2016, *ที่มา ความหมาย และพัฒนาการของหลักธรรมาภิบาล*, คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาล, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, retrieved from: <http://www.socgg.soc.go.th/History1.htm>

The World Bank, 2013, *Arriving at a Common Understanding of "Governance:"*, What is Governance?, Governance, the World Bank, retrieved from : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

Transparency International (IT), 2015, *What is corruption?*, What we do, the Transparency International, retrieved from: [http://www.transparency.org/whatwedo/what is corruption?](http://www.transparency.org/whatwedo/what%20is%20corruption?)

United Nations Development Programme (UNDP), 2011, *Fighting Corruption in the Water Sector, Methods, Tools and Good Practices*, United Nations Development Programme, New York, Retrieved from: www.undp.org/governance and [www. Undp.org/poverty](http://www.undp.org/poverty)
