

ส่วนที่ ๑

บทนำ

๑. การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตในองค์กร

การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตในองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการบ่งชี้ความเสี่ยงของการทุจริตที่มีอยู่ในองค์กรโดยการประเมินโอกาสของการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนบุคคลหรือหน่วยงานที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริต เพื่อพิจารณาว่าการควบคุมและการป้องกันการทุจริตที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่

การทุจริตในระดับท้องถิ่น พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการขยายตัวของการทุจริตในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าโดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้บริการต่าง ๆ ของรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติทำให้แนวโน้มของการทุจริตในท้องถิ่นเพิ่มมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

ลักษณะการทุจริตในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น ๗ ประเภท ดังนี้

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

สาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

๑) โอกาส แม้ว่าในปัจจุบันมีหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่พบว่า ยังคงมีช่องว่างที่ทำให้เกิดโอกาสของการทุจริต ซึ่งโอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง กฎหมาย กฎระเบียบไม่รัดกุม และอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงก็เป็นอีกโอกาสหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต

๒) สิ่งจูงใจ เป็นที่ยอมรับว่าสถานะทางเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นเรื่องของวัตถุนิยม สังคมทุนนิยม ทำให้คนในปัจจุบันมุ่งเน้นที่การสร้างหารายด้วยเหตุนี้จึงเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ที่มีแนวโน้มที่จะทำพฤติกรรมทุจริตมากยิ่งขึ้น

๓) การขาดกลไกในการตรวจสอบความโปร่งใส การทุจริตในปัจจุบันมีรูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะการทุจริตในเชิงนโยบายที่ทำให้การทุจริตกลายเป็นความชอบธรรมในสายตาของประชาชน ขาดกลไกการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะเข้าไปตรวจสอบการทุจริตของบุคคลเหล่านี้

๔) การผูกขาด ในบางกรณีการดำเนินงานของภาครัฐ ได้แก่ การจัดซื้อ-จัดจ้าง เป็นเรื่องของการผูกขาด ดังนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องเป็นห่วงโซ่ผลประโยชน์ทางธุรกิจ ในบางครั้งพบบริษัทมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ตนเองได้รับสิทธิในการดำเนินงานโครงการของภาครัฐ รูปแบบของการผูกขาด ได้แก่ การผูกขาดในโครงการก่อสร้างและโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

๕) การได้รับคำตอบแทนที่ไม่เหมาะสม รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ความยากจนถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการมีพฤติกรรมการทุจริต เพราะความต้องการที่จะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาช่องทางเพื่อเพิ่ม “รายได้พิเศษ” ให้กับตนเองและครอบครัว

๖) การขาดจริยธรรม คุณธรรม ในสมัยโบราณ ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณธรรมที่ได้รับการเน้นเป็นพิเศษถือว่าเป็นเครื่องวัดความดีของคน แต่ในปัจจุบัน พบว่า คนมีความละอายต่อบาปและเกรงกลัวบาปน้อยลง และมีความเห็นแก่ตัวมากยิ่งขึ้น มองแต่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งมากกว่าที่จะยึดผลประโยชน์ส่วนรวม

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

๒. หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยถือเป็นปัญหาเรื้อรังที่นับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นและส่งผลกระทบต่อวงกว้าง 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 ในประเทศอาเซียนรองจากประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซีย และล่าสุดพบว่าผลคะแนนของประเทศไทยปี ๒๕๕๙ ลดลง ๓ คะแนน จากปี ๒๕๕๘ ได้ลำดับที่ ๑๐๑ จาก ๑๖๘ ประเทศ ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทย เป็นประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันอยู่ในระดับสูง

แม้ว่าในช่วงระยะที่ผ่านมา ประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปราบปรามการป้องกันการทุจริต ไม่ว่าจะเป็น การเป็นประเทศภาคีภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption-UNCAC) พ.ศ. ๒๕๕๖ การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาแล้ว ๓ ฉบับ แต่ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยไม่ได้มีแนวโน้มที่ลดน้อยถอยลง สาเหตุที่ทำให้การทุจริตเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยประกอบด้วยปัจจัยทางด้านพื้นฐานโครงสร้างสังคม ซึ่งเป็นสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แนวตั้ง (Vertical Relation) หรืออีกนัยหนึ่งคือ พื้นฐานของ

สังคมอุปถัมภ์ที่ทำให้สังคมไทยยึดติดกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยเฉพาะในหมู่ญาติพี่น้องและพวกพ้อง ยึดติดกับกระแสบริโภคนิยม วัตถุนิยม ตัดความสบาย ยกย่องคนที่มีเงินและมีอำนาจ คนไทยบางส่วนมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติที่ยอมรับได้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตหรือกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมและวัฒนธรรมไทยไปแล้ว ผนวกกับปัจจัยทางด้านการดำเนินงานที่ไม่ได้บูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนไว้ด้วยกัน จึงส่งผลให้การทำงานของกลไกหรือความพยายามที่ได้กล่าวมาข้างต้นไม่สามารถทำได้อย่างเต็มศักยภาพ ขาดความเข้มแข็ง

๓. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผน

- ๑) เพื่อยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริตของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒) เพื่อยกระดับจิตสำนึกกับผิชอบในผลประโยชน์ของสาธารณะของข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายบริหาร บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด รวมถึงประชาชนในตำบลหนองคูขาด
- ๓) เพื่อให้การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาดเป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)
- ๔) เพื่อส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วม (people's participation) และตรวจสอบ (People's audit) ของภาคประชาชนในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด
- ๕) เพื่อพัฒนาระบบ กลไก มาตรการ รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด

๔. เป้าหมาย

- ๑) ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายบริหาร บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นมีจิตสำนึกและความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ปราศจากการก่อให้เกิดข้อสงสัยในการประพฤติปฏิบัติตามมาตรการจริยธรรม การขัดกันแห่งผลประโยชน์และแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ
- ๒) เครื่องมือ/มาตรการการปฏิบัติงานที่สามารถป้องกันปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติ มิชอบของข้าราชการ
- ๓) โครงการ/กิจกรรม/มาตรการที่สนับสนุนให้สาธารณะและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการปฏิบัติหรือบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด
- ๔) กลไก มาตรการ รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด ที่มีเข้มแข็งในการตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม
- ๕) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด มีแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ลดโอกาสในการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ จนเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน

๕. ประโยชน์ของการจัดทำแผน

- ๑) ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการฝ่ายบริหาร บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด รวมถึงประชาชนในตำบล มีจิตสำนึกรักท้องถิ่นของตนเอง อันจะนำมาซึ่งการสร้างค่านิยม และอุดมการณ์ใน

การต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption) จากการปลูกฝังหลักคุณธรรม จริยธรรม หลักธรรมาภิบาล รวมถึงหลักเศรษฐกิจพอเพียงที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการทำงานและชีวิตประจำวัน

๒) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด สามารถบริหารราชการเป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มีความโปร่งใส เป็นธรรมและตรวจสอบได้

๓) ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจรวมถึงร่วมตรวจสอบในฐานะพลเมืองที่มีจิตสำนึกรักท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งในการเฝ้าระวังการทุจริต

๔) สามารถพัฒนาระบบ กลไก มาตรการ รวมถึงเครือข่ายในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรที่มีความเข้มแข็งในการเฝ้าระวังการทุจริต

๕) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด มีแนวทางการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ลดโอกาสในการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