รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง การทุจริตและระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

รหัสโครงการ 4366726

โดย

1. นางสาวเสาวณีย์ ทิพอุต	หัวหน้าโครงการวิจัย
2. นางสาวฉันท์ชนก เจนณรงค์	นักวิจัย
3. นางสาวธีรวรรณ เอกรุณ	นักวิจัย

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566
จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
และบทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สื่อวีดิทัศน์
(Motion Graphic)

รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง การทุจริตและระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

รหัสโครงการ 4366726

โดย

1. นางสาวเสาวณีย์ ทิพอุต	หัวหน้าโครงการวิจัย
2. นางสาวฉันท์ชนก เจนณรงค์	นักวิจัย
3. นางสาวธีรวรรณ เอกรุณ	นักวิจัย

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566
จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

กิตติกรรม ประกาศ

รายงานโครงการวิจัยเรื่อง “การทุจริตและระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4” นี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาช่วยเหลืออย่างดีจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย และขอขอบพระคุณคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยสำนักงาน ป.ป.ช. (ศาสตราจารย์ ศิริชัย กาญจนวาสี ศาสตราจารย์ ศักดา ธนิตกุล รองศาสตราจารย์ ดวงกมล ไตรวิจิตรคุณ รองศาสตราจารย์ ปกป้อง ศรีสนิท และพลตำรวจเอก ปิยะ อุทาโย) และผู้เชี่ยวชาญในการประเมินงานวิจัย (ศาสตราจารย์ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา รองศาสตราจารย์ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และนายวันชัย รุจนวงศ์) ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการวิจัย ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ มาโดยตลอด จนงานวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์ คณะผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณผู้ตอบแบบสอบถามและผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ทั้งผู้บริหาร พนักงานท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 ที่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและเสนอแนะข้อคิดเห็นอันมีประโยชน์และมีคุณค่าอย่างยิ่ง

สุดท้าย หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดในผลงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยขอน้อมรับด้วยความยินดี และหวังว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะผู้วิจัย

บทคัดย่อ

ส่วนที่ 1 รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ

ชื่อโครงการ (ภาษาไทย) การทุจริตและระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

คณะผู้วิจัย (ภาษาไทย)

1. นางสาวเสาวณีย์ ทิพอุต หัวหน้าโครงการ
   คุณวุฒิ: ปริญญาโท
   หน่วยงานต้นสังกัด: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.
   หมายเลขโทรศัพท์: 02 528 4800 ต่อ 5819
2. นางสาวฉันท์ชนก เจนณรงค์ นักวิจัย
   คุณวุฒิ: ปริญญาโท
   หน่วยงานต้นสังกัด: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.
   หมายเลขโทรศัพท์: 02 528 4800 ต่อ 5819
3. นางสาวธีรวรรณ เอกรุณ นักวิจัย
   คุณวุฒิ: ปริญญาโท
   หน่วยงานต้นสังกัด: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.
   หมายเลขโทรศัพท์: 02 528 4800 ต่อ 4894

ส่วนที่ 2 บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์รูปแบบ และกระบวนการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 2) เพื่อวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 และ3) เพื่อเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้ โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นหลัก โดยใช้ (1) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จาก 2 แหล่ง คือ ข้อมูลดิบ (Raw Data) จากระบบตรวจรับคำกล่าวหา และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ (2) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นของพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต สาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำการทุจริต และข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต จำนวน 315 ราย และใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) สนับสนุนข้อมูลเชิงปริมาณโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ทั้งประสบการณ์ที่ได้รับจากการร่วมปฏิบัติงาน และการให้ความคิดเห็นต่อผลการสำรวจ พร้อมข้อเสนอแนะและแนวทางเพื่อนำไปสู่การป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

ผลการศึกษา พบว่า

(1) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งสิ้น 1,448 เรื่อง โดยมีแนวโน้มของคำกล่าวหาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูล รวม 335 เรื่อง โดยประมาณร้อยละ 88.35 ของเรื่องชี้มูล (335 เรื่อง) เป็นเรื่องที่เกิดเหตุในระหว่างปี พ.ศ. 2550-2559 โดยประมาณกึ่งหนึ่งเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ 57.31) รองลงมาเป็นการทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (ร้อยละ 21.49) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (ร้อยละ 15.22) การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ (ร้อยละ 3.28) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (ร้อยละ 1.79) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (ร้อยละ 0.06)

(2) ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในภาพรวมได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.20 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน หรืออยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมือง มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “มาก” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงมาก) ส่วนเทศบาลนคร และเทศบาลตำบล มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อย” ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อยที่สุด”

(3) ปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีและประสบผลสำเร็จ (Best Practices) มาจากความเข้มแข็งของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหลัก ที่มีภาวะความเป็นผู้นำสูง มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความอดทนต่อปัญหาอุปสรรค และมีการแก้ไขปัญหาด้วยการพูดคุยกันให้เข้าใจ และยอมรับความแตกต่างกันอย่างสร้างสรรค์ มีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีทุกคนเข้าถึงได้ง่าย เปิดใจกว้างในการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกคน และรับฟังปัญหาของประชาชน ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมตรวจสอบการทำงาน) สร้างนวัตกรรมในการพัฒนา และส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้แนวคิดการอนุรักษณ์วัฒนธรรมไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เกิดความสมดุลในพื้นที่ อีกทั้งการกำหนดพันธกิจ นโยบายมีความชัดเจน วัฒนธรรมองค์กรมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อีกทั้งมีการพัฒนาเครือข่ายและการทำงานแบบบูรณาการในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเกิดความสัมฤทธิ์และเกิดความยั่งยืน สิ่งที่ได้มากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทุกคนในพื้นที่เกิดความห่วงแหนวัฒนธรรมและทรัพยากรในพื้นที่

งานวิจัยนี้ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย โดยข้อเสนอเชิงนโยบายหรือมาตรการในระยะสั้น คือ ควรมีการกำหนดนโยบายโดยมุ่งเน้นให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ถือระบบพวกพ้อง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ควรมีการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ควรนำระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น การให้บริการและออกใบอนุญาต ๆ ส่วนมาตรการในระยะปานกลางและระยะยาว นั่นคือ ควรมีการปลูกจิตสำนึกให้กับผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการประจำทุกระดับโดยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงโครงการส่งเสริมทัศนคติความคิดของผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำ และข้าราชการทุกระดับให้ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล รวมถึงการรณรงค์การสร้างและปลูกฝังจิตสำนึกเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตให้ข้าราชการมากขึ้น และควรบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด มีความยุติธรรมในการลงโทษอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้ข้าราชการเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด

Abstract

Part I Project details

Project Title: The Corruption and Risk Degree in Local Administrative Organization Region 4

Research Team:

1. Miss Saowanee Thip-ut Project Chief
   Qualification: Master's Degree
   Department: The Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission
   Phone Number: 02 528 4800 Extend Dial 5819
2. Miss Chanchanoke Chennarong Researcher
   Qualification: Master's Degree
   Department: The Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission
   Phone Number: 02 528 4800 Extend Dial 5819
3. Miss Theerawan Akrun Researcher
   Qualification: Master's Degree
   Department: The Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission
   Phone Number: 02 528 4800 Extend Dial 5819

Part II Abstract

This study focuses on three main research objectives: to analyze the pattern and procedure regarding Local Administrative Organization Region 4's corruption; to analyze the risk degree of personnel corruption in Local Administrative Organization Region 4; to propose guidelines and recommendations for corruption prevention; and to enhance knowledge and understanding about risky issues, considered as the Local Administrative Organization's weaknesses, so as to limit corrupt conduct and promote transparent administrations. The methodologies for this study consist of mixed-methods research, primarily integrating quantitative research using two data sources. The first is collected secondary data from raw data of the Preliminary Examination System on Corruption Accusation (PESCA) and Continuous Control Monitoring and Auditing System (CCMS) of the Office of the National Anti-Corruption Commission in 2019–2022. Another is primary data from an opinion survey of 315 local administrative organization officers on corruption risk degree, corruption cause, and anti-corruption recommendations. In terms of qualitative research methodology, an in-depth interview was applied for key informants to provide supportive information in this qualitative research in order to receive a panoramic view of all involved sectors opinions, colleague experiences, and discussion results from the opinion survey. The proposed anti-corruption guideline and recommendation are the result of this study, including knowledge and understanding enhancements regarding the weakness of local administrative organizations in tackling corruption and simultaneously promoting transparent administration.

The Study findings reveal that;

(1) During the budget year 2019–2022, 1,448 complaint cases regarding corruption scandals in Local Administrative Organization Region 4 were reported, and these numbers continually increased. 335 cases were declared for their guiltiness; 88.35% of these cases occurred between the years 2007 and 2016, which can be orderly explained as follows: corrupt procurement (57.31%); unethical behavior in personnel management (21.49%), such as placement, appointment, promotion, relocation, and disciplinary hearing; non-transparent budget disbursement; deposit and maintenance of public sector properties (15.22%); corrupt scheme and budgeting (3.28%); corrupt taxation and revenue collection of local administrative organizations (1.79%); and corrupt permit approval (0.06%).

(2) The score of corruption risk degree for Region 4 Local Administrative Organization was 7.20 points from 25 total scores, which is interpreted as "low risk." Meanwhile, the Provincial Administrative Organization (PAO) and Town Municipality are assessed as "high risk," especially corrupt procurement issues, which are assessed as "very high risk." In terms of city and subdistrict municipalities, the score of corruption risk degree was evaluated as "low risk," and the subdistrict administrative organization's risk degree was "very low risk."

