



รายงานเรื่อง

"คอร์รัปชันในกรุงโซลและกรุงเทพฯ

บทสำรวจองค์ความรู้ในการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซล เกาหลีใต้
และแนวทางต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงเทพมหานคร"

ชนิษฐา ฮงประยูร

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ธิปไตย แสละวงค์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สิงหาคม 2560

รายงานเรื่อง

คอร์รัปชันในกรุงโซลและกรุงเทพฯ

บทสำรวจองค์ความรู้ในการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซล เกาหลีใต้
และแนวทางต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงเทพมหานคร

โดย

ชนิษฐา ฮงประยูร

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ธิปไตย แสละวงศ์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สิงหาคม 2560

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อศึกษาประวัติศาสตร์การคอร์รัปชันและนโยบายต่อต้านการคอร์รัปชันของเกาหลีใต้ โดยมุ่งเน้นไปที่การต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซลเพื่อนำมาเป็นบทเรียนแก่กรุงเทพมหานคร สาระสำคัญของรายงานฉบับนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

■ คอร์รัปชันในการเมืองระดับชาติ

หลังจากที่สงครามคาบสมุทรเกาหลีสิ้นสุดลง การเมืองระดับชาติของเกาหลีใต้เริ่มต้นด้วยการอยู่ภายใต้ระบบการปกครองแบบเผด็จการ และต้องใช้เวลาถึง 45 ปี กว่าประเทศจะเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ การสำรวจงานวิจัยที่ศึกษาการคอร์รัปชันนำไปสู่การแบ่งช่วงประวัติศาสตร์การคอร์รัปชันระดับชาติของเกาหลีใต้ได้เป็น 3 ยุค ได้แก่

- **การคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ** ในช่วงที่นายอิซึงมันเป็นประธานาธิบดีจนถึงนายพัก ซ็อง-ฮี ถูกลอบสังหารในปี พ.ศ. 2522 ชาวอ็อดวอเรื่องคอร์รัปชันปรากฏเฉพาะกับประธานาธิบดีซึ่งกุมอำนาจในการบริหารประเทศอย่างเบ็ดเสร็จ แหล่งที่มาของเงินสินบนมาจาก*แซโบล* ผ่านการบริจาคเข้ากองทุนต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลกำหนด เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่*แซโบล*จะได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่เกื้อหนุนการทำธุรกิจ เช่น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าอัตราตลาด
- **การคอร์รัปชันในพวกพ้องและครอบครัว** ในช่วงรัฐบาลนายช็อน ดู-ฮวัน ถึงรัฐบาลนายโนแท-อู ช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2536 การคอร์รัปชันจากเดิมที่เกิดขึ้นเฉพาะกลุ่มผู้มีอำนาจของรัฐเริ่มขยายตัวมายังพวกพ้อง คนสนิท และครอบครัว รวมถึงการสร้างสัมพันธ์กับเครือข่ายธุรกิจต่างๆ ในยุคนี้*แซโบล*ยังคงเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ และมีการตั้งกองทุนเพื่อเป็นต้นทางการรับเงินจาก*แซโบล*เช่นเดียวกับยุคแรก
- **การคอร์รัปชันโดยใช้นอิมินิ** ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2526 จนถึงปัจจุบัน เมื่อการเมืองเกาหลีใต้เข้าสู่ยุคประชาธิปไตยและรัฐบาลมีนโยบายปราบปรามคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ในยุคนี้ประธานาธิบดีไม่ได้มีพฤติกรรมทุจริตอย่างเด่นชัด แต่ชาวอ็อดวอเรื่องทุจริตส่วนใหญ่เกิดขึ้นกับสมาชิกในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิด

ในฝั่งของฝ่ายต่อต้านการทุจริต เกาหลีใต้มีองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนมากกว่าภาคธุรกิจและภาครัฐ จึงกล่าวได้ว่า การต่อต้านคอร์รัปชันในสังคมเกาหลีใต้ไม่ได้พึ่งพาแต่เพียงกลไกของรัฐบาล แต่รวมถึงกลไกภาคประชาสังคมด้วย

■ ปัญหาและแนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันระดับกรุงเทพฯ

รัฐบาลเกาหลีใต้กำหนดให้ชาวกรุงเทพฯเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (เทียบเท่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2538 ก่อนหน้านั้นนายกเทศมนตรีกรุงเทพฯมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง ทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้ ในช่วงที่การเมืองระดับชาติเต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน การบริหารเมืองของกรุงเทพฯก็ไม่แตกต่างกันนัก การทุจริตระดับเมืองมาจากการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่เมืองในการอนุมัติและอนุญาตทางราชการ การทุจริตระดับเมืองนำสู่โศกนาฏกรรมครั้งหนึ่งเมื่อห้างสรรพสินค้าซัมซุงในกรุงเทพฯถล่มในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งต่อมามีการสืบสวนพบว่าเจ้าหน้าที่กรุงเทพฯเรียกรับสินบนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการอนุมัติแบบก่อสร้างและตรวจสอบอาคารด้วยความหละหลวม

การต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงเทพฯเริ่มขึ้นอย่างจริงจังและชัดเจนในสมัยที่นายโกะ คุณ เป็นนายกเทศมนตรีสมัยที่สองในปี พ.ศ. 2541 นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของนายโกะ คุณ ประกอบด้วยมาตรการดังนี้

- มาตรการป้องกัน ได้แก่ การทบทวนความเหมาะสมของกฎระเบียบ และการจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ในการอนุมัติและอนุญาตทางราชการ
- มาตรการปราบปรามทุจริต ฝ่ายบริหารกรุงเทพฯเปิดให้ประชาชนได้ส่งเบาะแสการทุจริตผ่านบัตรสนเท่ห์พร้อมมีรางวัลให้สำหรับผู้แจ้งเบาะแส และมีการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตอย่างจริงจัง ในช่วงปี พ.ศ. 2542 – 2543 มีเจ้าหน้าที่ 143 ราย ถูกดำเนินคดี
- การยกระดับความโปร่งใสในการบริหารเมือง กรุงเทพฯเปิดให้ประชาชนได้ติดต่อราชการและติดตามความคืบหน้าในการขออนุญาตทางราชการผ่านระบบออนไลน์ (เรียกว่า ระบบ OPEN) ระบบดังกล่าวช่วยลดโอกาสที่ผู้มาใช้บริการต้องพบกับเจ้าหน้าที่ อันเป็นการลดโอกาสในการเรียกรับสินบนได้ ในอีกด้านหนึ่ง กรุงเทพฯจัดทำดัชนีประเมินความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการให้บริการต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยมีจัดทำประเมินที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารกรุงเทพฯ
- การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการต่อต้านทุจริต กฎระเบียบของกรุงเทพฯกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะผู้ตรวจการที่มีตัวแทนจากภาคประชาสังคม และเอกชน เรียกว่า Citizen Ombudsmen เพื่อร่วมตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างของกรุงเทพฯ ตัวอย่างที่ดีของการจัดตั้งคณะผู้ตรวจการนี้ เช่น การดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact)

■ แนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันสำหรับกรุงเทพมหานคร

การประเมินนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงเทพมหานคร (กทม.) โดยยึดบทเรียนที่ได้จากกรุงโซล พบว่า กทม. ยังจำเป็นต้องดำเนินการ 3 เรื่อง ดังนี้ ประการแรก กทม. ยังไม่มีระบบการประเมินประสิทธิภาพ และคุณภาพบริการสาธารณะที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร กทม. ในขณะที่ กทม. สามารถปฏิเสธไม่เข้าร่วมการประเมินโดยหน่วยงานส่วนกลาง เช่น การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ประการที่สอง กทม. ต้องริเริ่มปฏิรูปกฎระเบียบว่าด้วยการขออนุญาตทางราชการที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อทบทวนว่ากฎระเบียบหรือกระบวนการขออนุญาตในเรื่องใดที่ไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และ ประการที่สาม กทม. ควรขยายบริการติดต่อขออนุญาตทางราชการและติดตามความคืบหน้าของเรื่องผ่านระบบออนไลน์มากขึ้น

สารบัญ

	หน้า
บทนำ.....	1
บทที่ 1 การเมืองเกาหลีใต้และปัญหาคอร์รัปชัน ปี พ.ศ. 2491 - 2560	3
1.1 เกาหลีใต้ยุคประธานาธิบดีเผด็จการ	4
1.2 เกาหลีใต้ยุคประชาธิปไตย	7
1.3 บทวิเคราะห์	14
บทที่ 2 ปัญหาและแนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซล ปี พ.ศ. 2530 - 2549	17
2.1 ยุคนายกเทศมนตรีจากการแต่งตั้ง พ.ศ. 2530 - 2537	17
2.2 ยุคนายกเทศมนตรีจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2538 - 2549	18
บทที่ 3 นโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน 4 ประการของกรุงโซล	22
3.1 มาตรการป้องกัน	22
3.2 มาตรการปราบปราม	24
3.3 การยกระดับความโปร่งใสในการบริหาร	25
3.4 การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อต่อต้านทุจริต	31
บทที่ 4 กรุงเทพมหานคร.....	33
4.1 อำนาจหน้าที่และงบประมาณ ของ กทม.	34
4.2 ผู้ว่าฯ กทม. จากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2528 – 2559	40
4.3 การประเมินคุณภาพการบริหารเมืองและการต่อต้านทุจริตของ กทม.	53
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	60
บรรณานุกรม	63
ภาคผนวก	71

สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 1 ผลัดภักดิ์มวลรวมในประเทศของเกาหลีใต้และประเทศไทยปี ค.ศ. 1960 - 2016	2
รูปที่ 2 คะแนน Corruption Perceptions index ของเกาหลีใต้ ปี พ.ศ. 2538 - 2558	15
รูปที่ 3 ความเชื่อมั่นของประชาชนจาก Edelman Trust Barometer ปี พ.ศ. 2550 - 2559	16
รูปที่ 4 จำนวนเจ้าหน้าที่กรุงโซลที่ทุจริต ปี พ.ศ. 2538 - 2548	21
รูปที่ 5 จำนวนเจ้าหน้าที่กรุงโซลที่มีการรับสินบน ระหว่างปี พ.ศ. 2538 - 2548	24
รูปที่ 6 จำนวน “คู่มือสำหรับประชาชน” ว่าด้วยกระบวนการขออนุญาตทางราชการ กับหน่วยงานใน กทม.	36
รูปที่ 7 งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของ กทม. ระหว่างปี 2550 - 2560	39
รูปที่ 8 สัดส่วนรายรับแต่ละประเภทของ กทม. เฉลี่ยปี 2550 - 2560	39
รูปที่ 9 สัดส่วนคะแนนเสียงที่ผู้ชนะการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ได้รับในแต่ละสมัย	43
รูปที่ 10 สัดส่วนผู้มาใช้สิทธิต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม.	44

สารบัญตาราง

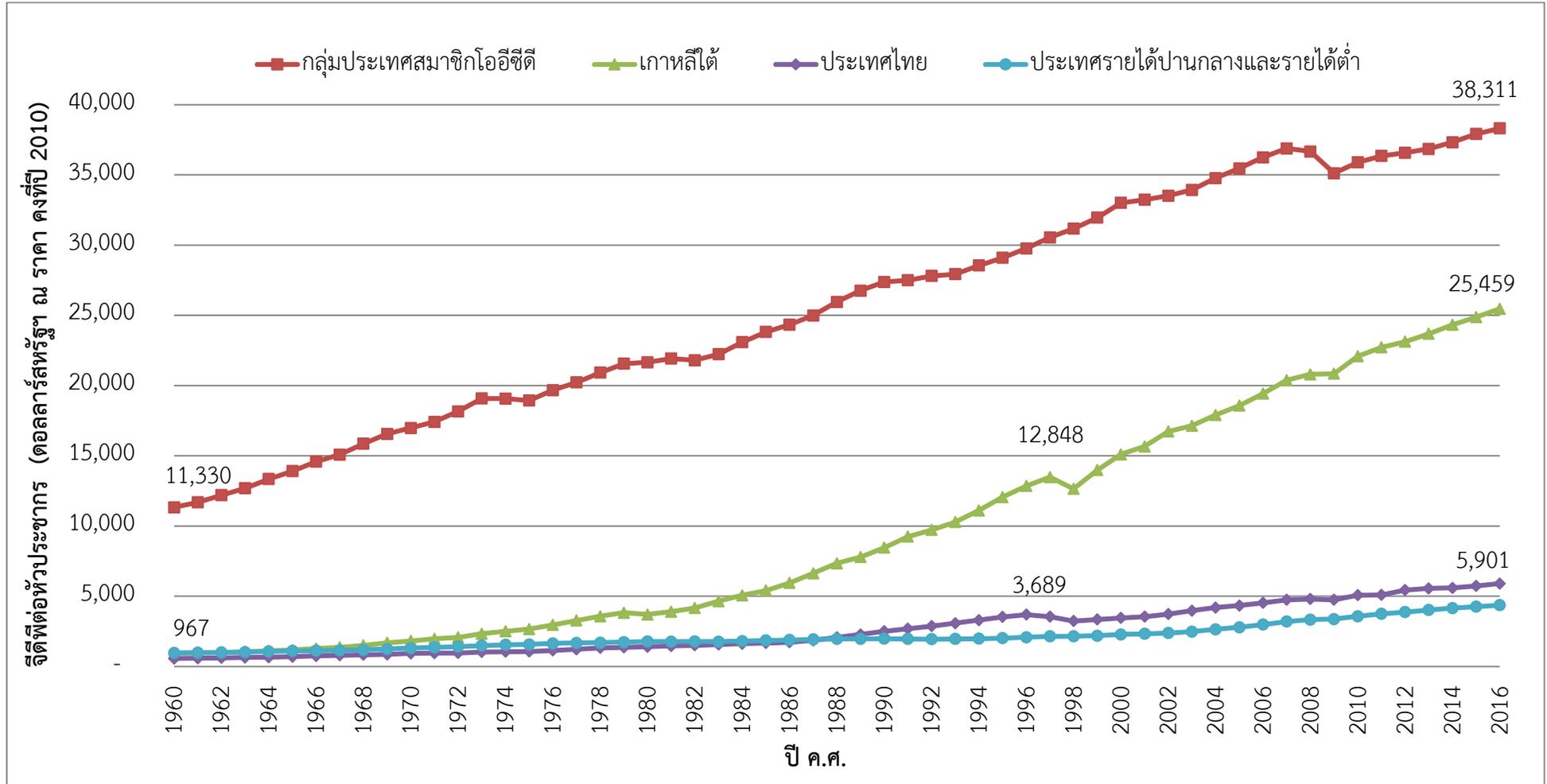
	หน้า
ตารางที่ 1 เงินช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในช่วงรัฐบาลประธานาธิบดีอึ้งม้น (พ.ศ. 2489 - 2504)	3
ตารางที่ 2 ดัชนีการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซล ระหว่างปี พ.ศ. 2542 - 2549	21
ตารางที่ 3 กรุงโซลและ กทม. ในการจัดอันดับของ EIU และ A.T. Kearney	26
ตารางที่ 4 แบบสอบถามดัชนีการต่อต้านการคอร์รัปชัน	28
ตารางที่ 5 องค์ประกอบการประเมินของดัชนีประสิทธิภาพในการให้บริการ	29
ตารางที่ 6 หน่วยงานของ กทม.	37
ตารางที่ 7 ตัวอย่างโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่น่าสงสัยว่าจะทุจริต ในสมัยที่หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่าราชการ กทม.	51

สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เป็นหนึ่งในประเทศที่ถูกยกให้เป็นตัวอย่างที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูงที่สุดของโลก เกาหลีใต้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจจากประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นประเทศพัฒนาแล้วภายในเวลาเพียง 30 ปี ในช่วงปี พ.ศ. 2510 เกาหลีใต้มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) ต่อหัวประชากรใกล้เคียงกับประเทศไทยอยู่ที่ 967 ดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ในปี 2539 ซึ่งเป็นปีที่เกาหลีใต้เข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (โออีซีดี) จนถึงปัจจุบัน เกาหลีใต้มีจีดีพีต่อหัวประชากรสูงกว่าไทยถึง 4 เท่า (ดูรูปที่ 1)

ในด้านการพัฒนาธรรมาภิบาลภาครัฐก็เช่นเดียวกัน เกาหลีใต้มีประวัติศาสตร์ยุคฟื้นฟูประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ต้องผ่านการเมืองแบบเผด็จการซึ่งมีระดับการทุจริตที่สูง แต่ก็สามารถก้าวข้ามระบอบดังกล่าวจนนำมาซึ่งการบริหารประเทศแบบประชาธิปไตยที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลและมีการลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง ถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีระดับความโปร่งใสในระดับดี ในระดับท้องถิ่น กรุงโซลมักถูกจัดให้เป็นเมืองที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอันดับต้น ๆ ของโลก คุณภาพชีวิตที่ดีนี้ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นการบริหารจัดการเมืองที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสตรวจสอบได้ เหมาะสมที่จะเป็นตัวอย่างที่ดีแก่กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นอย่างยิ่ง

รายงานฉบับนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองและการบริหารราชการระดับเมืองของเกาหลีใต้เพื่อนำบทเรียนมาให้แก่ กทม. ในบทที่ 1 คณะผู้วิจัยจะนำเสนอประวัติศาสตร์การเมืองระดับชาติฉบับย่อ โดยเน้นศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันในรัฐบาลของประธานาธิบดีแต่ละสมัยตั้งแต่ยุคการฟื้นฟูประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง บทที่ 2 และบทที่ 3 จะนำเสนอปัญหาและแนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 จนถึง 2549 ก่อนที่จะย้อนกลับมาศึกษาประวัติศาสตร์การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมาในบทที่ 4 เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในบทที่ 5

รูปที่ 1 ผลผลิตภัณฑวมรวมในประเทศของเกาหลีใต้และประเทศไทยปี ค.ศ. 1960 - 2016



ที่มา: ธนาคารโลก

บทที่ 1 การเมืองเกาหลีใต้และปัญหาคอร์รัปชัน

ปี พ.ศ. 2491 - 2560

เกาหลีใต้ได้เร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความก้าวหน้าจนสามารถเปลี่ยนแปลงประเทศจากประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยใช้ระยะเวลาเพียง 30 ปี จึงมีคำเปรียบเปรยที่ว่า “The Miracle on the Han River” (มหัศจรรย์แห่งแม่น้ำฮัน) การพัฒนาประเทศของเกาหลีใต้เริ่มต้นขึ้นหลังจากได้รับเอกราชจากญี่ปุ่นเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง โดยพัฒนาระบบการปกครองประเทศผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตยควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นของการพัฒนา โครงสร้างทางการเมืองยังคงอ่อนไหวอันเป็นผลจากภาวะหลังสงครามในช่วงที่คาบสมุทรเกาหลี ซึ่งเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของการสร้างฐานอำนาจและแนวคิดทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา จีน และสหภาพโซเวียต

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาสนับสนุนเกาหลีใต้ โดยมุ่งหวังนำหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ และกั้นการเข้ามามีอำนาจจากประเทศที่ปกครองแบบคอมมิวนิสต์ โดยสหรัฐฯ ได้สนับสนุนเงินช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศเป็นเวลา 30 ปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2519 เงินช่วยเหลือแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจในฐานะที่เกาหลีใต้ประสบปัญหาภาวะสงคราม และด้านการทหารอันเนื่องมาจากลักษณะที่ตั้งที่เป็นแนวกันชนจากประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์อย่างเกาหลีเหนือ (ดูตารางที่ 1)

ตลอดเวลา 70 ปีของการพัฒนาประเทศ เกาหลีใต้ต้องผ่านระบอบการปกครองแบบเผด็จการที่มีการคอร์รัปชันในระดับนโยบาย จนพัฒนาประเทศมาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างเข้มงวด โดยมีประวัติศาสตร์การเมืองในแต่ละสมัยดังนี้

ตารางที่ 1 เงินช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในช่วงรัฐบาลประธานาธิบดีอีซึงมัน (พ.ศ. 2489 – 2504)

หมวดความช่วยเหลือ	มูลค่าระหว่าง พ.ศ. 2489 – 2495		มูลค่าระหว่าง พ.ศ. 2496 – 2504	
	(ดอลลาร์สหรัฐ)		(ดอลลาร์สหรัฐ)	
ด้านเศรษฐกิจ	666.8	(98%)	2,579.2	(62%)
ด้านการทหาร	12.3	(2%)	1,560.7	(38%)
รวม	679.1	(100%)	4,139.9	(100%)

ที่มา: Mason, Edward, et al. 1980.

1.1 เกาหลีใต้ยุคประธานาธิบดีเผด็จการ

อีซึงมัน (Rhee Syngman) ปี 2491 - 2503

ในช่วงที่เกาหลีใต้เริ่มฟื้นตัวจากภาวะสงคราม ประชาชนมีอัตราการรู้หนังสือต่ำและผู้นำประเทศปกครองประเทศด้วยอำนาจเบ็ดเสร็จ เงินช่วยเหลือจึงถูกนำมาใช้ในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่มีการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลของประธานาธิบดีอีซึงมัน (Rhee Syngman) (ดำรงตำแหน่งปี พ.ศ. 2491 - 2503) ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีการคอร์รัปชันอย่างมาก แม้เงินช่วยเหลือจากสหรัฐฯ จะถูกนำไปใช้พัฒนาระบบการศึกษาของประเทศ แต่บางส่วนก็ถูกยกออกไปใช้เพื่อประโยชน์ของประธานาธิบดีและพวกพ้อง อาทิ งบประมาณจัดสรรเพื่อเป็นเงินเดือนของทหารบางส่วนไม่ได้ถูกจ่ายให้ทหารจริง หรือการนำเอาอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ ไปขายยังตลาดมืด ขณะเดียวกันประธานาธิบดีอีซึงมันยังใช้อำนาจในทางมิชอบเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้อยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีต่อไป แต่ในที่สุดผลจากการทุจริตการเลือกตั้งในปีพ.ศ. 2503 ทำให้นักเรียน นักศึกษาและประชาชนออกมาชุมนุมประท้วงเรียกร้องความยุติธรรมราวแสนคน ถือเป็นหนึ่งในการประท้วงครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ เรียกการประท้วงครั้งนี้ว่าการปฏิวัติเดือนเมษายน (April Revolution) ทำให้ประธานาธิบดีอีซึงมันต้องลาออกจากตำแหน่งในที่สุด อันถือเป็นการสิ้นสุดการคอร์รัปชันในยุคก่อตั้งประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในสมัยของประธานาธิบดีอีซึงมันยังถือเป็นต้นกำเนิดของแชโบล (Chaebol) หรือบริษัทขนาดใหญ่ที่มีการบริหารในลักษณะครอบครัว อาทิ ซัมซุง (Samsung) ฮุนได (Hyundai) แดวู (Daewoo) แอลจี (LG) ล็อตเต้ (Lotte) ซึ่งก่อให้เกิดคอร์รัปชันในอีกรูปแบบหนึ่งในประเทศเกาหลีใต้ในเวลาต่อมา

พัก ช็องฮี (Park Chung-hee) ปี 2505 - 2522

หลังจากนายอีซึงมันพ้นจากตำแหน่ง นายยุน โป-ซ็อน (Yun Posun) อดีตนายกเทศมนตรีกรุงโซล ปี พ.ศ. 2491 - 2492 ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2503 - 2505 ก่อนที่นายพัก ช็องฮี (Park Chung-hee) จะทำการรัฐประหารโดยให้เหตุผลเพื่อการกำจัดการทุจริตและมุ่งพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ในช่วงเวลาของประธานาธิบดี พัก ช็องฮี (พ.ศ. 2505 - 2522) ถือเป็นช่วงเวลาเกาหลีใต้ได้เริ่มมีการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังผ่านการขับเคลื่อนโดยแชโบล โดยรัฐหวังจะให้การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจนี้เป็นเครื่องยกระดับประเทศให้พ้นจากความยากจนอันเนื่องมาจากภัยสงครามในอดีต นโยบายของนายพัก ช็องฮี จึงมีลักษณะสนับสนุนแชโบล ผลลัพธ์ทั้งหมดรวมภายในประเทศในช่วงของรัฐบาลของ

นายพัก ซ็อง-ฮี เพิ่มขึ้นจาก 2.74 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2505 เป็น 69.73 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2522¹ ส่งผลให้เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีรายได้สูงภายในเวลาน้อยกว่า 50 ปี

แซโบลส่วนใหญ่ดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ในด้านอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญของประเทศ² โดยมีรูปแบบที่แทบจะเป็นการผูกขาดในตลาด การเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจดังกล่าวก่อให้เกิดกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจโดยการให้และรับสิทธิประโยชน์ระหว่างกันโดยมิชอบ การคอร์รัปชันในสมัยของนายพัก ซ็อง-ฮี จึงเกิดขึ้นระหว่างนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจในลักษณะเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือนักการเมืองมีการอำนวยความสะดวกเงินกู้จากต่างประเทศให้เฉพาะแก่แซโบล เพื่อคงไว้ซึ่งความแข็งแกร่งของอำนาจการบริหาร ขณะที่กลุ่มแซโบล ถูกรัฐบังคับในทางอ้อมในการให้การสนับสนุนแก่รัฐโดยการให้เงินทุนแก่นักการเมืองฝ่ายรัฐในรูปแบบกองทุน มิเช่นนั้นแล้วรัฐจะถอนการอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ แก่แซโบล โดยเฉพาะการออกใบอนุญาตและการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ปัญหาคอร์รัปชันในเกาหลีใต้จึงเป็นลักษณะเชิงโครงสร้างอย่างเป็นระบบตั้งแต่ระดับผู้นำประเทศจนถึงระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น

ผลจากความก้าวหน้าของการขยายโอกาสทางการศึกษาจากสมัยนายอีซึงมันและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้เกาหลีใต้เริ่มมีกลุ่มคนชั้นกลางที่มีการศึกษาเพิ่มขึ้น แม้แซโบลจะมีส่วนสำคัญในการช่วยยกระดับเศรษฐกิจของประเทศ แต่การสั่งสมอำนาจที่เพิ่มขึ้นของแซโบลก่อให้เกิดการเอาเปรียบแก่ประชาชนและธุรกิจอื่น ๆ ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้เริ่มตระหนักถึงการทุจริตโดยมิชอบของรัฐจนเป็นเหตุให้ประชาชนออกมาประท้วงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งนายพัก ซ็อง-ฮี ถูกลอบสังหารในปี พ.ศ. 2522

ช็อน ดู-ฮวัน (Chun Doo Hwan) ปี 2523 – 2531

หลังจากรัฐบาลนายพัก ซ็อง-ฮี ถูกสังหาร ระดับการคอร์รัปชันในเกาหลีใต้ไม่ได้ลดลง แซโบลกับรัฐบาลยังคงมีความสัมพันธ์อย่างฝักใฝ่ การคอร์รัปชันไม่ใช่เพียงแค่การแสวงหาอำนาจของรัฐบาลเพียงเท่านั้น แต่ยังขยายไปภาคสังคมและเศรษฐกิจ กลุ่มการเมืองหลายกลุ่มต้องการเข้ามามีอำนาจในการปกครอง ซึ่งนำไปสู่ยุคของการคอร์รัปชันครั้งใหญ่ของเกาหลีใต้ในช่วงรัฐบาลของนายช็อน ดู-ฮวัน (Chun Doo Hwan) ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีปี พ.ศ. 2523 – 2531 (เป็นประธานาธิบดีครั้งแรกโดยการรัฐประหารรัฐบาลนายชเว กยู-ฮา (Choi Kyu-hah)) และรัฐบาลนายโน แท-อู (Roh Tae Woo) ปี พ.ศ. 2531 - 2536

¹ ข้อมูลจากธนาคารโลก เข้าถึงเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2559

² ธุรกิจที่สำคัญของแซโบล อาทิ Samsung Group ดูแลด้านอิเล็กทรอนิกส์ ประกันชีวิต ก่อสร้าง และ การต่อเรือ LG Group ดูแลด้านอิเล็กทรอนิกส์ ประกันชีวิต เคมีภัณฑ์ สื่อสารโทรคมนาคม Lotte ดูแลด้านการก่อสร้าง อาหาร พลังงาน สันทนาการ Hyundai ดูแลด้านยานยนต์ เหล็ก และอุตสาหกรรมหนัก เป็นต้น

ในสมัยของนายช็อน ดู-ฮวัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคที่เกาหลีใต้มีการทุจริตมากที่สุด นอกจากการรับสินบนแล้วยังมีการคอร์รัปชันในหลากหลาย อาทิ

- การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อการกุศลเพื่อระดมเงินจากเอกชนเข้ากระเป๋าตัวเองและพวกพ้อง เช่น มูลนิธิอีลแฮ (Ilhae Foundation) ในปี พ.ศ. 2531
- การจัดตั้งกองทุนเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองโดยบังคับให้เอกชนบริจาคเงินเข้า “กองทุนสินบน” (Slush fund) โดยมีการกำหนดสัดส่วนการบริจาคเงิน หากเอกชนไม่ทำตามก็จะงดการให้ความช่วยเหลือและสิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่บริษัท รวมถึงกรณีที่น่ารังเกียจที่สุดคือ กลั่นแกล้งทำให้บริษัทล้มละลายอย่างกรณีของกลุ่มบริษัท Kukje ซึ่งเป็นแซโบลที่ใหญ่เป็นลำดับที่ 7 ในปี พ.ศ. 2528 ถูกกลั่นแกล้งทำให้ไม่ได้รับอนุมัติเงินกู้จากธนาคารแห่งหนึ่งจนบริษัทล้มละลาย
- การนำเอาสมาชิกในครอบครัวเข้ามาดูแลหน่วยงานต่าง ๆ แล้วทำการยกยอกทรัพย์สิน เช่น ในปี พ.ศ. 2531 น้องชายของนายช็อน ดู-ฮวัน (นาย Chun Kyung Hwan) ถูกจับในคดียกยอกทรัพย์สิน รับสินบนและหลบเลี่ยงภาษี ระหว่างดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่ดูแลโครงการพัฒนาชนบทชื่อ แซมาอึล อุนดง (Saemaul Undong) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่อยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐ ในปีเดียวกันพี่ชายของนายช็อน ดู-ฮวัน ถูกจับในคดีรับสินบนการบริหารจัดการสะพานปลาในกรุงโซล (Seoul's Central Fish Market)³ ขณะที่เชื่อกันว่านางลี ซุน จา (Lee Soon Ja) ภรรยาของนายช็อน ดู-ฮวัน และประธานดูแลกองทุน Sae Sedae ได้ยกยอกเงินจากกองทุนนี้เข้ามาเป็นเงินส่วนตัว

โน แท-อู (Roh Tae Woo) ปี 2531 - 2536

ต่อมาในสมัยของนายโน แท-อู มีการกล่าวกันว่าการคอร์รัปชันในสมัยนายโน แท-อู นั้นมีมูลค่าการคอร์รัปชันสูงและแพร่หลายกว่าสมัยนายช็อน ดู-ฮวัน เนื่องจากนอกจากครอบครัวแล้ว นายโน แท-อู ยังเอื้อประโยชน์จนขยายไปยังพวกพ้อง โดยจะมีการให้รางวัลตอบแทนข้าราชการระดับสูงที่เกษียณอายุคนละประมาณ 4 แสนดอลลาร์สหรัฐ รวมกว่า 5 หมื่นรายตลอดช่วงที่เป็นประธานาธิบดี โดยเงินที่ใช้จะเป็นส่วนของ

³ Karl Schoenberger. February 1, 1989. S. Korea Corruption Probe Results in 47 Arrests; 8 Are Chun Relatives. Los Angeles Time

กองทุนสินบนซึ่งยังคงสะสมกันมาต่อเนื่องในสมัยต่อมา นายโน แท-อู สามารถระดมเงินเข้ากองทุนสินบนจากการบริจาคของกลุ่มแซโบลสูงถึง 650 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁴

นายโน แท-อู ยังมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติกับกลุ่มแซโบล โดยนางโร โซ ยอง (Roh Soh Yeong) บุตรสาวของนายโน แท-อู ได้แต่งงานกับนายชี แท วอน (Chey Tae-won) ประธานกลุ่มบริษัท SK Corporation⁵ ส่วนนายโร แจ เฮอน (Roh Jae-heon) บุตรชายคนเดียวของนายโน แท-อู แต่งงานกับนางชิน จอง ฮา (Shin Jung-hwa) ทายาทของบริษัท Shindongbang Group⁶ แต่ทั้งสองคู่ก็ได้หย่าร้างกันในเวลาต่อมา

รัฐบาลนายโน แท-อู ยังเปิดโอกาสให้กลุ่มแซโบลได้กู้เงินจากต่างประเทศทั้งแบบเงินกู้ระยะสั้นและระยะยาวอย่างเสรี โดยมีข้อจำกัดอย่างหลวม ๆ การกู้เงินอย่างเสรีในช่วงเวลานี้ทำให้มีการวิเคราะห์กันว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540

1.2 เกาหลีใต้ยุคประชาธิปไตย

คิม ย็อง-ซัม (Kim Young-sam) ปี 2536 – 2541

การพ้นจากตำแหน่งของนายโน แท-อู ถือเป็นจุดที่ประเทศเกาหลีใต้สิ้นสุดการปกครองภายใต้เผด็จการทหาร หลังจากที่ปกครองภายใต้ระบอบนี้รวมเวลาได้ 31 ปี นับจากรัฐบาลนายพัก ช็อง-ฮี เกาหลีใต้เข้าสู่ยุคประชาธิปไตยโดยมีนายคิม ย็อง-ซัม (Kim Young-sam) ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนต่อมาในระหว่างปี พ.ศ. 2536 – 2541 นายคิม ย็อง-ซัม ถือเป็นประธานาธิบดีคนแรกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และเป็นคนแรกที่มีนโยบายในการปราบปรามคอร์รัปชัน ล้มล้างระบบการมีอำนาจของราชการ และกำจัดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและนักธุรกิจ พร้อมทั้งยังออกกฎหมายเพิ่มบทลงโทษการทุจริตในการสมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดให้มีการระบุดำใช้จ่ายระหว่างการทำเสียง หากกลุ่มธุรกิจมีการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง จะต้องแสดงใบเสร็จรับเงินแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เป้าหมายของกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อลดความได้เปรียบเสียเปรียบในการลงสมัครเลือกตั้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน

⁴ Kevin Sullivan. December 19, 1995. "S. Korea's Roh Denies He Took Bribes As Trial On Corruption Charges Opens." Washington Post.

