

## ส่วนที่ ๑

### บทนำ

#### ๑. การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการบ่งชี้ความเสี่ยงของการทุจริตที่มีอยู่ในองค์กรโดยการประเมินโอกาสของการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนบุคคลหรือนายงานที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต เพื่อพิจารณาว่าการควบคุมและการป้องกันการทุจริตที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่

การทุจริตในระดับท้องถิ่น พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของการทุจริตในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าโดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้บริการต่าง ๆ ของรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติทำแนวโน้มของการทุจริตในท้องถิ่นเพิ่มมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

ลักษณะการทุจริตในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น ๗ ประเภท ดังนี้

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

สาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

๑) โอกาส แม้ว่าในปัจจุบันมีหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่ยังคงมีช่องว่างที่ทำให้เกิดโอกาสของการทุจริต ซึ่งโอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง ระเบียบไม่รัดกุม และอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงก็เป็นอีกโอกาสหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต

๒) สิ่งจูงใจ เป็นที่ยอมรับว่าสถานะทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นเรื่องของวัตถุนิยม สังคมนิยม ทำให้คนในชุมชนมุ่งเน้นที่การสร้างหาร่ำรวย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ที่มีแนวโน้มที่จะทำพฤติกรรมทุจริตยิ่งขึ้น

๓) การขาดกลไกในการตรวจสอบความโปร่งใส การทุจริตในปัจจุบันมีรูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะการเดินเชิงนโยบายที่ทำให้การทุจริตกลายเป็นความชอบธรรมในสายตาของประชาชน ขาดกลไกการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะเข้าไปตรวจสอบการทุจริตของบุคคลเหล่านี้

๔) การผูกขาด ในบางกรณีการดำเนินงานของภาครัฐ ได้แก่ การจัดซื้อ-จัดจ้าง เป็นเรื่องของ การผูกขาดนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องเป็นห่วงโซ่ผลประโยชน์ทางธุรกิจ ในบางครั้งพบบริษัทมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้รับสิทธิในการดำเนินงานโครงการของภาครัฐ รูปแบบของการผูกขาด ได้แก่ การผูกขาดในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

๕) การได้รับคำตอบแทนที่ไม่เหมาะสม รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ความยากจนถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการมีพฤติกรรมการทุจริต เพราะความต้องการที่จะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาช่องทางเพื่อเพิ่ม "รายได้พิเศษ" ให้กับตนเองและครอบครัว

๖) การขาดจริยธรรม คุณธรรม ในสมัยโบราณ ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณธรรมที่ได้รับการเน้นเป็นพิเศษถือว่าเป็นเครื่องวัดความดีของคน แต่ในปัจจุบัน พบว่า คนมีความละเอียดรอบคอบและเกรงกลัวบาปน้อยลง และมีความเห็นแก่ตัวมากยิ่งขึ้น มองแต่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งมากกว่าที่จะยึดผลประโยชน์ส่วนรวม

๗) มีค่านิยมที่ผิด ปัจจุบันค่านิยมของสังคมได้เปลี่ยนจากยกย่องคนดี คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นยกย่องคนที่มีเงิน คนที่เป็นเศรษฐี มหาเศรษฐี คนที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานสูง ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่มีค่านิยมที่ผิดเห็นว่าการทุจริตเป็นวิถีชีวิตเป็นเรื่องปกติธรรมดา เห็นคนชื้อเป็นคนเชื่อ เห็นคนโกงเป็นคนฉลาด ย่อมจะทำการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยไม่มีความละเอียดรอบคอบและบาป และไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายของบ้านเมือง

\*\* หมายเหตุ : การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงตัวอย่างของสาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถนำ SWOT Analysis และ McKinsey's ๗s หรือทฤษฎีอื่นๆ มาใช้ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตตามบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ตามความเหมาะสม