(3) The study on administration guidelines for local administrative organizations with best practice rewards in budget year 2022, given by King Prajadhipok's Institute and Office of Decentralization to the Local Government Organization Committee, was conducted through an in-depth interview of two local administrative organizations that received the reward. They revealed that the success factor in winning this reward mainly came from the strength of LAO administrators. They have leadership qualities, visionary management, creativity, tolerance of problems and obstacles, problem-solving ability with compassion, respect for individual differences, good interpersonal relationships, and an open mind to listen to opinions from LAO officers and citizen voices. In terms of people management skills, collaborative working environments such as good teamwork for thinking, planning, and performing examination procedures, together with innovation development, are important for maximum benefit in local development under the north-eastern cultural context of Thailand that will promote localized sustainable development. Moreover, mission and policy statements should be clearly identified with an assistive and cooperative working culture and integrated networking of people and other relevant sectors. These mentioned characteristics of local government administrators and collaborative working environments will create efficiency and sustainability for economic, social, and environmental development in each local area, along with cherishing the local environment.

This study also proposed solutions to policy recommendations. For short-term solutions, administrator honesty, cronyism avoidance, local development plans, and citizen participation should be strongly promoted, along with applying information technology in service provision and permit approval. In the middle and long-term resolution cases, subconscious cultivation needs to be promoted for LAO administrators and officers at all levels, following the Philosophy of Sufficiency Economy and the learning framework of King Rama IX. Additionally, training projects about administrator leadership, good governance, honesty, and subconsciousness promotion have been increasingly organized to encourage LAO administrators and officers to be more effective justice law enforcers and non-discriminators to prevent violations against corruption proactively.

บทสรุปผู้บริหาร

1. ชื่อโครงการวิจัย การทุจริตและระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

2. ชื่อคณะผู้วิจัย

2.1 นางสาวเสาวณีย์ ทิพอุต	หัวหน้าโครงการ
2.2 นางสาวฉันท์ชนก เจนณรงค์	นักวิจัย
2.3 นางสาวธีรวรรณ เอกรุณ	นักวิจัย

3. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)” เป็นหน่วยงานรัฐที่อาศัยแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ด้วยเหตุผลที่ว่ากระจายอำนาจลงมาสู่ระดับท้องถิ่น จะช่วยให้ประชาชนมีการใช้อำนาจรัฐดูแลตนเองมากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐ เนื่องจากผู้บริหาร อปท. เป็นคนในท้องถิ่นที่รู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่ารัฐบาลกลาง จึงสามารถตัดสินใจใช้งบประมาณได้ตรงตามความต้องการของประชาชนได้มากกว่า นอกจากนี้ งบประมาณท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ อปท. จะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งวิธีจัดสรรงบประมาณลักษณะนี้ จะช่วยให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น และจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อปท. และเกิดนวัตกรรมบริการสาธารณะต่างๆ มากขึ้น โดยประเทศไทยได้มีเริ่มมีการบัญญัติ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นต้นมา และได้มีการบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาอีกหลายฉบับ จนเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในหลายด้านเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในทางพื้นที่อย่างแท้จริง โดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และสามารถบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของตนเองได้ ภายใต้การบริหารจัดสรรงบประมาณของตนเอง โดยเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมาย และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกันโดยได้กำหนดในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในหมวด 14 เริ่มตั้งแต่มาตรา 249 – 254 รวมทั้งสิ้น 6 มาตรา ที่เป็นมาตราเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อรองรับนโยบายการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เพื่อไปสู่เป้าหมายการเป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานที่สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้โดยประชาชนมีส่วนร่วมและสอดรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ยังคงอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ไม่สามารถพัฒนาประเทศในทุกมิติ (เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรสิ่งแวดล้อม) ได้อย่างที่ควรจะเป็น เหตุปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งมาจากปัญหาการทุจริตที่กระจายอยู่ในทั่วทุกพื้นที่ แม้รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยจะได้พยายามแก้ไขปัญหาการทุจริต ด้วยการกำหนดปัญหาการทุจริตอยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมีการกำาหนดแนวทางแก้ไขปัญหาทุจริตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ แต่ทว่าปัญหาการทุจริตก็ไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด แต่กลับยังคงได้ทวีความรุนแรงและมีรูปแบบการทุจริตที่ซับซ้อนมาก

ขึ้นที่ยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะเห็นได้จากสถิติคำกล่าวหาที่ร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ช.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รวมจำนวน 6,773 เรื่อง โดยหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุดเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 2,212 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 33.66 ของคำกล่าวหาทั้งหมด และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปี 2563 เป็นจำนวน 2,303 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 38.00 ของคำกล่าวหาทั้งหมด (6,060 เรื่อง) โดยรูปแบบการทุจริตเป็นคำกล่าวหาในประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมากที่สุด รองลงมาเป็นประเภทจัดซื้อจัดจ้าง และการยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคำกล่าวหาตามพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. (ไม่รวมส่วนกลาง) พบว่า คำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการการมาพื้นที่ภาค 4 มีคำกล่าวหาจำนวน 388 เรื่อง ซึ่งสูงกว่าภาคอื่น ๆ โดยหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียนมากที่สุด (ร้อยละ 66.24) เช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถานการณ์การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความรุนแรงและยังเป็นปัญหาที่เรื้อรัง ซึ่งนับได้ว่าเป็นภัยร้ายแรงและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ประกอบกับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยประเด็นหนึ่งที่ได้ประเมินในดัชนีชี้วัดนี้คือ การประเมินความเสี่ยงของการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดการทุจริตหรือก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมของหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตามจากผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 หน่วยงานภาครัฐที่ผ่านการประเมินเกือบทุกหน่วยงานได้คะแนน ITA ผ่านเกณฑ์ตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (85 คะแนนขึ้นไป) ยกเว้น เทศบาลตำบล (79.48 คะแนน) องค์การบริหารส่วนตำบล (80.72 คะแนน) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) (84.44 คะแนน)

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษาถึงรูปแบบการทุจริต และระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 (จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดสกลนคร จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์) เป็นกลุ่มจังหวัดนำร่องในการศึกษาถึงรูปแบบกระบวนการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ข้อมูลสารสนเทศที่ได้นี้จะเป็นประโยชน์ต่อกำหนดมาตรการสำคัญในการป้องกันการทุจริตการให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

4.1 เพื่อวิเคราะห์รูปแบบ และกระบวนการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

4.2 เพื่อวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

4.3 เพื่อเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

5. วิธีดำเนินการวิจัย

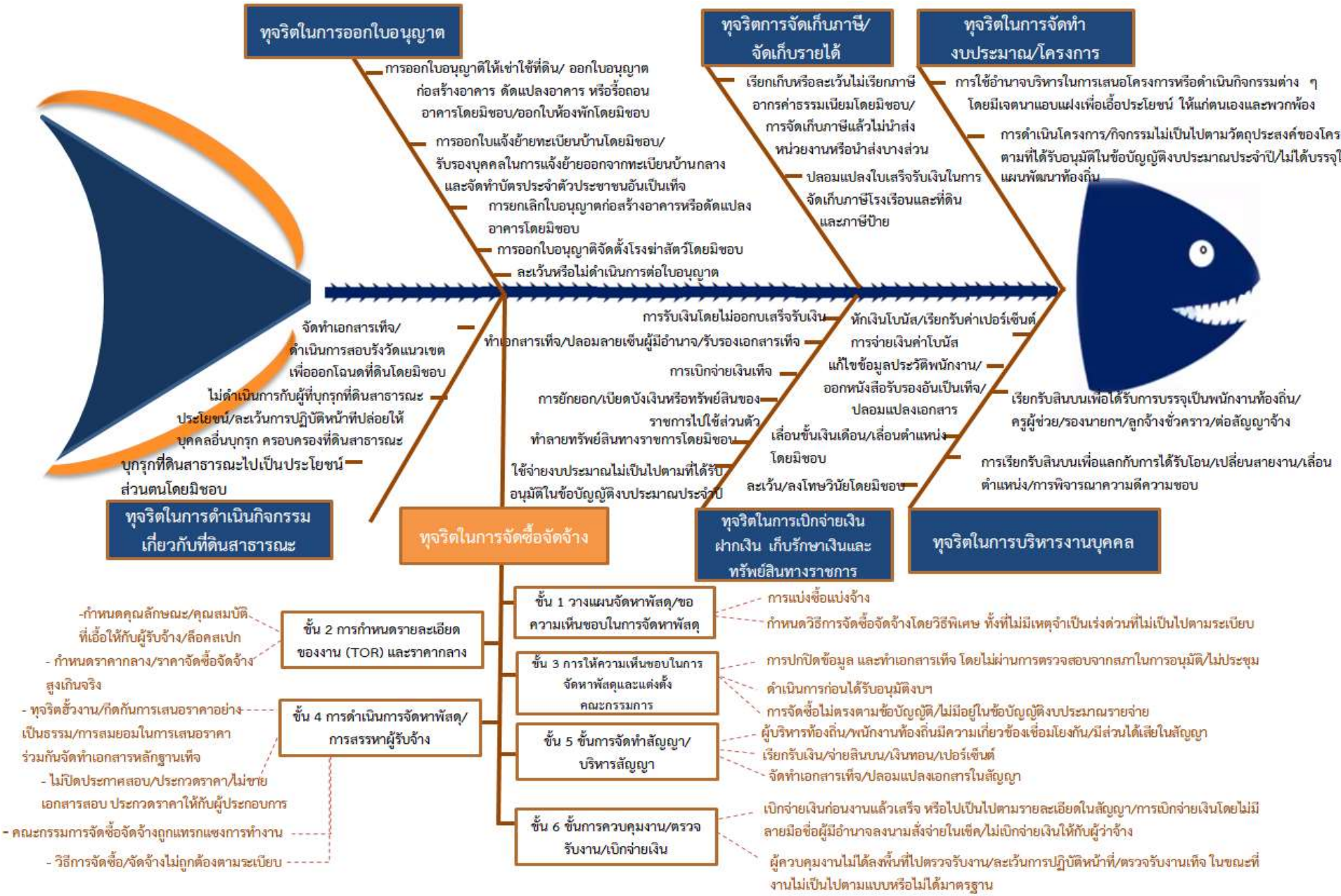
การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) ซึ่งโดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) จาก (1) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่มีการรวบรวมไว้อยู่แล้ว 2 แหล่ง คือ ข้อมูลดิบ (Raw Data) จากระบบตรวจรับคำกล่าวหา Preliminary Examination System on Corruption Accusation : PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ (2) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ สาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำการทุจริต และข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต จำนวน 315 ราย และสนับสนุนด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต รวมถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 อันประกอบด้วย ผู้บริหาร/ข้าราชการประจำ/พนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 (ผู้บริหาร/เจ้าพนักงานไต่สวน/เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต) จำนวน 3 แห่ง เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ทั้งประสบการณ์ที่ได้รับจากการร่วมปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความคิดเห็นต่อผลการสำรวจ พร้อมข้อเสนอแนะและแนวทางเพื่อนำไปสู่การป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริตและสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