⁵ ดำเนินกิจการประเภท พลังงานและเคมี โทรคมนาคม การค้าและบริการ เซมิคอนดักเตอร์ ก่อสร้างและขนส่งสินค้าทางเรือ

⁶ ผู้ผลิตถั่วเหลือง และแปรรูปใหญ่ของประเทศ ภายหลังเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย พ.ศ. 2540 ได้ถูกควบรวมกับ Sajo Group

ในปี พ.ศ. 2538 รัฐบาลนายคิม ย็อง-ซัม เริ่มมีการเปิดโปงการทุจริตที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล นายโน แท-อู แก่สาธารณชน หากแต่ว่าอีกสองปีถัดมานายคิม ฮอง ซอย (Kim Hyung-Chul) ลูกชายนายคิม ย็อง-ซัม กลับถูกจับกุมเสียเอง หลังจากอ้างชื่อบิดาเพื่อเรียกรับสินบนกับกลุ่มบริษัท Hanbo เพื่อแลกกับการ ออกใบอนุญาตตั้งสถานีโทรทัศน์ นายคิม ฮอง ซอย ยังแต่งตั้งคนใกล้ชิดให้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ใน รัฐบาลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ผลจากการทุจริตของลูกชายทำให้คะแนนนิยมของนายคิม ย็อง-ซัม ลดจากร้อยละ 80 ในสมัยที่รับตำแหน่งใหม่ๆ เหลือเพียงร้อยละ 3.8 ในเดือนเมษายน 2540 ก่อนลงจาก ตำแหน่งประธานาธิบดี

เห็นได้ว่าการคอร์รัปชันในเกาหลีใต้ฝังรากลึกในวัฒนธรรม สังคมและการเมือง ดังนั้นแม้คิม ย็อง-ซัม จะพยายามปราบปรามคอร์รัปชันมาก แต่รูปแบบโครงสร้างระบบบริหารประเทศยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของ ประธานาธิบดีที่เข้มแข็ง ในขณะที่ประชาธิปไตยอ่อนแอ ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดการสั่งสมอำนาจของผู้บริหาร ประเทศ แต่ไม่เกิดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจ การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาการคอร์รัปชันจึงไม่เป็นไปตามที่ คาดหวัง นอกจากนี้ กฎหมายและกฎระเบียบว่าด้วยการสร้างความโปร่งใสในสายสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล และธุรกิจไม่ได้ถูกหยิบยกมาปรับปรุงหรือปฏิรูป กลุ่มผู้สนับสนุนอย่างแซโบลก็ยังคงมีอำนาจในทางธุรกิจ และทางการเมือง การแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันจึงไม่สามารถขยายไปถึงด้านสังคมและเศรษฐกิจได้ ด้วยเหตุ นี้การปราบปรามคอร์รัปชันในสมัยนายคิม ย็อง-ซัม จึงไม่ประสบความสำเร็จ

คิม แด-จุง (Kim Dae-jung) 2541 - 2547

รัฐบาลต่อมาคือรัฐบาลนายคิม แด-จุง (พ.ศ. 2541-2547) ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศหลังวิกฤต เศรษฐกิจเอเชีย ปี พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นแล้ว ในด้านการต่างประเทศ รัฐบาลนายคิม แด-จุง ผลักดันให้เกาหลีใต้ เริ่มหันกลับมาสร้างสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือภายใต้นโยบาย Sunshine (Sunshine Policy) อันเป็นนโยบาย ที่ทำให้นายคิม แด-จุง ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในปี พ.ศ. 2543 ขณะที่ในด้านการต่อต้านคอร์รัปชัน รัฐบาลนายคิม แด-จุง มีการดำเนินการที่หลากหลาย ดังนี้

- จัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ภายใต้สำนัก นายกรัฐมนตรี (President Office)
- ริเริ่มระบบประเมินคุณธรรม (Integrity Assessment: IA) ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อวัด ระดับและแนวโน้มการคอร์รัปชัน โดยอาศัยแหล่งข้อมูลจาก 3 แหล่ง ได้แก่

การประเมินการให้บริการของรัฐโดยประชาชน การสำรวจข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ⁷

- ออกกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน พ.ศ. 2545 (Anti-corruption Act of 2002) ซึ่งปรับปรุงแบบของคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันให้เป็นอิสระจากการเมืองมากขึ้น จากเดิมที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีมาเป็น Korea Independent Commission Against Corruption (KICAC) ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระคล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ของประเทศไทย
- จัดตั้งหน่วยสอบสวนพิเศษต่อต้านคอร์รัปชันในสำนักงานอัยการสูงสุด (Supreme Prosecutor's Office) และกำหนดประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) สำหรับข้าราชการและพนักงานของรัฐในปี พ.ศ. 2546

แม้การต่อต้านคอร์รัปชันในสมัยของนายคิม แด-จุง จะมีความก้าวหน้าเมื่อเปรียบเทียบกับประธานาธิบดีคนอื่น ๆ แต่ในปี พ.ศ. 2543 – 2545 ปรากฏว่า คนใกล้ชิดของนายคิม แด-จุง 4 คนถูกกล่าวหาว่าทุจริต กรณีแรก นายคิม โอ๊ก พู (Kim Ok-doo) ผู้ช่วยคนสนิทและนายคิม ฮอง อิล (Kim Hong-il) ลูกชายคนโตของนายคิม แด-จุง ถูกกล่าวหาในปี พ.ศ. 2543 ว่ารับสินบนจากนายชอง เฮียง จุน (Chung Hyun-joon) นักธุรกิจการเงิน ซึ่งในช่วงเดียวกันนั้นถูกสอบสวนคดีให้สินบนเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสำนักงานกำกับดูแลการเงิน (Financial Supervisory Service) เพื่อแลกกับการไม่ให้ถูกตรวจสอบในกรณีได้รับเงินกู้ โดยมีขอบเพื่อกอบกู้บริษัท Korea Digital Line ที่กำลังล้มละลาย⁸

กรณีที่สอง นายคิม ฮอง อูพ (Kim Hong-up) ลูกชายคนรองของนายคิม แด-จุง ถูกกล่าวหาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2545 ว่ารับสินบนจากนักธุรกิจเพื่อแลกกับการสร้างอำนาจทางการเมือง ส่วนนายคิม ฮอง กุล (Kim Hong-gul) ลูกชายคนสุดท้องถูกกล่าวหาว่ารับสินบนราว 2 ล้านบาทจากบริษัทที่ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล ในการให้ใบอนุญาตสำหรับค้าสลาก นายคิม ฮอง กุลมักถูกตั้งคำถามถึงการใช้ชีวิตหรูหราในช่วงที่ศึกษาอยู่ในสหรัฐอเมริกา จากการอาศัยอยู่ในบ้านที่มีมูลค่าเกือบหนึ่งล้านดอลลาร์สหรัฐในย่าน Rancho Palos Verdes ย่านที่พักหรูหราในเขตลอสแอนเจลิส รัฐแคลิฟอร์เนีย และมักจะได้โดยสารเครื่องบินชั้นหนึ่งไปกลับเกาหลีได้อยู่บ่อยครั้ง

⁷ ในช่วงแรก IA ยังไม่ได้มีการพัฒนามากนัก แต่เริ่มพัฒนาอย่างเต็มที่ในช่วงปี พ.ศ. 2548 โดยปัจจุบันมี The Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) เป็นผู้รับผิดชอบในการเก็บข้อมูล (ดู Arsema Tamyalew. (n.d.). A Review of the Effectiveness of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission of the Republic of Korea. World Bank)

⁸ การกู้เงินเพื่อกอบกู้ธุรกิจที่ล้มละลาย ถือเป็นเรื่องผิดกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้ (ดู Luciano Fernandez. November 9, 2000. Corruption scandal points to South Korea's continuing economic instability. World Socialist Web Site.)

ในอีกด้านหนึ่งยังพบว่า การดำเนินนโยบาย Sunshine Policy ยังพบการคอร์รัปชันครั้งใหญ่ที่เรียกว่า “Cash-for-Summit” เหตุการณ์ดังกล่าวได้ถูกเปิดโปงในปี พ.ศ. 2548 ว่าการจัดประชุมร่วมกันระหว่างรัฐบาลเกาหลีเหนือและรัฐบาลเกาหลีใต้ (Inter-Korean Summit) ในช่วงมิถุนายน พ.ศ. 2543 ที่กรุงเปียงยางของเกาหลีเหนือมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายเกาหลีใต้จ่ายเงินให้แก่รัฐบาลเกาหลีเหนือเป็นเงิน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการให้บริการในการคุ้มกันพื้นที่ และรักษาความสงบในระหว่างการประชุมร่วมกัน โดยมีการจ่ายเงินดังกล่าวผ่านบริษัทฮุนไดซึ่งเป็นหนึ่งในแชโบลและมีผู้บริหารเชื้อสายเกาหลีเหนือ ผู้แทนประธานาธิบดีอ้างว่าเงินก้อนดังกล่าวถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน โดย 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐได้ให้กับรัฐบาลเกาหลีเหนือจริง แต่อีก 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐถูกอนุมัติเป็นเงินกู้ให้แก่บริษัทฮุนไดเพื่อดำเนินธุรกิจของบริษัทที่ไปลงทุนด้านการท่องเที่ยวในเกาหลีเหนือ

เมื่อสมัยของนายคิม แด-จุง สิ้นสุดลงถือเป็นการสิ้นสุดของการปราบปรามคอร์รัปชันของยุค “สาม คิม” อันประกอบไปด้วย ประธานาธิบดีคิม ย็อง-ซัม ประธานาธิบดีคิม แด-จุง และนายกรัฐมนตรีคิม จอง พิล (Kim Jong-pil)⁹ ซึ่งทั้งสามคนนี้ได้ดำเนินการปราบปรามคอร์รัปชันในเกาหลีได้อย่างจริงจังตลอดระยะเวลา 10 ปีที่บริหารประเทศ

โน มู-ฮย็อน (Roh Moo-hyun) 2546 – 2552

ประธานาธิบดีโน มู-ฮย็อนซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่างปี พ.ศ. 2546 – 2552 ถัดจากนายคิม แด-จุง ยังคงกำหนดให้การปราบปรามคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในนโยบายพัฒนาประเทศ โดยปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะอันเป็นการสร้างความโปร่งใสในหน่วยงานของรัฐ

ในปี พ.ศ. 2549 ภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไรยังได้ร่วมมือกันในการจัดทำข้อตกลง K-Pact (Korea Pact on Anti-Corruption and Transparency) หรือข้อตกลงว่าด้วยการปราบปรามคอร์รัปชันและการสร้างความโปร่งใสในเกาหลีใต้เพื่อร่วมกันร่างข้อกฎหมายและให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน รวมถึงการวิจัยต่าง ๆ โดย KICAC (Korea Independent Commission Against Corruption) เป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณ

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2552 นายโน มู-ฮย็อน ฆ่าตัวตายด้วยการกระโดดลงจากภูเขา ขณะอยู่ระหว่างการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในข้อกล่าวหาว่าในช่วงเวลาที่เขาเป็นประธานาธิบดี ภรรยา ลูกชาย และญาติได้รับเงินสินบนจากนักธุรกิจรวมเงินกว่า 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นายโน มู-ฮย็อน ปฏิเสธว่าไม่ทราบเรื่องดังกล่าวมาก่อน มีการตั้งข้อสังเกตว่าการฆ่าตัวตายของนายโน มู-ฮย็อน นั้นมีสาเหตุจากความเสียใจและ

⁹ นาย Kim Jong-pil ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกาหลีใต้ถึงสองครั้ง คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2514 – 2518 สมัยประธานาธิบดีพัก ช็อง-ฮี และระหว่างปี พ.ศ. 2541 – 2543 สมัยประธานาธิบดีคิม แด-จุง

ผิดหวังที่ทราบว่ารวย ลูกและคนรอบข้างรับเงินสินบน เนื่องจากโน มู-ฮย็อน เป็นประธานาธิบดีที่ได้รับฉายาว่า “Mr. Clean”

อี มย็อง-บัค (Lee Myung-bak) 2553 – 2556

นายอี มย็อง-บัค ได้รับการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนถัดมาในปี พ.ศ. 2553 – 2556 นายอี มย็อง-บัคถือเป็นประธานาธิบดีที่มีประวัติภูมิหลังค่อนข้างแตกต่างจากคนอื่น ๆ กล่าวคือ ก่อนหน้าจะเป็นประธานาธิบดี เคยได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการกรุงโซลระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2549 นอกจากนี้ยังเป็นประธานาธิบดีคนแรกที่เคยทำงานในฐานะนักธุรกิจมาก่อน ด้วยภูมิหลังอันโดดเด่นส่งผลให้นายอี มย็อง-บัค ได้รับชัยชนะการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอย่างถล่มทลาย มีการวิเคราะห์จากหน่วยงานต่างๆว่า ประชาชนเกาหลีใต้ต้องการความเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ อีกทั้งหวังว่าประธานาธิบดีที่มีพื้นฐานจากนักธุรกิจจะสามารถสร้างเศรษฐกิจในชาติให้เข้มแข็งอีกครั้ง¹⁰

เมื่อเปรียบเทียบกับยุคของสองประธานาธิบดี Kim และประธานาธิบดี Roh Moon-hyun แล้วพบว่า นโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของนายอี มย็อง-บัค กลับมีความเข้มข้นน้อยกว่า เนื่องจากนายอี มย็อง-บัคให้ความสำคัญกับนโยบายเศรษฐกิจเป็นหลัก

สำหรับนโยบายในด้านการปราบปรามคอร์รัปชันที่โดดเด่นของนายอี มย็อง-บัค ได้แก่ การรวมหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันมาเข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งเป็นคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันและสิทธิมนุษยชน (Anti-Corruption and Civil Rights Commission) ACRC ในปี พ.ศ. 2551 โดยมีหน่วยงาน 3 แห่งที่ถูกควมรวมเป็น ACRC ได้แก่ KICAC ซึ่งจัดตั้งในสมัยของนายคิม แด-จุง สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการศาลอุทธรณ์ฝ่ายปกครอง เมื่อเปรียบเทียบความอิสระในการดำเนินงาน ACRC จะมีความเป็นอิสระน้อยกว่า KICAC เนื่องจากการเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการของ ACRC จะต้องผ่านความเห็นชอบจากประธานาธิบดีก่อน

นายอี มย็อง-บัค พยายามสร้างองค์กรในภาครัฐให้เข้มแข็งขึ้น แต่กลับไม่ได้สนับสนุนการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยภาคประชาสังคมมากนัก เห็นได้จากการยกเลิกข้อตกลง K-Pact ในปี พ.ศ. 2551 ในขณะที่องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ทำหน้าที่สอดส่องการคอร์รัปชันอย่าง Citizens’ Coalition for Economic Justice (CCEJ), People’s Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) และ Transparency

¹⁰(1) Bruce Klingner. April 1, 2008. New South Korean President Brings Conservative Policy Change. The Heritage Foundation. และ (2) Gi-Wook Shin & Kristin Burke. (n.d.) A Mandate with Caveats: Lee Myung Bak’s Election, Politics, and Policy. The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center at Stanford University.

International (TI) ได้ออกมาร้องเรียนต่อสาธารณชนว่ารัฐบาลได้ตัดงบประมาณสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้

อย่างไรก็ดี นายอี มย็อง-บัก ต้องเผชิญข้อครหาเกี่ยวกับประธานาธิบดีของเกาหลีใต้คนอื่น ๆ เมื่อคนใกล้ชิดและเครือญาติของตนเองซึ่งเข้าไปพัวพันกับการทุจริต อาทิ

- สมัยที่นายอี มย็อง-บัก ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงโซลนั้น นายชอย ซี จอง (Choi See-joong) คนสนิทของนายอี มย็อง-บัก ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง มีความผิดฐานมีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตของโครงการและรับสินบน โดยมีขอบ รวมถึงการพยายามผลักดันให้โครงการดังกล่าวผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพื้นที่เมืองโดยเร็ว ทั้งที่ในความจริงแล้วหากเป็นโครงการขนาดใหญ่คณะกรรมการพื้นที่เมืองจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาเห็นชอบนานกว่านั้น
- ลูกเขยนายอี มย็อง-บัก ซึ่งเป็น CEO ของบริษัทผู้ผลิตยางรถยนต์ Hankook ถูกสอบสวนกรณีสงสัยว่าจะปั่นหุ้น ในปี พ.ศ. 2551¹¹
- พี่ชายคนรองถูกจับในข้อหารับสินบน 522,000 ดอลลาร์สหรัฐจากธนาคารโซโลมอน (Solomon) และธนาคารมิราเอ (Mirae) เพื่อแลกเปลี่ยนกับการใช้อิทธิพลแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่กำลังตรวจสอบสาเหตุของการล้มละลายของธนาคารทั้งสองแห่ง เหตุการณ์นี้ทำให้นายอี มย็อง-บัก ต้องออกมากล่าวขอโทษต่อสาธารณชน ในปี พ.ศ. 2555
- พี่ชายคนโตซึ่งเป็นประธานเจ้าหน้าที่บริหารของบริษัท DAS Corporation (ซึ่งเจ้าของที่แท้จริงคือนายอี มย็อง-บัก) ถูกสอบสวนคดีจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างบ้านพักประธานาธิบดีโดยมิชอบ ในปี พ.ศ. 2555¹²

พัก กึน-ฮเย (Park Geun-hye) 2556-2560

สังคมเกาหลีใต้ยังคงอยู่ในช่วงที่คอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สังคมกังวล การสำรวจของ Korea Institute of Public Administration ในปี พ.ศ. 2557 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 90 เห็นว่าคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน่ากังวล และร้อยละ 79 เห็นว่าคอร์รัปชันในวงราชการ

¹¹ The Hankyoreh. September 3, 2008. President's son-in-law facing allegations of possible stock transaction law violations.

¹² Korea Joongang Daily. November 2, 2012. Lee's brother investigated in retirement home scandal

เป็นปัญหาใหญ่¹³ ข้อกังวลนี้กดดันให้รัฐบาลของประธานาธิบดีคนต่อมาคือ นางสาวพัก กีน-ฮเย ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556-2560 ยังคงต้องให้ความสำคัญกับนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันมากขึ้น นางสาวพัก กีน-ฮเย ถือเป็นประธานาธิบดีผู้หญิงคนแรกในประวัติศาสตร์เกาหลีและเป็นลูกสาวของประธานาธิบดีพัก ซอง ฮี

ในรัฐบาลยุคประธานาธิบดีพัก กีน-ฮเย ได้มีการผ่านร่างกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน Kim Young-ran Act¹⁴ กฎหมายดังกล่าวห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีคำนิยามครอบคลุมถึงครูและสื่อมวลชนรับของขวัญ เงิน หรือสิ่งของที่สามารถเปลี่ยนรูปแบบให้เป็นเงินที่มีมูลค่ามากกว่า 43 ดอลลาร์สหรัฐ หรืออาจอนุโลมให้ถึง 85 ดอลลาร์สหรัฐ หากให้สมาชิกในครอบครัวในโอกาสสำคัญ อาทิ แต่งงาน หรือคลอดบุตร การเลี้ยงอาหาร ทั้งกลางวันและอาหารเย็นจะถูกจำกัดมูลค่าไม่เกิน 25 ดอลลาร์สหรัฐ หากฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุกและโทษปรับ 850 ดอลลาร์สหรัฐ

อย่างไรก็ดี นางสาวพัก กีน-ฮเย กลับเผชิญข่าวอื้อฉาวเรื่องทุจริตอย่างน้อย 2 คดีที่ลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาลลงเช่นเดียวกับรัฐบาลอื่น ๆ กรณีแรกคือกรณีนายกรัฐมนตรีอี วาน กู (Lee Wan-koo) ภายใต้อำนาจของนางสาวพัก กีน-ฮเย กลับเป็นผู้ต้องหาขอหารับเงินบริจาคโดยมิชอบหลังดำรงตำแหน่งได้เพียงสองเดือนหลังจากรับเงินบริจาคจากบริษัทก่อสร้างแห่งหนึ่งมูลค่า 30 ล้านวอน (8.7 แสนบาท) คดีนี้ทำให้นายชง วาน จง (Sung Wan-jong) เจ้าของบริษัทตัดสินใจฆ่าตัวตาย ในปี พ.ศ. 2558¹⁵

กรณีที่สองเป็นกรณีที่นางชอย ซุนซิล (Choi Soon-sil) ที่ปรึกษาและเพื่อนสนิทประธานาธิบดีพัก กีน-ฮเย ถูกกล่าวหาในปี พ.ศ. 2559 ว่าใช้ตำแหน่งและความสัมพันธ์ดังกล่าวเรียกรับเงินจากบริษัทซัมซุงเป็นจำนวนถึง 68 ล้านดอลลาร์สหรัฐเข้ามูลนิธิกีฬาและวัฒนธรรมที่นางชอย ซุนซิล เป็นผู้ดำเนินการ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการเดินขบวนครั้งใหญ่ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 โดยมีผู้มาชุมนุมกว่า 8.5 แสนคนจากการรายงานของสื่อ ซึ่งมาเรียกร้องให้นางสาวพัก กีน-ฮเย ลาออกจากตำแหน่ง ในเวลาต่อมา นางสาวพัก กีน-ฮเย ถูกรัฐบาลลงมติถอดถอนในปี พ.ศ. 2560¹⁶

¹³ K.J. Kwon & Paula Hancocks. September 28, 2016. 3 years jail for \$50 gift? South Korea introduces strict anti-corruption law. CNN.

¹⁴ Konstantin Asmolov. 2016, July 3. South Korean Anti-Corruption Law Comes into Force. New Eastern Outlook.

¹⁵ CHOE SANG-HUN. January 29, 2016. Lee Wan-koo, Ex-Premier of South Korea, Guilty of Taking Illegal Funds. The New York Times

¹⁶ BBC. June 23, 2017. Choi Soon-sil: South Korean ex-president's friend jailed.

1.3 บทวิเคราะห์

ลักษณะการคอร์รัปชันของเกาหลีใต้เริ่มมีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ประธานาธิบดีคนแรกจนถึงปัจจุบัน หากสรุปรูปแบบการคอร์รัปชันของเกาหลีใต้อาจแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบในช่วงเวลาต่าง ๆ ได้ดังนี้

ในยุคของนายอีซึงมันเป็นประธานาธิบดีจนถึงนายพัก ซ็อง-ฮี หรือเริ่มตั้งแต่การก่อตั้งประเทศจนถึง พ.ศ. 2522 เมื่อนายพัก ซ็อง-ฮี ถูกลอบสังหาร การคอร์รัปชันในช่วงนี้ถือเป็น **ยุคการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ** กล่าวคือ การคอร์รัปชันจะทำเฉพาะในกลุ่มผู้มีอำนาจของรัฐ ด้วยการตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จโดยประธานาธิบดี ซึ่งแหล่งที่มาของเงินจะมาจากแซโบลผ่านการบริจาคเข้ากองทุนต่าง ๆ ขณะที่แซโบลจะได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่เกื้อหนุนการทำธุรกิจ

ต่อมาการคอร์รัปชันเริ่มขยายตัวไปยังพวกพ้องและครอบครัว ทำให้เริ่มเข้าสู่รูปแบบการคอร์รัปชันในแบบที่สองคือ **ยุคการคอร์รัปชันในพวกพ้องและครอบครัว** โดยอยู่ในช่วงรัฐบาลนายช็อน ดู-ฮวัน ถึงรัฐบาลนายโน แท-อู สองประธานาธิบดีผู้่อฉาวในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2536 กล่าวคือ การคอร์รัปชันจากเดิมที่เกิดเฉพาะกลุ่มผู้มีอำนาจของรัฐเริ่มขยายตัวมายังพวกพ้อง คนสนิท และครอบครัว รวมถึงการสร้างสัมพันธ์กับเครือข่ายต่างๆ อาทิ การแต่งงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งและอำนาจการต่อรองแก่รัฐ ในยุคนี้แซโบลยังคงเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ และมีการตั้งกองทุนเพื่อเป็นต้นทางการรับเงินจากแซโบลเช่นเดียวกับยุคแรก อย่างไรก็ตามในยุคนี้การบีบบังคับให้บริจาคเงินเข้ากองทุนจะมีความเคร่งครัดและเข้มงวดกว่าในยุคแรก

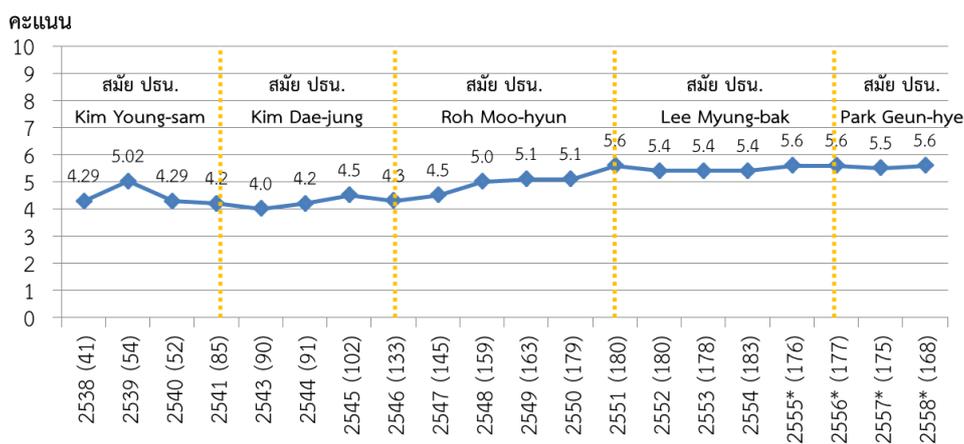
การเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยในครั้งแรกหลังการปกครองด้วยระบบเผด็จการที่มีเวลายาวนานกว่า 45 ปี ทำให้การปราบปรามการคอร์รัปชันถือเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลยุคต่อมาคือในสมัยประธานาธิบดีคิม ย็อง-ซัม จนถึงปัจจุบัน หรือตั้งแต่ พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา แม้ว่าจะมีนโยบายปราบปรามคอร์รัปชันอย่างจริงจังแต่ก็ยังคงพบการคอร์รัปชันหลายกรณี ซึ่งการคอร์รัปชันในยุคที่มีนโยบายปราบปรามอย่างเข้มข้นได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ รวมถึงขยายตัวไปยังพวกพ้องไปสู่ **ยุคการคอร์รัปชันโดยใช้นอมนิ** โดยประธานาธิบดีจะไม่ใช้ผู้ดำเนินการหลักในการทุจริต แต่จะมีตัวแทนในการคอร์รัปชัน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกครอบครัว หรือผู้ใกล้ชิด ทั้งนี้ ประธานาธิบดีอาจมีส่วนร่วมรู้เห็นหรือไม่รู้เห็นก็เป็นได้

ผลจากการมีกำหนดนโยบายด้านคอร์รัปชันที่ชัดเจนและมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องทำให้องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) ประเมินว่าคะแนน Corruption Perceptions Index (CPI) ของเกาหลีใต้เพิ่มสูงขึ้นนับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีคิม ย็อง-ซัม เป็นต้นมา (ดูรูปที่ 2)

ถึงอย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า การคอร์รัปชันในสมัยประธานาธิบดีอี มย็อง-บัก นั้นถือเป็นยุคที่มีการใช้นโยบายการคอร์รัปชันอย่างหละหลวม และมีการคอร์รัปชันจากสมาชิกครอบครัวเป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับยุคก่อน ๆ แต่คะแนน CPI กลับเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และการได้รับบทลงโทษจากการคอร์รัปชันในทุกชนชั้นไม่เว้นแม้แต่ประธานาธิบดี

