

ส่วนที่ 1

บทนำ

1. การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มี วัตถุประสงค์ เพื่อ วัตถุประสงค์ เพื่อ อ ต้น ก าร บ ง ษ์ ความเสี่ยงของการทุจริตที่มีอยู่ในองค์การโดยการประเมินโอกาสของการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนบุคคลหรือหน่วยงานที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต เพื่อพิจารณาว่าการควบคุมและการป้องกันการทุจริตที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลหรือไม่ การทุจริตในระดับท้องถิ่น พบว่า ปัจจัยที่มีต่อการขยายตัวของ การทุจริตในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจลงสู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าโดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้บริการต่างๆ ของรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติทำให้ แนวโน้มของการทุจริตในท้องถิ่นเพิ่มมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

ลักษณะการทุจริตในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

1) การทุจริตด้านงบประมาณ การจัดทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงินการคลัง

ส่วนใหญ่เกิดจากการละเลยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2) สภาพหรือปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล

3) สภาพการทุจริตอันเกิดจากช่องว่างของกฎระเบียบและกฎหมาย

4)

สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดคุณธรรมจริยธรรม

5)

สภาพหรือลักษณะปัญหาที่เกิดจากการขาดประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

6)

สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ

7) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี และอิทธิพลท้องถิ่น

สาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

1) โอกาส

แม้ว่าในปัจจุบันมีหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่ พบว่า ยังคงมีช่องว่างที่ทำให้เกิดโอกาสของการทุจริต ซึ่งโอกาสดังกล่าว เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง กฎหมาย กฎระเบียบไม่รัดกุม

และอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงก็เป็นอีกโอกาสหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต

2) สิ่งจูงใจเป็นที่ยอมรับว่าสภาวะทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นเรื่องของวัตถุนิยม

สังคมทุนนิยม ทำให้คนในปัจจุบันมุ่งเน้นที่การสร้างความร่ำรวย ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะทำพฤติกรรมทุจริตมากยิ่งขึ้น

3) การขาดกลไกในการตรวจสอบความโปร่งใส

การทุจริตในปัจจุบันมีรูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น

โดยเฉพาะการทุจริตในเชิงนโยบายที่ทำให้การทุจริตกลายเป็นความชอบธรรมในสายตาของประชาชน

ขาดกลไกการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะเข้าไปตรวจสอบการทุจริตของบุคคลเหล่านี้

4) การผูกขาด ในบางกรณีการดำเนินงานของภาครัฐ ได้แก่ การจัดซื้อ-จัดจ้าง

เป็นเรื่องของการผูกขาด

ดังนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องเป็นห่วงโซ่ผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ในบางครั้งพบบริษัทมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ตนเองได้รับสิทธิในการดำเนิน

นางานโครงการของภาครัฐ รูปแบบของการผูกขาด ได้แก่
การผูกขาดในโครงการก่อสร้างและโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

5) การได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย
ความยากจนถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการมีพฤติกรรมการทุจริต
เพราะความต้องการที่จะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาช่องทางเพื่อเพิ่ม “รายได้พิเศษ”
ให้กับตนเองและครอบครัว

6) การขาดจริยธรรม คุณธรรม ในสมัยโบราณ
ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณธรรมที่ได้รับการเน้นเป็นพิเศษถือว่าเป็นเครื่องวัดความดี
ของคน แต่ในปัจจุบัน พบว่า คนมีความละอายต่อบาปและเกรงกลัวบาปน้อยลง
และมีความเห็นแก่ตัวมากยิ่งขึ้น มองแต่ประโยชน์
ส่วนตนเป็นที่ตั้งมากกว่าที่จะยึดผลประโยชน์ส่วนรวม

7) มีค่านิยมที่ผิด ปัจจุบันค่านิยมของสังคมได้เปลี่ยนจากยกย่องคนดี
คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นยกย่องคนที่มีเงิน คนที่เป็นเศรษฐี มหาเศรษฐี
คนที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานสูง ด้วยเหตุนี้
ผู้ที่มีค่านิยมที่ผิดเห็นว่าการทุจริตเป็นวิถีชีวิตเป็นเรื่องปกติธรรมดา
เห็นคนซื่อเป็นคนเขื่อ เห็นคนโกงเป็นคนฉลาด
ย่อมจะทำการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยไม่มีความละอายต่อบุญและบาป
และไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายของบ้านเมือง

2. หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65
กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน
ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและ
บูรณาการกันเพื่อให้เป็นเอกภาพในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายดังกล่าว
โดยมียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี(พ.ศ. 2561 - 2580)
เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ที่จะเป็นแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์ ในปี พ.ศ. 2580
กล่าวคือ "ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง

ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาประชาชนมีความสุข แล้ว

ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง"

โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้ "ประเทศชาติมั่นคง

เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน"

โดยจะมีการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ

ทั้งการพัฒนาด้านในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ

สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมผ่านแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ(พ.ศ. 2561 - 2580) ในประเด็นที่ (21)

การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ กำหนดเป้าหมายไว้ว่า

ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกำหนดตัวชี้วัดไว้ว่าในปีพ.ศ.