6. สรุปผลการศึกษา

6.1 ผลการวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

การกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งตามภารกิจการดำเนินงานโดยออกเป็น 7 รูปแบบด้วยกัน ประกอบด้วย (1) การทุจริตในการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ/โครงการ (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (4) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงิน (5) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (6) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (7) การทุจริตในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ จากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 มีการชี้มูลจำนวน 335 เรื่อง โดยประมาณกึ่งหนึ่งเป็นคดีที่ชี้มูลความผิดในการจัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ 57.31) รองลงมาเป็นการทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (ร้อยละ 21.49) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (ร้อยละ 15.22) การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ (ร้อยละ 3.28) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (ร้อยละ 1.79) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (ร้อยละ 0.60) และการทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ (ร้อยละ 0.31) ตามลำดับ โดยในแต่รูปแบบการทุจริตมีวิธีการที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 สรุปรูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 (7 รูปแบบ 40 วิธีการ)

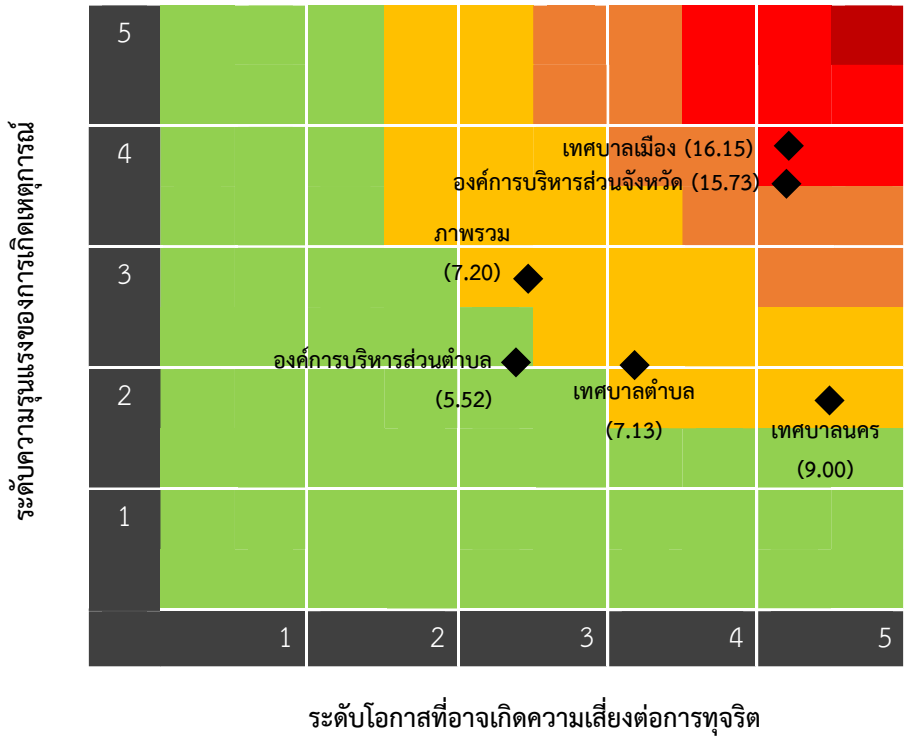


6.2 ผลการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

ในการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต เพื่อเป็นการพิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยง โดยการคำนวณพิจารณาจาก 2 มิติ คือ มิติที่ 1 โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อ อปท. ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดการทุจริตในการดำเนินงาน และตัวชี้วัดที่ 3 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต) และมิติที่ 2 เป็นระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ (ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตเฉลี่ย และตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน (เป็นการวัดผลกระทบเชิงสังคม) ผลการศึกษา พบว่า ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.20 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน หรืออยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมือง มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “มาก” ส่วนเทศบาลนคร และเทศบาลตำบล มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อย” ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อยที่สุด” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่าการทุจริตจากการบริหารงานบุคคลมีคะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงที่สุด อยู่ที่ 7.96 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” รองลงมาเป็น การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ ตามลำดับ เมื่อพิจารณาระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละรูปแบบ จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 15.73 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงมาก” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงมาก) เมื่อเทียบกับรูปแบบการทุจริตอื่น รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ (อยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- เทศบาลนคร: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 9.00 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง) รองลงมาเป็นการทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- เทศบาลเมือง: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 16.15 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงมาก” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้มีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- เทศบาลตำบล: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.13 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้มีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- องค์การบริหารส่วนตำบล: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 5.52 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อยมาก” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การทุจริตในการบริหารงานบุคคลมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก

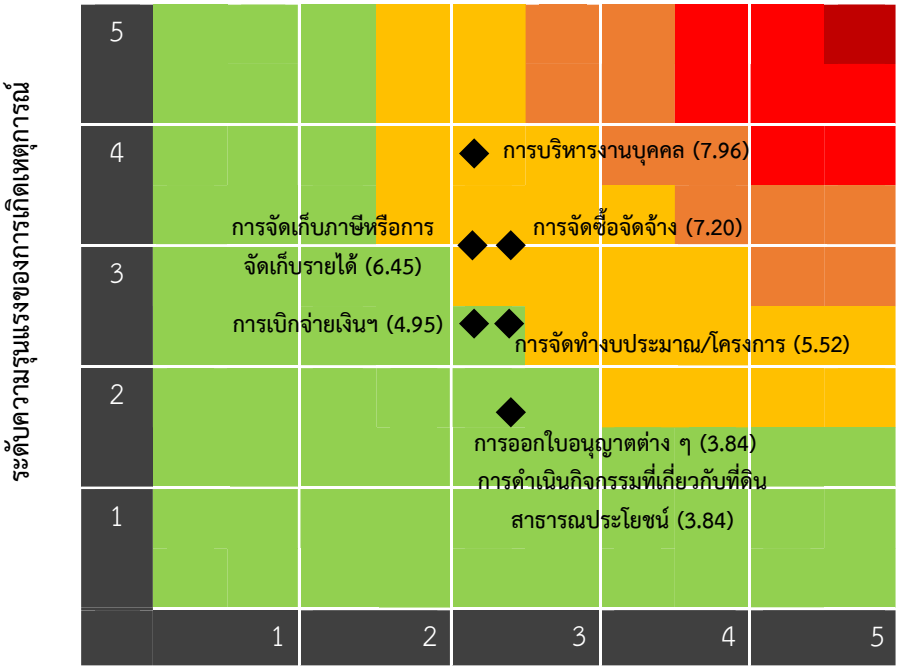
แผนภาพที่ 2 ผลการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต<u>ในภาพรวม</u> จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น



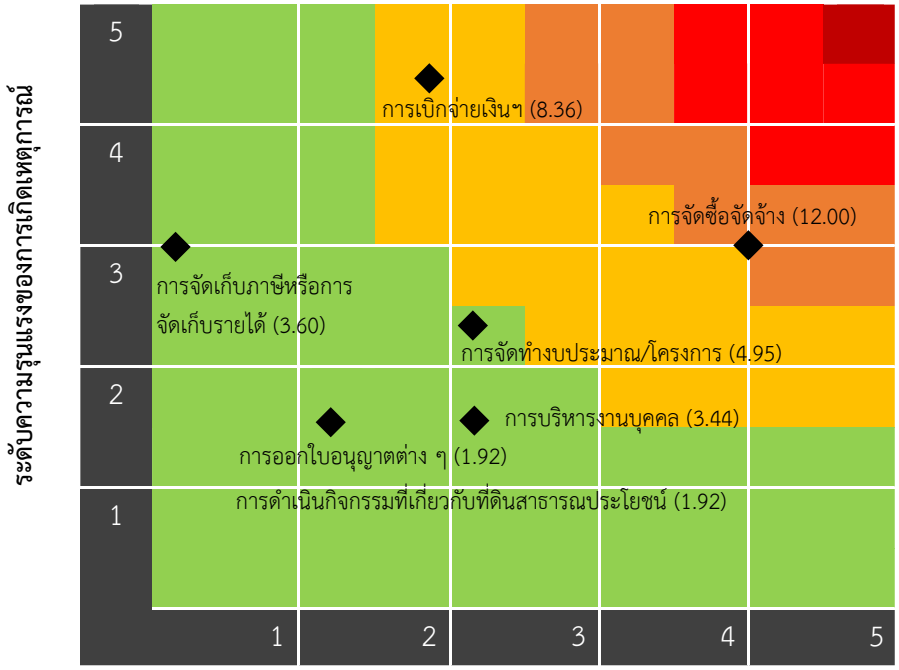
หมายเหตุ เกณฑ์การแปลผล

ช่วงคะแนนที่ประเมินได้	แถบสี	การแปลผล
1.00 - 5.80 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับต่ำมาก** ซึ่งเป็นระดับที่ยอมรับได้โดยไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม
5.81 - 10.60 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับเสี่ยงต่ำ** ซึ่งเป็นระดับที่พอยอมรับได้ ไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม แต่ก็มีควรการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร (โซนสีเหลือง)
10.61 - 15.40 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับเสี่ยงปานกลาง** ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการ การบริหารจัดการความเสี่ยง
15.41 - 20.20 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับเสี่ยงสูง** ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (โซนสีแดง)
20.21 - 25.00 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับเสี่ยงสูงมาก** ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