## ๒. หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยถือเป็นปัญหาเรื้อรังที่นับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นและส่งผลกระทบในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของชาติ เป็นปัญหาลำดับต้น ๆ ที่ขัดขวางการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เนื่องจากเกิดขึ้นทุกภาคส่วนในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง ภาคราชการ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักถูกมองจากภายนอกสังคมว่าเป็นองค์กรที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชันและมักจะปรากฏข่าวการทุจริตตามสื่อและรายงานของทางราชการอยู่เสมอ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกระแสการกระจายอำนาจและความศรัทธาต่อระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันมีผลในเชิงลบ สอดคล้องกับการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index - CPI) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ประเมินการทุจริตคอร์รัปชันทั่วโลกที่จัดโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International - TI) พบว่า ผลคะแนนของประเทศไทยระหว่างปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ อยู่ที่ ๓๕ - ๓๘ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ โดยในปี ๒๕๕๘ อยู่อันดับที่ ๗๖ จาก ๑๖๘ ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ ๓ ในประเทศอาเซียนรองจากประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซีย และล่าสุดพบว่าผลคะแนนของประเทศไทยปี ๒๕๕๙ ลดลง ๓ คะแนน จากปี ๒๕๕๘ ได้ลำดับที่ ๑๐๑ จาก ๑๖๘ ประเทศ ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันอยู่ในระดับสูง

แม้ว่าในช่วงระยะที่ผ่านมา ประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปราบปรามการป้องกันการทุจริต ไม่ว่าจะเป็น การเป็นประเทศภาคีภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption-UNCAC) พ.ศ. ๒๕๔๖ การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาแล้ว ๓ ฉบับ แต่ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยไม่ได้มีแนวโน้มที่ลดน้อยถอยลง สาเหตุที่ทำให้การทุจริตเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยประกอบด้วยปัจจัยทางด้านพื้นฐานโครงสร้างสังคม ซึ่งเป็นสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical Relation) หรืออีกนัยหนึ่งคือ พื้นฐานของสังคมอุปถัมภ์ที่ทำให้สังคมไทยยึดติดกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยเฉพาะในหมู่ญาติพี่น้องและพวกพ้อง ยึดติดกับกระแสบริโภคนิยม วัตถุนิยม ติด

ความสบาย ยกย่องคนที่มีเงินและมีอำนาจ คนไทยบางส่วนมองว่าการทุจริตคอร์ปชันเป็นเรื่องปกติที่ยอมรับได้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตหรือกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมและวัฒนธรรมไทยไปแล้ว ผนวกกับปัจจัยทางด้านการทำงานที่ไม่ได้บูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนไว้ด้วยกัน จึงส่งผลให้การทำงานของกลไกหรือความพยายามที่ได้กล่าวมาข้างต้นไม่สามารถทำได้อย่างเต็มศักยภาพ ขาดความเข้มแข็ง

ปัจจุบันยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ใช้อยู่เป็นฉบับที่ ๓ เริ่มจากปี พ.ศ. ๒๕๖๐ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งมุ่งสู่การเป็นประเทศที่มีมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรม เป็นสังคมมิติใหม่ที่ประชาชนไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตทุกรูปแบบ โดยได้รับความร่วมมือจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนประชาชน ในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชนเพื่อให้ประเทศไทยมีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิในด้านความโปร่งใสทัดเทียมนานาชาติ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต” มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ประเทศไทยได้รับการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งการที่ระดับคะแนนจะสูงขึ้นได้นั้น การบริหารงานภาครัฐต้องมีระดับธรรมาภิบาลที่สูงขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนต้องมีพฤติกรรมแตกต่างจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริตประพฤติมิชอบ โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานหลักออกเป็น ๖ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ยกกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ปฏิรูปกลไกและกระบวนการปราบปรามการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ยกกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index : CPI)