2580 ประเทศไทยต้องมีคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index - CPI) อยู่ในอันดับ 1 ใน 20 และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า 73 คะแนน

(คะแนนเต็ม 100 คะแนน) เพื่อให้บรรลุผลดังกล่าวจึงได้นำผลการประเมิน TA

ไปกำหนดเป็นตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายไว้ว่าหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA

ทั้งหมด(ร้อยละ 100) ต้องได้คะแนน 90 คะแนนขึ้นไป โดยในระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566

- 2570) ได้กำหนดตัวชี้วัดไว้ว่าในปี พ.ศ. 2570

ประเทศไทยต้องมีคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index - CPI) อยู่ในอันดับ 1 ใน 43 และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า 57 คะแนน

และหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ทั้งหมด(ร้อยละ 100) ต้องได้คะแนน 85

คะแนนขึ้นไป

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International- TI)

เผยแพร่ผลคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index -

CPI) ประจำปี 2563 ผลปรากฏว่าประเทศไทยได้ 36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100

คะแนน ซึ่งไม่เปลี่ยนแปลงจากปี 2562

แต่ในส่วนของอันดับได้ปรับตัวลดลงเป็นลำดับจากอันดับ 101

ย้อมสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังต้องแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างเร่งด่วนโดย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนยุทธศา

สตรีชาติ ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7,850 แห่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นและเป็นกลไกหนึ่งในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งนำไปสู่การพัฒนาทั่วทั้งประเทศ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปราศจากการทุจริตนำเงินงบประมาณมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว ประเทศชาติก็必将มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติอารยะประเทศการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยึดหลักการปกครองชุมชนของตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ ส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้เท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย กาย กาย หัน และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการส่งเสริมให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แสดงเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตอย่างเห็นชัดเป็นรูปธรรม ด้วยการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2561 - 2565 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานด้วยความโปร่งใส มีความเข้มแข็งในการบริหารราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน อันเป็นการยกระดับมาตรฐานในการป้องกันการทุจริตให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ ด้วยการสร้างกลไกในการป้องกันการทุจริตขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อเป็นเครื่องมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตและนำไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพโดยได้พัฒนารอบการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตเพื่อยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2566 – 2570) ให้มีความสอดคล้องกับแผน 3 ระดับที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ แผนระดับที่ 1 สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ แผนระดับที่ 2 สอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 21 การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและประพฤติมิชอบ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในส่วนยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการภายในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ในส่วนเป้าหมายที่ให้หน่วยงานภาครัฐมีระบบป้องกันและแก้ไขการทุจริตและประชาชนไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐโดยมีตัวชี้วัด คือ ค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต และแผนระดับที่ 3 ที่เกี่ยวข้อง คือ แผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยนำหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการพัฒนารอบการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในกรดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Assessment : ITA เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนแม่บทฯ ที่กำหนดไว้ว่าในปี พ.ศ. 2570 หน่วยงานที่เข้าร่วมประเมิน ITA ทั้งหมด (ร้อยละ 100) ต้องได้คะแนน 85 คะแนนขึ้นไป

รวมทั้งประเทศไทยต้องดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index - CPI) อยู่ในอันดับ 1 ใน 43 และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า 57 คะแนน

3. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผน

1)

เพื่อยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2)

เพื่อยกระดับจิตสำนึกรับผิดชอบในผลประโยชน์ของสาธารณะของข้าราชการฝ่ายการเมืองข้าราชการฝ่ายบริหาร

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงประชาชนในท้องถิ่น

3)

เพื่อให้การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี(Good Governance)

4) เพื่อส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วม (people's participation)

และตรวจสอบ (People's audit) ของ

ภาคประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) เพื่อพัฒนาระบบ กลไก มาตรการ

รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เป้าหมาย

1) ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายบริหาร

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง

ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตสำนึกและความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนท้องถิ่น

ปราศจากการก่อให้เกิดข้อสงสัยในการประพฤติปฏิบัติตามมาตรการจรรยาบรรณ

การขัดกันแห่งผลประโยชน์และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

2)

เครื่องมือ/มาตรการการปฏิบัติงานที่สามารถป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติ มิชอบของ

ข้าราชการ

3)

โครงการ/กิจกรรม/มาตรการที่สนับสนุนให้สาธารณะและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการปฏิบัติหรือบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) กลไก มาตรการ

รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีเข้มแข็งในการตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนงานที่มีประสิทธิภาพ

ลดโอกาสในการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ

จนเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน

5. ประโยชน์ของการจัดทำแผน

1) ข้าราชการฝ่ายการเมืองราชการฝ่ายบริหาร

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงประชาชน

ในท้องถิ่นมีจิตสำนึกรักท้องถิ่นของตนเอง อันจะนำมาซึ่งการสร้างค่านิยม

และอุดมการณ์ในการต่อต้านการทุจริต(Anti-Corruption)

จากการปลูกฝังหลักคุณธรรม จริยธรรม หลักธรรมาภิบาล

รวมถึงหลักเศรษฐกิจพอเพียงที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการทำงานและชีวิตประจำวัน

2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารราชการเป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี(Good

Governance) มีความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้

3) ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมทำ

ร่วมตัดสินใจรวมถึงร่วมตรวจสอบในฐานะพลเมืองที่มี

จิตสำนึกรักท้องถิ่น

อันจะนำมาซึ่งการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งในการเฝ้าระวังการทุจริต

4) สามารถพัฒนาระบบ กลไก มาตรการ

รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรที่มีความเข้มแข็งในการเฝ้าระวังการทุจริต

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ
ลดโอกาสในการกระทำการ

ทุจริตและประพฤติมิชอบ

จนเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วนให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ

ด้านการป้องกันการทุจริต

อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความภาคภูมิใจและให้ความร่วมมือกันเป็นเครือข่ายในการเฝ้าระวังการทุจริตที่เข้มแข็งอย่างยั่งยืน