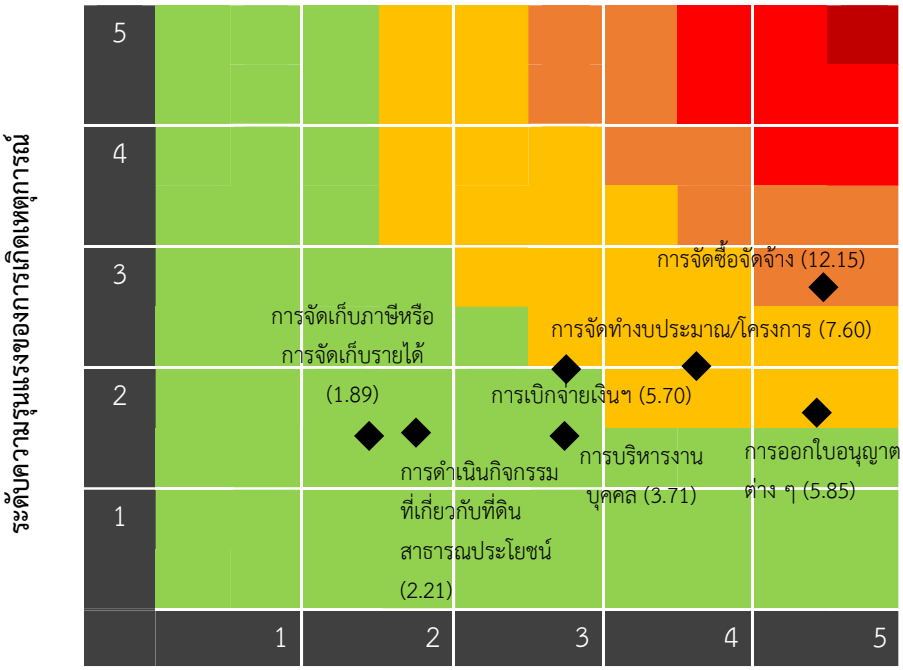
แผนภาพที่ 3 ผลการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตใน<u>ภาพรวม</u> จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



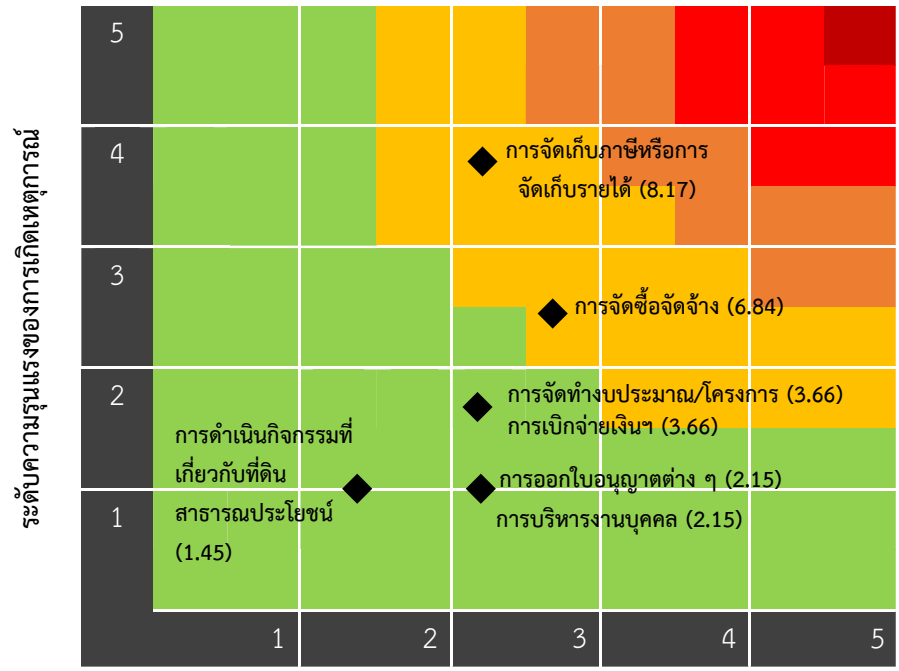
แผนภาพที่ 4 ผลการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต<u>ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</u> จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



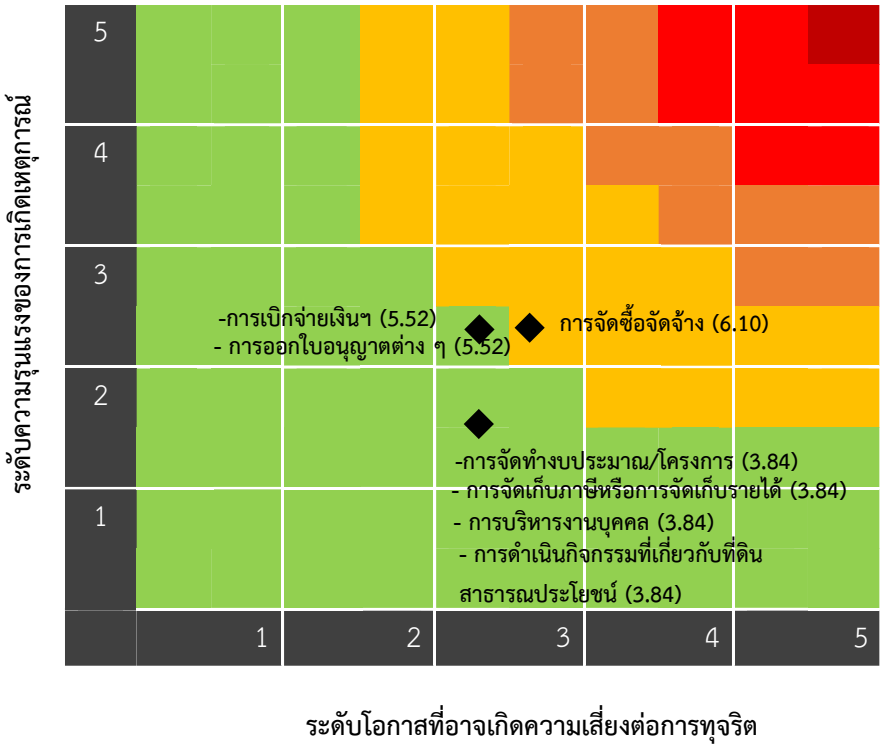
แผนภาพที่ 5 ผลการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต<u>ของเทศบาลนคร</u> จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



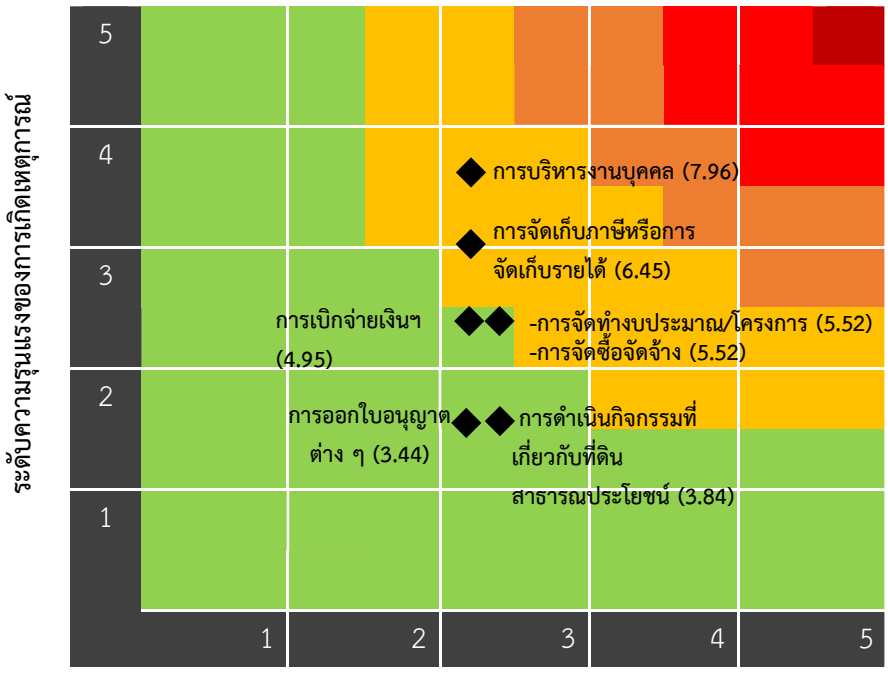
แผนภาพที่ 6 ผลการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต<u>ของเทศบาลเมือง</u> จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



แผนภาพที่ 7 ผลการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตของเทศบาลตำบล จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



แผนภาพที่ 8 ผลการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตขององค์กรบริหารส่วนตำบล จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



6.3 สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต

สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตมาจาก 7 สาเหตุหลัก ได้แก่ปัญหาตัวบุคคล สังคม วัฒนธรรม การเมือง ระบบการบริหารงาน กลไกการตรวจสอบ และการบังคับใช้กฎหมาย เฉลี่ยระดับความเห็นด้วยในภาพรวมอยู่ที่ 3.36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” เมื่อพิจารณารายสาเหตุ พบว่า เห็นด้วยกับสาเหตุที่อยู่ในระดับมาก 3 ลำดับแรก ได้แก่ สาเหตุเกิดจากตัวบุคคล ระบบการตรวจสอบไม่เข้มแข็ง และปัญหาทางสังคม กล่าวคือ

ลำดับ 1 สาเหตุเกิดจากตัวบุคคล เฉลี่ยอยู่ที่ 3.55 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “มาก” เช่น เจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบและการตรวจรับงาน เจ้าหน้าที่บางท่านมีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตัวเองเป็นผู้รับเหมา และปัญหาทางการเงิน/รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย เป็นต้น

ลำดับ 2 ระบบการตรวจสอบไม่เข้มแข็ง เฉลี่ยอยู่ที่ 3.43 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “มาก” โดยประเด็นย่อยที่เห็นด้วยอยู่ในระดับมากทั้งในเรื่องระบบการตรวจสอบภายในอ่อนแอ/ขาดกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบขาดความหลากหลายจากภาคส่วนต่าง ๆ /การตรวจสอบไม่ทั่วถึง กลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นมีจุดอ่อน กลไกการตรวจสอบของภาคประชาชนไม่เข้มแข็ง/ขาดการมีส่วนร่วม

