

บทส่วนที่ ๑

บทนำ

๑. การประเมินความเสี่ยงการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการบ่งชี้ความเสี่ยงของการทุจริตที่มีอยู่ในองค์กร โดยการประเมินโอกาสของการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนบุคคลหรือหน่วยงานที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต เพื่อพิจารณาว่าการควบคุมและการป้องกันการทุจริตที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่

การทุจริตในระดับท้องถิ่น พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของการทุจริตในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าโดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อให้บริการต่างๆของรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติทำให้แนวโน้มของการทุจริตในท้องถิ่นเพิ่มมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

ลักษณะการทุจริตในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น ๗ ประเภท ดังนี้

- ๑) การทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และการเงินการคลัง ส่วนใหญ่เกิดจากการละเลยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) สภาพหรือปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล
- ๓) สภาพการทุจริตอันเกิดจากช่องว่างของกฎระเบียบและกฎหมาย
- ๔) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรมจริยธรรม
- ๕) สภาพหรือลักษณะปัญหาที่เกิดจากการขาดประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ
- ๖) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบ ขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ
- ๗) สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี และอิทธิพลท้องถิ่น

สาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

๑. โอกาส
๒. สิ่งจูงใจ
๓. การขาดกลไกในการตรวจสอบความโปร่งใส
๔. การผูกขาด
๕. การได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม
๖. การขาดจริยธรรม คุณธรรม
๗. มีค่านิยมที่ผิด

การประเมินความเสี่ยงการทุจริตในองค์กร

ลำดับ ที่	ขั้นตอนการดำเนินงาน	ประเด็นความเสี่ยง การทุจริต	Rik Score	มาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริต
๑	การจัดซื้อจัดจ้าง	ด้านการปฏิบัติตาม กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ	ปาน กลาง	๑.ส่งเสริมให้เข้ารับการอบรมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ๒.กำชับให้ดำเนินการให้เป็นไปตาม ระเบียบ กฎหมาย อย่างเคร่งครัด ๓.มาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ภายในหน่วยงาน
๒	การอุดหนุนงบประมาณ ต่อหน่วยงานอื่น	ด้านการปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	ปาน กลาง	กำชับผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจ่าย งบประมาณต่อหน่วยงานที่ขอรับการ อุดหนุน ให้ติดตามการใช้จ่ายให้เป็นไป ตามระยะเวลาที่กำหนด เมื่อเสร็จสิ้นการ ดำเนินงานแล้วให้รายงานผลการใช้จ่าย งบประมาณให้ อบต.ทราบโดยเร็ว
๓	ด้านงานธุรการ	ด้านการปฏิบัติงาน	ปาน กลาง	กำชับให้ผู้รับผิดชอบจัดลำดับความสำคัญ ของเอกสารที่รับมา เพื่อประโยชน์ของทาง ราชการ หากพบว่าข้อราชการใดเร่งด่วน ที่สุด ให้ดำเนินการเสนอโดยเร็ว

๒. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของส่วนราชการ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ สืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการของการทุจริตที่มีรูปแบบที่สลับซับซ้อน ปัญหาการขาดจิตสำนึกในการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐและประเทศชาติได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง มีการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปกับการทุจริตที่อาจมีความยากและซับซ้อนต่อการตรวจสอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณมาก ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ทั้งนี้ ถึงแม้ทุกภาคส่วนในสังคมมีความตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามบทบาทและภาระหน้าที่ของตนเองเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การรับรู้การทุจริตของประเทศไทยยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา อันสะท้อนได้จากดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยที่ถูกจัดให้อยู่ในลำดับที่ ๙๖ จาก ๑๘๐ ประเทศทั่วโลก ในปี พ.ศ.๒๕๖๐ การแก้ไขปัญหาการการทุจริตจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างบูรณาการ

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๖๑-๕๖๕) และยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐ กำหนดเป้าหมายไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๖ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดภัย

ทุจริตและประพฤติมิชอบ ผ่านการพัฒนาคนและการพัฒนาระบบ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้ความสำคัญกับการปรับและหล่อหลอมพฤติกรรม “คน” ทุกกลุ่มในสังคมให้มีจิตสำนึกและพฤติกรรม ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต และการส่งเสริมการพัฒนาวัฒนธรรมในการต่อต้านการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐที่ เหมาะสมกับบริบท สภาพปัญหา และพลวัตการทุจริตของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการ ดำเนินงานของกระบวนการและกลไกที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามการทุจริต แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประกอบด้วย

๑.การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ มุ่งเน้นการปรับพฤติกรรม “คน” โดยการปลูกฝังวิถีคิดใน กลุ่มเป้าหมายเด็กและเยาวชนเพื่อปฏิรูป “คนรุ่นใหม่” ให้มีจิตสำนึกในความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อสร้างพลังร่วมกัน ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไปในอนาคต และการปรับ “ระบบ” โดยการสร้างนวัตกรรม การต่อต้านการทุจริต เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนการ ดำเนินงาน เท่าทันพลวัตของการทุจริต ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบ แจ้งข้อมูล และชี้เบาะแสการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งจะนำไปสู่การลดจำนวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ในหน่วยงานภาครัฐ