นอกจากนี้องค์กรภาคประชาสังคมยังมีความเข้มแข็งคอยเป็นหูเป็นตาสอดส่องการคอร์รัปชันในสังคม จึงกล่าวได้ว่าภาคประชาสังคมถือเป็นภาคที่มีบทบาทและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน การสำรวจด้านความเชื่อมั่นของประชาชนใน Edelman Trust Barometer¹⁷ ในแต่ละปีซึ่งมักพบว่า NGOs มีสัดส่วนความเชื่อมั่นจากประชาชนมากที่สุด ขณะที่ในภาครัฐกิจและภาครัฐกลับมีสัดส่วนความเชื่อถือน้อยที่สุด ทั้งนี้สังเกตได้ว่าในช่วงท้ายของสมัยประธานาธิบดีอี มย็อง-บัก ที่มีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของคนในครอบครัวเป็นอย่างมากทำให้สัดส่วนความเชื่อถือนอกจากประชาชนมีแนวโน้มลดลง และเพิ่มสูงขึ้นเมื่อประธานาธิบดีคนใหม่นางสาวพัก กึน-ฮเย เข้ารับตำแหน่ง (ดูรูปที่ 3)

รูปที่ 2 คะแนน Corruption Perceptions index ของเกาหลีใต้ ปี พ.ศ. 2538 - 2558



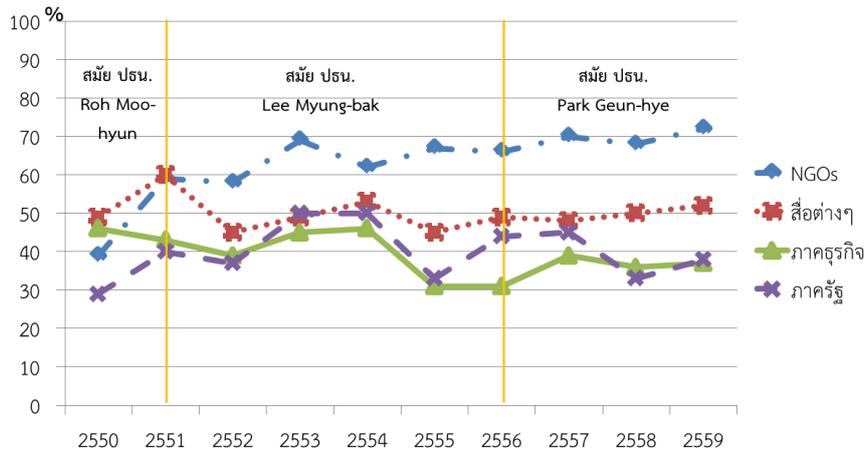
หมายเหตุ: (1) ตัวเลขในวงเล็บคือจำนวนประเทศที่ทำการสำรวจเพื่อจัดลำดับในแต่ละปี

(2) ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2555 เป็นต้นมา คะแนนเต็มเปลี่ยนจาก 10 เป็น 100 คะแนน ในที่นี้ผู้วิจัยปรับให้เป็นคะแนนเต็ม 10 ทั้งหมดเพื่อความสะดวกต่อการเปรียบเทียบ

ที่มา: Transparency International

¹⁷ <https://www.edelman.com>

รูปที่ 3 ความเชื่อมั่นของประชาชนจาก Edelman Trust Barometer ปี พ.ศ. 2550 - 2559



ที่มา: รวบรวมจาก Edelman Trust Barometer

บทที่ 2 ปัญหาและแนวทางการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซล

ปี พ.ศ. 2530 - 2549

กรุงโซลได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเมืองหลวงของเกาหลีใต้พร้อมกับการก่อตั้งประเทศหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 มีฐานะเป็นเมืองระดับมหานคร (Metropolitan) ที่เทียบเท่าได้กับ กทม. มีนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของเมือง และการบริหารจัดการเมืองเรียกว่า Seoul Metropolitan Government (SMG) เช่นเดียวกับ กทม. นายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งและมีวาระการทำงาน 4 ปี ซึ่งผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งนั้นสามารถเป็นผู้ที่มาจากพรรคการเมือง หรือเป็นผู้สมัครอิสระก็ได้ เมื่อมาเล่นการเมืองระดับท้องถิ่นแล้ว ผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งและอดีตนายกเทศมนตรีกรุงโซลหลายคนก็มักเข้าสู่การเมืองระดับชาติ โดยลงสมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการเมืองในระดับท้องถิ่นถือเป็นบันไดสู่การเมืองในระดับชาติ ด้วยเหตุนี้รูปแบบการคอร์รัปชันจึงสามารถเชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายระหว่างระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

2.1 ยุคนายกเทศมนตรีจากการแต่งตั้ง พ.ศ. 2530 - 2537

ในสมัยประธานาธิบดีโน แท-อู ซึ่งถือเป็นยุคทองของการคอร์รัปชัน มีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่กรุงโซลเพื่อช่วยเหลือในการโกงการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2530 ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 รัฐบาลได้พยายามแทรกแซงการทำหน้าที่ของนายโกะ คุณ (Goh Kun) ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลให้เป็นนายกเทศมนตรีกรุงโซล (ในช่วงที่นายกเทศมนตรียังมาจากระบบแต่งตั้ง) โดยให้นายโกะ คุณ ออกใบอนุญาตแก่บริษัทเอกชนที่มาพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่ โดยปราศจากการตรวจสอบอย่างเข้มงวดซึ่งถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เมื่อนายโกะ คุณ ปฏิเสธที่จะดำเนินการดังกล่าว จึงถูกกดดันให้ลาออกจากตำแหน่งในปี พ.ศ. 2533

การคอร์รัปชันจากรัฐบาลกลางที่เชื่อมโยงมายังหน่วยงานระดับกรุงโซลยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง กรุงโซลเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการคอร์รัปชันมากขึ้นเมื่อต้องบริหารงบประมาณในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ หากแต่ว่าการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์ทำให้การควบคุมมาตรฐานงานก่อสร้างมีความบกพร่องจนทำให้เกิดอุบัติเหตุเมื่อเปิดใช้งาน สมัยของประธานาธิบดีคิม ย็อง-ซัม มีเหตุการณ์สิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ถล่ม 2 เหตุการณ์ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากการทุจริตในการตรวจสอบ

และกำกับดูแลความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้างและอาคารจนทำให้มีผู้เสียชีวิตได้แก่ การถล่มของสะพาน Seongsu และ การถล่มห้างสรรพสินค้าซัมปุง (Sampoong)¹⁸

ในปี พ.ศ. 2537 เกิดการถล่มของสะพานซองซู (Seongsu)¹⁹ ซึ่งข้ามแม่น้ำฮันมีผู้เสียชีวิต 32 ราย โดยมีต้นเหตุมาจากการก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐาน การตรวจรับงานของรัฐที่หละหลวม หลังเหตุการณ์นี้ นายกรัฐมนตรีกรุงโซลในขณะนั้นลาออกจากตำแหน่งและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องถูกตัดสินจำคุก

การถล่มของห้างสรรพสินค้าซัมปุงซึ่งเป็นหนึ่งในห้างสรรพสินค้าหรูหราที่สุดในกรุงโซลในขณะนั้น เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 500 คน และบาดเจ็บกว่า 900 คน จากการตัดสินใจของศาลยุติธรรมพบว่า มีเจ้าหน้าที่กรุงโซล จำนวน 12 คนมีความผิดในการรับสินบนจากการต่อเติมและเปลี่ยนแปลงของแปลนให้ผิดแบบ และการก่อสร้างที่หละหลวม เหตุการณ์นี้นับเป็นการสูญเสียที่เลวร้ายที่สุดครั้งหนึ่งของเกาหลีใต้

แม้การอนุมัติก่อสร้างโครงการทั้งสองจะเกิดขึ้นก่อนการเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดีคิม ย็อง-ซัม แต่โคกนาฏกรรมทั้งสองครั้งถือเป็นบทเรียนที่สำคัญทำให้นายคิม ย็อง-ซัม เริ่มหันมาทบทวนบทบาทในระดับท้องถิ่นมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2538 จึงได้มีการนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีแทนการแต่งตั้งมาใช้เป็นครั้งแรก โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างกระบวนการการเป็นประชาธิปไตย และสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ

นายกรัฐมนตรีกรุงโซลจะอยู่ในตำแหน่งได้วาระละ 4 ปี และมีฐานะเทียบเท่ากับรัฐมนตรี (State Minister) ซึ่งสามารถออกนโยบายต่าง ๆ ได้ โดยกรุงโซลจะมีหน้าที่ดูแลด้านสาธารณสุข ภูมิภาค เช่น การคมนาคม ที่พัก ประปา กำจัดสิ่งปฏิกูล สุวีตติการ และด้านสาธารณสุขการ เช่น โรงพยาบาล สถานศึกษา ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สวนสาธารณะ

2.2 ยุคนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2538 - 2549

นายโช ซุน (Cho Soon) เป็นนายกรัฐมนตรีกรุงโซลคนแรกที่มาจากการเลือกตั้ง โดยอยู่ในตำแหน่งระหว่างปี พ.ศ. 2538 – 2540 (ร้อยเอกกฤษฏา อรุณวงศ์ ณ อยุธยา เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2535 – 2539) แต่การปราบปรามคอร์รัปชันของกรุงโซลอย่างจริงจังเริ่มในปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมาในสมัยของนายโกะ คุน ซึ่งได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2541 – 2545 (นายพิจิตต์ รัตตกุล เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ช่วงปี พ.ศ. 2539 – 2543)

¹⁸Michael Seth. 2016. Routledge Handbook of Modern Korean History. Routledge.

¹⁹The New York Times. October 22, 1994. 32 Reported Dead as Bridge Collapses in Seoul.

นายโกะ คุณ ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นหลังการถูกบีบให้ลาออกจากตำแหน่งในสมัยที่เป็นนายกเทศมนตรีสมัยแรก จึงได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีในปี พ.ศ. 2541 และได้รับคะแนนเสียงข้างมากเป็นเอกฉันท์ นายโกะ คุณ ประกาศต่อต้านการคอร์รัปชันอันเป็นนโยบายหลักในการทำงาน โดยแนวทางการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันของนายโกะ คุณ นั้นประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

- 1) มาตรการป้องกัน – ลดบทบาทการตัดสินใจในการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่ในเขตและแขวงลง โดยโอนย้ายงานออกใบอนุญาต อนุมัติโครงการ และตรวจรับงานมาบางส่วนกลาง และสลับสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ในเขตและแขวงเพื่อลดการสร้างอำนาจในพื้นที่
- 2) มาตรการลงโทษ – ลงโทษเจ้าหน้าที่โดยไม่มีข้อยกเว้นหากพบเหตุการณ์การทุจริตแม้เพียงเล็กน้อย หรือพบเป็นครั้งแรก
- 3) การยกระดับความโปร่งใสในการบริหาร – นำเอารูปแบบสารสนเทศเข้ามาใช้ในการเปิดเผยกระบวนการทำงานของรัฐ เรียกว่า Online Procedures Enhancement for Civil Application หรือ ระบบ OPEN เพื่อยกระดับความโปร่งใสในการบริหารจัดการ โดยประชาชนสามารถติดตามการดำเนินงานของรัฐได้ตลอดเวลาในรูปแบบของ Real-time
- 4) การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน – เปิดช่องทาง ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปราบปรามคอร์รัปชัน ทั้งในรูปแบบการมีคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน การสร้างช่องทาง การเข้าถึงและติดต่อสื่อสารระหว่างนายกเทศมนตรีกับประชาชน อาทิ สายด่วน อีเมลล์ รายการวิทยุ

เพียงครึ่งปีแรกที่นายโกะ คุณ ได้รับตำแหน่ง มีการตรวจสอบพบว่า มีเจ้าหน้าที่กรุงโซลในระดับปฏิบัติงานถึงระดับกลางถึง 437 รายที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริต โดยในจำนวนนี้ 261 รายพบหลักฐานว่าผิดจริง ส่วนที่เหลือยังไม่สามารถเอาผิดได้ นอกจากนี้จากการตรวจสอบพบว่ากว่าร้อยละ 70 ของการคอร์รัปชันเป็นเรื่องการรับสินบน²⁰

นโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของนายโกะ คุณ สร้างความน่าเชื่อถือให้ฝ่ายบริหารกรุงโซลมากขึ้น Gallup Korea สสำรวจความเห็นของประชาชนผู้มาติดต่อราชการในด้านการสมัครและขอรับใบอนุญาตด้านการบริการสาธารณะในปี พ.ศ. 2542 จำนวน 8,789 คน พบว่า ประชาชนร้อยละ 55 เชื่อว่าการคอร์รัปชันมีแนวโน้มลดลงไปมากเมื่อเปรียบเทียบกับ 10 ปีก่อน ส่วนการเปิดใช้ระบบ OPEN ทำให้กรุงโซลได้รับคัดเลือกให้นำเสนอระบบดังกล่าวในการประชุม International Anti-Corruption Conference (IACC)

²⁰Seoul Solution. 23 December 2016. e-Government of Seoul opens a new chapter of transparency, efficiency and public participation.

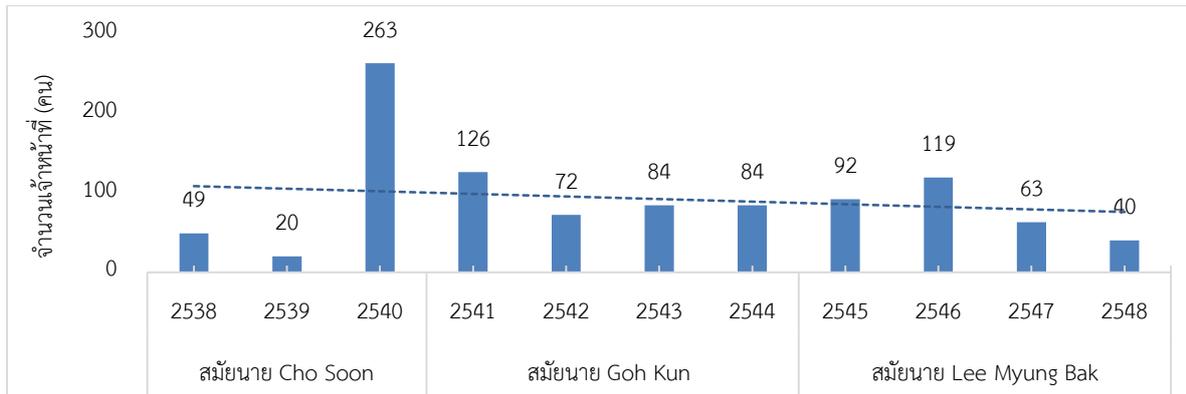
ครั้งที่ 9 ในปี พ.ศ. 2542 และเป็นเมืองต้นแบบในด้านการปราบปรามคอร์รัปชันจาก United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

อย่างไรก็ดี การคอร์รัปชันฝังลึกในโครงสร้างการบริหารของกรุงโซลมานาน จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะกำจัดให้หมดภายในเวลาไม่กี่ปี ในช่วงปี พ.ศ. 2542 มีการเปิดโปงว่าผู้อำนวยการฝ่ายปกครอง (Chief of the Administrative Bureau) เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรุงโซลรับสินบนในสมัยที่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยนายอำเภอ มูลค่า 10 ล้านบาท (2.9 แสนบาท) ในกรณีการออกใบอนุญาตการพัฒนาที่ดินในปี พ.ศ. 2540 ผลจากการสอบสวนยังพบเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรุงโซลอีก 4 คนพัวพันกับคดีทุจริตดังกล่าว ได้แก่ ผู้อำนวยการด้านการวางแผนและนโยบาย ผู้อำนวยการฝ่ายเศรษฐกิจ ผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร และผู้อำนวยการฝ่ายสวนสาธารณะ และภูมิทัศน์

ความสำเร็จในการแก้ปัญหาการคอร์รัปชันของนายโกะ คุณ ทำให้กรุงโซลได้รับการคัดเลือกให้เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมนานาชาติว่าด้วยการปราบปรามคอร์รัปชันครั้งที่ 11 (11th IACC) ในปี พ.ศ. 2546 ในสมัยที่นายอี มย็อง-บัก เป็นนายกเทศมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2549 ซึ่งใกล้เคียงกับช่วงที่นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี พ.ศ. 2543 - 2547

นายอี มย็อง-บัก ยังคงสานต่อนโยบายปราบปรามคอร์รัปชัน 4 ประการของนายโกะ คุณ การดำเนินการที่ต่อเนื่อง ทำให้จำนวนการทุจริตและภาพลักษณ์ของการบริหารกรุงโซลโดยเฉลี่ยดีขึ้นต่อเนื่อง นับจากการมีนายกเทศมนตรีจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึง พ.ศ. 2548 เห็นได้จากแนวโน้มจำนวนคดีทุจริตที่น้อยลงตามที่แสดงในรูปที่ 4 และคะแนนในการประเมินดัชนีต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Index: ACI) ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามที่แสดงในตารางที่ 2 โดยปรับเพิ่มจาก 64.0 ในปีพ.ศ. 2542 เพิ่มเป็น 84.9 ในปี พ.ศ. 2549

รูปที่ 4 จำนวนเจ้าหน้าที่กรุงโซลที่ทุจริต ปี พ.ศ. 2538 – 2548



ที่มา: Seoul Solution. 2016.

ตารางที่ 2 ดัชนีการต่อต้านคอร์รัปชันของกรุงโซล ระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2549

ปี	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549
คะแนน (เต็ม 100)	64.0	68.3	70.4	71.5	77.1	82.9	-	84.9

ที่มา: Korea Independent Commission against Corruption. 2007. The Integrity Assessment Report. อ้างจาก Seongcheol Kim, Hyun Jeong Kim, Heejin Lee. 2009. pp. 42 – 50.

ความสำเร็จดังกล่าวของกรุงโซลส่วนหนึ่งเป็นเพราะความต่อเนื่องของนโยบายต่อต้านทุจริต แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะนโยบายหลัก 4 ประการของนายโกะ คุน มีความชัดเจนและเสมือนเป็นการปฏิรูประบบการทำงานของกรุงโซลให้มีความโปร่งใสอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ทำให้กลายเป็นเมืองต้นแบบของโลกในการดำเนินนโยบายปราบปรามการคอร์รัปชันที่ประสบผลสำเร็จ

บทที่ 3 นโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน 4 ประการของกรุงโซล

ในบทก่อนหน้า คณะผู้วิจัยกล่าวถึงนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันในการบริหารกรุงโซลของนายโกะ คุณ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงโซลสมัยที่สอง มาตรการดังกล่าวมีความชัดเจนและผ่านการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องแม้ นายโกะ คุณ จะหมดวาระลงแล้ว ทำให้การบริหารกรุงโซลโปร่งใสมากขึ้น ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงมาตรการทั้ง 4 มาตรการในรายละเอียด

3.1 มาตรการป้องกัน

ระบบบริหารราชการท้องถิ่นของเกาหลีใต้ในอดีตจะให้อำนาจการออกใบอนุญาต การอนุมัติโครงการ และการตรวจรับงานอยู่ภายใต้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งมักอยู่ในพื้นที่นั้นเป็นเวลานาน เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจึงมักมีการสร้างฐานอำนาจในพื้นที่ ในอีกด้านหนึ่ง บทบัญญัติและข้อกำหนดในการให้อุญาติที่ไม่ชัดเจนและกระบวนการดำเนินงานที่มีหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความสับสนแก่ประชาชน ผู้มาใช้บริการและการอนุมัติล่าช้า สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเรียกรับและเสนอสินบนซึ่งเป็นเสมือนบัตรผ่านให้การดำเนินงานติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐสะดวกและรวดเร็ว

จะเห็นได้ว่าสาเหตุสำคัญของการคอร์รัปชันมาจากปัญหาใหญ่สองประการ คือ (1) กฎระเบียบที่ไม่ชัดเจนและให้อำนาจเกินขอบเขต และ (2) อำนาจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ขาดการตรวจสอบ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาทุจริตในกรุงโซล จึงได้เสนอกระบวนการแก้ปัญหาทั้งสองข้อดังต่อไปนี้

การทบทวนความเหมาะสมของกฎระเบียบ

ในปี พ.ศ. 2541 หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เกาหลีใต้มีนโยบายปฏิรูปกฎระเบียบระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อมุ่งหวังกระตุ้นให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจสะดวกขึ้นและเกิดความโปร่งใสในการทำงาน²¹ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารจัดการ (Regulation Reform Committee: RRC) ขึ้น RRC ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานจากรัฐ เอกชน ภาคการศึกษา และผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ในเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2544 มีการทบทวนกฎหมายและระเบียบของกรุงโซลทั้งหมด 1,114 ชุด (ชุด หรือ package ในที่นี้ ครอบคลุมกฎระเบียบหลายระดับ) โดยในจำนวนนี้มี 462 ชุดถูกยกเลิก 372 ชุดได้รับการถูกปรับปรุง

²¹ APEC Economic Committee. November 2009. 2009 APEC Economic Policy Report. pp 91-94.

เพียง 280 ชุดเท่านั้นที่คณะกรรมการเห็นว่าเนื้อหายังเหมาะสมแก่บริบทการบริหารงานในขณะนั้น จึงไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใด ๆ²²

การปฏิรูปดังกล่าวทำให้เกาหลีใต้ได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีระบบราชการเอื้อต่อการประกอบธุรกิจ โดยได้รับจัดอันดับในดัชนี Ease of Doing Business ของธนาคารโลกให้อยู่ในลำดับที่ดีขึ้นมาโดยตลอด โดยปรับจากลำดับที่ 27 ในปี พ.ศ. 2549 เป็นลำดับที่ 4 ในปี พ.ศ. 2559 แม้การจัดอันดับของธนาคารโลกเป็นการจัดอันดับทั้งประเทศ แต่การจัดอันดับดังกล่าวมีกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้ประกอบการในกรุงโซล²³ การจัดอันดับดังกล่าวจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของกรุงโซลโดยตรง เหตุผลของวิธีการศึกษาดังกล่าวมาจากการที่กรุงโซลถือเป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศคิดเป็นร้อยละ 21 ของประเทศ

การลดอำนาจของเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่และการสลับสับเปลี่ยนพื้นที่

การปฏิรูปในสมัยนายโทะคุน เป็นนายกเทศมนตรีสมัยที่สองนั้น ได้มีการกระจายอำนาจแก่หน่วยงานระดับเขตและแขวงในด้านการออกใบอนุญาตและรับรองเอกสารราชการต่าง ๆ หากแต่ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแสวงหาผลประโยชน์กันอย่างแพร่หลาย เมื่อนายโทะคุน เข้ามาบริหารกรุงโซลสมัยที่สอง จึงได้เสนอนโยบายโอนหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับเขตและแขวงในการอนุมัติเอกสารราชการ อาทิงานก่อสร้างและงานภาษีให้หน่วยงานกลางของกรุงโซลดูแล ส่วนเจ้าหน้าที่เขตและแขวงจะมีหน้าที่เพียงรวบรวมข้อมูลและเอกสารการขอรับบริการจากประชาชนและส่งให้แก่หน่วยงานส่วนกลาง

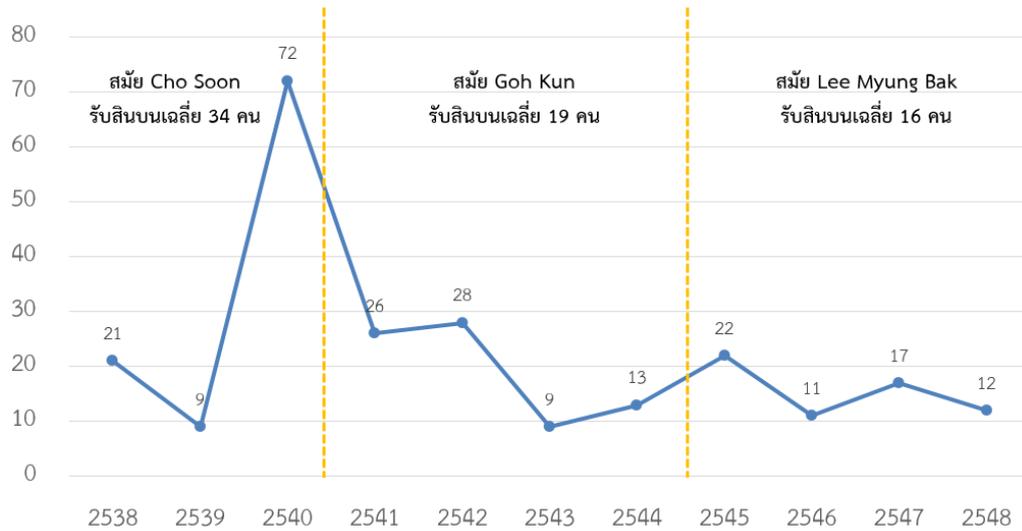
นอกจากการลดอำนาจหน้าที่แล้ว นายโทะคุน ยังออกนโยบายให้เจ้าหน้าที่สับเปลี่ยนและหมุนเวียนพื้นที่ความรับผิดชอบเพื่อลดโอกาสการสร้างความสัมพันธ์และสร้างอิทธิพลแสวงหาประโยชน์ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่กรุงโซลสับเปลี่ยนพื้นที่ทั้งสิ้น 4,000 รายจาก 25 เขตพื้นที่ ถือเป็นการสับเปลี่ยนตำแหน่งครั้งใหญ่ที่สุดของกรุงโซล หลังการออกมาตราการลดอำนาจและสับเปลี่ยนหมุนเวียนพื้นที่รับผิดชอบ สถิติชี้ว่าการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่กรุงโซลมีแนวโน้มลดลงในช่วงเวลา พ.ศ. 2538 – 2548 (ดูรูปที่ 5)

²² Seoul Metropolitan Government. (n.d.) Emphasizing Performance in Management and Administration. United Nations Public Administration Network.

²³ World Bank. 2017. Ease of Doing Business 2017: Republic of Korea. <http://www.doingbusiness.org>

รูปที่ 5 จำนวนเจ้าหน้าที่กรุงโซลที่มีการรับสินบน ระหว่างปี พ.ศ. 2538 – 2548

หน่วย: คน



ที่มา: Seoul Solution

3.2 มาตรการปราบปราม

ในด้านของการปราบปรามทุจริตนายโกะ คุน มีมาตรการ 2 เรื่องที่ดำเนินการควบคู่กัน มาตรการแรก การเพิ่มโอกาสของเจ้าหน้าที่ในการถูกดำเนินคดี โดยเปิดช่องทางให้ประชาชนแจ้งเบาะแสทุจริตไปให้นายกเทศมนตรีโดยตรงผ่านไปรษณียบัตร กรุงโซลถือเป็นเมืองแรกที่เปิดให้ประชาชนร้องเรียนทุจริตผ่านช่องทางนี้ในปี พ.ศ. 2542 ในยุคที่การสื่อสารทางโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตยังมีต้นทุนสูงและไม่แพร่หลายไปรษณียบัตรดังกล่าวเรียกว่า Corruption Report Card ซึ่งเปิดให้แจ้งเบาะแสทุจริตในการให้บริการของกรุงโซลใน 5 สาขา ได้แก่ งานสุขาภิบาล การบริการที่พักออาศัย การจัดเก็บภาษี การก่อสร้าง และการป้องกันอัคคีภัย ข้อมูลเบาะแสทั้งหมดจะถูกรวบรวมส่งตรงไปยังนายกเทศมนตรีทุกเดือน

ในช่วงปี พ.ศ. 2542 - 2543 ฝ่ายบริหารกรุงโซลแจก Corruption Report Card ให้ประชาชน 6.68 แสนใบ แต่ได้รับกลับมาเพียง 753 ใบซึ่งจำนวนครึ่งหนึ่งมีเนื้อหาแจ้งเบาะแสทุจริต ข้อมูลจากบัตรสนเท่ห์นำไปสู่การขยายผลสืบสวนและดำเนินคดีทุจริตเจ้าหน้าที่กรุงโซล 143 ราย และนำไปสู่การยึดทรัพย์รวม 9.57 ล้านบาท (2.78 แสนบาท) ในภายหลังได้มีการสร้างแรงจูงใจโดยการให้เงินรางวัลแก่ประชาชนที่แจ้งเบาะแส (ไม่ทราบมูลค่าเงินรางวัล)²⁴

²⁴ Seoul Metropolitan Government. (n.d.) Clear and Transparent Governance. United Nations Public Administration Network.

มาตรการที่สอง การออกบทลงโทษทันทีอย่างเฉียบขาด โดยใช้นโยบาย “ถ้าจับได้ ไล่ออกทันที” (One strike you are out) ในช่วงสมัยของนายโกะ คุณ จนถึงสมัยนายโกะ คุณ มีการบังคับใช้มาตรการนี้กับเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส ต่อมาได้ขยายให้ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับในปี พ.ศ. 2551 สมัยนายโอ แช ฮุน (Oh Se-Hoon) (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีโซล ปี พ.ศ. 2549-2554) ข้อบังคับดังกล่าวเข้มงวดมากขึ้นเมื่อมีการกำหนดโทษไล่ออกสำหรับเจ้าหน้าที่กรุงโซลที่รับเงินหรือสิ่งของตอบแทนจากเอกชนมูลค่าเกินกว่า 3 หมื่นวอน (ประมาณ 915 บาท) และโทษอาญาสำหรับการรับเงินมากกว่า 1 ล้านบาท (30,000 บาท) และการใช้อิทธิพลเรียกรับสินบน²⁵ ส่วนของเอกชนที่มีส่วนรู้เห็นกับการทุจริตจะถูกขึ้นบัญชีดำห้ามเข้าประมูลโครงการต่าง ๆ ในกรุงโซลเป็นเวลา 2 ปี ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2552 – 2554 มีเจ้าหน้าที่กรุงโซลถูกไล่ออกจำนวน 60 คน²⁶

3.3 การยกระดับความโปร่งใสในการบริหาร

ฝ่ายบริหารกรุงโซลได้นำเครื่องมืออย่างน้อย 2 ชนิดมาใช้สร้างความโปร่งใสในการบริหารเมือง ได้แก่ การจัดทำดัชนีประเมินความโปร่งใสของหน่วยงาน และการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศชื่อว่า OPEN มาใช้

การจัดทำดัชนีประเมินความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารเมือง

กรุงโซลได้รับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบริหารจัดการเมืองเกือบทุกปีเพื่อชี้วัดว่าการดำเนินงานของฝ่ายบริหารเมืองมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสมากขึ้นหรือไม่ และเพียงใด ดัชนีที่ประเมินกรุงโซลมีทั้งดัชนีที่จัดทำโดยหน่วยงานระดับสากล และดัชนีที่กรุงโซลจ้างผู้เชี่ยวชาญจัดทำเอง ดังนี้

การประเมินโดยหน่วยงานระดับสากล

สำหรับดัชนีที่จัดทำโดยหน่วยงานระดับสากล ในรายงานฉบับนี้คณะผู้วิจัยเลือกดัชนีของบริษัทที่ปรึกษาทางธุรกิจ ได้แก่ Economist Intelligent Unit (EIU) และ A.T. Kearney จัดทำดัชนีเพื่อประเมินศักยภาพเมืองใหญ่ต่าง ๆ ทั่วโลกอยู่เกือบทุกปี ได้แก่ Global Liveability Ranking 2012, City Competitiveness 2013, City Competitiveness 2013, Global City Outlook 2016 ดัชนีเหล่านี้จัดอันดับให้กรุงโซลเป็นมหานครชั้นนำของโลกตามที่แสดง (ตารางที่ 3)

ดัชนีข้างต้นนี้ประกอบด้วยดัชนีย่อยอีกอย่างน้อย 4 ด้าน โดยเรื่องคุณภาพของประสิทธิภาพขององค์การบริหารท้องถิ่น และระดับการทุจริตเป็นมิติหนึ่งที่ดัชนีเหล่านี้ให้ความสำคัญ ยกตัวอย่างดัชนี 2025

²⁵The Korea Times. 2016. Seoul City Toughens Measures Against Corrupt Officials

²⁶The Korea Times. 2016. 65 Seoul city employees fired for corruption since 2009.