ลำดับ 3 ด้านสังคม เฉลี่ยอยู่ที่ 3.41 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “มาก” โดยเห็นด้วยกับที่ว่าสังคมในปัจจุบันมีค่านิยมในเชิงวัตถุนิยม สังคมนิยมบริโภคนิยม มีการยกย่องคนรวย/ผู้มีอำนาจ และมีแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยงที่จะกระทำการทุจริต

ส่วนปัจจัยด้านวัฒนธรรม การเมือง ระบบบริหางาน และการบังคับใช้กฎหมาย เห็นด้วยว่าเป็นสาเหตุ ที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.32-3.34 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังเห็นว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอิทธิพลในพื้นที่ ที่มาของการเลือกตั้ง ระบบอุปถัมภ์ ยังเป็นปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสกระทำการทุจริตได้อีกด้วย

6.4 สรุปบทเรียนจากการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี (Best Practices) มีองค์ประกอบหลักที่ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้ ดังนี้

6.4.1 ความเข้มแข็งของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหลัก ที่มีภาวะความเป็นผู้นำสูง มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความอดทนต่อปัญหาอุปสรรค และมีการแก้ไขปัญหาด้วยการพูดคุยกันให้เข้าใจ และยอมรับความแตกต่างกันอย่างสร้างสรรค์ มีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีทุกคนเข้าถึงได้ง่าย เปิดใจกว้างในการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกคน รับฟังปัญหาของประชาชน และทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมตรวจสอบการทำงาน) สร้างนวัตกรรมในการพัฒนาและส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้แนวคิดการอนุรักษณ์วัฒนธรรมไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เกิดความสมดุลในพื้นที่ อีกทั้ง การกำหนดพันธกิจนโยบายมีความชัดเจน วัฒนธรรมองค์กรมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อีกทั้งมีการพัฒนาเครือข่ายและการทำงานแบบบูรณาการในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเกิดความสัมฤทธิ์และเกิดความยั่งยืน สิ่งที่ได้มากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม คือ ทุกคนในพื้นที่เกิดความห่วงแหนวัฒนธรรมและทรัพยากรในพื้นที่

6.4.2 ความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่น โดยทุกคนในองค์กรมีการเรียนรู้งานอย่างต่อเนื่อง ใส่ใจในการปฏิบัติงาน มีคุณภาพในการทำงาน และมีอุดมการณ์เดียวกันในการพัฒนางาน โดยยึดแนวทางปฏิบัติของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ได้ทำงานเป็นต้นแบบให้เห็นในเชิงประจักษ์

6.4.3 วัฒนธรรมองค์กรที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ภายในองค์กรแบบพี่น้อง ที่ทุกคนสามารถเข้าพบผู้บริหารได้อย่างเท่าเทียมกันเพื่อปรึกษาหารือการทำงาน รวมถึง มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายใต้หลักคุณธรรม จริยธรรม และช่วยสนับสนุนการทำงานที่เป็นทีม

6.4.4 มีการทำงานเชิงบูรณาการ โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามและประเมินผลการทำงาน โดยจุดเป้าหมายเดียวกันคือนำความสุขสู่ประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า

6.4.5 มีกระบวนการทำงานในเชิงรุก โดยมีการทำงานที่มีการวางแผน มีเป้าหมายในการพัฒนาเมืองให้เกิดความเจริญในทางด้านเศรษฐกิจพร้อมกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ให้เกิดความสมดุล มีการบริหารงานที่นำหลักนิติรัฐ (การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ) โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมด้วย โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย ที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และประชาชนต้องได้รับความยุติธรรมและมีความเป็นอยู่ทีดีขึ้นด้วย

6.4.6 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในท้องถิ่น โดยมีการประกาศ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้รับทราบถึงผลการดำเนินงานและโครงการที่ท้องถิ่นจะดำเนินการ โดยโครงการที่ท้องถิ่นจะดำเนินการต้องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีการให้ประชาชนร่วมกันคิดจัดทำโครงการเสนอมายังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีข้อมูลและนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญในการพัฒนา แก้ไข ตามข้อจำกัดของงบประมาณ และหลังจากที่ได้มีการจัดลำดับโครงการก่อน-หลัง ก็จะมีการประกาศให้ประชาชนรับทราบอีกครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และมีการร่วมคิด ร่วมทำงาน และร่วมประเมินผลการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้นำชุมชนและประชาชนที่เข้าร่วมต้องมีความเต็มใจในการมีส่วนร่วมกับ อปท. อย่างแท้จริง

6.4.7 โครงการที่ดำเนินการต้องสอดคล้องกับบริบทและตรงตามความต้องการของชุมชน มีการดำเนินการที่ชัดเจน และเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

6.4.8 การพัฒนา ปรับปรุง ต่อยอดนวัตกรรมท้องถิ่นโดยมุ่งหมายให้การบริการหรือการพัฒนาสาธารณประโยชน์ต่อชุมชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

7. ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบเกี่ยวกับรูปแบบการทุจริต และระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต รวมถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีและประสบผลสำเร็จ (Best Practices) ซึ่งองค์ประกอบหลักเกิดจากตัวผู้บริหารเป็นหลัก คือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำที่ดีเป็นหลัก ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมตรวจสอบการทำงาน) สร้างนวัตกรรมในการพัฒนา และส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้แนวคิดการอนุรักษ์ อีกทั้งมีการพัฒนาเครือข่ายและการทำงานแบบบูรณาการในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเกิดความสัมฤทธิ์และเกิดความยั่งยืน สิ่งที่ได้มากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม คือ ทุกคนในพื้นที่เกิดความห่วงแหนวัฒนธรรมและทรัพยากรในพื้นที่ รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและป้องกันการทุจริต คณะผู้วิจัยเห็นควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป ดังนี้

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รายละเอียดสามารถสรุปได้ดังตาราง