๒.การปราบปรามการทุจริต มุ่งเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการและกลไกการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในการของการดำเนินคดีทุจริตมีความรวดเร็ว เฉียบขาด เป็นธรรม และการพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตให้ ได้ผลและมีประสิทธิภาพ กำหนดเป้าหมายการพัฒนาในระยะ ๒๐ ปี โดยใช้ดัชนีการรับรู้การทุจริต เป็นเป้าหมายในการดำเนินการของแผนแม่บทฯ ซึ่งได้กำหนดให้ประเทศไทยมีอันดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การ ทุจริตในปี พ.ศ.๒๕๘๐ อยู่อันดับ ๑ ใน ๒๐ ของโลก

ประกอบกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment) หรือที่เรียกว่าการประเมิน ITA ถือเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน นโยบายของรัฐเครื่องมือหนึ่ง โดยเป็นเครื่องมือในเชิงบวกที่มุ่งพัฒนาระบบราชการไทยในเชิงสร้างสรรค์ มากกว่ามุ่งจับผิด เปรียบเสมือนเครื่องมือตรวจสอบสุขภาพองค์กรประจำปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงาน ภาครัฐทั่วประเทศได้รับทราบถึงสถานะและปัญหาการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กร ผลการประเมินที่ได้จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพใน การปฏิบัติงาน การให้บริการ สามารถอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นการ ยกกระดับมาตรฐานการดำเนินงานภาครัฐ ดังนั้น การประเมิน ITA จึงไม่ได้เป็นเพียงการประเมินคุณธรรมและ ความโปร่งใสเท่านั้น แต่ยังเป็นการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน เพื่อให้ ทราบถึงช่องว่างของความไม่เป็นธรรม และความด้อยประสิทธิภาพ สำหรับนำไปจัดแนวทาง มาตรการต่างๆใน การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการไทยต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน

ทั้งนี้ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐) ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า “ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ” โดยกำหนดว่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย ในปี พ.ศ.๒๕๘๐ ต้องอยู่ในอันดับ ๑ ใน ๒๐ และ/หรือได้คะแนนไม่ต่ำกว่า ๗๓ คะแนน โดยแผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ.๒๕๖๑-๒๕๘๐) ได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในปี พ.ศ.๒๕๘๐ ไว้ดังนี้

๑. ประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต ดังนี้
 - ๑) เด็กและเยาวชนไทยมีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริต ร้อยละ ๘๐
 - ๒) ประชาชนมีวัฒนธรรมค่านิยมสุจริต มีทัศนคติและพฤติกรรมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบร้อยละ ๘๐
 - ๓) หน่วยงานผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA (๙๐ คะแนนขึ้นไป) ร้อยละ ๑๐๐
๒. จำนวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบลดลง ดังนี้
 - ๑) จำนวนคดีทุจริตในภาพรวม ลดลงร้อยละ ๙๐
 - ๒) จำนวนคดีทุจริตรายหน่วยงาน ได้แก่
 - จำนวนข้อร้องเรียนเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ถูกข่มขู่เรื่องวินัย (ทุจริต) ลดลง ร้อยละ ๘๐
 - จำนวนข้อร้องเรียนเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ถูกข่มขู่ล่าช้าการทำการทุจริตลดลง ร้อยละ ๘๐
 - ๓) จำนวนคดีทุจริตที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลดลง ร้อยละ ๙๐

สำนักงานป.ป.ช. จึงได้พิจารณากำหนดให้มีกรอบการจัดทำ “แผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตเพื่อยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใส สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการนำไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากปัจจัยจูงใจภายในและภายนอก และให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับแผน ๓ ระดับ โดยนำหลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นหลักสำคัญในการพัฒนารอบการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงให้สอดคล้องกับกรอบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) อีกด้วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น

แบ่งเป็น ๔ มิติ ดังนี้

- มิติที่ ๑ การสร้างวัฒนธรรมสุจริต
- มิติที่ ๒ การบริหารราชการด้วยความโปร่งใส
- มิติที่ ๓ การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
- มิติที่ ๔ การยกระดับกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. วัตถุประสงค์

๑. เพื่อแสดงเจตจำนงสุจริตของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสาธารณชน
๒. เพื่อสร้างวัฒนธรรมสุจริต โดยการเสริมสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่นตามประมวลจริยธรรมเพื่อบังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนท้องถิ่น ปราศจากพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต การขัดกันแห่งผลประโยชน์และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

๓. เพื่อให้การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้วเป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

๔. เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันตรวจสอบและต่อต้านการทุจริต ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับวัฒนธรรมท้องถิ่น

๕. เพื่อยกระดับกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้วที่มีประสิทธิภาพ เข้มแข็งและลดการทุจริต

๔. เป้าหมาย

๑. ข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว ตลอดจนประชาชน มีจิตสำนึกในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เป็นธรรม ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่มีชอบทุกฝ่าย

๒. เครื่องมือ/มาตรการการปฏิบัติงานที่สามารถป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ

๓. โครงการ/กิจกรรม/มาตรการที่สนับสนุนให้สาธารณะและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการปฏิบัติหรือบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว

๔. กลไก มาตรการ รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้วที่มีความเข้มแข็งในการตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม

๕. องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้วผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA (๘๕ คะแนนขึ้นไป) ร้อยละ ๑๐๐ ทุกปี

๖. ประโยชน์ของการจัดทำแผน

๑. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้วได้แสดงเจตจำนงสุจริตต่อสาธารณชน

๒. ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายบริหาร บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้วมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน มีความซื่อสัตย์ สุจริต ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส

๓. มีระบบควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและลดโอกาสในการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๔. ภาคประชาชนมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจรวมถึงตรวจสอบ การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว

๕. องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้วมีการบริหารราชการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้