City Competitiveness Index ของ EIU มีการประเมิน “คุณภาพของสถาบันการเมือง” (Institutional Character) ซึ่งหมายถึงศักยภาพขององค์กรบริหารเมืองในการเก็บภาษี วางแผนการบริหารงาน การออกกฎระเบียบและการบังคับใช้กฎหมาย และการที่ประชาชนสามารถตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่นได้ EIU ให้นำหนักกับดัชนีย่อยนี้ร้อยละ 15 ส่วนดัชนี Global City Outlook 2016 ของ A.T. Kearney ประเมินศักยภาพในการพัฒนาของเมืองต่าง ๆ โดยให้นำหนักร้อยละ 25 ของคะแนนทั้งหมดกับเรื่อง “คุณภาพของหน่วยงานบริหารเมือง” (Governance) ซึ่งหมายถึง ความโปร่งใสในการบริหารงาน คุณภาพของระบบราชการ และความสะดวกในการขออนุญาตต่าง ๆ เพื่อประกอบธุรกิจ

ตารางที่ 3 กรุงโซลและ กทม. ในการจัดอันดับของ EIU และ A.T. Kearney

ชื่อการจัดอันดับ	หน่วยงานจัดทำ	ด้านที่ประเมิน	กรุงโซล	กทม.	เมืองที่จัดอันดับทั้งหมด
Global Liveability Ranking 2012	EIU	เมืองที่ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดี*	20	49	70
2025 City Competitiveness Index	EIU	เมืองที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง**	15	62	120
Global City Index 2016	A.T. Kearney	เมืองที่เจริญก้าวหน้ามาก***	11	41	125
Global City Outlook 2016	A.T. Kearney	เมืองที่มีโอกาสในการพัฒนาอย่างรวดเร็ว***	32	89	125

หมายเหตุ: *คุณภาพชีวิตประเมินจาก 5 ด้าน ได้แก่ เสถียรภาพทางการเมือง (Stability) คุณภาพบริการสาธารณสุข (Healthcare) เสรีภาพ การทุจริต และสภาพอากาศ (Culture and Environment) คุณภาพการศึกษา (Education) และ การคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) (EIU. August 2012.)

** “ขีดความสามารถในการแข่งขันของเมือง” ประเมินใน 8 มิติ ได้แก่ ความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ (Economic Strength) คุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน (Physical Capital) ความก้าวหน้าของภาคการเงิน (Financial Maturity) คุณภาพของสถาบันการเมือง (Institutional Character) เสรีภาพประชาชนและความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Social And Cultural Character) คุณภาพประชากร (Human Capital) การป้องกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Environment And Natural Hazards) และความน่าดึงดูดใจให้คนมาลงทุน ศึกษา และท่องเที่ยว (Global Appeal) (EIU. 2013)

*** “ระดับการพัฒนาของเมือง” ประเมินจาก 5 มิติ ได้แก่ ความก้าวหน้าทางธุรกิจและเศรษฐกิจ (Business Activity) ความพร้อมของสถานศึกษา (Human Capital) การเข้าถึงสื่อและเสรีภาพประชาชน (Information Exchange) ความพร้อมของสถานที่เยี่ยมชมศิลปะและการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมและกีฬา (Cultural Experience) และระดับการมีส่วนร่วมในการเมืองโลก (Political Engagement) ส่วน “โอกาสในการพัฒนาของเมือง” ประเมินจาก 4 มิติ ได้แก่ คุณภาพชีวิตประชาชน (Personal well-being) เศรษฐกิจ (Economics) นวัตกรรม (Innovation) และคุณภาพของหน่วยงานบริหารเมือง (Governance) (A.T. Kearney. 2017.)

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (2560)

การประเมินตนเองของกรุงโซล

นอกจากได้รับการจัดอันดับจากต่างประเทศแล้ว กรุงโซลได้มีการจัดทำดัชนีต่าง ๆ ขึ้นมาเองเพื่อวัดระดับการคอร์รัปชันและความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของกรุงโซล ดังนี้

▪ ดัชนีการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Index: ACI)

กรุงโซลจัดทำดัชนี ACI ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2542 บริษัทที่ปรึกษาและจัดทำผลสำรวจ Gallup Korea เป็นผู้ดำเนินการสำรวจ ในช่วงแรกมีการประเมินในสองส่วน ได้แก่ (1) วัดระดับความโปร่งใสผ่านการใช้โทรศัพท์สอบถามความพึงพอใจจากประชาชนผู้มาขอรับบริการจากกรุงโซลในปีที่ผ่านมา โดยให้น้ำหนักในส่วนนี้ 58.8 คะแนนจาก 100 คะแนน และ (2) วัดระดับการทุจริตในองค์กรโดยส่งแบบสอบถามให้เจ้าหน้าที่ของกรุงโซล ผู้จัดทำดัชนีให้น้ำหนักหัวข้อนี้ 41.2 คะแนน

แต่มีหลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่าการวัดระดับการทุจริตโดยให้เจ้าหน้าที่กรุงโซลเป็นผู้ตอบแบบสอบถามไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะประเมินการทุจริตต่ำกว่าความเป็นจริง ผู้จัดทำดัชนีจึงยกเลิกการประเมินด้านนี้ไป เหลือไว้แต่การสอบถามถึงความพึงพอใจของประชาชน²⁷ การจัดทำดัชนี ACI ในเวลาต่อมาดำเนินการโดยหน่วยวิจัยเชิงนโยบายของกรุงโซล Seoul Institute (ชื่อเดิมคือ Seoul Development Institute) โดยมีการปรับปรุงประเด็นที่ประเมินตามที่แสดงในตารางที่ 4

ดัชนี ACI จะแสดงผลการประเมินเป็นรายเขตและรายแขวง และมักถูกสื่อมวลชนนำเสนอเป็นข่าวอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้หากเขตใดหรือแขวงใดได้รับคะแนนน้อยถือว่าเป็นเรื่องน่าอับอายเป็นอย่างยิ่ง หน่วยงานภายใต้กรุงโซลจึงเร่งสร้างระดับคะแนนที่สูงภายในหน่วยงาน โดยบังคับใช้มาตรการป้องกันและมาตรการลงโทษการทุจริตภายในองค์กรอย่างเคร่งครัด ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารของกรุงโซลได้สร้างแรงจูงแก่หน่วยงานได้สังกัดเสริมเข้าไปให้เกิดการปรับปรุงองค์กร อาทิ ให้รางวัล “ความพยายามต่อต้านทุจริต” (Anti-Corruption Effort Award) จึงถือได้ว่า ACI เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยสร้างความตระหนักในการต่อต้านการทุจริตแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่กรุงโซล

²⁷ OECD. 2004. Review on Assessing Effectiveness of Integrity and Anti-Corruption Measures in the Public Service: The Korean Experience. Paper presented to 29th Session of Public Government Committee 15 – 16 April, 2004, Paris.

ตารางที่ 4 แบบสอบถามดัชนีการต่อต้านการคอร์รัปชัน

ด้านที่ประเมิน		ดัชนีย่อย	รายละเอียดดัชนี
ความพึงพอใจต่อการให้บริการ	ระบบการบริหารจัดการ	กระบวนการบริหารจัดการ	ความถี่ของสินบนที่ให้อีกในปีที่ผ่านมา
			ความเป็นธรรมในการให้บริการ
		การเข้าถึงข้อมูล	การเปิดเผยข้อมูลในระดับที่เหมาะสม
		กฎระเบียบ	การร้องขอเอกสารที่ไม่จำเป็น
	การควบคุมการบริหารจัดการ	การคัดค้าน	การมีช่องทางในการคัดค้านในการให้บริการ
		การตรวจสอบจากภายนอก	ช่องทางการรายงานการทุจริต
	สภาพสังคมและวัฒนธรรม	การรับสินบน	การร้องขอสินบนตั้งแต่การติดต่อขอรับบริการ
วัฒนธรรมองค์กร		ระดับการทุจริตในองค์กร	
แรงกดดันต่อการทุจริต		สภาพแวดล้อมการทุจริตในองค์กร	
ระดับการทุจริต		ความถี่ของการทุจริต	ความถี่ของสินบนที่ให้อีกในปีที่ผ่านมา
		ขนาดของการทุจริต	ค่าเฉลี่ยสินบนที่ให้อีกต่อปี
		การลด/เพิ่มของระดับการทุจริต	ประเมินผลการทุจริตในปีนี้เทียบกับปีก่อนหน้า

ที่มา: Seoul Metropolitan Government. 2001.

▪ ดัชนีความพึงพอใจของประชาชน

กรุงโซลเริ่มสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานใต้สังกัดมาตั้งแต่ในสมัยของนายโกะ คุณ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ให้บริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันได้มอบหมายให้ Seoul Institute จัดทำการสำรวจ “การให้บริการของกรุงโซล” (Seoul Service Evaluation: SSE) โดยมีกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม 2 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชนผู้ใช้บริการของกรุงโซล และผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ และประเมินบริการสาธารณะอย่างน้อย 6 สาขา ได้แก่ การสื่อสารและแจ้งข้อมูลของกรุงโซลต่อประชาชน การบริการสุขภาพ การประปา รถบริการสาธารณะในเมือง รถไฟใต้ดิน และความสะอาดบนถนน ตารางที่ 5 แสดงประเด็นที่มีการสำรวจ

อย่างไรก็ดี สาธารณชนอาจมีคำถามถึงความน่าเชื่อถือของผลการสำรวจดังกล่าว เนื่องจากจัดทำโดยหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กรุงโซล เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและให้ผลการสำรวจตรงตามหลักทางวิชาการมากที่สุด จึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการจัดทำการสำรวจ คณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และนักจิตวิทยาอุตสาหกรรม

ตารางที่ 5 องค์ประกอบการประเมินของดัชนีประสิทธิภาพในการให้บริการ

ผู้ตอบแบบสอบถาม	มิติที่ประเมิน	ประเด็นที่ประเมิน
ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ	ความเป็นผู้นำ	แผนและกลยุทธ์ของผู้นำ
	ทรัพยากร	ทรัพยากรมนุษย์ แหล่งความรู้ เครื่องมืออุปกรณ์ และงบประมาณ
	ความสัมพันธ์	ความสัมพันธ์กับประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เป็นหุ้นส่วน ความสัมพันธ์กับชุมชน
	กระบวนการ	กระบวนการบริหาร กระบวนการพัฒนา
ประชาชนผู้ใช้บริการ	คุณภาพการดำเนินการ	ความรวดเร็ว ความน่าเชื่อถือ ความเป็นมิตร
	คุณภาพของผลลัพธ์	ความพึงพอใจ ความชอบ
	คุณภาพการให้บริการ	ความสุภาพอ่อนโยน ความสะอาดสบาย จิตบริการ
	คุณภาพของสังคม	การคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัย

ที่มา: Tobin Im and Seung Jong Lee. 2012. PP 419 - 430

การจัดทำระบบ OPEN

ในทศวรรษที่ 90 เทคโนโลยีสารสนเทศเริ่มเข้ามามีบทบาทในสังคมโลกและเกาหลีใต้
สิ้นปี พ.ศ. 2543 ประชากรเกาหลีใต้ร้อยละ 45 ใช้อินเทอร์เน็ต ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกร้อยละ 7
ส่วนประเทศไทยนั้น มีประชากรร้อยละ 4 เท่านั้นที่ใช้อินเทอร์เน็ต²⁸ ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี
สารสนเทศทำให้ประชากรติดต่อสื่อสารได้สะดวกมากขึ้น นายโกะ คุน จึงมีนโยบายบริหารกรุงโซลด้วยระบบ
รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการทำงานของกรุงโซลและ
ขอรับบริการผ่านเว็บไซต์ทางการ เรียกว่าระบบ “OPEN” ระบบ OPEN นี้เปิดให้ประชาชนยื่นขอใบอนุญาต
ขึ้นทะเบียน และขอรับบริการอื่น ๆ แบบออนไลน์ในบริการ 5 ด้าน ได้แก่ การสุขภาพ การบริหารที่ปัก

²⁸ ข้อมูลจาก International Telecommunication Union

อาศัย การจ่ายภาษี งานขออนุญาตก่อสร้าง และการป้องกันอัคคีภัย ระบบดังกล่าวใช้งบประมาณ 300 ล้านบาทต่อปี

ระบบ OPEN ช่วยประชาชนไม่เสียเวลาเดินทางมายังสำนักงานเขต หรือศาลาว่าการกรุงโซล และไม่ต้องเสียค่าโทรศัพท์ติดตามสถานะและความคืบหน้า เนื่องจากติดตามระบบออนไลน์ได้ตลอดเวลาและสามารถตรวจสอบย้อนกลับหากเกิดปัญหาระหว่างการดำเนินการ นอกจากนี้ยังลดช่องทางการเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่ เนื่องจากลดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง

ในช่วงแรกการพัฒนา ระบบ OPEN ประสบปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาที่มาจากเจ้าหน้าที่กรุงโซลที่สำคัญ 2 เรื่องสำคัญ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่กรุงโซลไม่ร่วมมือเนื่องจากเกรงว่าการนำเอาระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้จะเป็นการลดอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เคยมี และยังเป็น การเพิ่มปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ในการนำข้อมูลเข้าระบบ และ(2) เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระบบสารสนเทศ

หลังจากเปิดใช้ระบบเป็นครั้งแรกได้ไม่นาน พบว่า ประชาชนในกรุงโซลร้อยละ 72 - 86 พึงพอใจกับการให้บริการของรัฐผ่านระบบดังกล่าว ทำให้ในปี พ.ศ. 2543 กระทรวงการคลัง (Ministry of Planning and Budget) และกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Government Administration and Home Affairs) ของเกาหลีได้นำเอาระบบ OPEN เป็นต้นแบบพัฒนาระบบเบิกจ่ายงบประมาณแก่รัฐบาลท้องถิ่น

แม้ นายโกะ คุน จะหมดวาระในปี พ.ศ. 2545 นายอี มย็อง-บัก ซึ่งขึ้นเป็นนายกเทศมนตรีคนต่อมา ยังคงสานต่อระบบ OPEN แต่สนับสนุนงบประมาณน้อยลงกว่าครั้งหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่ากระบวนการแจ้งคำร้อง พิจารณานุมัติหรืออนุญาตทางราชการเริ่มเป็นงานที่มีลักษณะที่ต้องทำซ้ำ ๆ จึงน่าจะพึงพางบประมาณน้อยลง แต่ก็กลับไปพัฒนาระบบ e-Seoul²⁹ ซึ่งมีการทำงานที่ใกล้เคียงกับระบบ OPEN

ในปัจจุบันแนวคิด E-Government ได้พัฒนาเปลี่ยนไปเป็นแนวคิด Open Government ในสมัยนาย Park Won Soon (ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 2554 ถึงปัจจุบัน) กล่าวคือ นอกจากประชาชนจะมาขอรับบริการจากรัฐแล้ว ประชาชนจะต้องมีสิทธิ์รับรู้และรับทราบข้อมูลต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารกรุงโซลมากขึ้น จึงมีการจัดทำระบบ “Seoul Open Data Plaza” ซึ่งเป็นระบบที่ประชาชนสามารถสืบค้น ตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของกรุงโซลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การดูแลผ่านระบบออนไลน์

²⁹ Aroon Manoharan. 2015. E-Government and Websites: A Public Solutions Handbook. New York: Routledge

3.4 การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อต่อต้านทุจริต

ฝ่ายบริหารกรุงโซลได้ร่วมมือกับประชาชนและเอกชนตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน (Citizen Ombudsmen) คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการหลายคณะ เช่น คณะข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact Ombudsman) เพื่อตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง³⁰ คณะสิทธิผู้ป่วย (Patients' Rights Ombudsman) คณะแรงงาน (Honorary Citizenship Labor Ombudsman) คณะอนุกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินนี้จะเป็นการกระบอกเสียงให้แก่ประชาชน อนุกรรมการส่วนใหญ่มาจากองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและสภาหรือสมาคมวิชาชีพ คณะอนุฯ แต่ละคณะจะมีจำนวนกรรมการสูงสุดไม่เท่ากัน คณะข้อตกลงคุณธรรมมีกรรมการ 5 คน คณะสิทธิผู้ป่วยมี 15 – 20 คน³¹ อนุกรรมการทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี³²

คณะอนุกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินชุดที่ดูแลข้อตกลงคุณธรรมของกรุงโซลมักถูกยกเป็นตัวอย่างที่ดีในการดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรมในหลายประเทศ ระบบข้อตกลงคุณธรรมซึ่งริเริ่มโดยองค์กรความโปร่งใสสากล เป็นการทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานรัฐที่จัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนผู้ประมูลงานของรัฐว่าจะไม่มีการรับสินบนหรือสิ่งใด ๆ อันเป็นการเอื้อประโยชน์เพื่อให้ได้งานของรัฐ วิธีการตรวจสอบคือ คณะอนุกรรมการฯ จะเรียกดูข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างอย่างละเอียดและจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ หากเป็นโครงการก่อสร้างที่มีมูลค่ามากกว่า 5 พันล้านวอน หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่ามากกว่า 2 ร้อยล้านวอน³³ บริษัทเอกชนที่ทำข้อตกลงจะถูกขึ้นบัญชีดำ

นายโกะ คุณ ได้รับโครงการข้อตกลงคุณธรรมมาใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างของกรุงโซลใน พ.ศ. 2543 ซึ่งพร้อมกับที่ประธานาธิบดีคิม แด-จุง นำโครงการนี้มาใช้กับโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐส่วนกลาง นอกจากภาคเอกชนหรือตัวแทนวิชาชีพแล้ว ยังมีตัวแทนจากภาคประชาสังคมเข้าร่วมตรวจสอบโครงการ เช่น People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) ซึ่งมี นาย Park Won-Soon เป็นเลขาธิการ ต่อมานาย Park Won-Soon นายกเทศมนตรีกรุงโซลคนปัจจุบันซึ่งดำรงตำแหน่งมาแล้วสองสมัยตั้งแต่ พ.ศ. 2554 ถึงปัจจุบัน

³⁰ OECD. April 2007. Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z. p.120.

³¹ Seoul Metropolitan Government Framework Ordinance on Health Care of Citizens.

³² Dennis A. Rondinelli, and G. Shabbir Cheema. 2003. Reinventing Government for the Twenty-first Century: State Capacity in a Globalizing Society. PP: 115 และ Hong-Bin Kang. 2000. Cleaning Up Seoul's City Government: A Systematic Approach.

³³ Dennis A. Rondinelli, and G. Shabbir Cheema. 2003. (อ้างแล้ว) และ The Integrity Pact ดูข้อมูลที่เว็บไซต์ของ People's Solidarity for Participatory Democracy: <http://www.peoplepower21.org/English/37970>

จากนโยบายทั้ง 4 ประการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้กรุงโซลประสบความสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายจะไม่ประสบความสำเร็จหากปราศจากปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การมีผู้นำที่เข้มแข็งและให้ความสำคัญในการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง (2) แรงกดดันจากภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และ (3) เครื่องมือที่พร้อมในทันทีหมายถึงเทคโนโลยีสารสนเทศที่ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐและเป็นเครื่องมือสื่อสารแบบสองทางระหว่างภาครัฐและประชาชน

บทที่ 4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นเมืองที่มีความสำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย ในด้านการเมืองและสังคม กทม. เป็นเมืองหลวงและจัดเป็นเมืองในระดับมหานครขนาดใหญ่ในอันดับที่ 45 ของโลกในเรื่องประชากร ซึ่งได้รับการประเมินว่ามีอยู่ถึง 8 ล้านคนเป็นอย่างน้อย แบ่งเป็นประชากรตามข้อมูลทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 5.6 ล้านคน³⁴ และเชื่อว่ามีประชากรแฝงอีกราว 3 ล้านคน อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางของการศึกษา เนื่องจากเป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษาทั้งรัฐและเอกชนหลายแห่ง

ในด้านเศรษฐกิจ กทม. ถือเป็นแหล่งสร้างรายได้และพื้นที่เก็บภาษีสำคัญอันดับต้นของประเทศ กทม. มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในจังหวัด 4.44 ล้านล้านบาท (มูลค่า ณ ราคาปัจจุบัน) คิดเป็นร้อยละ 32 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศในปี 2558³⁵ และจัดเก็บภาษีได้ 9.02 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 51 ของรายได้จากภาษีที่สรรพากรเก็บได้ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2559³⁶ ผู้คนทั้งชาวไทยและต่างชาติเดินทางมาท่องเที่ยวทัศนศึกษาหรือมาติดต่อธุรกิจใน กทม. รวม 113 ล้านคนในปี 2558 หรือร้อยละ 23 ของจำนวนผู้มาเยี่ยมเยือนและนักท่องเที่ยวรวมของประเทศ สร้างรายได้ในภาคการท่องเที่ยว 7.3 แสนล้านบาท³⁷

ความสำคัญต่อการเมือง สังคมและเศรษฐกิจข้างต้นทำให้ประชาชนจะต้องตั้งคำถามว่าการบริหารราชการและบริการสาธารณะของ กทม. นั้นมีประสิทธิภาพมากเพียงใด ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารเมืองของ กทม. เพื่อเป็นแนวทางต่อการเสนอแนะการปฏิรูปเชิงนโยบายให้ กทม. มีการบริหารงานที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับกรุงโซล โดยมีสาระดังนี้

³⁴ ข้อมูลทะเบียนราษฎร และการสำรวจประชากรแฝง พ.ศ. 2558 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

³⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2558. ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด แบบปริมาณลูกโซ่ ฉบับ พ.ศ. 2558.

³⁶ กรมสรรพากร. 2559. ผลจัดเก็บภาษีสรรพากรทั้งประเทศ ปีงบประมาณ 2550-2559. <http://www.rd.go.th/publish/310.0.html>

³⁷ กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. อ้างใน สำนักงานสถิติแห่งชาติ. มิถุนายน 2559. สรุปสถานการณ์ท่องเที่ยวภายในประเทศ พ.ศ. 2552 – 2558. <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries23.html>

4.1 อำนาจหน้าที่และงบประมาณ ของ กทม.

กทม. มีเขตการปกครองทั้งสิ้น 50 เขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ กทม. เป็นเขตปกครองพิเศษ (เช่นเดียวกับกรุงโซล) โดยผู้ว่าราชการ กทม. เป็นผู้บริหารสูงสุด มีบทบาทหลักและจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารราชการ

กทม. มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมงาน อาทิ งานทะเบียนราษฎร การจัดเก็บภาษี การให้อนุญาตทางราชการ เช่น การให้อนุญาตและควบคุมการก่อสร้าง และการให้บริการสาธารณะ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการจราจร การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล การให้บริการอนามัย การดูแลสวัสดิการผู้สูงอายุและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชน³⁸

³⁸ มาตรา 89 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๔) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๕) การผังเมือง

(๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๗) การวิศวกรรมจราจร

(๘) การขนส่ง

(๙) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๑๑) การควบคุมอาคาร

(๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(๑๔ ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๑๕) การสาธารณสุข

(๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(๑๗) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(๑๘) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(๑๙) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

หน้าที่และพันธกิจของ กทม. ถูกกำหนดเป็นกฎหมายบริหารราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายของราชการส่วนกลางอื่น ๆ เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร ภาษีโรงเรือน คณะผู้วิจัยพบว่า กทม. มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวข้อง 129 ฉบับ (ตามรายชื่อที่แสดงในภาคผนวก) และมีเรื่องที่พิจารณาให้อนุญาตนับจากจำนวน “คู่มือสำหรับประชาชน” ซึ่งออกตาม พ.ร.บ. การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ทั้งหมด 229 เรื่อง (ดูรูปที่ 6) “คู่มือสำหรับประชาชน” รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตทางราชการ ได้แก่ (1) หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการยื่นคำขอและในการพิจารณาอนุญาต (2) ช่องทางการให้บริการ (3) ขั้นตอน ระยะเวลาและส่วนงานที่รับผิดชอบ (4) รายการเอกสารหลักฐานประกอบ (5) ค่าธรรมเนียม และ (6) แบบฟอร์มและตัวอย่างการกรอกข้อมูล

ในทางปฏิบัติ กทม. ยังถูกประเมินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ว่ายังทำหน้าที่บางประการไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การจัดเก็บภาษีโรงเรือนต่ำกว่าความเป็นจริง³⁹ การไม่ออกบทลงโทษอย่างจริงจังต่อเจ้าของอาคาร โรงภาพยนตร์ และป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ที่ก่อสร้างผิดระเบียบความปลอดภัยตามกฎหมายควบคุมอาคาร⁴⁰

(๒๐) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(๒๑) การจัดการศึกษา

(๒๒) การสาธารณสุข

(๒๓) การสังคมสงเคราะห์

(๒๔) การส่งเสริมการกีฬา

(๒๕) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(๒๖) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย”

³⁹ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 24 มกราคม 2560. สตง.จี้ "กทม.-ท้องถิ่น" บีภาษีโรงเรือนย้อนหลัง"โรงแรม หอพัก ออฟฟิศ บ้านเช่า"อ้างคำนวณภาษีไม่ครบถ้วน."

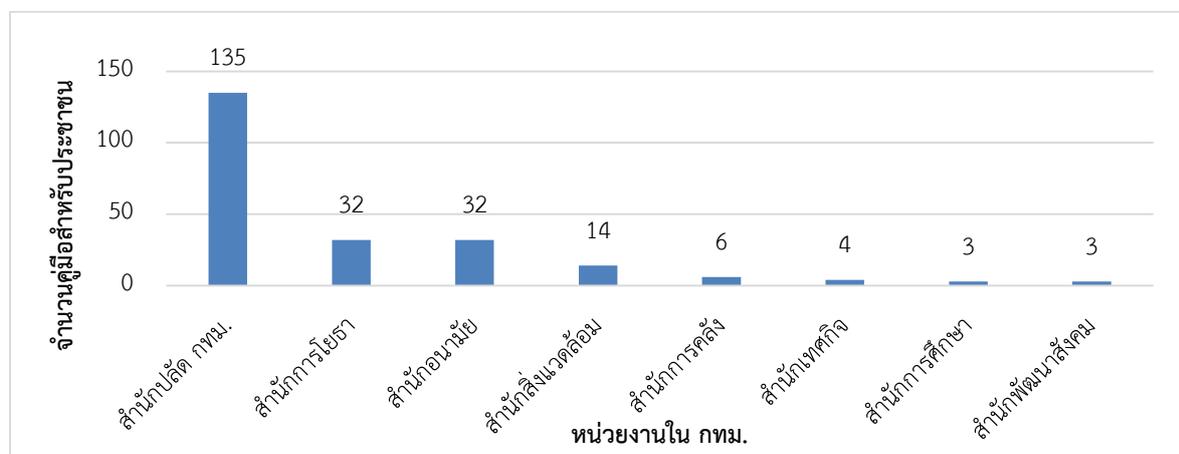
⁴⁰ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. 5 เมษายน 2560 .รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร “รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร.” <http://www.oag.go.th/th/รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร>.

กฎระเบียบ จำนวนและขอบเขตของพันธกิจที่ครอบคลุมหลายเรื่องทำให้เกิดการจัดตั้งโครงสร้างองค์กรที่ซับซ้อนและรายจ่ายด้านต่าง ๆ มีมูลค่าไม่น้อย และอำนาจหน้าที่เหล่านี้ก็ยังเป็นช่องทางให้ กทม. สามารถจัดเก็บรายได้อีกด้วย

กทม. ประกอบด้วยหน่วยงานบริหารงาน 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) หน่วยงานส่วนกลางที่กำหนดนโยบายการบริหารราชการของ กทม. (2) หน่วยงานส่วนกลางที่พิจารณาอนุญาตทางราชการและให้บริการสาธารณะ (3) หน่วยงานระดับเขตซึ่งประกอบด้วยสำนักงานเขต โรงพยาบาล และโรงเรียนของ กทม. (438 แห่ง) และ (4) หน่วยงานฝ่ายพาณิชย์ ตามที่แสดงในตารางที่ 6

การที่มีหน่วยงานในสังกัดจำนวนมากนี้ทำให้ กทม. มีเจ้าหน้าที่รวม 8.7 หมื่นคนในปี พ.ศ. 2557 แบ่งเป็นลูกจ้าง 5.1 หมื่นคนและข้าราชการประจำ 3.6 หมื่นคน โดยข้าราชการร้อยละ 43 เป็นบุคลากรด้านการศึกษาในโรงเรียนของ กทม. ร้อยละ 18 เป็นบุคลากรด้านสาธารณสุขในสำนักงานแพทย์และสำนักอนามัย และร้อยละ 18 เป็นข้าราชการในสำนักงานเขต 50 เขตซึ่งให้บริการอนุญาตทางราชการแก่ประชาชนโดยตรง⁴¹

รูปที่ 6 จำนวน “คู่มือสำหรับประชาชน” ว่าด้วยกระบวนการขออนุญาตทางราชการ กับหน่วยงานใน กทม.



หมายเหตุ: ดูรายการคู่มือสำหรับประชาชนทั้งหมดที่ภาคผนวก

ที่มา: สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) Info.go.th (ดูข้อมูลวันที่ 6 มิถุนายน 2560)

⁴¹สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร. 2557. แผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐).

ตารางที่ 6 หน่วยงานของ กทม.