ตารางที่ 1 สรุปมาตรการและข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถลดการกระทำการทุจริต และลดโอกาสที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
1. ตัวผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรายขาดคุณธรรม จริยธรรมในการดำเนินงาน				
1.1 อปท. บางแห่ง ผู้บริหารขาดคุณธรรม จริยธรรมในการทำงาน ขาดความรู้ในการทำงาน โดยเฉพาะในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ และมีการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนกับพวกพ้อง	1.1.1 ควรมีการกำหนดนโยบายโดยมุ่งเน้นให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ถือระบบพวกพ้อง ไม่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และไม่ปกป้องผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อกระทำผิด ฯลฯ เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติตาม ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง (ฝ่ายการเมือง) จึงไม่ควรมีการซื้อเสียง และไม่ควรดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระ เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ	√		
	1.1.2 ควรมีการจัดอบรมพนักงานท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน รวมถึง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเชื่อมั่น ยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม และชอบธรรม โดยควรมีการยกตัวอย่างเป็นบทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการองค์กรที่ดี เพื่อให้เกิดการเรียนรู้แลกเปลี่ยนการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จและสร้างแรงจูงใจ ให้มีการยกย่องเชิดชูองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีด้วย และการปลูกจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการที่ดี ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	√		
	1.1.3 ควรมีการปลูกจิตสำนึกให้กับผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการประจำทุกระดับโดยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงโครงการส่งเสริมทัศนคติความคิดของผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำ และข้าราชการทุกระดับให้ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล รวมถึงการรณรงค์การสร้างและปลูกฝังจิตสำนึกเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตให้ข้าราชการมากขึ้น มีคุณธรรม ยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักในการดำเนินงานต่างๆ และควรกำหนดหลักสูตรฝึกอบรม/โครงการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ข้าราชการทุกระดับ และต้องมีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการที่ดำเนินการว่าสามารถขับเคลื่อนจริยธรรมของผู้บริหารและข้าราชการได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้การจัดโครงการกิจกรรมเกิดความคุ้มค่ามากที่สุด		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
1.2 ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมือง ที่ไม่โปร่งใส โดยนักการเมืองท้องถิ่นมีการซื้อเสียงเพื่อให้ได้เข้าสู่ตำแหน่งนายกฯ อปท. อีกทั้งประชาชนยังมองว่าเป็นเรื่องปกติ ที่กลายเป็นธรรมเนียมที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งก็มีการถอนทุนในหลายรูปแบบที่เป็นต้นเหตุของการทุจริตหลาย ๆ เรื่อง	1.2.1 ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ต่อผลกระทบของการทุจริต และเห็นความสำคัญของการเลือกคนดีเข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารงานในพื้นที่	√		
	1.2.2 ควรให้หน่วยงาน (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ที่ควบคุม ดำเนินการเอาผิดผู้ที่มีการซื้อเสียง โดยให้กำหนดบทลงโทษต่อผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษมากขึ้น และส่งเสริมให้มีช่องทางในการแจ้งเบาะแสที่สามารถปกปิดชื่อผู้แจ้งเบาะแสเพื่อความปลอดภัย และควรมีเงินรางวัลตอบแทนให้กับผู้ที่แจ้งเบาะแสเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น		√	
	1.2.3 การพิจารณาทบทวนอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรมีการพิจารณาทบทวนอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ลงสมัครสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีความเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นและสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งหากการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม		√	
2. การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ				
โดยใช้วิธี (1) การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นหรือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย เสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มิชอบหรือโครงการขนาดใหญ่ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มนักธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ได้ทำการประชาคมหรือโครงการแก้ไขปัญหาความเดือนร้อนของประชาชน รวมถึงการใช้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดทำ	2.1 เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหน่วยงานที่กำกับดูแลควรมีการกำชับให้การกำหนดโครงการต้องยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก และควรมีการจัดประชุมให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผนการดำเนินงาน การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน	√		
	2.2 ในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ควรมีการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยผู้บริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน มีการเปิดเวทีให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมการประชาคมท้องถิ่นในการร่วมคิด ร่วมรับรู้ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามและร่วมประเมินการดำเนินงาน โดยต้องมีการประกาศให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้รับทราบถึงผลการดำเนินงานและโครงการที่ท้องถิ่นจะดำเนินการ และเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกหรือจัดเวทีในแต่ละชุมชนหรือหมู่บ้านเพื่อให้		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
แก้ไข เพิ่มเติม และการเปลี่ยนแปลงโครงการ/กิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝง ก่อนนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่มุ่งการแสวงหาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง และ (2) การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาช่องว่างของกฎหมายในการเอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารหรือพวกพ้องในกระบวนการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ เช่น มีการแก้ไขรายละเอียดโครงการหลังจากที่ได้เห็นชอบจากสภาท้องถิ่น/การไม่นำโครงการให้สภาเห็นชอบก่อนดำเนินการ/การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณประจำปีโดยมิชอบ	ประชาชนร่วมกันคิดจัดทำโครงการเสนอมายังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีข้อมูลนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญในการพัฒนา แก้ไข ตามข้อจำกัดของงบประมาณ และหลังจากที่ได้มีการจัดลำดับโครงการก่อน-หลัง ก็ควรมีการประกาศให้ประชาชนรับทราบอีกครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และมีการร่วมคิดร่วมทำงาน และร่วมประเมินผลการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้นำชุมชนและประชาชนที่เข้าร่วมต้องมีความเต็มใจในการมีส่วนร่วมกับ อปท. อย่างแท้จริง			
	2.3 ควรมีกระบวนการทำงานในเชิงรุก เริ่มจากการวางแผนเป้าหมายในการพัฒนาเมืองให้เกิดความเจริญในทางด้านเศรษฐกิจพร้อมกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ให้เกิดความสมดุล เป็นระบบมีการบริหารงานที่นำหลักนิติรัฐ (การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ) โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมด้วย โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย ที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และประชาชนต้องได้รับความยุติธรรมและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นภายใต้หลักความถูกต้องและถูกใจประชาชน	√		
3. การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง				
โดยมีการทุจริตในทุกกระบวนการคือ 6 ขั้นตอน 17 วิธีการ ดังนี้ (1) ขั้นการวางแผนการจัดหา/การขอความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง กำหนดโครงการไม่เป็นไปตามแผน มีการกำหนดวิธีดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษทั้งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน	3.1 ควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และหากมีการแบ่งซื้อแบ่งจ้างต้องมีเหตุอันสมควร และหากพบว่ากระทำความผิดต้องมีการลงโทษอย่างจริงจัง ไม่ควรลดโทษหรือรอลงอาญา เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่คิดกระทำความผิดมีความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำการทุจริต	√		
	3.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (เช่น ในกรณีมีการจัดจ้างก่อสร้างถนน อาคารควรมีเจ้าหน้าที่ด้านวิศวกรรมหรือด้านช่าง) ภาคประชาชนและภาคเอกชนให้ได้เข้าเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถความชำนาญเกี่ยวกับพัสดุหรืองานจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการด้วย เพื่อป้องกัน		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
ที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ (2) ขั้นการกำหนดรายละเอียดของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะ/คุณสมบัติที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอบางราย/ล็อคสเปก และกำหนดราคากลางสูงเกินจริง/ราคาจัดซื้อจัดจ้างที่สูงเกินจริง (3) ขั้นการให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุ และแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีการปกปิดข้อมูล และทำเอกสารเท็จ โดยไม่ผ่านการตรวจสอบจากสภาท้องถิ่นในการอนุมัติ/ไม่ประชุม ดำเนินการก่อนได้รับอนุมัติงบฯ การจัดซื้อไม่ตรงตามข้อบัญญัติ/ไม่มีอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (4) ขั้นการดำเนินการจัดหาพัสดุ/การสรรหาผู้ว่าจ้าง โดยมีการฮั้วประมูลงาน/กีดกันการเสนอราคาอย่างไม่เป็นธรรม/การสมยอมในการเสนอราคา ร่วมกันจัดทำและรับรองเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จ ปลอมลายมือชื่อของบุคคลอื่นในการทำบันทึกตกลงจ้าง ลงนามในสัญญาและเอกสารประกอบฎีกาเบิกเงิน ไม่ปิดประกาศสอบ/ประกวดราคา/ไม่ขายเอกสารสอบประกวดราคาให้กับผู้ประกอบการ คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง	การทุจริตจากการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดลักษณะของงาน และควรมีมาตรการในการให้ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการเป็นกรรมการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามระเบียบ และเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด			
	3.3 ควรมีการปรับปรุงระบบการจัดทำมาตรฐานราคาวัสดุสิ่งก่อสร้างให้มีความครอบคลุมและเป็นข้อมูลปัจจุบันมากที่สุด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกำหนดราคากลางที่สูงเกินความเป็นจริง ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างในการกระทำการทุจริต	√		
	3.4 ในการสรรหาผู้ว่าจ้าง แม้ว่าจะมีระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วยในการเสนอราคาด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) โดยวิธีการประกวดราคา (สำหรับผู้ค้ากับภาครัฐ) แต่ก็ยังมีการใช้ดุลยพินิจในขั้นการพิจารณาคุณภาพ เพื่อป้องกันการฮั้วประมูลโครงการ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบริษัทให้เกิดความชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจในการเลือกบริษัท	√		
	3.5 ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และเอกชนที่ต้องเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วนยงานรัฐ โดยเน้นในส่วนผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจ้าง โดยอาจมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญหรือเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด นักวิชาการจากสถาบันศึกษา สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการยกกรณีศึกษาในการดำเนินการที่ดีและกรณีที่มีการทุจริตจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล และศาลมีคำพิพากษาแล้ว ให้เห็นถึงผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึงบทลงโทษผู้กระทำความผิดในการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำการทุจริต	√		
	3.6 จากข้อค้นพบที่ว่า อปท. ที่มีขนาดใหญ่จะมีการทุจริตจากการซื้อจัดจ้างในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค เช่น ถนน อาคาร เป็นต้น โดยมีการปกปิดประกวดราคา จัดทำเอกสารเท็จ มีส่วนได้เสียในสัญญาเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ว่าจ้าง มีการตรวจรับงานเท็จโดยงานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน ในขณะที่ อปท. ที่มีขนาดเล็กก็มีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเช่นกันแต่ส่วนใหญ่เป็นฮั้วประมูลโครงการ/การสมยอมการเสนอราคา/		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
ถูกแทรกแซงการทำงานวิธีการจัดซื้อ/จัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบที่กำหนด (5) ขั้นการจัดทำสัญญา/บริหารสัญญา โดยผู้บริหารท้องถิ่น/พนักงานท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันหรือมีส่วนได้เสียในสัญญา เรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์ จัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา (6) ขั้นการควบคุมงาน/ตรวจรับงาน/เบิกจ่ายเงิน โดยผู้ควบคุมงานไม่ได้ลงพื้นที่ไปตรวจรับงาน/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่/ตรวจรับงานเท็จ ในขณะที่งานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน มีการเบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จ หรือไม่เป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา/การเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายในเช็ค/ไม่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้ว่าจ้าง	กีดกันการเสนอราคา ในขณะเดียวกันยังมีความเสี่ยงในเรื่องของการรับสินบนในการบริหารงานบุคคล และเสี่ยงต่อการเบิกจ่ายเงินเท็จเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมและมีมาตรการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเห็นความสำคัญของการบริหารความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตให้ถือเป็นค่านิยม บรรทัดฐาน เพื่อส่งผลต่อการบริหารองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารท้องถิ่นควรตระหนักต่อการเข้ามาดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและควรให้การสนับสนุนงานตรวจสอบภายในมีการกำกับดูแลและเปิดใจกว้างในการยอมรับความเสี่ยงต่อการทุจริต เพื่อเสริมสร้างนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล			
4. การทุจริตจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น				
โดยมีวิธีการทุจริต 2 วิธี คือ (1) การเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ/การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน และ (2) ปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้าย	4.1 ควรมีการนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เช่น มีการยื่นภาษีและโอนเงินผ่านช่องทางออนไลน์แทนการใช้เงินสด (ผ่านบัญชีธนาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น) ซึ่งสามารถตรวจสอบเส้นทางการเงินที่ชัดเจน และยังช่วยลดหรือหลีกเลี่ยงให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บเงินสดไม่นำเงินไปใช้ส่วนตัว	√		

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
5. การทุจริตการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ				
โดยวิธีการกระทำการทุจริตมี 5 วิธีได้แก่ การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน ทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ/ไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่าย การเบิกจ่ายเงินเท็จ การใช้จ่ายงบ ประมาณ ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นการเบิกจ่ายเงินเท็จ (เงินบริหารทั่วไป เบิกจ่ายเงินโครงการ การเบิกจ่ายเงินเดือน โบนัส และอื่น ๆ)	5.1 ควรมีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี ด้วยการพิจารณาจากประวัติ พฤติกรรมการทำงานที่ซื่อสัตย์สุจริตมีความรอบคอบ และควรมีการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ภายในตัวด้วย	√		
	5.2 ควรมีการนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ ซึ่งสามารถจัดเก็บเอกสารหลักฐานและการเบิกจ่ายเงินและสามารถตรวจสอบเส้นทางของเงินได้ และสะดวกต้องการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	√		
6. การทุจริตออกใบอนุญาตต่างๆ				
โดยวิธีการทุจริตมี 2 วิธีการ คือ (1) การออกใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร โดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ (มีการเรียกรับสินบน) และ (2) การออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จ/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม แม้ว่าจะมีการทุจริตในการออกใบอนุญาตจำนวนน้อย เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และพนักงานท้องถิ่นก็ยังเห็นว่า	6.1 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน รวมถึงเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการทบทวนใบอนุญาตของทางราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดขั้นตอนกระบวนงานและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และรัฐพึงใช้ระบบอนุญาต และระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และเห็นควรทบทวนเพื่อยกเลิกการอนุญาตในเรื่องที่ไม่จำเป็นโดยใช้วิธีการอื่นแทนการอนุญาต อาทิ การขึ้นทะเบียน	√		