### ยุทธศาสตร์ที่ ๑ “สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต”

#### คำอธิบาย

ยุทธศาสตร์ “สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต” เป็นแนวทางยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญในกระบวนการการปรับสภาพสังคมให้เกิดภาวะ “ที่ไม่ทนต่อการทุจริต” โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกล่อมเกลางานสังคมในทุกช่วงวัย ตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต และปลูกฝังความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์ สุจริต เป็นการดำเนินการผ่านสถาบันหรือกลุ่มตัวแทนที่ทำหน้าที่ในการกล่อมเกลางานสังคม ให้มีความเป็นพลเมืองที่ดี มีจิตสาธารณะ จิตอาสา และความเสียสละเพื่อส่วนรวม และเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนมีพฤติกรรมที่ไม่ยอมรับและต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบ ผ่านการพัฒนาวัฒนธรรมและการสื่อสารเพื่อการเรียนรู้ อันจะนำมาสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ตลอดจนส่งเสริมและเสริมสร้างบทบาทของสื่อมวลชน กลุ่มทางสังคม และองค์กรวิชาชีพในการสร้างสังคมโปร่งใสด้วยการบูรณาการแผนงานในทุกระดับของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน บนพื้นฐานของการประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งแนวทางที่ได้จาก “Benchmarking” โดยถอดบทเรียนและแนวทางการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริตจากประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จด้านการป้องกันการทุจริต และปลูกฝังค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต ตลอดจนไม่ยอมรับการทุจริตทุกรูปแบบ มาปรับใช้ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทและสภาพปัญหาของประเทศไทย ควบคู่กับการดำเนินการต่อยอดกลไกหรือแนวทางที่มีอยู่เดิม ด้วยการบูรณาการและเปิดโอกาสให้กับทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องและได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ กำหนดกลยุทธ์ และแนวทางตามกลยุทธ์ ดังนี้  
กลยุทธ์

กลยุทธ์ที่ ๑ ปรับฐานความคิดทุกช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัยให้สามารถแยกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและ  
ผลประโยชน์ส่วนรวม

แนวทางตามกลยุทธ์

๑. พัฒนาหลักสูตร/บทเรียน/การเรียนการสอน/การนำเสนอ/รูปแบบ การป้องกันการทุจริตตามแนวคิดแยก  
ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ในทุกระดับ

๒. การกำหนด.พัฒนา หรือปรับปรุงมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ และมีการประกาศใช้  
อย่างจริงจัง

กลยุทธ์ที่ ๒ ส่งเสริมให้มีระบบและกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมเพื่อต้านทุจริต

แนวทางตามกลยุทธ์

๑. กล่อมเกลாதงสังคมในทุกช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัย เพื่อสร้างพลเมืองที่ดี

๒. พัฒนานวัตกรรมและสื่อการเรียนรู้สำหรับทุกช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัย

๓. พัฒนาจิตสำนึกสาธารณะ

๔. การใช้เครื่องมือการสื่อสารทางสังคมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

๕. การเสริมบทบาทการกล่อมเกลาทงสังคมของสื่อมวลชนและองค์กรวิชาชีพ

๖. พัฒนามาตรวัดทางสังคม เพื่อเป็นเครื่องมือในการขัดเกลากฎการ

กลยุทธ์ที่ ๓ ประยุกต์หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นเครื่องมือต้านทุจริต

แนวทางตามกลยุทธ์

๑. นำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ในการกล่อมเกลาทงสังคมและการปฏิบัติงานต่อต้านการ  
ทุจริต

๒. พัฒนาหลักสูตร/บทเรียน/การเรียนการสอน/การนำเสนอ/รูปแบบการป้องกันการทุจริตตามแนวทางของ  
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการเรียนการสอนในทุกระดับ

๓. พัฒนาระบบและจัดการองค์ความรู้การป้องกันการทุจริตตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

กลยุทธ์ที่ ๔ เสริมพลังการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community) และบูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการ  
ทุจริต

แนวทางตามกลยุทธ์

๑. สร้างชุมชนเฝ้าระวัง ต่อด้านทุจริต

๒. สร้างความตื่นตัวในการแสดงออกต่อเหตุการณ์ทางสังคมที่ผิดต่อจริยธรรมทางสังคมและ/หรือกฎหมาย  
และผลักดันให้เกิดการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) และทางกฎหมาย บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและเหตุผล

๓. บูรณาการทุกภาคส่วนเพื่อต่อต้านการทุจริต