ประเภทการบริหารงาน	หน่วยงานภายใน
กทม. ส่วนกลางกำหนดนโยบายบริหารราชการ	สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักการคลัง สำนักงานกฎหมายและคดี สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
กทม. ส่วนกลาง พิจารณานุญาตทางราชการและให้บริการสาธารณะ	สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักอนามัย สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สำนักการระบายน้ำ สำนักการโยธา สำนักการจราจรและขนส่ง สำนักพัฒนาสังคม สำนักผังเมือง สำนักเทศกิจ สำนักการแพทย์ สำนักการศึกษา
ระดับเขต	สำนักงานเขต 50 เขต โรงพยาบาลสังกัด กทม. 9 แห่ง โรงเรียนสังกัด กทม. 438 แห่ง มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
ฝ่ายพาณิชย์	บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด สำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย สำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร และตลาด กทม. 9 แห่ง สำนักงานสถานธนาอนุบาล และ สถานธนาอนุบาล 21 แห่ง ตลาดนัดจตุจักร 2 (มีนบุรี)

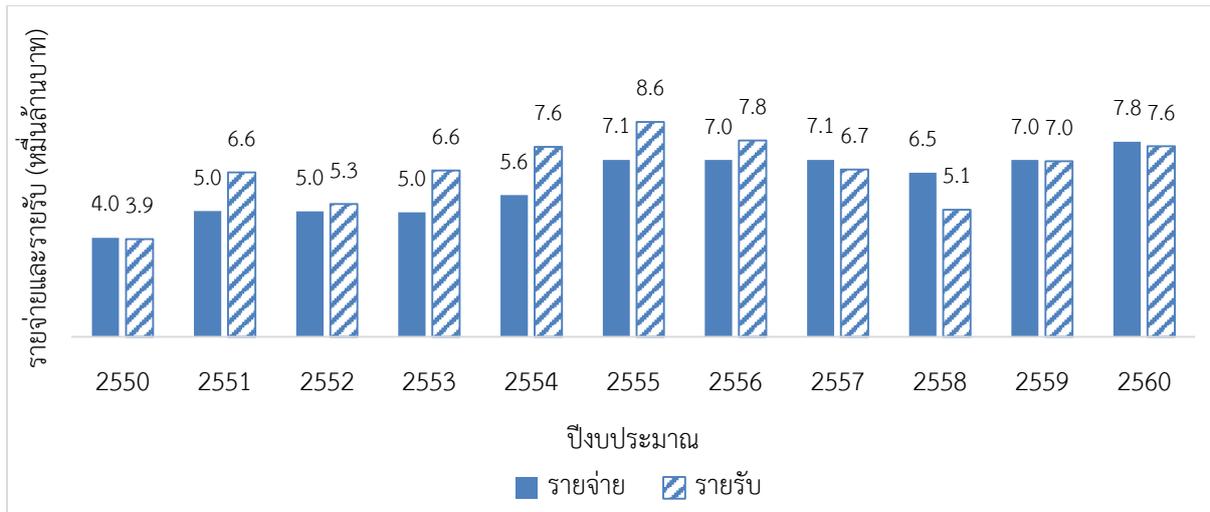
ที่มา: กรุงเทพมหานคร (2560) <http://www.bangkok.go.th/main/page.php?80>

ด้วยโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดใหญ่และจำนวนบุคลากรเทียบเท่ากระทรวงหนึ่งกระทรวง กทม. จึงมีรายจ่ายต่อปีคิดเป็นมูลค่าไม่น้อย ในขณะที่อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เป็นช่องทางให้ กทม. ได้สร้างรายได้เข้าคลัง ในช่วงปี พ.ศ. 2550 ถึงปี 2560 กทม. มีงบประมาณรายจ่ายและรายรับเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตามที่แสดงในรูปที่ 7 ในปี พ.ศ. 2560 กทม. มีรายจ่ายประมาณ 7.8 หมื่นล้านบาท และรายรับประมาณ 7.6 หมื่นล้านบาท รายจ่ายร้อยละ 30 ของ กทม. ถูกใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากร⁴² ในมิติการบริหารจัดการงบประมาณร้อยละ 75 ถูกจัดการโดย กทม. ส่วนกลาง

ในด้านรายรับ เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ กทม. ยังจำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลาง เห็นได้จากรายรับของ กทม. ร้อยละ 70 ที่มาจากหน่วยงานส่วนกลาง ในจำนวนนี้ร้อยละ 58 เป็นรายได้จากภาษีที่หน่วยงานราชการส่วนกลางจัดเก็บและแบ่งให้โดยมีภาษีที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ร้อยละ 26 ของรายได้ กทม.) ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ (ร้อยละ 14) และ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ (ร้อยละ 11) อีกร้อยละ 12 เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยโอนจากกรมบัญชีกลาง กทม. สามารถเก็บภาษีได้เองตามกฎหมายบริหารราชการ กทม. ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ร้อยละ 30 ของ กทม. โดยมีภาษีที่เป็นแหล่งรายได้หลักคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ดูรูปที่ 8)

⁴² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร. 2557

รูปที่ 7 งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของ กทม. ระหว่างปี 2550 – 2560

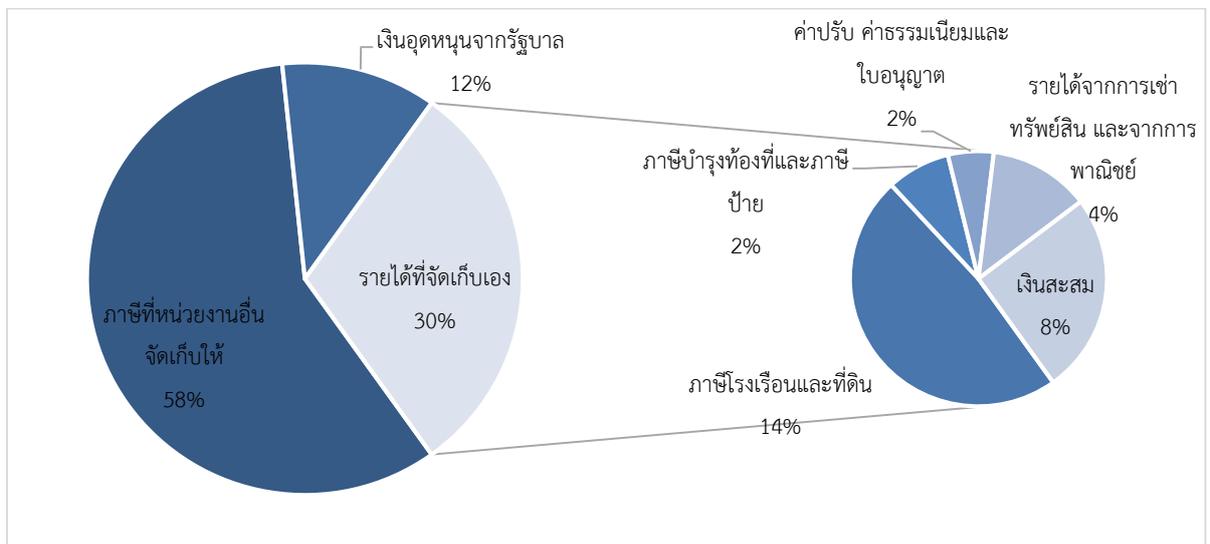


หมายเหตุ: *ข้อมูลรายจ่ายมาจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2560

**ข้อมูลรายรับปี 2550 2559 และ 2560 มาจากสำนักงานงบประมาณ กทม. ข้อมูลรายรับปี 2551 – 2558 มาจากฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (2560)

รูปที่ 8 สัดส่วนรายรับแต่ละประเภทของ กทม. เฉลี่ยปี 2550 - 2560



ที่มา: สำนักงานงบประมาณ กทม. และ ฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, คำนวณโดยคณะผู้วิจัย (2560)

4.2 ผู้ว่าฯ กทม. จากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2528 – 2559

ผู้ว่าราชการ กทม. เป็นผู้บริหารสูงสุดของเมือง และมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. อาจเป็นผู้ที่มาจากสังกัดพรรคการเมืองหรือผู้สมัครอิสระก็ได้ ในปัจจุบัน ผู้ว่าฯ กทม. อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี (เช่นเดียวกับกรุงโซล)

นับจากปี พ.ศ. 2516 จนถึงปี พ.ศ. 2559 กทม. มีผู้ว่าฯ ทั้งหมด 18 สมัย (15 คน) มาจากการเลือกตั้ง 10 สมัย การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. มีขึ้นครั้งแรกย้อนไปในปี พ.ศ. 2518 สมัยนายธรรมบุญ เทียนเงิน จากพรรคประชาธิปไตยที่ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าฯ กทม. แต่ทำหน้าที่ได้จนถึงปี พ.ศ. 2520 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีคำสั่งให้ผู้ว่าฯ กทม. และสมาชิกสภา กทม. ออกจากตำแหน่ง และแต่งตั้งผู้ว่าฯ กทม. และสมาชิกสภาชุดใหม่มาทำหน้าที่แทนจนถึงปี พ.ศ. 2528 จึงมีการเลือกตั้งอีกครั้ง^{43 44}

ยุคพรรคพลังธรรม พ.ศ. 2528 - 2539

ในช่วงกว่า 10 ปีนับจากที่กลับมาเลือกตั้งผู้ว่าฯ อีกครั้งในปี พ.ศ. 2528 การบริหาร กทม. ก็อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าฯ ที่มีอำนาจการเมืองระดับชาติจากพรรคพลังธรรม 2 คน ได้แก่ พลตรีจำลอง ศรีเมือง และ ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา

พลตรีจำลอง ศรีเมือง (พ.ศ. 2528 – 2535)

พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าฯ กทม. 2 สมัย ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าฯ กทม. ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2528 และได้รับเลือกในสมัยที่สองในปี พ.ศ. 2533 จนหมดวาระในปี พ.ศ. 2535 ก่อนสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. พลตรีจำลองดำรงตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

การลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ว่าฯ กทม. ในสมัยแรกของพลตรีจำลองถือเป็นปรากฏการณ์ครั้งสำคัญครั้งหนึ่งของการเมืองระดับท้องถิ่น เนื่องจากพลตรีจำลองไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองแต่เป็นผู้สมัครอิสระจาก “กลุ่มรวมพลัง” และชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเกือบครึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2528 (ประมาณ 9.8 แสนคน) แต่ในสมัยที่สองในปี พ.ศ. 2533 พลตรีจำลองลงสมัครสังกัดพรรคพลังธรรมและได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 60 ของผู้มาใช้สิทธิ (ราว 1.15 ล้านคน) นับเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ที่ได้รับคะแนนเสียงในสัดส่วนต่อผู้มาใช้สิทธิที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์การเมือง กทม. (ดูรูปที่ 9)

⁴³ คม ชัด ลึก. 1 มีนาคม 2556. ย้อนรอยสงครามชิงเมืองหลวง.

⁴⁴ ไทยรัฐ. 21 มกราคม 2556. สนามเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. เกมจำลองภาพใหญ่ในการเมืองไทย.

ในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง พลตรีจำลองไม่ได้มีนโยบายชัดเจน แต่เน้นเรื่องการแก้ปัญหาผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนรายประเด็น ประชาชนนิยมพลตรีจำลองจากภาพลักษณ์ที่สมถะ ถือศีล รับประทานอาหารมังสวิรัติ และดูโปร่งใส⁴⁵ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว ประชาชนใน กทม. ต่างรู้สึกเบื่อหน่ายกับระบบพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากปัญหาการคอร์รัปชัน

แม้ กทม. ในยุคพลตรีจำลองจะพยายามพัฒนาบริการสาธารณะให้ดีขึ้น แต่ก็ไม่เป็นไปตามแผนงานที่ตั้งเอาไว้ โดยมีสาเหตุอย่างน้อยสองประการ ประการแรก การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอและไม่ต่อเนื่อง กำลังคนที่ไม่เพียงพอ เช่น การพัฒนาโครงข่ายถนนและระบบการจราจร ประการที่สอง การมุ่งเน้นก่อสร้างอาคารมากกว่าการเพิ่มหรือปรับปรุงการให้บริการ เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลที่ใช้งบประมาณที่สูง แต่ไม่แก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ซึ่งถือเป็นปัญหาหลักของบริการรักษาพยาบาลที่ไม่ทั่วถึง

ในด้านนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันยังคงไม่ชัดเจนมากนัก มีเพียงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างจิตสำนึก แต่กำหนดหลวม ๆ ว่าจะให้ทุกหน่วยงานในสังกัดร่วมดูแล เมื่อถึงขั้นตอนการปฏิบัติจึงเกิดปัญหาเนื่องจากไม่มีการระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจน จึงไม่มีการจัดสรรงบประมาณดำเนินการ

ในปี พ.ศ. 2535 พลตรีจำลองตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าฯ กทม. ก่อนหมดวาระ เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 ที่มีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ และพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นผู้นำ ต่อมา พลตรีจำลองนำมวลชนเดินขบวนประท้วงรัฐบาล จนเกิดเป็นเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 หลังจากจบเหตุการณ์พลตรีจำลองตัดสินใจเข้าสู่การเมืองระดับชาติ

ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา (พ.ศ. 2535 – 2539)

ในปี พ.ศ. 2535 พรรคพลังธรรมได้ส่ง ร้อยเอกกฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา อดีตรองผู้ว่าฯ กทม. สมัยพลตรีจำลอง ลงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. โดยมีคู่แข่งสำคัญคือนายพิจิตต์ รัตตกุล (พรรคประชาธิปัตย์) การเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพียง 7.6 แสนคน หรือร้อยละ 23 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (ดูรูป 10) ซึ่งต่ำที่สุดในประวัติศาสตร์การเมือง กทม. หากไม่นับการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2518 อัตราการมาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยเช่นนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนเบื่อหน่ายกับการเมืองไทยในช่วงนั้น

⁴⁵ Duncan McCargo. 1997., Chamlong Srimuang and the new Thai politics. London: Hurst & Company. อ้างจาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 2 (2528). สถาบันพระปกเกล้า.

ชัยชนะของร้อยเอกกฤษฎา มีพื้นฐานมาจากว่า ประชาชน กทม. ยังนิยมพลตรีจำลองที่มีภาพลักษณ์ โปร่งใสและพรรคพลังธรรม ความนิยมนี้สะท้อนให้เห็นผ่านผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไปในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งพรรคพลังธรรมชนะการเลือกตั้งในพื้นที่ กทม. 32 เขตจากทั้งหมด 35 เขต⁴⁶ ร้อยเอกกฤษฎามีผลงานการพัฒนาเมือง เช่น การรณรงค์ให้ลดเลิกการใช้โฟม การก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม การเพิ่มพื้นที่สีเขียว

ยุคผู้สมัครอิสระ พ.ศ. 2539 - 2547

นายพิจิตต รัตตกุล (พ.ศ. 2539 - 2543)

กทม. เป็นเมืองใหญ่และมีปัญหาสั่งสมมานาน การดำเนินงานที่ผ่านมาของ กทม. ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 - 2539 ภายใต้ผู้ว่าฯ กทม. ที่ใกล้ชิดพรรคพลังธรรมยังไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกที่เด่นชัด นายพิจิตต รัตตกุล ผู้สมัครอิสระภายใต้กลุ่มมตงานได้รับเลือกเป็นผู้ว่าฯ กทม. ในปี พ.ศ. 2539 หลังจากที่ได้แพ้การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ในปี พ.ศ. 2535

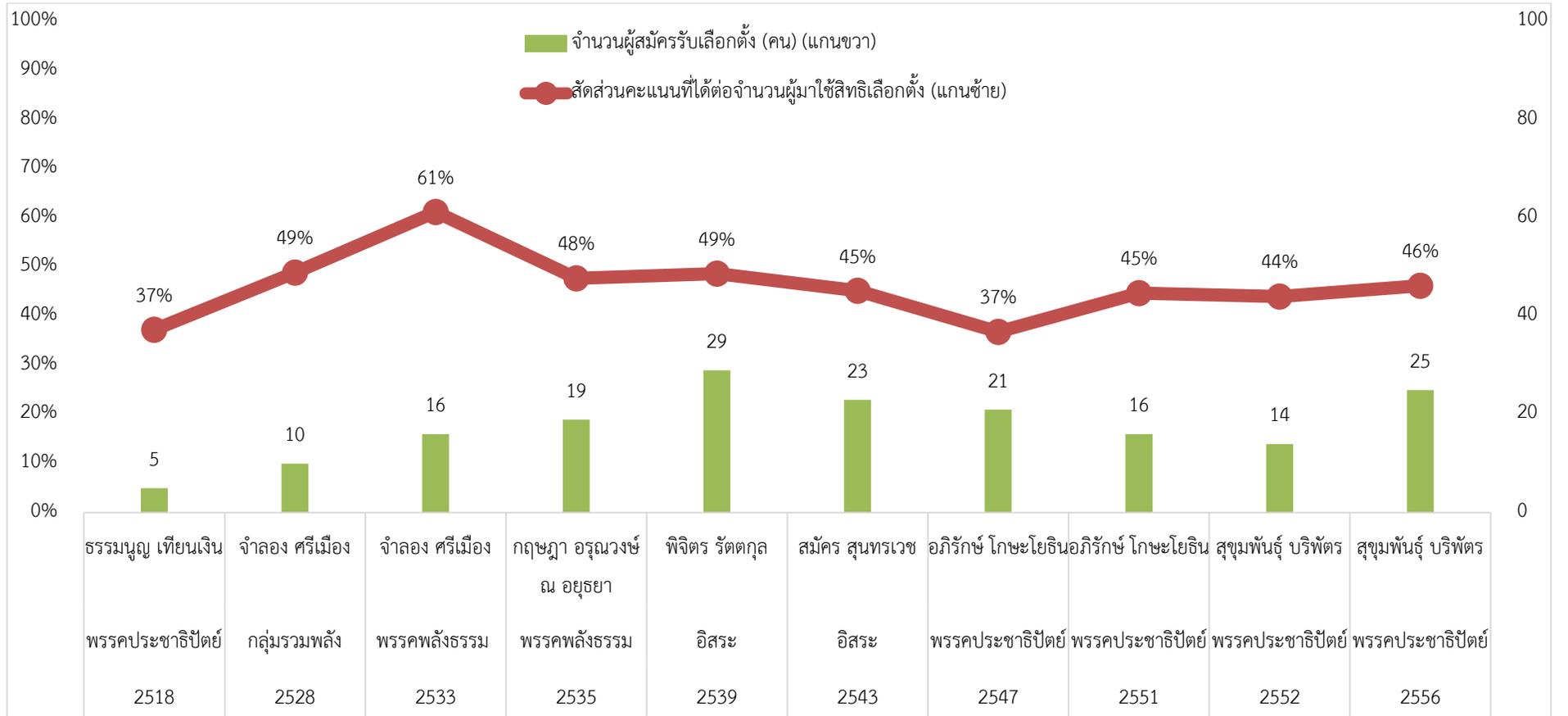
การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ในปี พ.ศ. 2539 ถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่ดุเดือดในแง่ที่มีจำนวนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งถึง 29 คนซึ่งมากที่สุดในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ทั้งหมด ในจำนวนผู้ลงสมัคร 29 คน ยังมีอดีตผู้ว่าฯ กทม. 2 คน ได้แก่ พลตรีจำลอง (สังกัดพรรคพลังธรรมซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรค) และ ร้อยเอกกฤษฎา (ซึ่งย้ายจากพรรคพลังธรรมมาสังกัดพรรคประชากรไทยที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค)

นายพิจิตตชูนโยบายในการหาเสียงหลัก 6 ประการที่ให้ความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต⁴⁷ ได้แก่ (1) นโยบาย “เก็บขยะถี่ กำจัดขยะเร็ว” (2) โครงการแก้ปัญหาการจราจร 5 โครงการ ได้แก่ รถรางเลียบบคลอง รถตุ่มवलชน ที่จอดรถที่ตะเข็บเมืองชั้นนอก จุดกลับรถที่เป็นรูปเกือกม้า และที่จอดรถใต้ดินในเขตเมืองชั้นใน (3) แก้ปัญหาฝุ่นเขม่าเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของคนกรุงเทพมหานคร (4) พัฒนาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร (5) นโยบายสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งเน้นขยายและเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณสุข และ (6) จัดตั้งกรรมการชุมชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม 2,000 แห่งในระยะเวลา 4 ปี

⁴⁶ นรนิติ เศรษฐบุตร และ นิยม รัฐอมฤต. พลังธรรม (พ.ศ. 2531). สถาบันพระปกเกล้า.

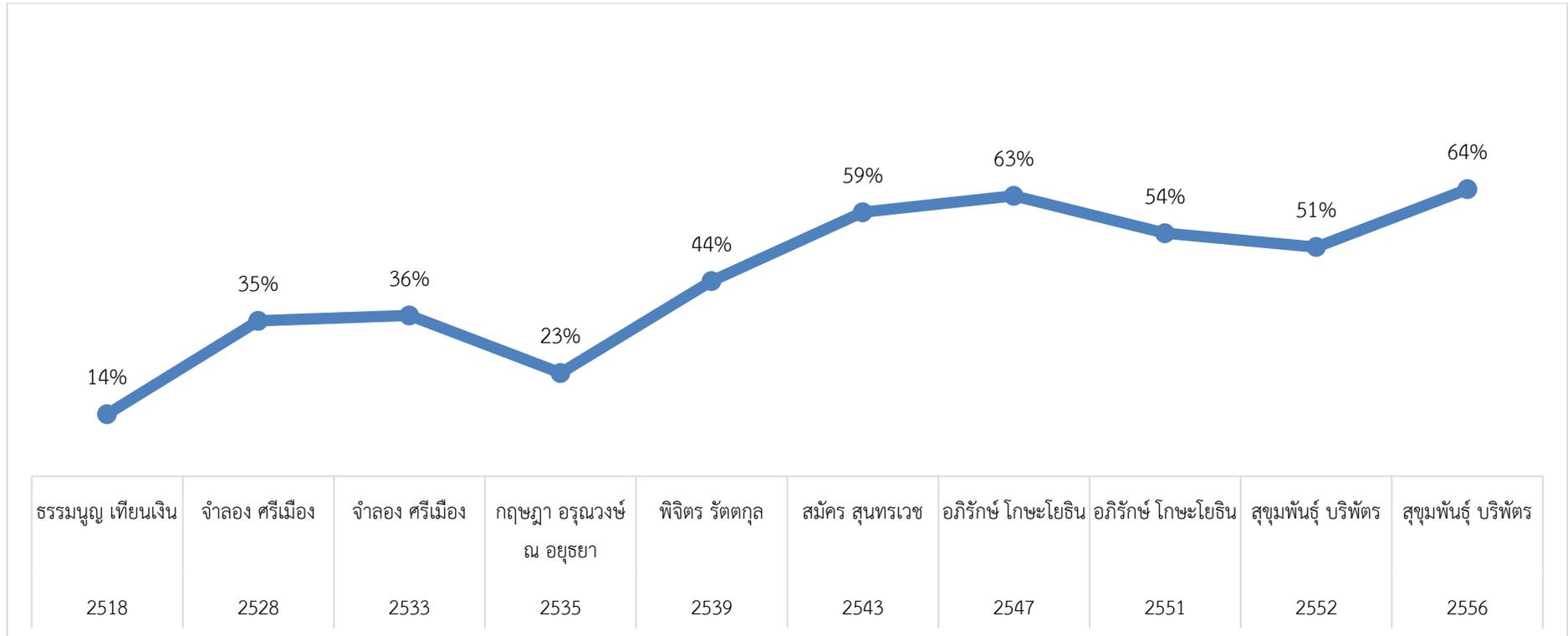
⁴⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 5 (2539). สถาบันพระปกเกล้า.

รูปที่ 9 สัดส่วนคะแนนเสียงที่ผู้ชนะการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ได้รับในแต่ละสมัย



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร (อึ้งโน โขคสุขุ กรกิตติชัย. สิงหาคม 2559.), คำนวณโดยคณะผู้วิจัย. 2560.

รูปที่ 10 สัดส่วนผู้มาใช้สิทธิต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม.



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร (อึ้งโน โขคสุข กรกิตติชัย. สิงหาคม 2559.), คำนวณโดยคณะผู้วิจัย. 2560.

ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในการดำเนินงานของนายพิจิตตค่อนข้างสูง ผลสำรวจ “สวนดุสิตโพล” ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ในปี พ.ศ. 2542⁴⁸ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม (6,705 คน) ร้อยละ 73 เห็นว่านายพิจิตตตั้งใจทำงาน แต่เพียงร้อยละ 34 มีความเห็นนี้กับ ผู้บริหาร กทม. ทั้งชุด ในด้านความซื่อสัตย์ของผู้ว่าฯ กทม. ร้อยละ 56 เห็นว่านายพิจิตตซื่อสัตย์อยู่ในระดับพอใช้

สมัยนายพิจิตตมีเรื่องความไม่โปร่งใสในการบริหาร กทม. ที่สำคัญ คือ การจัดซื้อที่ดินตาบอดสำหรับ จอตรถขยะ ในช่วงปี พ.ศ. 2538 - 2540 คดีนี้มีนายพิจิตตพร้อมพรรคพวกรวม 8 คน ถูกคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลความผิดในปี พ.ศ. 2551 ว่าการซื้อที่ดินดังกล่าวมีความไม่ชอบมาพากลหลายประการ เช่น เป็นการจัดซื้อด้วยกรณีพิเศษทั้งที่ยังไม่มีความต้องการใช้ที่ดินอย่าง เร่งด่วน จึงขัดกับข้อบัญญัติ กทม. เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 หรือเป็นการจัดซื้อโดยไร้คู่แข่ง ทำให้การจัดซื้อ ที่ดินมีราคาสูงเกินราคาจริงถึง 36.8 ล้านบาท

แม้ในปี พ.ศ. 2558 ศาลชั้นต้นจะไต่ยกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าการซื้อที่ดินไม่ได้สูงกว่าราคาประเมินจริง แต่ในเดือนธันวาคม 2559 ศาลอุทธรณ์สั่งจำคุก 5 ปี นายพิจิตต ทั้งนี้คดีดังกล่าวยังคงไม่สิ้นสุดซึ่งต้องต่อสู้ใน ศาลฎีกาต่อไป⁴⁹

เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่ง นายพิจิตตไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ในสมัยต่อมา แต่เนื่องจากเคยประกาศไว้ตั้งแต่ต้นว่าจะเป็นผู้ว่าฯ เพียงสมัยเดียว แต่ในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ปี พ.ศ. 2547 นายพิจิตตลงสมัครเลือกตั้งอีกครั้งภายใต้กลุ่มมตงาน⁵⁰ แต่ในครั้งนี้ได้คะแนนเสียงเพียงร้อยละ 4.24 อยู่ใน ลำดับที่ 6 จากจำนวนผู้สมัคร 21 คน

นายสมัคร สุนทรเวช (พ.ศ. 2543 – 2547)

ในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ปีพ.ศ. 2543 เป็นปรากฏการณ์ใหม่อีกครั้งหนึ่งในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่มี นักการเมืองระดับประเทศเข้าสมัครแข่งขันเพื่อเป็นผู้ว่าฯ กทม. อย่างน้อย 5 คนจากผู้สมัครทั้งหมด 23 คน ได้แก่ (เรียงลำดับตามคะแนนเสียงที่ได้รับ)

⁴⁸ สวนดุสิตโพล: “กทม. ยุคผู้ว่าพิจิตต”ในสายตาประชาชน.

⁴⁹ คดีซื้อที่ดินตาบอด รวบรวมข้อมูลจาก (1) โพสต์ทูเดย์. 27 ธันวาคม 2559. คู่ก 5 ปี 'พิจิตต รัตกุล'คดีซื้อที่จอตรถ กทม. (2) ไทยรัฐ. 14 พฤษภาคม 2548. ยกฟ้อง 'พิจิตต-ประเสริฐ' คดีทุจริตซื้อที่จอตรถขยะ และ (3) ไทยทรูนิว. 27 ธันวาคม 2559. ศาลอุทธรณ์สั่ง จำคุก 5 ปี ดร.พิจิตต อดีตผู้ว่า กทม.พร้อมสมคาถ สืบตระกูลและอดีต ผอ. เขตบางซื่อคดีซื้อที่ดินตาบอดจอตรถขยะ.

⁵⁰ ผู้จัดการออนไลน์. 28 กรกฎาคม 2547. พิจิตตซัวร์! ประกาศโดดลงผู้ว่าฯกทม.อีกสมัย.

- นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย แต่ลงสมัครในฐานะผู้สมัครอิสระ
- นางสุภารัตน์ เกยุราพันธ์ อดีต ส.ส. กทม. พรรคพลังธรรม ได้รับสนับสนุนโดยพรรคไทยรักไทย
- นายวัชชัย สัจจกุล ส.ส. กทม. พรรคประชาธิปัตย์
- พันเอกวินัย สมพงษ์ อดีต ส.ส. กทม. พรรคพลังธรรม และเคยเป็นรองผู้ว่าฯ กทม. สมัยพลตรีจำลอง
- นางปวีณา หงสกุล รองหัวหน้าพรรคชาติพัฒนา และอดีต ส.ส. กทม. พรรคประชากรไทย

การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่มีผู้มาใช้สิทธิเกินครึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สะท้อนให้เห็นว่าประชาชน กทม. ตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น การที่นายสมัครขณะเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. จากการที่พรรคประชากรไทยซึ่งนายสมัครเป็นหัวหน้าพรรคมีฐานเสียงอยู่ใน กทม. เป็นหลัก ประกอบกับผลงานการกำกับดูแลการสร้างถนนวงแหวนรอบในกรุงเทพมหานคร (ถนนรัชดาภิเษก) ในสมัยเป็นรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2520 และถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ถนนกาญจนาภิเษก) ในสมัยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในปี พ.ศ. 2533 – 2534 ซึ่งช่วยบรรเทาปัญหาด้านจราจรอันเป็นปัญหาหลักของคน กทม.