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นก็ยังมีการหาช่องทางในการเรียกรับสินบนอยู่ แต่มีจำนวนน้อย เนื่องจากไม่คุ้มค่ากับการเสี่ยงที่จะกระทำความผิด	จดทะเบียน หรือการจดแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นการอนุญาตตามนัยของกฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ อย่างชัดเจนทั้งในเรื่องเอกสารประกอบยื่นขออนุญาต ระยะเวลาการดำเนินการ อัตราค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ และที่สำคัญต้องจัดให้มีรายละเอียดว่ากรณีใดยื่นเรื่องมาแล้วได้รับอนุญาตแน่นอน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด			
	6.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำคู่มือและให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการในการออกใบอนุญาตอันเป็นคำสั่งปกครองในการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ผู้ขออนุญาตได้รับทราบถึงเหตุผลและสิทธิของตนในการขอใบอนุญาต และยังเป็นการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง		√	
	6.3 ควรนำระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศมาใช้กับการปฏิบัติงานในการให้บริการและออกใบอนุญาต ๆ พร้อมกับจัดทำคู่มือการให้บริการสำหรับประชาชนหรือเอกสารเกี่ยวกับขั้นตอนการให้บริการ และเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ โดยควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับ (1) ขั้นตอนการรับบริการ (2) การชำระค่าธรรมเนียม (3) ระยะเวลารอคอยเฉลี่ยระหว่างขั้นตอนและ/หรือระยะเวลาการติดต่อแผนกอื่นหรือสถานที่อื่นระหว่างขั้นตอนนับรวมไว้ในระยะเวลาดำเนินการรวม (4) ช่องทางการให้บริการ และ (5) หลักฐาน/เอกสารประกอบ เพื่อลดปัญหาการเลือกปฏิบัติ หรือการปฏิบัติงานล่าช้าเพื่อลดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการให้บริการประชาชน รวมทั้งลดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่ ปิดโอกาสการทุจริต เช่น การใช้ระบบการให้บริการผ่านทางระบบออนไลน์ในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น		√	
7. การทุจริตในการบริหารงานบุคคล				
โดยลักษณะของการทุจริตแบ่งเป็น 6 วิธีการ คือ (1) เรียกรับสินบนเพื่อได้รับการบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายก ฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/ต่อสัญญาจ้าง มีการทุจริตมากที่สุด	7.1 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาควรลดหรือคานอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นลงและปรับปรุงโครงสร้างบริหารงานบุคคลให้มีความคล่องตัวและมีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ควรมีการแบ่งแยกอำนาจให้ผู้บริหารมีอำนาจในการบริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในระดับปลัด		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
(2) การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับโอน/เปลี่ยนสายงาน/เลื่อนตำแหน่ง/การพิจารณาความดีความชอบ (3) การหักเงินโบนัส/เรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์การจ่ายเงินค่าโบนัส (4) แก้ไขข้อมูลประวัติพนักงานท้องถิ่นโดยมิชอบ/ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงาน อันเป็นเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารสมัครเข้าทำงาน (5) การเลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่งโดยมิชอบ (6) ละเว้นหรือการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ออกคำสั่งให้โยกย้าย/ปลดข้าราชการออกจากราชการ/ออกคำสั่งเลิกจ้าง โดยลักษณะของการเรียกรับสินบน (Bribery) เป็นการตกลงรับข้อเสนอที่ให้สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งในรูปแบบทรัพย์สิน สิ่งของ หรือสิ่งตอบแทน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือหลักศีลธรรม ซึ่งในปัจจุบันมีการให้และรับสินบนที่หลากหลายรูปแบบ โดยผู้บริหารท้องถิ่นและพวกพ้องเป็นผู้เรียกรับสินบนหรือสิ่งตอบแทน ซึ่งการเรียกรับสินบนนี้ยังมีการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในท้องถิ่นบางแห่งที่แสดงถึงพฤติกรรมการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่	ท้องถิ่น รองปลัดท้องถิ่นและหัวหน้าหน่วยงาน ส่วนข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างชั่วคราวควรเป็นอำนาจการบริหารของปลัดท้องถิ่น			
	7.2 ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนบุคคลของท้องถิ่นด้วยการจัดตั้ง องค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทาง นโยบาย กำหนดกรอบอัตรากำลัง และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท และให้องค์กรกลางเป็นหน่วยจัดการสอบแข่งขันบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นข้าราชการท้องถิ่น และในการบรรจุข้าราชการใหม่ไม่ควรให้ผู้สอบได้หาสถานที่ทำงานเอง แต่ควรเกิดจากองค์กรกลางที่ต้องสำรวจตำแหน่งว่างและมีฐานข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และในส่วนของการรับลูกจ้างชั่วคราวควรเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ ความสามารถจริง ๆ เข้ามาทำงาน โดยปราศจากใช้ระบบอุปถัมภ์หรือการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง	√		
	7.3 ควรนำระบบเทคโนโลยีมาปรับใช้เพื่อเปิดช่องทางในการแจ้งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่กำกับดูแล โดยระบบต้องมีการปกปิดผู้แจ้งเบาะแสอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล้าที่จะแจ้งเบาะแสและมีความปลอดภัยจากการถูกกลั่นแกล้งของผู้บริหารที่อยู่ระหว่างดำเนินการสอบสวน	√		
	7.4 นักการเมืองท้องถิ่น เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งมักจะมีการถอนทุน มีการสั่งการหรือบางทีมีอิทธิพลต่อข้าราชการประจำ มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือหาช่องทางจากการดำเนิน โครงการต่าง ๆ การให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารมากเกินไป เช่น การเรียกรับเงินจากการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น (นายกฯ) ในการสั่งซื้อสั่งจ้างที่มีลักษณะเหมือนการตกลงราคาในกระบวนการจัดหา แต่มีวิธีการต่างกัน เพราะว่ากฎหมายให้อำนาจผู้บริหารในการพิจารณาตัดสินใจจะเลือกใครบรรจุเป็นลูกจ้าง แต่ถามว่าเขามีการจ่ายเงินเท่าไรอาจจะไม่เป็นลักษณะของการจ่ายเงิน แต่เป็นลักษณะของการเอาญาติ พี่น้อง หรือพวกพ้อง เข้ามาทำงานทำโครงการเพื่อจะได้ผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อใช้เป็นฐานเสียง ดังนั้นควรมีการปรับกลไก ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตนของข้าราชการที่ชัดเจนทั้งในเรื่องการสรรหา การแต่งตั้งข้าราชการ การเลื่อนระดับ		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
ที่ได้รับมอบหมายในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน	การโอน โยกย้าย โดยนำเรื่องคุณธรรม จริยธรรมมากำหนดไว้ในกระบวนการแต่งตั้งหรือเลื่อนระดับตำแหน่งสู่การเป็นผู้บริหารในทุกระดับ ประกอบกับ การติดตามและประเมินพฤติกรรมของพนักงานท้องถิ่นโดยการประเมินแบบ 360 องศา จากคนรอบข้าง อาทิ เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชนที่มารับบริการ เป็นต้น และควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์ลักษณะการกระทำความผิดในการบริหารงานบุคคลที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งมีการควบคุม กำกับ และบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด มีความยุติธรรมในการลงโทษอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้ข้าราชการเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด นำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น และกำหนดให้มีการบังคับใช้และบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับและการผิดวินัยข้าราชการอย่างชัดเจน			
8. การทุจริตในการดำเนินกิจกรรมที่ดินสาธารณประโยชน์				
โดยมีการกระทำผิด 3 วิธีการ คือ (1) การจัดทำเอกสารเท็จ/ดำเนินการสอบรังวัดแนวเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ (2) การไม่ดำเนินการกับผู้ที่บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์และการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุก ครอบครอง (3) บุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ	8.1 ควรมีการบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัด โดยการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องได้รับอนุญาตก่อน จึงจะเข้าดำเนินการได้	√		
	8.2 การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ควรมีการส่งเสริมการสร้างทัศนคติและปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชน เพื่อให้ตระหนักถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมจากการทุจริต และให้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและช่องทางของประชาชนในการเฝ้าระวัง และแจ้งเบาะแสการบุกรุกที่ดินของรัฐ และหากมีการอนุญาตให้เข้าทำกินในที่ดินสาธารณประโยชน์เห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคประชาชน ชุมชน และผู้นำท้องที่ และต้องเปิดเผยข้อมูลการขอใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ อันประกอบ ด้วย ชื่อหน่วยงาน/นิติบุคคล/บุคคลที่ขอใช้/บุคคลที่อยู่ระหว่างการขอวัตถุประสงค์การขอใช้ แผนที่ ระยะเวลาเช่า และจำนวนพื้นที่ที่ขอใช้ทำประโยชน์ต่อสาธารณะ		√	
	8.3 ควรมีการปรับปรุงการพิจารณาอนุญาต ให้มีการพิจารณาผ่านคณะกรรมการในระดับจังหวัด เช่น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และองค์ประกอบของกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มีพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบตามกฎหมายทุกแห่ง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ป่าแห่งนั้นตั้งอยู่ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง		√	