นายสมัครหาเสียงโดยการเน้นนโยบายอนุญาตให้การค้าขายแผงลอยบนทางเท้าเป็นไปโดยเสรีตลอดทั้งสัปดาห์ แต่เมื่อได้เป็นผู้ว่าฯ กทม. ก็มีผลงานในด้านอื่น ๆ อาทิ ด้านบริการสาธารณสุข มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานหน่วยแพทย์ฉุกเฉิน (ศูนย์เอราวัณ) ในนโยบายด้านเศรษฐกิจ มีการจัดการศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว และการจัดตั้งหน่วยงานด้านเศรษฐกิจการคลังของ กทม. และ ส่วนนโยบายด้านการศึกษา มีการขยายการเรียนการสอนโรงเรียนในสังกัดไปถึงระดับมัธยมศึกษา

ศูนย์วิจัยกรุงเทพโพลล์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ พบว่า ในปี พ.ศ. 2546 ผู้ตอบแบบสำรวจ (ประชาชน กทม. 1,959 คน) ร้อยละ 50 พอใจกับการบริหารเมืองโดยรวมของนายสมัคร ร้อยละ 47 พึงพอใจกับการให้บริการความสะดวกในการติดต่อราชการกับเจ้าหน้าที่เขต แต่ร้อยละ 50 ก็ยังเห็นว่าโดยภาพรวมก็ไม่มี การเปลี่ยนแปลงใด ๆ มาก⁵¹

ในสมัยของนายสมัคร มีคดีทุจริตสองเรื่องสำคัญ ได้แก่ (1) การทุจริตโครงการก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำคลองแสนแสบ และคลองลาดพร้าวลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนและรวบรวม

⁵¹ศูนย์วิจัยกรุงเทพโพลล์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ สำรวจหัวข้อ "คนกรุงคิดอย่างไรกับผลงาน 3 ปีของผู้ว่าฯ กทม. นายสมัคร สุนทรเวช" จัดทำระหว่าง 25 - 27 กรกฎาคม 2546 <http://bangkokpoll.bu.ac.th>

พยานหลักฐานของ ป.ป.ช. และ (2) กรณีทุจริตจัดซื้อรถและเรือดับเพลิงมูลค่า 6,600 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2547 ระหว่าง กทม. และ บริษัท สไตเออร์ เดมเลอร์ พุก สเปเชียล พาร์ทซอยส์ จำกัด ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในประเทศออสเตรเลีย (ดูกรอบที่ 1)

กรอบที่ 1 คดีทุจริตจัดซื้อรถและเรือดับเพลิง พ.ศ. 2547

คดีทุจริตจัดซื้อรถและเรือดับเพลิงมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและข้าราชการประจำ ในขณะที่มีการอนุมัติโครงการจาก ป.ป.ช. ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน 6 ราย ได้แก่ นายสมัคร นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าฯ กทม. สมัยถัดจากนายสมัคร นายโกศิน พลกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายประชา มาลินินท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวัฒนา เมืองสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ พล.ต.ต. อธิรักษ์ ต้นชูเกียรติ ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กทม ในปี พ.ศ. 2556 ศาลฎีกา ได้พิพากษาจำคุกนายประชา 12 ปี และ พล.ต.ต. อธิลักษณ์ 10 ปี ว่ามีความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ส่วนนายสมัครเสียชีวิตไปก่อน จึงรอดพ้นข้อกล่าวหา

คดีนี้มีการกีดกันการแข่งขันและเอื้อให้เอกชนเสนอราคาไม่เป็นธรรมต่อหน่วยงานรัฐอย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่ (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นเร่งอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างและทำสัญญาภายในวันเดียว ผ่านการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ (2) การจัดซื้อเกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากรวมภาษีอากรจะเป็นเงินถึง 8,000 ล้านบาท ส่วนราคารถและเรือดับเพลิงที่จัดซื้อมีมูลค่า 6,687 ล้านบาท แต่ราคาซื้อขายจริงอยู่ที่ระหว่าง 3,000-3,500 ล้านบาท และ(3) เนื้อหาสัญญาที่มีข้อที่ทำให้รัฐเสียเปรียบ อาทิ กำหนดให้ กทม. ต้องเปิด Letter of Credit (LC) หรือตราสารเครดิตเพื่อยืนยันการชำระเงินในการซื้อขายภายใน 30 วัน นับแต่มีการลงนามซื้อขาย เป็นต้น ข้อสุดท้ายนี้ส่งผลให้ กทม. ต้องติดตามเงินงบประมาณที่จ่ายไปแล้วคืนจากบริษัทคู่สัญญา อันเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานและใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น

โดยในปี พ.ศ. 2556 กทม. ยื่นฟ้องต่ออนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ให้พิจารณาเพิกถอนสัญญาดังกล่าวและให้บริษัท สไตเออร์ฯ คืนเงินทั้งหมดเต็มจำนวน แต่ในปี พ.ศ. 2558 คณะอนุญาโตตุลาการได้ตัดสินให้บริษัท สไตเออร์ฯ จ่ายเงินแก่ กทม. เพียง 20.5 ล้านยูโร (หรือประมาณ 820 ล้านบาท)

ในระหว่างการดำเนินคดีอาญาและข้อพิพาทกับเอกชนในต่างประเทศ กทม. ต้องรับภาระค่าซ่อมและค่าเสื่อมสภาพรถและเรือที่จอดทิ้งไว้ในท่าเรือศุลกากร จนแม้คดีจะเสร็จสิ้นแต่ก็ยังไม่สามารถนำรถและเรือออกจากท่าเรือได้เนื่องจากอุปสรรคด้านกฎหมายในประเทศที่ต้องเสียภาษีศุลกากรกว่า 1.8 พันล้านบาท ในปี พ.ศ. 2559 จึงได้มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อให้สามารถนำรถ-เรือออกมาได้โดยไม่ต้องจ่ายภาษีศุลกากร แต่ก็อาจต้องใช้งบประมาณในการซ่อมแซมราว 200 – 300 ล้านบาท และเสียค่าเช่าที่จอดรถและเรือในช่วง 10 ปีที่ยังติดค้างกับเอกชน

ที่มา: สรุปราย คม ชัด ลึก. 30 มิถุนายน 2558. บทสรุปคดีฉาว รถ-เรือ ดับเพลิง 6.6 พันล้านบาทเรียนราคาแพง

ยุคพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2547 - 2559

นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (พ.ศ. 2547 - 2552)

นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ซึ่งมีพื้นฐานมาจากอาชีพบริหารธุรกิจได้รับเลือกให้เป็นผู้ว่าฯ กทม. สองสมัย สมัยแรกระหว่างปี พ.ศ. 2547 - 2551 และสมัยที่สองปี พ.ศ. 2551-2552 นายอภิรักษ์ประกาศลาออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระที่สอง หลังจาก ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในการจัดซื้อคอกติทุจริตรถและเรือดับเพลิง⁵²

การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ในปี พ.ศ. 2547 ได้รับการสนับสนุนจากพรรคประชาธิปัตย์ ส่วนคู่แข่งที่สำคัญคนอื่น ๆ ลงสมัครในนามผู้สมัครอิสระโดยเรียงลำดับตามคะแนนเสียงที่ได้รับจากมากไปน้อย ได้แก่ นางปวีณา หงสกุล (ซึ่งลาออกจากพรรคชาติพัฒนาสมัยนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นหัวหน้าพรรค) นายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง ร.ต.อ.นิติภูมิ นวรัตน์ นายพิจิตต์ รัตตกุล และนายมานะ มหาสุวีระชัย (ซึ่งพลตรีจำลองสนับสนุน) นายอภิรักษ์ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 37 ของผู้มาใช้สิทธิ์

นโยบายการบริหาร กทม. สมัยนายอภิรักษ์ยังเน้นด้านสิ่งแวดล้อมไม่ต่างจากผู้ว่าฯ กทม. สมัยก่อนหน้า โดยเน้นเพิ่มพื้นที่สีเขียว กำจัดขยะมูลฝอยและปัญหามลพิษ แต่ก็มีกรริเริ่มนำเทคโนโลยีมาพัฒนา การจราจรและการขนส่งให้มีประสิทธิภาพ เช่น โครงการพัฒนาระบบบัตรโดยสารแบบเดียวเชื่อมโยง รถเมล์ รถไฟฟ้าและเรือ โครงการจุดจอดรถอัจฉริยะและจุดจอดแท็กซี่อัจฉริยะ โครงการจุดจอดแท็กซี่อัจฉริยะ 150 จุดเป็นโครงการเด่นของนายอภิรักษ์ มีสำนักงานการจราจรและขนส่ง กทม. เป็นหน่วยดำเนินโครงการปี พ.ศ. 2548 - 2557 ด้วยงบประมาณที่ใช้ประมาณ 30 ล้านบาท⁵³ เพื่อจัดระเบียบการจอดรถรับผู้โดยสารของรถแท็กซี่ให้ลดปัญหาการจราจร⁵⁴ แต่ถูกตั้งคำถามถึงความคุ้มค่าในการบริการ⁵⁵

ในเรื่องการอนุญาตทางราชการ กทม. ในสมัยนายอภิรักษ์ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสูงที่ฝ่าฝืน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยในปี พ.ศ. 2551 เขตปทุมวันอนุญาตให้มีการก่อสร้าง โรงแรม ดิ เอทัส บางกอก สูง 24 ชั้น (มูลค่า 3,000 ล้านบาท) และอาคารเซอร์วิสอพาร์ทเมนต์ดิเอทัส เรสซิเดนซ์ สูง 18 ชั้น ในซอยร่วมฤดีซึ่งมีหลักฐานยืนยันว่าสร้างได้ไม่เกิน 8 ชั้น การออกหนังสือรับรองให้

⁵² ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 12 พฤศจิกายน 2551. ต่วน!! "อภิรักษ์" ประกาศลาออกแล้ว.

⁵³ ประชาชาติธุรกิจ. 19 ธันวาคม 2559. กทม.เร่งสำรวจ "จุดจอดแท็กซี่อัจฉริยะ" ทั่วกรุง ก่อนสรุปยกเลิกหรือเดินหน้าต่อ.

⁵⁴ ในจุดจอดรถแท็กซี่คล้ายป้ายจอดรถโดยสารสาธารณะมีปุ่มกดเรียกแท็กซี่และมีหน้าจอแสดงเวลาและป้ายทะเบียนของรถแท็กซี่ที่จะมารับ

⁵⁵ ไทยรัฐ. 25 มีนาคม 2558. จุดจอดแท็กซี่(ไม่)อัจฉริยะ EP.1 นโยบายไร้ค่า ขยะขวางตาคนกรุง!?

ก่อสร้างมิชอบนี้ทำให้ผู้อยู่อาศัยในซอยพ้องศาลปกครองในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งสุดท้ายแล้วศาลปกครองสูงสุด ตัดสินในปี พ.ศ. 2557 ให้รื้อถอนอาคารให้เหลือ 8 ชั้น^{56 57 58}

ความไม่รัดกุมในการให้อนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ กทม. ยังมีปัญหาการควบคุมมาตรฐานของอาคารและสิ่งก่อสร้าง โดยไม่สามารถเอาผิดกับเจ้าของอาคารที่ก่อสร้างผิดระเบียบมาตรฐานสิ่งก่อสร้างได้อย่างรวดเร็ว รายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.) ชี้ว่า ในปี 2559 กทม. ได้ตรวจพบว่า มีโรงพยาบาลทั้งหมดใน กทม. 330 แห่ง ก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานการป้องกันอัคคีภัย กทม. ได้แจ้งให้เจ้าของดำเนินการแก้ไขในเดือนสิงหาคม 2559 เวลาผ่านไป 4 เดือนกลับพบว่า เจ้าของโรงพยาบาล 73 แห่งยังเพิกเฉยไม่ดำเนินการใด ๆ ในขณะที่ กทม. ก็ไม่ได้ดำเนินการเอาผิด

สมัยหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร (พ.ศ. 2552 – 2559)

หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ได้รับเลือกให้เป็นผู้ว่าฯ กทม. 2 สมัย สมัยแรกระหว่าง พ.ศ. 2552 – 2556 และสมัยที่สองระหว่างพ.ศ. 2556 – 2559 ที่มาของการได้รับเลือกให้เป็นผู้ว่าฯ กทม. ของหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ มาจากว่าหลังนายอภิรักษ์ประกาศลาออกจากตำแหน่งผู้ว่าฯ กทม. ในปี พ.ศ. 2552 พรรคประชาธิปัตย์มีมติส่งหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ ลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม.

แม้การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. ทั้งปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2556 จะมีผู้สมัครหลายคน แต่ทั้งสองครั้งกลับเป็นการแข่งขันระหว่างตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยซึ่งนายยุรนันท์ ภมรมนตรี ลงแข่งขันในปี พ.ศ. 2552 และ พลตำรวจเอกพงศพัศ พงษ์เจริญลงแข่งในปี พ.ศ. 2556 ผลการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2556 พรรคเพื่อไทยได้รับคะแนนเสียงใกล้เคียงกับพรรคประชาธิปัตย์มากขึ้น หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 46 (1.26 ล้านคน) จากผู้มาลงคะแนนทั้งหมด (2.72 ล้านคน) ส่วนพลตำรวจเอกพงศพัศได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 41 (1.1 ล้านคน)

นโยบายจัดการบริการสาธารณสุขในยุคนี้ไม่แตกต่างจากยุคก่อนนี้มากนัก แต่ กทม. ที่ในยุคหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ เป็นครั้งแรกที่หน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่นดำเนินนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน กทม. ยุคนี้ดำเนินโครงการ “โตไปไม่โกง” เพื่อการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่เด็กนักเรียนในสังกัด กทม. โครงการ

⁵⁶ ศาลปกครองสูงสุด. คดีหมายเลขแดงที่ อ.588/2557

⁵⁷ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 15 กุมภาพันธ์ 2553. 3 ปีที่รอคอย... "ร่วมฤดีโมเดล" ชัยชนะชุมชน ด้านสร้างตึกสูงในซอยแคบ.

⁵⁸ คม ชัด ลึก. 30 กันยายน 2559. ศาลปกครองกลาง ออกคำสั่งรื้อถอนโรงแรม เอ ดี ทีส ช.ร่วมฤดี.

นี่เป็นการร่วมมือระหว่าง 3 หน่วยงาน ได้แก่ กทม. ศูนย์สาธารณสุขประโยชน์และประชาสังคม (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) และองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ในอีกด้านหนึ่งนั้น หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์กลับต้องเผชิญกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าการดำเนินโครงการของ กทม. มีปัญหาทุจริตภายใน แสดงตัวอย่างโครงการที่ถูกตั้งคำถามว่ามีการทุจริตที่แสดงที่ตารางที่ 7

ข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตและความเพิกเฉยของหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ที่จะดำเนินการตรวจสอบหรือตอบคำถามต่อสาธารณชนสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชน กทม. ศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่า ในปี พ.ศ. 2554 ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 53 ไม่พอใจการแก้ไขคอร์รัปชันของ กทม. (แต่โดยรวมพอใจกับการจัดการบริการสาธารณะ)⁵⁹

ความไม่พอใจการตอบสนองของผู้ว่าฯ กทม. ต่อปัญหาทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ของ กทม. สะสมมาจนถึงการดำรงตำแหน่งสมัยที่สองของหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ ซึ่งจบลงด้วยการที่พรรคประชาธิปัตย์มีมติในปี พ.ศ. 2559 ไม่สนับสนุนการบริหารงาน กทม. ของหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์อีกต่อไป⁶⁰ และหลังจากนั้นในปีเดียวกันพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และนายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งปลดหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ออกจากการเป็นผู้ว่าฯ กทม. และแต่งตั้งพลตำรวจเอกอัศวิน ขวัญเมือง เป็นผู้ว่าฯ กทม. แทน⁶¹

⁵⁹ ศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” จัดทำการสำรวจหัวข้อ “คนกรุงเทพฯ กับความพึงพอใจผลงานผู้ว่าฯ กทม. ในช่วง 3 ปี” โดยสอบถามความเห็นประชาชนชาว กทม. 1,273 คน ระหว่างวันที่ 22 – 23 กันยายน 2554. อ้างใน ศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล”. 3 ตุลาคม 2554. คนกรุงเทพฯ กับความพึงพอใจผลงานผู้ว่าฯ กทม. ในช่วง 3 ปี.

⁶⁰ คม ชัด ลึก. 21 มกราคม 2559. มติ ปชป. ตัดขาดสุขุมพันธุ์เมินแก้ไขไม่โปร่งใส.

⁶¹ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๙ เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 7 ตัวอย่างโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่น่าสงสัยว่าจะทุจริต
ในสมัยที่หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่าราชการ กทม.

ปีที่ดำเนินโครงการ	ชื่อโครงการ	งบประมาณ (ล้านบาท)	ข้อสังเกตว่า จะทุจริต	ความคืบหน้า ณ ปี พ.ศ. 2560
2552	โครงการจัดซื้อกล้อง วงจรปิด (CCTV) 1,700 ตัว (230 ล้าน บาท) และจัดตั้งศูนย์ บริหารจัดการกล้อง วงจรปิด (426 ล้าน บาท) ⁶² ของสำนัก การจราจรและขนส่ง กทม.	656	บางจุดเป็น กล้อง พราง (กล้องดัมมี่)	ปี 2555 คณะกรรมการ วิ ส า มั ญ ตร ว จ ส อ บ ข้อเท็จจริงการ ติ ด ต้ ง กล้องโทรทัศน์ วงจรปิด สภา ผู้แทนราษฎร เสนอให้ยุติการ ใช้กล้องพราง ⁶³
2552 - 2557	โครงการพัฒนาทักษะ ทางด้านดนตรีใน โรงเรียนสังกัด กทม. (จัดซื้อเครื่องดนตรี) ปี 2552 - 2557 ของ สำนักการศึกษา กทม.	1,300	การจัดซื้อเปียโน ให้แก่โรงเรียนบาง แห่งที่ไม่มีครูสอน และไม่มีที่จัดเก็บ	ปี 2558 นาย วิลาศ จันทร์ พิทักษ์ อดีต ส.ส. กทม. พรรค ประชาธิปัตย์ ร้องเรียนต่อ ป .ป .ช . ให้ ตร ว จ ส อ บ โครงการนี้ ⁶⁴
2555	บริษัท กรุงเทพ ธนาคม จำกัด ต่อ สั ญ ญา สัมปทานรถไฟฟ้าบีที เอสสายสีเขียวส่วนต่อ ขยายให้บริษัท ระบบ ขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) อีก 13 ปี ถึงปี พ.ศ. 2585	1.878 แสน (วงเงินค่าจ้าง) ⁶⁵	ไม่ เปิด ให้ บริษัทเอกชนรายอื่น ร่วมประมูล	ปี พ.ศ. 2556 กรมสอบสวนคดี พิเศษแจ้งข้อหา อัยการสำนักงาน คดีพิเศษมีคำสั่ง ไม่ฟ้อง

⁶² ไทยรัฐ. 8 กันยายน 2558. ย้อนมหากาพย์ 'CCTV ดัมมี่' กล้องกลวงลวงใจร ชาวบ้านได้อะไร?.

⁶³ ผู้จัดการออนไลน์. 22 มีนาคม 2555. กมธ.สอบกล้องวงจรปิดทั่ว กทม. พบทุจริตจ้องยื่น ป.ป.ช.ฟัน.

⁶⁴ สำนักข่าวอิศรา. 21 ธันวาคม 2558. ส่อทุจริตชัดเจน! 'วิลาศ'ยื่น ป.ป.ช.สอบโครงการพัฒนาทักษะดนตรี กทม.

⁶⁵ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 10 พฤษภาคม 2555. รถไฟฟ้า BTS กินรวบ 30 ปี 1.87 แสนล. กทม.ทิ้งทวนอ้อมกรุงเทพธนาคมฟัน
รายได้ 2 พันล้าน.

ปีที่ดำเนินโครงการ	ชื่อโครงการ	งบประมาณ (ล้านบาท)	ข้อสังเกตว่า จะทุจริต	ความคืบหน้า ณ ปี พ.ศ. 2560
2558	โครงการระดับ ตกแต่่งไฟเพื่อส่งเสริม การท่องเที่ยวบริเวณ ลานคนเมืองช่วง เทศกาลปีใหม่ 30 ธันวาคม 2558 - 31 มกราคม 2559 ของ สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ⁶⁶	39.5	งบประมาณที่สูง เกินไป ซึ่งราคา ประเมินอยู่ที่ไม่เกิน 30 ล้านบาท ใช้เวลาจัดทำ ข้อเสนอหรือเอกสาร ที่กำหนดขอบเขต และรายละเอียด โครงการเพียงวัน เดียวและมีลักษณะ สมยอมราคา	ปี 2559 คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน ชี้มูลความผิด ปี 2560 ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด นายจุมพล สำเภาพล รอง ผู้ว่าฯ กทม. และ เจ้าหน้าที่ กทม. 13 ราย ว่าจัดทำ โครงการเอื้อ ประโยชน์ให้ เอกชนรายใด รายหนึ่งเป็น พิเศษ ⁶⁷
2558	กรณีจัดซื้อรถกู้ภัย ขนาดเล็ก จำนวน 20 คัน ของสำนักป้องกัน และบรรเทาสาธารณ ภัย	158	ราคาแพงเกินกว่า ท้องตลาด และมี พวงมาลัยอยู่ ทางด้านซ้าย สำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดิน (สตง.) ขอให้ทดสอบและตั้ง ข้อสังเกตว่าจะไม่ สามารถใช้งานได้ จริง ⁶⁸	ปี 2559 สตง. มี หนังสือถึง กทม. ให้ ทบ ทวน โครงการ

ที่มา: รวบรวมและสรุปโดยคณะผู้วิจัย

⁶⁶ ไทยพับลิก้า. 15 สิงหาคม 2559. ข้อกล่าวหา “ความไม่โปร่งใส” ของ กทม. ยุค “สุขุมพันธุ์ บริพัตร” ก่อนพ้นตำแหน่งผู้ว่าฯ ต้นปี 2560.

⁶⁷ สำนักข่าวอิศรา. 27 กันยายน 2560. ป.ป.ช.เชือดคดีไฟ กทม. 39.5 ล.! รองผู้ว่าฯ กทม.-พวกยกแผง-ไร้ชื่อ ‘หม่อมสุขุมพันธุ์’.

⁶⁸ สำนักข่าวอิศรา. 17 กรกฎาคม 2559. เผยผลสอบ สตง. บี้ กทม. ทบ ทวนซื้อรถดับเพลิง-ไม่เชื่อส่ง คอตช. เซ็คบิล.

4.3 การประเมินคุณภาพการบริหารเมืองและการต่อต้านทุจริตของ กทม.

การศึกษาในบทที่ 3 พบว่า กรุงเทพมหานครมีการดำเนินการ 5 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพการบริหารเมืองและการต่อต้านทุจริตซึ่งคณะผู้วิจัยนำมาเป็นกรอบเปรียบเทียบกับ กทม. ดังนี้

สร้างระบบการตรวจสอบการทำงานและการทุจริตที่เป็นอิสระจากภาครัฐและมาจากประชาชน

หน่วยงานบริหารเมืองควรถูกตรวจสอบโดยภาคประชาสังคมหรือบุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้มาจากภาครัฐ นอกเหนือจากการถูกตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบภาครัฐ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. กรณีของกรุงเทพมหานครมีการจัดตั้ง Citizen Ombudsmen ซึ่งถูกบรรจุในระเบียบบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ตัวอย่างที่ดีของ Citizen Ombudsmen คือการจัดให้มีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกและตัวแทนภาคประชาสังคมเข้าไปสังเกตการณ์การดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ภายใต้โครงการ “ข้อตกลงคุณธรรม” เป็นการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริต ทำให้สามารถยับยั้งไม่ให้เกิดความเสียหายทางงบประมาณและประโยชน์ส่วนรวม

สำหรับประเทศไทย ได้มีการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และกรมบัญชีกลาง⁶⁹ และมีการกำหนดให้ภาครัฐอาจนำวิธีการตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างตามแนวทางของข้อตกลงคุณธรรมไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ⁷⁰ ระหว่างปี พ.ศ. 2558 – 2560 มีโครงการข้อตกลงคุณธรรม

⁶⁹ ดูข้อมูลได้จากเว็บไซต์ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) หัวข้อ “ข้อตกลงคุณธรรม(IP)” [http://www.anticorruption.in.th/2016/th/article/9/ข้อตกลงคุณธรรม\(IP\)](http://www.anticorruption.in.th/2016/th/article/9/ข้อตกลงคุณธรรม(IP))

⁷⁰ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 17 และมาตรา 18 บัญญัติดังนี้

มาตรา ๑๗ กำหนดว่า ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖ คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามมาตรา ๑๘ ก็ได้ ทั้งนี้ การจัดทำซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวรรคหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๘ ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้

ตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรวม 35 โครงการ โดยมี 1 โครงการที่จัดซื้อจัดจ้างโดย กทม. ได้แก่ โครงการก่อสร้างโรงพยาบาลผู้สูงอายุบางขุนเทียนมูลค่า 3,011 ล้านบาท⁷¹ จึงมีความเป็นไปได้ที่ กทม. จะนำการตรวจสอบในลักษณะข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของ กทม. มากขึ้น

ประเมินความพึงพอใจและรับเรื่องทุจริตจากประชาชนอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยผลการสำรวจต่อสาธารณะ

กรุงโซลสำรวจความเห็นประชาชนเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตและการพึงพอใจต่อการให้บริการของหน่วยงานของกรุงโซลเกือบทุกปี โดยให้หน่วยงานเอกชนหรือภาครัฐที่มีความน่าเชื่อถือทางวิชาการเป็นผู้จัดทำ โดยเฉพาะ Seoul Institute

สำหรับกรณีของประเทศไทย ความพึงพอใจต่อการทำงานของ กทม. จะถูกสะท้อนผ่านผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่จัดทำโดยมหาวิทยาลัยอย่างน้อย 3 แห่ง ได้แก่ นิติ์โพล (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) กรุงเทพโพลล์ (มหาวิทยาลัยกรุงเทพ) และสวนดุสิตโพล (มหาวิทยาลัยสวนดุสิต) แต่การสำรวจดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง หากแต่ขึ้นอยู่กับกระแสความสนใจของประชาชนในแต่ละช่วงเวลา เช่น ช่วงใกล้การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. หรือช่วงที่เกิดอุทกภัย

ส่วนการประเมินความเห็นต่อเรื่องการทุจริตของหน่วยงานสังกัด กทม. มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นผู้ประเมิน โดยดำเนินการภายใต้โครงการ “ประเมินคุณธรรมและและโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ”⁷² ซึ่งเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2558 หากแต่ว่าเป็นการสอบถามความเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ มิใช่ประชาชน และ กทม. สามารถขอยกเว้นไม่เข้าร่วมหากผู้บริหารเห็นว่าหน่วยงานในสังกัดไม่พร้อม ดังที่เกิดขึ้นในการสำรวจปี พ.ศ. 2559

เปิดให้มีการขอและติดตามความคืบหน้าการอนุญาตทางราชการผ่านระบบออนไลน์

เป็นเวลาอย่างน้อย 20 ปีโดยนับจากแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 –2544 ที่รัฐบาลมีนโยบายให้หน่วยงานราชการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงานและให้บริการประชาชนมาก

สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย

แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

⁷¹ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กุมภาพันธ์ 2560. ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.

⁷² ดูข้อมูลโครงการได้ที่เว็บไซต์ <http://www.itapacc.com/>

ขึ้น⁷³ ทำให้เกิดนโยบายตั้งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) ในช่วงปี พ.ศ. 2543 และการจัดตั้งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในปี พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตาม ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศถูกเน้นนำไปใช้เรื่องการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐ และให้แจ้งข้อมูลแก่ประชาชนผ่านเว็บไซต์หน่วยงาน ในขณะที่มีหน่วยงานราชการน้อยแห่งที่ให้บริการอนุมัติหรืออนุญาตทางราชการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การออกใบรับรองการส่งออกผ่านศูนย์บริการส่งออกแบบเบ็ดเสร็จ และการชำระภาษีผ่านเว็บไซต์ กรมสรรพากร ส่วนประชาชนยังขอใช้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์น้อยด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ บริการของราชการยังไม่สะดวกและรวดเร็ว ประชาชนยังเข้าไม่ถึงบริการอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์สื่อสาร⁷⁴

สถานการณ์ในระดับท้องถิ่นไม่ต่างจากระดับส่วนกลางมากนัก กทม. รับนโยบายการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์จากรัฐบาล⁷⁵ แต่เริ่มพัฒนาระบบอนุญาตทางราชการได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ช่วงปี พ.ศ. 2555 ซึ่งพัฒนาระบบออนไลน์เรียกว่าระบบ “ใบอนุญาตยิ้ม” เพื่อให้ประชาชนได้ยื่นเอกสารและติดตามการขออนุญาตก่อสร้างบ้านอยู่อาศัยพื้นที่ไม่เกิน 300 ตารางเมตร สูงไม่เกิน 3 ชั้น ซึ่งมีจำนวน 9,164 เรื่อง (8,482 เรื่องเป็นขออนุญาตก่อสร้างบ้านเดี่ยว) หรือร้อยละ 79 ของการยื่นขออนุญาตก่อสร้างทั้งหมดใน กทม. ในปี พ.ศ. 2559^{76 77} คณะผู้วิจัยพบว่า กรณีระบบใบอนุญาตยิ้มช่วยให้ประชาชนสะดวกขึ้น แต่ไม่ช่วยให้ได้รับใบอนุญาตเร็วขึ้นหากเอกสารประกอบการขออนุญาตไม่ครบถ้วน กทม. จำเป็นต้องออกระเบียบภายในกำหนดระยะเวลาสูงสุดที่เจ้าหน้าที่ กทม. ใช้พิจารณาเรื่องขออนุญาตให้เสร็จสิ้น⁷⁸

แม้ กทม. จะพยายามปรับปรุงกระบวนการอนุญาตทางราชการให้สะดวกและรวดเร็วขึ้น แต่หากเทียบกับกรุงโซลแล้ว กทม. ยังต้องปรับปรุงกระบวนการอนุญาตทางราชการให้ดีขึ้น ดัชนีความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ (Ease of Doing Business) ปี พ.ศ. 2560 ของธนาคารโลกประเมินให้กระบวนการอนุญาตก่อสร้าง “คลังสินค้า”⁷⁹ ของ กทม. อยู่ในอันดับที่ 46 ของโลกจาก 190 ประเทศ ขณะที่กรุงโซลได้รับ

⁷³ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2540. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544.

⁷⁴ ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. 29 กรกฎาคม 2547. รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์: ทางสู่ความสำเร็จ ปัญหาที่ต้องเร่งฟันฝ่า.

⁷⁵ เทลคอม เฮอร์นัล. 8 ตุลาคม 2544. รายงานพิเศษ : กทม.ยุคสมัครใช้ IT ปฏิวัติใหญ่ระบบบริการ One Stop Service ปูพรมทั่ว 50 เขต.

⁷⁶ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 13 มิถุนายน 2555 กทม. ผนึกเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน จัดอีเวนต์ “ใบอนุญาตยิ้ม” ขออนุญาตสร้างบ้านรู้ผลทันใจใน 30 วัน.

⁷⁷ ดูข้อมูลที่ <http://smilepermit.bangkok.go.th>

⁷⁸ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 25 เมษายน 2560. กทม.ปรับลดเวลาออกใบรับรองการก่อสร้าง จาก 30 วัน เหลือ 15 วัน เอื้อประกอบธุรกิจของไทย.

⁷⁹ การประเมินเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างคลังสินค้าของธนาคารโลกนี้ครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้าง การตรวจสอบอาคารระหว่างก่อสร้าง การขอเชื่อมต่อน้ำประปาและท่อระบายน้ำเสีย และการขออนุมัติเปิดใช้อาคาร คลังสินค้าในที่นี้ของ

อันดับที่ 31 ข้อมูลจากดัชนีดังกล่าวแสดงว่า ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กรุงโซลมีอันดับที่ดีกว่า กทม. คือการพิจารณาให้อนุญาตที่รวดเร็ว โดยผู้ขออนุญาตก่อสร้างคลังสินค้ากับกรุงโซลจะใช้เวลาดำเนินการ 12 วัน จึงสามารถเริ่มก่อสร้างได้ แต่ผู้ขออนุญาตกับ กทม. จะใช้เวลา 33 วัน

สลัและหมุนเวียนพื้นที่การรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เพื่อลดการสร้างอิทธิพลและเครือข่าย

ในการบริหารทรัพยากรบุคคลระดับส่วนกลาง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีนโยบายสลับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการทุก 4 ปี โดยสลับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงานเดิมหรือสลับเปลี่ยนพื้นที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540⁸⁰ โดยมีเหตุผลเพื่อให้ข้าราชการได้มีความก้าวหน้าในอาชีพ และให้มีความรู้ในสายงานอื่น แต่ประโยชน์รองลงมาคือการช่วยลดโอกาสสร้างอิทธิพลเพื่อการทุจริตภายในหน่วยงานเดิม

ในระดับกรุงเทพมหานคร มีการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการครูของ กทม. ตามพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินการเรื่องนี้จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของข้าราชการเป็นหลัก คณะผู้วิจัยไม่พบว่า กทม. จะมีนโยบายสลับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการในฝ่ายอื่น

ทบทวนความเหมาะสมของกฎระเบียบท้องถิ่นเพื่อลดดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการต่อประชาชน

กทม. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจออกกฎระเบียบซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนโดยเฉพาะในเรื่องการขออนุญาตทางราชการและการเก็บภาษีท้องถิ่น การเข้าถึงข้อมูลกฎระเบียบและกระบวนการทางราชการของประชาชนและการทบทวนความเหมาะสมของกฎระเบียบให้เข้ากับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ธนาคารโลกหมายถึง คลังสินค้าสองชั้น 1.3 พันตารางเมตร ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และใช้สำหรับเก็บสินค้าทั่วไป เช่น หนังสือ เครื่องเขียน ซึ่งไม่ต้องควบคุมสภาพภายในพื้นที่จัดเก็บเป็นพิเศษอย่างอาหาร เคมีภัณฑ์ หรือ ยาและเวชภัณฑ์ (ดู <http://www.doingbusiness.org/methodology/dealing-with-construction-permits>)

⁸⁰ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารผู้ใดปฏิบัติหน้าที่เดิยวติดต่อกันเป็นเวลาครบสี่ปี ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการให้มีการสลับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการจะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้คงอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปเป็นเวลาไม่เกินสองปีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด
ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดว่าเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะงานเฉพาะอย่าง

การเข้าถึงข้อมูลกฎระเบียบและกระบวนการทางราชการ

ในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน กทม. ถูกกำกับดูแลด้วยกฎหมาย 2 ฉบับที่กำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลกฎระเบียบและกระบวนการขออนุญาตทางราชการแก่ประชาชน ได้แก่ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ กทม. ต้องเปิดเผยข้อมูลกฎระเบียบต่อสาธารณะ⁸¹ ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลกฎระเบียบได้ผ่านเว็บไซต์ของ กทม. ซึ่งข้อมูลกฎระเบียบตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติถึงคำสั่งทางราชการที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เช่น คำสั่งกรุงเทพมหานคร บันทึกข้อความ⁸²

พ.ร.บ. การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ กทม. ต้องจัดทำ “คู่มือสำหรับประชาชน” ซึ่งรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตทางราชการ ได้แก่ (1) หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการยื่นคำขอและในการพิจารณาอนุญาต (2) ช่องทางการให้บริการ (3) ขั้นตอน ระยะเวลาและส่วนงานที่รับผิดชอบ (4) รายการเอกสาร หลักฐานประกอบ (5) ค่าธรรมเนียม และ (6) แบบฟอร์มและตัวอย่างการกรอกข้อมูล ข้อมูลคู่มือสำหรับประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านเว็บไซต์ “ศูนย์ข้อมูลเพื่อติดต่อราชการ” (info.go.th) ซึ่งรวบรวมคู่มือสำหรับประชาชนของทุกหน่วยงาน

⁸¹ พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

(๒) สรุพอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

(๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายจ่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

⁸² ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร <http://www.bangkok.go.th/info/> (หัวข้อ กฎหมาย ที่เกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร)

อย่างไรก็ดี กฎหมาย 2 ฉบับข้างต้นกำหนดเพียงให้มีการเปิดเผยข้อมูล แต่ยังคงคำถามว่าข้อมูลที่เปิดเผยนั้นครบถ้วนหรือไม่ คณะผู้วิจัยเห็นว่า คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาควรออกกฎหมายกำหนดว่า ภาวะเปียบหรือเอกสารกำหนดเกณฑ์และขั้นตอนการขออนุญาตทางราชการใดจะไม่สามารถบังคับใช้ได้ หากไม่อยู่ในฐานข้อมูลออนไลน์ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเช่นเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลเพื่อติดต่อราชการ มาตรการนี้จะสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานราชการต้องปรับปรุงฐานข้อมูลภาวะเปียบของตนเองอย่างต่อเนื่อง

การทบทวนความเหมาะสมของภาวะเปียบ

ภาวะเปียบที่มีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลยพินิจต่อการนำไปบังคับหรือไม่ สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและชีวิตประจำวันของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานต้องทบทวนความเหมาะสมของภาวะเปียบอยู่เสมอ

แนวความคิดการทบทวนภาวะเปียบไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่เป็นการดำเนินการในระดับราชการส่วนกลาง ไม่ใช่กับในระดับท้องถิ่น ในระดับราชการส่วนกลาง รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานประจำเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูปภาวะเปียบ 2 แห่ง ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2534 และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในปี พ.ศ. 2553⁸³ และมีการจัดตั้งคณะทำงานชั่วคราวเพื่อสังคายนากฎหมายครั้งใหญ่อยู่ 2 ครั้งในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นประธาน ช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2547 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลยุคนั้นต้องการปฏิรูประบบราชการไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น⁸⁴ และ คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ในปี พ.ศ. 2547 เพื่อแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายและกระบวนการราชการที่ไม่สอดคล้องต่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจ⁸⁵

อย่างไรก็ดี ผลของการปฏิรูปมีข้อจำกัดเนื่องจาก (1) ไม่มีแนวนโยบายหรือทิศทางที่ชัดเจนว่าจะปฏิรูปด้านใดเป็นสำคัญ และไม่มีแผนการดำเนินงานระยะสั้นและระยะยาว (2) ไม่มีการประเมินผลว่าการปฏิรูปกฎหมายหรือประเมินไม่ต่อเนื่อง (3) ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนี้เต็มเวลา และ (4) หน่วยงานเจ้าของภาวะเปียบไม่ให้ความร่วมมือปฏิรูป⁸⁶

⁸³ ดู พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

⁸⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ม.ป.ป.). การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย.

⁸⁵ สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย.

⁸⁶ Chintapun Dansubtra. 2015. Thailand Experiences on Legal Reform [Presentation Slides]. Law Reform Division Office of the Council of State.

ความพยายามปฏิรูปกฎระเบียบยังคงมีอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องทบทวนว่ากฎระเบียบที่บังคับใช้อยู่หากมีเหตุผล เช่น เป็นภาระแก่ประชาชน ไม่สอดคล้องกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือสถานการณ์ปัจจุบัน ใช้ระบบขออนุญาตเกินจำเป็น⁸⁷

กฎหมายนี้จะบังคับให้ กทม. ต้องดำเนินการทบทวนกฎระเบียบที่มีอยู่เช่นกัน ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยไม่พบว่ารัฐบาลจะมีนโยบายให้ กทม. ทบทวนกฎระเบียบที่มีอยู่แต่อย่างใด โดย กทม. สามารถนำบทเรียนความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมายในระดับราชการส่วนกลางในอดีตมาเป็นแนวทางปรับปรุงกระบวนการทบทวนกฎระเบียบระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

⁸⁷ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๙ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ใน การพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการพิจารณาทบทวนในเรื่องดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือบางเรื่องตามที่ จำเป็น

- (๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไป
- (๒) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อ การพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (๓) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ
- (๔) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบและภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น
- (๕) การใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุญาต ใบอนุญาต ระบบการจดทะเบียน หรือระบบอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือ ควบคุม เพียงเท่าที่จำเป็น
- (๖) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- (๗) การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น
- (๘) เรื่องอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่จำเป็น ไม่ก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีผู้รักษาการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับ กฎหมายนั้น หรือจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการทั่วไปก็ได้

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเมืองท้องถิ่นของเกาหลีใต้และของประเทศไทยซึ่งรายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาการเมืองของกรุงโซล และ กทม. มักเกี่ยวโยงกับการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ ในประเทศเกาหลี ผู้ว่าฯ กรุงโซลที่หมดวาระจะลงสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีเกาหลีใต้ ในทำนองเดียวกันในประเทศไทย ส.ส. หลายพรรคจะลงสมัครรับเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. โดยมีพรรคการเมืองหรือนักการเมืองระดับชาติให้การสนับสนุน

ในเรื่องการต่อต้านการทุจริต รัฐบาลท้องถิ่นกรุงโซลเริ่มต้นตื่นตัวและเอาจริงเอาจังกับการต่อต้านทุจริตของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอย่างจริงจังก่อน กทม. การต่อต้านทุจริตอย่างจริงจังนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การจัดการบริการสาธารณะและการให้บริการประชาชนของกรุงโซลมีประสิทธิภาพมากกว่า กทม. ซึ่งสะท้อนให้เห็นผ่านการจัดอันดับโลกในเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนและศักยภาพของเมืองซึ่งกรุงโซลมักถูกจัดเป็นอันดับต้นของโลกในช่วงอย่างน้อย 10 ปีที่ผ่านมา

การศึกษามาตรการประเมินคุณภาพการบริหารเมืองและการต่อต้านทุจริต พบว่า กรุงโซลมีนโยบายอย่างน้อย 6 เรื่อง ซึ่งหลายข้อ กทม. ได้ดำเนินการไปบ้างแต่ยังต้องปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและการใช้งบประมาณ รวมทั้งลดดุลยพินิจในการใช้อำนาจตามกฎหมาย

1. สร้างระบบการตรวจสอบการทำงานและการทุจริตที่เป็นอิสระจากภาครัฐและมาจากประชาชน

คณะผู้วิจัยเห็นว่า กทม. ได้นำโครงการนำร่องเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรมไปแล้ว 1 โครงการในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการสร้างระบบตรวจสอบโดยภาคประชาชน จึงควรมีการขยายผลให้นำโครงการนี้ไปใช้กับโครงการจัดซื้อจัดจ้างอื่น ๆ ของ กทม. ให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเสนอให้ กทม. ดำเนินการอีกอย่างน้อย 2 เรื่อง เพื่อให้การตรวจสอบภาคประชาชนเห็นผลโดยเร็ว

เรื่องแรก กทม. ควรร่วมมือกับหน่วยงานตรวจสอบทุจริตของภาครัฐอย่างใกล้ชิดในการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้าสังเกตการณ์ ตรวจสอบ และติดตามการดำเนินโครงการของ กทม. เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งดำเนินโครงการสนับสนุนและให้ความรู้ประชาชนในพื้นที่ กทม. อย่างต่อเนื่องทุกปีผ่านสำนักป้องกันการทุจริตภาคประชาสังคมและการพัฒนาเครือข่าย⁸⁸

⁸⁸ ดูข้อมูลที่เว็บไซต์ ป.ป.ช. ป.ป.ช. จัดโครงการสนับสนุนและสร้างการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต กิจกรรมสนับสนุนและสร้างการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตภาคประชาชน (50 เขต กทม.)

https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=10836&filename=info

เรื่องที่สอง กทม. ควรเปิดเผยข้อมูลและผลการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่อประชาชนในรูปแบบข้อมูลเปิด (Open data) ซึ่งหมายถึงข้อมูลที่เข้าถึงง่ายผ่านระบบออนไลน์และอยู่ในรูปแบบที่นำไปใช้ประมวลได้ด้วยคอมพิวเตอร์โดยไม่ต้องมีการร้องขอหรือขออนุญาตใช้ การเปิดเผยข้อมูลลักษณะนี้มีสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) เป็นผู้ออกแบบระบบและกำหนดมาตรฐานข้อมูลอยู่แล้ว⁸⁹ กทม. จึงควรใช้ระบบที่มีอยู่ดังกล่าวเป็นช่องทางการเปิดเผยข้อมูลให้ครบถ้วนมากขึ้น

2. ประเมินความพึงพอใจและรับเรื่องทุจริตจากประชาชนอย่างต่อเนื่องและเปิดเผยผลการสำรวจต่อสาธารณะ

กทม. ควรให้ความร่วมมืออย่างจริงจังและต่อเนื่องให้หน่วยงานภาครัฐได้ประเมินผลการดำเนินการ ในขณะที่รัฐบาลควรมีนโยบายให้หน่วยงานที่ประเมิน กทม. เปิดเผยข้อมูลผลการประเมินต่อประชาชน และควรขยายขอบเขตการประเมินให้ครอบคลุมคุณภาพการให้บริการสาธารณะ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน การพิจารณาอนุญาตทางราชการ การจัดเก็บขยะ เป็นต้น เพื่อให้ผลการประเมิน กทม. สะท้อนพันธกิจในส่วนที่กระทบกับชีวิตประชาชนโดยตรง

3. สับเปลี่ยนตำแหน่งหรือหมุนเวียนพื้นที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เพื่อลดการสร้างอิทธิพลและเครือข่าย

กทม. ควรพิจารณาออกนโยบายสับเปลี่ยนตำแหน่งหรือหมุนเวียนพื้นที่ความรับผิดชอบของข้าราชการระดับสูงของ กทม. เช่นเดียวกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะผู้วิจัยเห็นว่า นโยบายดังกล่าวจะช่วยลดการสร้างอิทธิพลและเครือข่ายกับผู้ทุจริต และยังช่วยให้ข้าราชการระดับบริหารของ กทม. มีประสบการณ์การบริหารงานที่หลากหลายมากขึ้น

4. ลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนที่ทุจริตอย่างจริงจังและรุนแรง

ข้อมูลเกี่ยวกับการลงโทษเจ้าหน้าที่ กทม. และเอกชนที่ทุจริตที่ปรากฏในสื่อส่วนใหญ่ยังเป็นข้อมูลที่หน่วยงานตรวจสอบทุจริต โดยเฉพาะ ป.ป.ช. ในขณะที่สาธารณชนยังไม่ทราบผลการตรวจสอบการทุจริตภายในของ กทม. คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้ กทม. นำเสนอข้อมูลการตรวจสอบในเรื่องนี้ต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง

⁸⁹ ดูข้อมูลที่เว็บไซต์ ภาษีไปไหน? ระบบข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ <https://govspending.data.go.th/>

5. เปิดให้มีการขอและติดตามความคืบหน้าการอนุญาตทางราชการผ่านระบบออนไลน์

กทม. ได้ริเริ่มระบบ *ใบอนุญาตยืม* ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการให้บริการประชาชนผ่านระบบออนไลน์ ซึ่งช่วยลดโอกาสเรียกรับหรือเสนอสินบนต่อเจ้าหน้าที่ และช่วยให้การติดตามเรื่องการขออนุญาตสะดวกยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม นอกจากการปรับปรุงเรื่องช่องทางดำเนินการแล้ว กทม. ยังจำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎระเบียบให้โปร่งใสและลดดุลยพินิจ

6. ทบทวนความเหมาะสมของกฎระเบียบท้องถิ่นเพื่อลดดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการต่อประชาชน

ประการแรก กทม. จะต้องออกคำสั่งให้หน่วยงานของ กทม. ทุกแห่งนำกฎระเบียบที่ออกมาทั้งหมดลงเผยแพร่ให้ประชาชนได้เข้าถึงในฐานข้อมูลกฎระเบียบออนไลน์ของ กทม. กฎระเบียบฉบับใดไม่อยู่ในฐานข้อมูลดังกล่าว ไม่สามารถนำมาอ้างอิงได้ กฎระเบียบในที่นี่รวมถึงหนังสือบันทึกข้อความด้วย

ประการที่สอง กทม. ต้องมีการสังคายนากฎระเบียบภายในที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสร้างดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ให้สุจริต การดำเนินการในเรื่องนี้รัฐบาลกลางจำเป็นต้องให้การสนับสนุนทั้งในเรื่องนโยบาย ด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และด้านการเงินด้วย เนื่องจากกฎระเบียบหลายฉบับเกี่ยวข้องกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งอยู่ในการบังคับใช้ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

กฎระเบียบ

Seoul Metropolitan Government Framework Ordinance on Health Care of Citizens.

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๙ เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

ศาลปกครองสูงสุด. คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๘๘/๒๕๕๗

เอกสารวิชาการ

A.T. Kearney. 2017. Global Cities 2017: Leaders in a World of Disruptive Innovation.

APEC Economic Committee. 2009. 2009 APEC Economic Policy Report.

Chintapun Dansubutra. 2015. Thailand Experiences on Legal Reform [Presentation Slides].
Law Reform Division Office of the Council of State.

Economist Intelligence Unit. 2012. A Summary of the Liveability Ranking and Overview.

Economist Intelligence Unit. 2013 .Hot spots 2025: Benchmarking the future competitiveness of cities.

Im, Tobin and Seung Jong Lee. 2012. Does Management Performance Impact Citizen Satisfaction?. American Review of Public Administration.

- Kang, Hong-Bin. 2000. Cleaning up Seoul's City Government: A Systematic Approach. Paper presented at the Second Annual Conference of the ADB/OECD on Combating Corruption in the Asia Pacific Region. Seoul Office of the Prime Minister, Seoul, 11-13 December 2000.
- Kim, Jun-Kyung and KS Kim. 2012. 2011 Modularization of Korea's Development Experience: Impact of Foreign Aid on Korea's Development. Korea Development Institute School of Public Policy and Management funded by Ministry of Strategy and Finance.
- Kim, Seongcheol Hyun Jeong Kim and Heejin Lee. 2009. An Institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. *Government Information Quarterly* 26 (2009).
- Klingner, Bruce. 2008. New South Korean President Brings Conservative Policy Change. The Heritage Foundation.
- Manoharan Aroon. 2015. *E-Government and Websites: A Public Solutions Handbook*. New York: Routledge.
- Mason, Edward, et al. 1980. *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2004. Review on Assessing Effectiveness of Integrity and Anti-Corruption Measures in the Public Service: The Korean Experience. Paper presented to 29th Session of Public Government Committee 15 – 16 April, 2004, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2007. *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*.
- Rondinelli, Dennis A. and G. Shabbir Cheema. 2003. *Reinventing Government for the Twenty-first Century: State Capacity in a Globalizing Society*. Connecticut: Kumarian Press.
- Seth, Michael 2016. *Routledge Handbook of Modern Korean History*. Routledge.
- Shin, Gi-Wook and Kristin Burke. (n.d.) *A Mandate with Caveats: Lee Myung Bak's Election, Politics, and Policy*. The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center at Stanford University.

Tamyalew, Arsema. (n.d.) A Review of the Effectiveness of the Anti-corruption and Civil Rights Commission of the Republic of Korea. Washington, DC: The World Bank Group.

World Bank. 2012. Improving Service Delivery, Thailand: Public Finance Management Report Overview.

World Bank. 2017. Ease of Doing Business 2017: Republic of Korea.
<http://www.doingbusiness.org>

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2540. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544.

โชคสุข กรกิตติชัย. 2559. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 5 (2539). ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร_ครั้งที่_5_\(พ.ศ._2539\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร_ครั้งที่_5_(พ.ศ._2539)). สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ม.ป.ป. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 2 (2528). ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร_ครั้งที่_2_\(พ.ศ._2528\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร_ครั้งที่_2_(พ.ศ._2528)). สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

นรนิติ เศรษฐบุตร และ นิยม รัฐอมฤต. พลังธรรม. 2531. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พลังธรรม_\(พ.ศ._2531\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พลังธรรม_(พ.ศ._2531)). สืบค้น.....วัน เดือน ปี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ม.ป.ป.). การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย. https://opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Thai_PSR.pdf. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กุณาพันธ์ 2560. ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันใน การดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/feb2560-4.pdf. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย. http://www.law.moi.go.th/law2/images/stories/August%2054/lawHistory_03082554.pdf. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. 2560 .รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร. 2557. แผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๐).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2558. ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด แบบปริมาณลูกโซ่ ฉบับ พ.ศ. 2558.

บทความจากสำนักข่าวและสื่อออนไลน์

Asmolov, Konstantin. 18 April 2015. A new Round in the Anti-corruption Drive in South Korea [online-magazine]. New Eastern Outlook. <https://journal-neo.org/2015/04/18/rus-novy-j-vitok-bor-by-s-korrupsiej-yuzhnoj-koree/>. Accessed 15 August 2017.

Asmolov, Konstantin. 3 July 2016. South Korean Anti-Corruption Law Comes into Force. New Eastern Outlook. <https://journal-neo.org/2016/07/03/south-korean-anti-corruption-law-comes-into-force/>. Accessed 15 August 2017.

BBC. 23 June 2017. Choi Soon-sil: South Korean ex-president's friend jailed. <http://www.bbc.com/news/world-asia-40377564>. Accessed 15 August 2017.

Fernandez, Luciano. 9 November 2000. Corruption scandal points to South Korea's continuing economic instability. World Socialist Web Site. <https://www.wsws.org/en/articles/2000/11/kor-n09.html>. Accessed 15 August 2017.

Korea Joongang Daily. 2 November 2012. Lee's brother investigated in retirement home scandal. <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=2961706>. Accessed 15 August 2017.

Kwon, K.J. and Paula Hancocks. 28 September 2016. 3 years jail for \$50 gift? South Korea introduces strict anti-corruption law. CNN. <http://edition.cnn.com/2016/09/27/asia/korea-corruption-law-begins/index.html>. Accessed 15 August 2017.

Sang-Hun, Choe. 29 January 2016. Lee Wan-koo, Ex-Premier of South Korea, Guilty of Taking Illegal Funds. The New York Times.

<https://www.nytimes.com/2016/01/30/world/asia/lee-wan-koo-south-korea-convicted.html?mcubz=1>. Accessed 15 August 2017.

Schoenberger, Karl. 1 February 1989. S. Korea Corruption Probe Results in 47 Arrests; 8 Are Chun Relatives. Los Angeles Time. http://articles.latimes.com/1989-02-01/news/mn-1294_1_chun-regime. Accessed 15 August 2017.

Seoul Metropolitan Government. (n.d.) Emphasizing Performance in Management and Administration. United Nations Public Administration Network. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN004745.pdf>. Accessed 15 August 2017.

Seoul Metropolitan Government. (n.d.). Clear and Transparent Governance. United Nations Public Administration Network. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN004748.pdf>. Accessed 15 August 2017.

Seoul Solution. 23 December 2016. e-Government of Seoul opens a new chapter of transparency, efficiency and public participation. <https://seoulsolution.kr/en/content/e-government-seoul-opens-new-chapter-transparency-efficiency-and-public-participation>. Accessed 15 August 2017.

Sullivan, Kevin. 19 December 1995. S. Korea's Roh Denies He Took Bribes As Trial On Corruption Charges Opens. Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1995/12/19/s-koreas-roh-denies-he-took-bribes-as-trial-on-corruption-charges-opens/762789a9-3008-4a9b-ae4-c4c2aa50a309/>. Accessed 15 August 2017.

The Hankyoreh. 3 September 2008. President's son-in-law facing allegations of possible stock transaction law violations. http://www.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/308227.html. Accessed 15 August 2017.

The Korea Times. 2016. 65 Seoul city employees fired for corruption since 2009. http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2016/08/116_101277.html. Accessed 15 August 2017.

The Korea Times. 2016. Seoul City Toughens Measures Against Corrupt Officials.
http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2016/07/117_20242.html. Accessed 15 August 2017.

The New York Times. 22 October 1994. 32 Reported Dead as Bridge Collapses in Seoul.
<http://www.nytimes.com/1994/10/22/world/32-reported-dead-as-bridge-collapses-in-seoul.html?mcubz=1>. Accessed 15 August 2017.

คม ชัด ลึก. 1 มีนาคม 2556. ย้อนรอยสงครามชิงเมืองหลวง.
<http://www.komchadluek.net/news/scoop/152909>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

คม ชัด ลึก. 21 มกราคม 2559. มติ ปชป. ตัดขาด สุขุมพันธุ์ เมิ่นแก้วไม่โปร่งใส.
<http://www.komchadluek.net/news/politic/220972>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

คม ชัด ลึก. 30 กันยายน 2559. ศาลปกครองกลางออกคำสั่งรื้อถอนโรงแรม เอ ดี ทัส ซ.ร่วมฤดี.
<http://www.komchadluek.net/news/regional/244411>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

คม ชัด ลึก. 30 มิถุนายน 2558. บทสรุปคดีฉาว รถ-เรือ ดับเพลิง 6.6 พันล้านบาทเรียนราคาแพง.
<http://www.komchadluek.net/news/politic/208881>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

เทเลคอม เจอร์นัล. 8 ตุลาคม 2544. รายงานพิเศษ : กทม.ยุคสมัครใช้ IT ปฏิวัติใหญ่ระบบบริการ One Stop Service ปูพรมทั่ว 50 เขต.

ไทยทริบูน. 27 ธันวาคม 2559. ศาลอุทธรณ์สั่งจำคุก 5 ปี ดร.พิจิตต อดีตผู้ว่า กทม.พร้อมสมคาค สืบตระกูล และอดีต ผอ. เขตบางซื่อคดีซื้อที่ดินตาบอดจจรดขยะ.
http://thaitribune.org/contents/detail/336?content_id=24865&rand=1482864981. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ไทยพับลิก้า. 15 สิงหาคม 2559. ข้อกล่าวหา “ความไม่โปร่งใส” ของ กทม. ยุค “สุขุมพันธุ์ บริพัตร” ก่อนพ้นตำแหน่งผู้ว่าฯ ต้นปี 2560. <http://thaipublica.org/2016/08/sukumpan-boripat-15-8-2559/>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ไทยรัฐ. 13 ตุลาคม 2541. วิเคราะห์เส้นทางการเมือง "ดร. พิจิตต รัตกุล" เลิกลุ้นสนามเล็ก.

ไทยรัฐ. 14 พฤษภาคม 2548. ยกฟ้อง 'พิจิตต-ประเสริฐ' คดีทุจริตซื้อที่จจรดขยะ
<http://www.thairath.co.th/content/498745>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ไทยรัฐ. 21 มกราคม 2556. สนามเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม.เกมจำลองภาพใหญ่ในการเมืองไทย.
<https://www.thairath.co.th/content/321631>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ไทยรัฐ. 25 มีนาคม 2558. จุดจอดแท็กซี่(ไม่)อัจฉริยะ EP.1 นโยบายไร้ค่า ขยะขวางตาคนกรุง!?.

<https://www.thairath.co.th/content/484912>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ไทยรัฐ. 27 ธันวาคม 2559. ศาลอุทธรณ์จำคุก 5 ปี พิจิตต์ รัตกุล อดีตผู้ว่าฯ กทม.ทุจริตซื้อที่จอดรถ.

<http://www.thairath.co.th/content/822517>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ไทยรัฐ. 8 กันยายน 2558. ย้อนมหากาพย์ 'CCTV ดัมมี่' กล้องกลางวงโจร ชาวบ้านได้อะไร?.

<https://www.thairath.co.th/content/523481>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 10 พฤษภาคม 2555. รถไฟฟ้า BTS กินรวบ 30 ปี 1.87 แสนล. กทม.ทิ้งทวนอุ้ม
กรุงเทพมหานครมพันรายได้2พันล้าน.

https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1336625870. สืบค้น 15 สิงหาคม
2560

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 12 พฤศจิกายน 2551. ต่วน!! "อภีร์กษ" ประกาศลาออกแล้ว.

https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=6830. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 13 มิถุนายน. 2555 กทม. ผนึกเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชั่น จัดอีเวนต์ "ใบอนุญาต
ยืม" ขออนุญาตสร้างบ้านรู้ผลทันใจใน 30 วัน.

https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1339566254. สืบค้น 15 สิงหาคม
2560

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 15 กุมภาพันธ์ 2553. 3 ปีที่รอคอย..."ร่วมฤดีโมเดล" ชัยชนะชุมชน ด้านสร้างตึกสูง
ในซอยแคบ. https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1329274906. สืบค้น 15
สิงหาคม 2560

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 19 ธันวาคม 2559. กทม.เร่งสำรวจ "จุดจอดแท็กซี่อัจฉริยะ" ทั่วกรุง ก่อนสรุป
ยกเลิกหรือเดินหน้าต่อ. https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1482148589.
สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 24 มกราคม 2560. สตง.จี "กทม.-ท้องถิ่น" ปีกาซีโรงเรียนย้อนหลัง "โรงแรม
หอพัก ออฟฟิศ บ้านเช่า" อ้างคำนวณภาษีไม่ครบถ้วน.

https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1485141339. สืบค้น 15 สิงหาคม
2560

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 25 เมษายน 2560. กทม.ปรับลดเวลาออกใบรับรองการก่อสร้าง จาก 30 วัน เหลือ
15 วัน เอื้อประกอบธุรกิจไทย.

https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1493125714. สืบค้น 15 สิงหาคม
2560

- ผู้จัดการออนไลน์. 22 มีนาคม 2555. กมธ.สอบกลั่นวงจรถัดไป กทม. พบพิรุณจ้องยื่น ป.ป.ช.ฟัน.
<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9550000036722>. สืบค้น 15
สิงหาคม 2560
- ผู้จัดการออนไลน์. 28 กรกฎาคม 2547. พิจิตตซัวร์! ประกาศโดดลงผู้ว่า กทม. อีกสมัย.
<http://www.manager.co.th/OOL/ViewNews.aspx?NewsID=9470000028555>. สืบค้น 15
สิงหาคม 2560
- โพสต์ทูเดย์. 27 ธันวาคม 2559. คุก5ปี 'พิจิตต รัตตกุล' คดีซื้อที่จอดรถกทม.
<http://www.posttoday.com/local/bkk/472453>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. 29 กรกฎาคม 2547. รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์: ทางสู่ความสำเร็จปัญหาที่ต้องเร่งฟันฝ่า.
Positioning. <https://positioningmag.com/17410>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560
- ศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล”. 3 ตุลาคม 2554. คนกรุงเทพฯ กับความพึงพอใจผลงานผู้ว่าฯ กทม.
ในช่วง 3 ปี. ThaiPR.net. <http://www.ryt9.com/s/prg/1249217>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560
- สวนดุสิตโพล. 31 ตุลาคม 2542. สวนดุสิตโพล: “กทม. ยุคผู้ว่าพิจิตต” ในสายตาประชาชน. สำนักข่าวอินโฟ
เคสท์. <http://www.ryt9.com/s/sdp/185010>. สืบค้น 15 สิงหาคม 2560
- สำนักข่าวอิศรา. 17 กรกฎาคม 2559. เผยผลสอบ สตง.ปี้ กทม. ทบทวนซื้อรถดับเพลิง-ไม่เชื่อส่ง ศอตช.เช็ค
บิล. https://www.isranews.org/isranews-news/item/48535-stng_6175.html. สืบค้น 15
สิงหาคม 2560
- สำนักข่าวอิศรา. 21 ธันวาคม 2558. ส่อทุจริตชัดเจน! ‘วิลาศ’ ยื่น ป.ป.ช.สอบโครงการพัฒนาทักษะคนตรี
กทม. https://www.isranews.org/isranews-news/43538-nacc_1419.html. สืบค้น 15 สิงหาคม
2560
- สำนักข่าวอิศรา. 27 กันยายน 2560. ป.ป.ช.เชือดคดีไฟ กทม. 39.5 ล.!รองผู้ว่าฯ กทม.-พวดยกแผง-ไร้ชื่อ
‘หม่อมสุชุมพันธุ์’. <https://www.isranews.org/isranews-news/59903-isranews-59903.html>.
สืบค้น 15 สิงหาคม 2560

ภาคผนวก 1 รายการ “คู่มือสำหรับประชาชน” ว่าด้วยกระบวนการขออนุญาตทางราชการกับ กทม.

หน่วยงานภายใน กทม.	คู่มือสำหรับประชาชน
สำนักการคลัง	1. การรับแบบแจ้งรายการเพื่อชำระภาษีป้าย
	2. การรับแบบแจ้งรายการเพื่อชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน (รายเก่า)
	3. การรับแบบแจ้งรายการเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่
	4. การรับแบบแจ้งรายการเพื่อชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน (รายใหม่)
	5. การรับเงินของกรุงเทพมหานคร
	6. การจ่ายเงินของกรุงเทพมหานคร
สำนักการโยธา	1. การแจ้งชื่อผู้ควบคุมงาน (แบบ น.4)
	2. การยื่นแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (แบบ กทม.1)
	3. การจดทะเบียนเป็นผู้รับจ้างเหมางานก่อสร้างของกรุงเทพมหานคร
	4. การร้องขอให้เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนบางส่วน
	5. การร้องขอให้เวนคืนโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ ซึ่งใช้การไม่ได้
	6. การแจ้งความประสงค์จะทำการขุดดิน
	7. การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (แบบ ข.1)
	8. การขออนุญาตให้ก่อสร้าง ปรับปรุง ต่อเชื่อม สะพานคนเดินข้ามทางสาธารณะ
	9. การแจ้งความประสงค์ขอรับใบแทนใบแจ้งที่ชำรุดหรือสูญหาย
	10. การแจ้งความประสงค์จะทำการถมดิน
	11. การกอสสิ่งของวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ ชั่วคราว การกั้นรั้วชั่วคราว การสร้างนั่งร้านชั่วคราว
	12. การขออนุญาตเคลื่อนย้ายอาคาร (แบบ ข.2)
	13. การขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคาร (แบบ ข.3)
	14. การขออนุญาตตัดแปลง หรือใช้ที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถเพื่อการอื่น (แบบ ข.4)
	15. การขอต่ออายุใบอนุญาต (แบบ ข.5)
	16. การขอใบรับรองการก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร (แบบ กทม.4)
	17. การขอใบแทนใบอนุญาตหรือใบแทนใบรับรอง (แบบ ข.7)
	18. การขอโอนใบอนุญาต (แบบ ข.8)
	19. การขอใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคาร (แบบ ขร.1)
	20. การขอทำการเจาะกุดหรือตอกเสาเข็มเพื่อทำการทดสอบ ที่จะใช้ในการก่อสร้างอาคาร
	21. การบอกเลิกผู้ควบคุมงาน (แบบ น.5, แบบ น.6)
	22. การแจ้งชื่อผู้ควบคุมงานคนใหม่ (แบบ น.7, แบบ น.8)
	23. การแจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร
	24. การขออนุญาตระบายน้ำทิ้ง / เชื่อมท่อระบายน้ำ
	25. การขออนุญาตตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ
	26. การขอต่ออายุใบอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (การขุด

หน่วยงานภายใน กทม.	คู่มือสำหรับประชาชน
	<p>ดินลูกรัง)</p> <p>27. การขอต่ออายุใบอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>28. การขอต่ออายุใบอนุญาตคูุดทราย (กรณีในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและเขตพื้นที่ระหว่างประเทศ)</p> <p>29. การขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน)</p> <p>30. การขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินการขุดดินลูกรัง (กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่)</p> <p>31. การขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า)</p> <p>32. การขออนุญาตคูุดทราย (กรณีในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและเขตพื้นที่ระหว่างประเทศ)</p>
สำนักการศึกษา	<p>1. การขอคัดสำเนาหลักฐานแสดงผลการเรียนหรือหลักฐานการสำเร็จการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร</p> <p>2. การขอใช้อาคารสถานที่ของสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร</p> <p>3. การรับแจ้งการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาที่จัดการศึกษามัคบังคับ</p>
สำนักเทศกิจ	<p>1. การออกหนังสืออนุญาตให้นำขบวนสัตว์หรือฝูงสัตว์ หรือจูงสัตว์ไปตามถนน</p> <p>2. การออกหนังสืออนุญาตให้ติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ</p> <p>3. การอนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณาในที่สาธารณะ</p> <p>4. การขออนุญาตนำช้างมาหารายได้ในเขตกรุงเทพมหานคร</p>
สำนักปลัด กรุงเทพมหานคร	<p>1. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน กรณีตกรายชื่อตรวจสอบทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499</p> <p>2. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านโดยอาศัยหลักฐานสูติบัตร ใบแจ้งการย้ายที่อยู่หรือทะเบียนบ้านแบบเดิม</p> <p>3. การแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลาง กรณีที่ต้องสอบสวน - มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน</p> <p>4. การจดทะเบียนสมรส กรณีนอกสำนักทะเบียน</p> <p>5. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านกรณีบุคคลอ้างว่ามีสัญชาติไทยที่เดินทางกลับจากต่างประเทศโดยใช้หนังสือเดินทางของต่างประเทศหรือหนังสือสำคัญประจำตัว (Certificate of Identity) ออกให้โดยสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทย ไม่ว่าจะผู้นั้นจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร</p> <p>6. การแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลาง กรณีที่ต้องสอบสวน - ถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนบ้าน</p> <p>7. การจดทะเบียนการหย่า</p> <p>8. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านกรณีบุคคลสัญชาติไทยที่เกิดในต่างประเทศโดยมีหลักฐานรับรองการเกิด</p> <p>9. การจดทะเบียนการหย่า กรณีการหย่าต่างสำนักทะเบียน</p> <p>10. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านกรณีบุคคลสัญชาติไทยที่เดินทางกลับจากต่างประเทศโดยใช้หนังสือเดินทางของต่างประเทศหรือหนังสือสำคัญประจำตัว (Certificate of Identity) ออกให้โดยสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ไทย และมีหลักฐานเอกสารราชการที่ระบุว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย</p> <p>11. การจดทะเบียนรับรองบุตร กรณีในสำนักทะเบียน</p>

หน่วยงานภายใน กทม.	คู่มือสำหรับประชาชน
	12. การขอมีบัตรครั้งแรกกรณีผู้ขอมีบัตรมีอายุครบ 7 ปีบริบูรณ์ กรณีมีหลักฐาน
	13. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน กรณีบุคคลสัญชาติไทยเกิดในต่างประเทศโดยมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจเดินทางกลับประเทศไทย
	14. การขอมีบัตรกรณีเป็นบุคคลได้รับการยกเว้น หรือบุคคลซึ่งมีอายุเกินเจ็ดสิบปี (กรณีมีหลักฐานแสดงการเป็นบุคคลผู้ได้รับการยกเว้น หรือกรณีอายุเกินเจ็ดสิบปีที่มีรายการบัตรเดิม)
	15. การขอมีบัตรกรณีเป็นบุคคลซึ่งพ้นสภาพได้รับการยกเว้น
	16. การขอมีบัตรใหม่กรณีบัตรเดิมสูญหายหรือถูกทำลาย กรณีมีรายการบัตรเดิมในฐานข้อมูลซึ่งสามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้
	17. การขอเปลี่ยนบัตรกรณีเปลี่ยนชื่อตัว – ชื่อสกุล
	18. การขอเปลี่ยนบัตรกรณีเปลี่ยนที่อยู่ใหม่ตามหลักฐานทะเบียนบ้านและบัตรเดิมยังไม่หมดอายุ
	19. การขอเปลี่ยนบัตรกรณีอื่น ๆ เช่น กรณีเปลี่ยนค่านำหน้านาม
	20. การขอมีบัตรครั้งแรก กรณีไม่มีหลักฐานหรือขอมีบัตรเกินกำหนด
	21. การขอมีบัตรกรณีเป็นบุคคลได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) หรือแจ้งเกิดเกินกำหนด
	22. การจดทะเบียนรับรองบุตร กรณีนอกสำนักทะเบียน
	23. การจดทะเบียนรับรองบุตรบุญธรรม
	24. การทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง
	25. การจดทะเบียนเลิกรับบุตรบุญธรรม
	26. การทำพินัยกรรมแบบเอกสารลับ
	27. การบันทึกฐานะแห่งครอบครัว
	28. การสอบสวนรับรอง
	29. การทำพินัยกรรมด้วยวาจา
	30. การบันทึกเพิ่มเติมในทะเบียนครอบครัว
	31. การตัดทายาทโดยธรรมมิให้รับมรดก
	32. การตรวจคัดและรับรองสำเนาทะเบียนครอบครัว หรือการรับรองรายการจากฐานข้อมูลทะเบียนครอบครัว
	33. การถอนการตัดทายาทโดยธรรมมิให้รับมรดก
	34. การแจ้งย้ายออกของบุคคลที่เดินทางไปต่างประเทศ
	35. การสละมรดก
	36. การออกหนังสือรับรองการใช้ค่านำหน้านามหญิง
	37. การแจ้งย้ายออกโดยไม่ทราบที่อยู่
	38. การออกใบแทนใบแจ้งการย้ายที่อยู่ กรณีมีฐานข้อมูลการย้าย-มีหลักฐานแสดงตน
	39. การออกใบแทนใบแจ้งการย้ายที่อยู่ กรณีมีฐานข้อมูลการย้าย-ไม่มีหลักฐานแสดงตน
	40. การจดทะเบียนจัดตั้งสมาคม
	41. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านกรณีอ้างว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทยโดยไม่มีหลักฐานเอกสารมาแสดง
	42. การออกใบแทนใบแจ้งการย้ายที่อยู่ กรณีข้อมูลการย้ายถูกจำหน่าย
	43. การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสมาคม
	44. การขอมีบัตรกรณีไม่มีหลักฐานแสดงการเป็นผู้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตร

หน่วยงานภายใน กทม.	คู่มือสำหรับประชาชน
	45. การขอมีบัตรกรณีเป็นบุคคลซึ่งได้รับสัญชาติไทย หรือได้รับอนุมัติให้มีสัญชาติไทย หรือได้กลับคืนสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ หรือตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล
	46. การขอมีบัตรใหม่กรณีบัตรเดิมสูญหายหรือถูกทำลาย กรณีไม่มีรายการบัตรเดิมในฐานข้อมูล หรือมีแต่ไม่สามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้
	47. การขอมีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย กรณีคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
	48. การขอมีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ
	49. การเลิกสมาคม
	50. การจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม
	51. การจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ
	52. การขอกำหนดบ้านเลขที่ กรณีบ้านที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
	53. การจดทะเบียนแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการมูลนิธิ
	54. การจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมูลนิธิ
	55. การขอมีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย กรณีบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน
	56. การเลิกมูลนิธิ
	57. การตรวจ คัดและรับรองสำเนารายการเกี่ยวกับบัตร
	58. การจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์
	59. การจดทะเบียนแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์
	60. การเลิกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์
	61. การจดทะเบียนพาณิชย์จัดตั้งใหม่
	62. การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงรายการทะเบียนพาณิชย์
	63. การจดทะเบียนจัดตั้งมัสยิด
	64. ทะเบียนศาลเจ้า
	65. การจดทะเบียนนิติกรรม
	66. การจดทะเบียนสมรส กรณีในสำนักทะเบียน
	67. การจดทะเบียนสมรส กรณีบุคคลต่างด้าว
	68. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน กรณีบุคคล หน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐขอเพิ่มชื่อเด็กก่อนลาที่อยู่ในความอุปการะ
	69. การขอกำหนดบ้านเลขที่ กรณีบ้านที่ชอบด้วยกฎหมาย
	70. การขอรับสำเนาทะเบียนบ้านใหม่ กรณีฉบับเดิมชำรุด สูญหายหรือถูกทำลาย
	71. การรื้อถอนบ้านหรือบ้านถูกทำลาย กรณีมีผู้แจ้ง
	72. การรื้อถอนบ้านหรือบ้านถูกทำลาย กรณีไม่มีผู้แจ้งหรือนายทะเบียนตรวจพบ
	73. การแก้ไขรายการบ้าน กรณีรายการของบ้านผิดไปจากข้อเท็จจริงหรือบ้านเลขที่ซ้ำกัน
	74. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน กรณีที่ได้มีการลงรายการ “ตาย” หรือ “จำหน่าย” ในทะเบียนบ้านฉบับที่มีเลขประจำตัวประชาชน เนื่องจากสาเหตุการแจ้งผิดคนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง
	75. การตรวจ คัดและรับรองเอกสารการทะเบียนราษฎร กรณีคัดรับรองจากเอกสารต้นฉบับ

หน่วยงานภายใน กทม.	คู่มือสำหรับประชาชน
	76. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน กรณีถูกจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านเนื่องจากมีชื่อและรายการในทะเบียนบ้านโดยมิชอบหรือโดยทุจริตหรือเป็นคนสาบสูญตามคำสั่งศาล
	77. การเปรียบเทียบคดีความผิดเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร
	78. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน กรณีคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวและเคยมีชื่อในทะเบียนบ้าน
	79. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านกรณีคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้มถิ่นที่อยู่โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยสัญชาติซึ่งยังไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน
	80. การแจ้งย้ายออกกรณีปกติทั่วไป
	81. การแจ้งย้ายออกและย้ายเข้าภายในเขตเดียวกัน
	82. การเลิกทะเบียนพำนักชุกิจ
	83. การแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลาง กรณีไม่สอบสวน
	84. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) กรณีคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยต่อมาได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมาย
	85. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน กรณีคนที่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ หรือโดยคำสั่งรัฐมนตรี หรือคำสั่งศาล
	86. การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) กรณีคนไม่มีสัญชาติไทยได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษรวมทั้งบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้สัญชาติไทย
	87. การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551
	88. การตรวจ คัดและรับรองเอกสารการทะเบียนราษฎร กรณีคัดรับรองจากฐานข้อมูล
	89. การแจ้งเกิดภายในกำหนดเวลา (เกิดในท้องที่สำนักทะเบียน)
	90. การแจ้งเกิดภายในกำหนดเวลา (เกิดท้องที่สำนักทะเบียนอื่น)
	91. การแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา (เกิดในท้องที่สำนักทะเบียน)
	92. การแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา (เกิดท้องที่สำนักทะเบียนอื่น)
	93. การขอมีบัตรใหม่กรณีบัตรเดิมหมดอายุ
	94. การขอเปลี่ยนบัตรกรณีบัตรเดิมชำรุดในสาระสำคัญ
	95. การแจ้งเกิดเด็กในสภาพแรกเกิดหรือเด็กไร้เดียงสาซึ่งถูกทอดทิ้ง
	96. การแจ้งเกิดเด็กเร่ร่อนหรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งซึ่งอยู่ในการอุปการะของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการช่วยเหลือเด็ก
	97. การออกหนังสือรับรองการเกิด
	98. การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านกรณีบุคคลมีชื่อซ้ำในทะเบียนบ้านเกินกว่า 1 แห่ง
	99. การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน กรณีบุคคลในทะเบียนบ้านตายแต่ยังไม่ได้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน โดยมีหลักฐานการตาย
	100. การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านกรณีบุคคลในทะเบียนบ้านตาย แต่ยังไม่

หน่วยงานภายใน กทม.	คู่มือสำหรับประชาชน
	ไม่ได้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน โดยไม่มีหลักฐานการตาย
	101. การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน กรณีคนสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวตายในต่างประเทศ
	102. การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน กรณีมีคำสั่งศาลให้เป็นคนสาบสูญ
	103. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎรที่ไม่เกี่ยวกับการสัญชาติ กรณีไม่มีเอกสารราชการมาแสดง
	104. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎรที่ไม่เกี่ยวกับการสัญชาติ กรณีมีเอกสารราชการมาแสดง
	105. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวกับรายการสัญชาติ กรณีแก้ไขรายการสัญชาติของเจ้าของประวัติ จากสัญชาติอื่น หรือไม่มีสัญชาติ เป็นสัญชาติไทย
	106. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวกับรายการสัญชาติ กรณีแก้ไขรายการสัญชาติของเจ้าของประวัติ จากสัญชาติไทย หรือจากไม่มีสัญชาติ หรือจากสัญชาติอื่น เป็นสัญชาติอื่น
	107. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวกับรายการสัญชาติ กรณีแก้ไขรายการสัญชาติของบิดามารดาของเจ้าของประวัติ จากสัญชาติอื่นหรือไม่มีสัญชาติ เป็นสัญชาติไทย
	108. การเปลี่ยนชื่อตัว การตั้งและเปลี่ยนชื่อรอง
	109. การเปลี่ยนชื่อตัว การตั้งและเปลี่ยนชื่อรอง (กรณีใช้ราชทินนามตนเป็นชื่อตัวหรือชื่อรอง)
	110. การออกหนังสือรับรองการขอเปลี่ยนชื่อตัวของคนต่างด้าวเพื่อประกอบการขอแปลงสัญชาติหรือขอลงคืนสัญชาติไทย
	111. การจดทะเบียนตั้งชื่อสกุล หรือขอตั้งชื่อสกุลใหม่
	112. การจดทะเบียนตั้งชื่อสกุล หรือขอตั้งชื่อสกุลใหม่ (กรณีใช้ราชทินนามของตน/บุพการีหรือของผู้สืบสันดานเป็นชื่อสกุล)
	113. การออกหนังสือรับรองการจดทะเบียนชื่อสกุลของคนต่างด้าวเพื่อประกอบการขอแปลงสัญชาติหรือขอลงคืนสัญชาติไทย
	114. การอนุญาตให้ผู้อื่นร่วมใช้ชื่อสกุล กรณีผู้จดทะเบียนตั้งชื่อสกุลยังมีชีวิตอยู่
	115. การอนุญาตให้ผู้อื่นร่วมใช้ชื่อสกุลกรณีผู้จดทะเบียนตั้งชื่อสกุลเสียชีวิตแล้วหรือศาลมีคำสั่งถึงที่สุดว่าเป็นผู้สาบสูญ
	116. การเปลี่ยนชื่อสกุลโดยการร่วมใช้ชื่อสกุล
	117. การออกหนังสือรับรองเป็นผู้มีสิทธิอนุญาตให้ผู้อื่นร่วมใช้ชื่อสกุล (ข.7) กรณีเจ้าของชื่อสกุลตายหรือศาลมีคำสั่งถึงที่สุดว่าเป็นผู้สาบสูญ
	118. การเปลี่ยนชื่อสกุลเมื่อการสมรสสิ้นสุดลง
	119. การเปลี่ยนชื่อสกุลโดยการสมรส กรณีคู่สมรสประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือขอกลับใช้ชื่อสกุลเดิมของตน
	120. การเปลี่ยนชื่อสกุลด้วยเหตุอื่น ๆ เช่น การใช้ชื่อสกุลตามมารดา บิดา ผู้รับบุตรบุญธรรม การใช้ชื่อสกุลเดิมของตน ฯลฯ
	121. การจำหน่ายชื่อรอง
	122. การขอใบแทนหนังสือสำคัญ กรณีชำรุดในสาระสำคัญหรือสูญหาย
	123. การจำหน่ายชื่อสกุล

หน่วยงานภายใน กทม.	คู่มือสำหรับประชาชน
	124. การทำสำเนาและรับรองสำเนารายการในฐานข้อมูลทะเบียนชื่อบุคคล 125. การแจ้งการตาย กรณีคนที่ตายในท้องที่สำนักทะเบียนอื่น 126. การแจ้งการตายของคนตายในท้องที่สำนักทะเบียน 127. การแจ้งการตาย กรณีมีการตายและไม่ทราบว่าคนตายเป็นใคร 128. การแจ้งการตาย กรณีมีเหตุเชื่อได้ว่ามีการตายแต่ยังไม่พบศพ 129. การเปลี่ยนแปลงการจัดการศพ 130. การแจ้งย้ายเข้ากรณีปกติทั่วไป 131. การแจ้งย้ายเข้ากรณีย้ายกลับที่เดิม 132. การแจ้งย้ายเข้ากรณีเดินทางกลับจากต่างประเทศ (เฉพาะมีรายการในฐานข้อมูล) 133. การแจ้งย้ายที่อยู่ปลายทาง 134. การจดทะเบียนแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ 135. การสอบสวนรับรองผู้ประสบสาธารณภัย
สำนักพัฒนาสังคม	1. การขึ้นทะเบียนขอรับเงินสงเคราะห์ค่าจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี 2. การขึ้นทะเบียนขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ 3. การขึ้นทะเบียนขอรับเงินเบี้ยความพิการ
สำนักสิ่งแวดล้อม	1. การออกหนังสือรับรองการให้บริการจัดเก็บมูลฝอยและหรือสิ่งปฏิกูลเพื่อนำไปใช้ประกอบเรื่องราวต่าง ๆ 2. การบริการตั้งวางถังรองรับมูลฝอยเป็นครั้งคราว 3. การบริการเก็บมูลฝอยทั่วไปในบ้านพักอาศัย สถานบริการการสาธารณสุข ตลาด อาคารสูง และสถานที่ราชการ 4. การอนุญาตขุดล้อมย้ายต้นไม้ในที่สาธารณะเพื่อเปิดทางเข้าออกอาคารและสถานที่ 5. การให้บริการตัดและขุดต้นไม้ 6. การขอใช้สถานที่: สวนสาธารณะ 7. การบริการรถสุขาเคลื่อนที่และห้องสุขาชั่วคราว 8. การบริการน้ำประปาและภาชนะรองรับน้ำ พร้อมน้ำประปา 9. การบริการกวาดล้างทำความสะอาดด้วยเครื่องจักรกล 10. การบริการขนเศษวัสดุด้วยเครื่องจักรกล 11. การให้บริการเก็บขนมูลฝอยติดเชื้อ 12. การบริการสูบล้างสิ่งปฏิกูล 13. การบริการสูบล้างสิ่งปฏิกูลประเภทไขมัน 14. การให้บริการเกี่ยวกับเศษวัสดุก่อสร้าง
สำนักอนามัย	1. การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด(รายใหม่) 2. การต่ออายุใบอนุญาตจัดตั้งตลาด 3. การออกใบแทนใบอนุญาตจัดตั้งตลาด 4. การบอกเลิกการดำเนินกิจการตลาด 5. การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร (รายใหม่) 6. การขอรับใบอนุญาตเป็นผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ(รายใหม่) 7. การขอรับหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร

หน่วยงานภายใน กทม.	คู่มือสำหรับประชาชน
	8. การต่ออายุใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร
	9. การออกใบแทนใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร
	10. การออกใบแทนหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร
	11. การขอโอนการดำเนินการกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร
	12. บอกละเอียดการดำเนินการกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร
	13. การยื่นคำขอชำระค่าธรรมเนียมหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารรายปี
	14. การเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดเนื้อที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาดหรือขอแก้ไขรายการอื่นใดในใบอนุญาต
	15. การเปลี่ยนแปลงรายการหรือประเภทสินค้าหรือลักษณะวิธีการจำหน่ายหรือสถานที่จัดวางสินค้า
	16. การขอแก้ไขรายการในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร
	17. การขอรับใบแทนบัตรประจำตัวผู้รับใบอนุญาตหรือบัตรประจำตัวผู้ช่วยผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ
	18. การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (รายใหม่)
	19. การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน
	20. การต่ออายุใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน
	21. การออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน
	22. การต่ออายุใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน
	23. การออกใบอนุญาตให้ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง
	24. การต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
	25. การขอเปลี่ยนแปลง ขยาย หรือลดการประกอบกิจการ สถานที่ หรือเครื่องจักรของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
	26. การออกใบแทนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
	27. การโอนการดำเนินการกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
	28. การบอกละเอียดการดำเนินการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
	29. การจดทะเบียนสุนัข
	30. การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ
	31. การออกใบแทนใบอนุญาตเป็นผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ
	32. การบอกละเอียดการดำเนินการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

ที่มา: สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) Info.go.th (ดูข้อมูลวันที่ 6 มิถุนายน 2560)

ภาคผนวก 2 โรงพยาบาลสังกัด กทม. 9 แห่ง

1. วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์
2. โรงพยาบาลสิรินธร
3. โรงพยาบาลราชพิพัฒน์
4. โรงพยาบาลลาดกระบัง

5. โรงพยาบาลเวชการุณย์รัศมี
6. โรงพยาบาลหลวงพ่อดี
7. โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์
8. โรงพยาบาลตากสิน
9. โรงพยาบาลกลาง

ที่มา: สำนักงานแพทย์ กรุงเทพมหานคร <http://www.msd.bangkok.go.th/clinic/clinicManu.html>

ภาคผนวก 3 ตลาดสังกัด กทม.

1. ตลาดธนบุรี (สนามหลวง ๒)
2. ตลาดพระเครื่องวงเวียนเล็ก
3. ตลาดประชานิเวศน์ ๑
4. ตลาดรัชดาภิเษก
5. ตลาดบางกะปิ
6. ตลาดอรุณอมรินทร์
7. ตลาดหนองจอก
8. ตลาดสิงหา
9. ตลาดเทวราช

ที่มา: สำนักงานตลาด กรุงเทพมหานคร <http://www.bangkokmarket.go.th/>

ภาคผนวก 4 สถานธนาอนุบาลกรุงเทพมหานครคลองเตย

1. ดินแดง
2. เทเวศร์
3. พระโขนง
4. บางกอกใหญ่
5. มีนบุรี
6. ถนนเสือป่า
7. จอมทอง
8. ดอนเมือง
9. บางพลัด
10. พุ่งครุ

ที่มา: สถานธนาอนุบาล กรุงเทพมหานคร <http://pawncshop.bangkok.go.th/index2.html>

ภาคผนวก 5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กทม.

1. พระราชบัญญัติ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547

2. พระราชบัญญัติ การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
3. พระราชบัญญัติ การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
4. พระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543
5. พระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
6. พระราชบัญญัติ การดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของข้าราชการ กรรมการ พนักงาน ส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522
7. พระราชบัญญัติ การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
8. พระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
9. พระราชบัญญัติ การบริหารองค์การศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2540
10. พระราชบัญญัติ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
11. พระราชบัญญัติ การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550
12. พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
13. พระราชบัญญัติ การประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.2542
14. พระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518
15. พระราชบัญญัติ การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534
16. พระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
17. พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
18. พระราชบัญญัติ การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
19. พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531
20. พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
21. พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522
22. พระราชบัญญัติ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
23. พระราชบัญญัติ กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497
24. พระราชบัญญัติ กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510
25. พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
26. พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
27. พระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
28. พระราชบัญญัติ ควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. 2504
29. พระราชบัญญัติ ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493
30. พระราชบัญญัติ ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
31. พระราชบัญญัติ ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535

32. พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
33. พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
34. พระราชบัญญัติ คันและคูน้ำ พ.ศ. 2505
35. พระราชบัญญัติ คุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535
36. พระราชบัญญัติ คุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546
37. พระราชบัญญัติ จราจรทางบก พ.ศ. 2522
38. พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
39. พระราชบัญญัติ จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะแก่ส่วนราชการท้องถิ่น พ.ศ. 2534
40. พระราชบัญญัติ จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527
41. พระราชบัญญัติ ทางหลวง พ.ศ. 2535
42. พระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
43. พระราชบัญญัติ น้ำบาดาล พ.ศ. 2520
44. พระราชบัญญัติ บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526
45. พระราชบัญญัติ บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542
46. พระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516
47. พระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500
48. พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
49. พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
50. พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541
51. พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
52. พระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533
53. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
54. พระราชบัญญัติ ป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ. 2464
55. พระราชบัญญัติ ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
56. พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
57. พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519
58. พระราชบัญญัติ ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542
59. พระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
60. พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2524
61. พระราชบัญญัติ ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
62. พระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

63. พระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดินแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475
64. พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2553
65. พระราชบัญญัติ ยา พ.ศ. 2510
66. พระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522
67. พระราชบัญญัติ ระเบียบการนับเวลาราชการที่วิเศษในระหว่างเวลาประกาศใช้กฎอัยการ
ศึกของคณะปฏิวัติ ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 พ.ศ. 2508
68. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
69. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542
70. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
71. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2554
72. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535
73. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523
74. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
75. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
76. พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
77. พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
78. พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518
79. พระราชบัญญัติ รักษาคลองประปา พ.ศ. 2526
80. พระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.
2535
81. พระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537
82. พระราชบัญญัติ ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478
83. พระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย พ.ศ.2535
84. พระราชบัญญัติ วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528
85. พระราชบัญญัติ วิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505
86. พระราชบัญญัติ วิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ.2508
87. พระราชบัญญัติ วิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537
88. พระราชบัญญัติ วิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525
89. พระราชบัญญัติ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498
90. พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
91. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550
92. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

93. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535
94. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ. 2534
95. พระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
96. พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
97. พระราชบัญญัติ สงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2498
98. พระราชบัญญัติ สงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการการปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543
99. พระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. 2509
100. พระราชบัญญัติ สถานพยาบาล พ.ศ. 2541
101. พระราชบัญญัติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543
102. พระราชบัญญัติ สมาคมการค้า พ.ศ. 2509
103. พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542
104. พระราชบัญญัติ สัตว์พาหนะพุทธศักราช 2482
105. พระราชบัญญัติ สำหรับตรวจป้องกันโรคสัตว์พาหนะรัตนโกสินทรศก 119
106. พระราชบัญญัติ สิทธิบัตร พ.ศ. 2522
107. พระราชบัญญัติ สุขภาพ พ.ศ.2550
108. พระราชบัญญัติ สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528
109. พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546
110. พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
111. พระราชบัญญัติ หอพัก พ.ศ. 2507
112. พระราชบัญญัติ องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542
113. พระราชบัญญัติ อาคารชุด พ.ศ. 2522
114. พระราชบัญญัติ อาหาร พ.ศ. 2522
115. พระราชบัญญัติ เครื่องสำอาง พ.ศ. 2535
116. พระราชบัญญัติ เครื่องแบบและบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530
117. พระราชบัญญัติ เงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ พ.ศ. 2502
118. พระราชบัญญัติ เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538
119. พระราชบัญญัติ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษสายบางนา-อาจนรังค์ในท้องที่เขตพระโขนงและเขตบางนากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550

120. พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ.2550
121. พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
122. พระราชบัญญัติ โรคติดต่อ พ.ศ. 2523
123. พระราชบัญญัติ โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
124. พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535
125. พระราชบัญญัติ โรงรับจำนำ พ.ศ. 2505
126. พระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2478
127. พระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547
128. พระราชบัญญัติ ให้สิทธิการต่อเวลาราชการสำหรับค่านวนบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2512
129. พระราชบัญญัติ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร <http://www.bangkok.go.th/info/>