ตารางที่ 2 สรุปมาตรการและข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

ประเด็น	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
1. ด้านการสร้างเครือข่ายในภาคส่วนต่าง ๆ และการส่งเสริมยกย่อง เชิดชูองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดี				
จากข้อค้นพบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีและประสบผลสำเร็จ (Best Practices) องค์ประกอบหลักเกิดจากตัวผู้บริหารเป็นหลัก คือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำที่ดีเป็นหลัก ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบการทำงาน) สร้างนวัตกรรมในการพัฒนา และส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้แนวคิดการอนุรักษ์ อีกทั้งมีการพัฒนาเครือข่ายและการทำงานแบบบูรณาการ ในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเกิดความสัมฤทธิ์และเกิดความยั่งยืน สิ่งที่ได้มากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทุกคนในพื้นที่เกิดความห่วงแหนวัฒนธรรมและทรัพยากรในพื้นที่ รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น	1.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการบูรณาการร่วมกันในระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานต่อต้านการทุจริตในการยกย่องเชิดชูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อเพื่อเป็นแรงจูงใจ เป็นขวัญกำลังใจให้กับองค์กรที่ทำดีมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ประชาชนได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน และยังเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางการปฏิบัติที่ดี ให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ สิ่งที่จะได้ตามมาคือทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนที่จะช่วยกระตุ้นและสร้างความตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น การที่จะกระทำการทุจริตจะเป็นไปได้ยากขึ้น	√		
	1.2 เน้นการทำงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานตรวจสอบในพื้นที่ ในการร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานที่พบจากการตรวจพบการกระทำผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ และควรมีการจัดโครงการเพื่อเชิดชูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการองค์กรที่ดี และเป็นหน่วยงานกลางในการจัดเวทีร่วมเรียนรู้แนวทางในการทำงานที่สามารถแก้ไขจุดอ่อนของท้องถิ่น เสริมจุดแข็ง สร้างโอกาสในการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน		√	
	1.3 ควรส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวคิดด้วยพลเมืองศึกษา (Thai Civic Education) บรรจุในหลักสูตรการเรียนการสอนทุกระดับการศึกษา ปรับทัศนคติ ส่งเสริมให้มีการปลูกฝังเพื่อหล่อหลอมคุณธรรมจริยธรรมตั้งแต่เด็กและตลอดจนทุกช่วงวัย เพื่อให้คนทุกกลุ่มเกิดความตระหนักรู้ถึงหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดี และปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมผ่านกระบวนการทางสังคมผ่านการใช้สื่อโทรศัพท์ ประกอบกับมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง			√

ประเด็น	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
2. การป้องกันการทุจริตเชิงรุก				
	2.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ภาคและสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ควรมีการตรวจสอบเชิงรุกในพื้นที่หากมีการแจ้งเบาะแส หรือพบเห็นว่ามีพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการทุจริต และสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายในการดำเนินงาน เช่น ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องมีการตรวจสอบร่วมกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด และสำนักงานคลังจังหวัดเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความชัดเจนในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง	√		
	2.2 การดำเนินงานด้านป้องกันทุจริตเชิงรุก ควรเน้นการลงพื้นที่เพื่อเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานในหน่วยงานที่ได้รับการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนว่ามีพฤติการณ์ในการกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โดยมีการติดตามเป็นระยะ เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการทุจริตในพื้นที่ และควรมีการลงพื้นที่ลักษณะสุ่ม (ไม่ควรมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า) เพื่อจะได้รับทราบปัญหาและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น การสุ่มตรวจโครงการอาหารกลางวัน การก่อสร้างที่มีการใช้วงเงินงบประมาณสูง ๆ เป็นต้น ซึ่งการตรวจสอบส่วนใหญ่จะพิจารณาตามเอกสารที่ปรากฏ แต่ทว่ามีการจัดทำเอกสารเท็จหรือปลอมแปลงเอกสาร เช่น ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จก่อนทำสัญญาจ้าง และมีการทำเอกสารย้อนหลัง และการก่อสร้างก็ไม่ได้มาตรฐาน กรณีเช่นนี้จะทำให้เกิดการตรวจสอบได้ยาก ดังนั้น ควรมีการตรวจสอบจากพื้นที่จริง	√		
	2.3 สำนักงาน ป.ป.ช. ภาคและสำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัด ควรมีการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่มีการชี้มูลความผิด/คดีที่สังคมให้ความสนใจ ให้สาธารณชนทราบอย่างต่อเนื่อง และผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้ง่ายและหลากหลายช่องทาง เพื่อให้เจ้าหน้าที่และทุกภาคส่วนได้เห็นตัวอย่างของผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษจริง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานก็เกิดความตระหนักและเกรงกลัวในการกระทำความผิด และ	√		

ประเด็น	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
	ยังสร้างความน่าเชื่อถือต่อภาคประชาชนในการตื่นตัวเข้ามาเป็นส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นและกล้าแจ้งเบาะแสการทุจริตมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ที่จะได้รับการหยิบยกมาตรวจสอบไต่สวนและได้รับการดำเนินการ			
3. การดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริต				
	3.1 ควรเพิ่มองค์ความรู้ และสมรรถนะความสามารถในการปฏิบัติงาน สำนักงาน ป.ป.ช. โดยสถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญาธรรมศักดิ์ ได้มีการจัดอบรมฯ ส่งเสริมการเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่ในด้านการไต่สวน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.ก็มีองค์ความรู้ในเชิงหลักการมากอยู่แล้ว แต่หากจะให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติมากขึ้นและมีมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น สามารถปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงการกระทำการประพฤติมิชอบของหน่วยงานรัฐควรเชิญบุคลากรจากหน่วยงานภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการให้ความรู้ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ กพร. อปท. อาจารย์จากมหาวิทยาลัย เช่น บุคลากรจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นที่มีความเชี่ยวชาญและเทคนิคในการตรวจสอบ ประสบการณ์ที่ผ่านมาในการตรวจ สอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มักพบบ่อยที่สุด เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานในการตรวจสอบการทุจริตและการป้องกันการทุจริตเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพ		√	

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

(1) ควรมีการขยายผลการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อื่น โดยทำการศึกษาในเชิงลึกในการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตในรายแห่ง หรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้สามารถป้องกันการทุจริตและเฝ้าระวังได้อย่างตรงจุด

(2) จากข้อค้นพบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีการทุจริตทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการจัดทำเอกสารเท็จ ตรวจงานทั้งที่งานไม่ได้มาตรฐาน และการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นการตรวจสอบจากเอกสารเป็นหลักซึ่งบางครั้งอาจจะไม่ได้ข้อเท็จจริง ดังนั้น ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างองค์การมหาชนที่มีระบบการตรวจสอบที่เน้นที่ผลผลิต (Output) กับหน่วยงานภาครัฐที่เน้นการตรวจสอบที่กระบวนการ (Process) เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการตรวจสอบในอนาคต และเพื่อลดปัญหาการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่าและไม่มีประสิทธิภาพ

(3) ควรศึกษาวิจัยเพื่อเปรียบเทียบระหว่างการจัดทำดัชนีชี้วัดระดับความเสี่ยง (โอกาส x ความรุนแรง) กับการนำตัวแปรที่สำคัญมาวิเคราะห์ด้วยสถิติ Cluster Analysis เพื่อจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะความเสี่ยงที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อที่จะสามารถให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้ตรงกับแต่ละแห่งที่เป็นจุดอ่อน และเสริมจุดแข็งของท้องถิ่นให้คงอยู่ได้ตามบริบทพื้นที่

(4) ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดความเสี่ยงในการประพฤติมิชอบและเสี่ยงต่อการทุจริต ร่วมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

(5) ควรมีการศึกษาเหตุปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่น โดยจำแนกตามภูมิภาคและตามช่วงวัย (Generation) ว่ามีแนวคิดการตัดสินใจแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลการศึกษานี้จะช่วยให้เข้าใจถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างความตระหนักให้ประชาชนในการเลือกคนดี คนเก่งในการบริหารราชการในพื้นที่

Executive Summary

1. Project Title: The Corruption and Risk Degree in Local Administrative Organization Region 4

2. Research Team:

2.1. Miss Saowanee Thip-ut	Project Chief
2.2. Miss Chanchanok Chennarong	Researcher
2.3. Miss Theerawan Akrun	Researcher

3. Importance and Significance of the Problem

Local Administrative Organization (LAO) is a public-sector organization that is established based on the decentralization concept to reduce central government missions. Decentralization will promote local administration autonomy and citizen participation, including effective public budget spending, as most LAO administrators who are local realize local requirements better than central government. Therefore, the decision to spend the public budget could be made correctly to match local people's needs. Besides, the central government's local public budget will be spent differently by population size criteria. So, the competitive environment among local administrative organizations is advocated for enhancing efficient administration and initiating public service innovation. The local administration concept was first introduced to Thailand, legislated in the Constitution of Thailand B.E. 2511, and later legislated in several following constitutions. The local administrative provision was truly amended and enacted as an official statement in the Constitution of Thailand, B.E. 2540. These actions have caused self-autonomy administration and personnel management under self-budget allocation by promoting more citizen participation, and these legal amendments provide authorization for local administrative organizations to be supervised rather than commanded by the central government. In the Constitution of Thailand B.E. 2560, the importance of local administration was also promoted, as indicated in Chapter XIV, Sections 249–254. Moreover, the draft of the Decentralization to the Local Government Organization Act aims to promote LAO as the key organization for providing public service that responds to citizen needs and requirements, along with corresponding with the National Strategy (2018-2037), leading Thailand to be a developed country. At the same time, local administrative organizations need to be improved to be more transparent and efficient organizations with public participation and empowerment.

However, Thailand is still categorized as one of the nations in the developing countries, and some developmental aspects like economic, social, and natural resources are still limited. One of the main reasons is widespread corruption. Although all governments have tried to tackle corruption by raising and identifying corruption issues in the constitution and National Economic and Social Development Plan, the corruption has not been successfully solved as expected. In contrast, corruption has severely increased with more complicated and tricky methods that are difficult to track and investigate. According to the Office of National Anti-Corruption Commission complaint statistics, in the budget year 2019, 2,212 cases involved corruption in local administrative organizations, accounting for 33.66% of 6,773 cases. The number of corruption accusations trended to increase to 2,303 cases in budget year 2020 (38%). Most of the charges received involved malfeasance and nonfeasance in office, followed by offenses of misappropriation. The number of accusations received from all regional NACC offices largely came from the Region 4 NACC Office (388 cases), and 66.24% of these cases involved corruption in local administrative organizations. Therefore, the situation of corruption in local administrative organizations has severely and chronically increased, and this undesired phenomenon is realized as a threat and obstruction to the nation's development. Likewise, the assessment score in ethical and transparent public sector operations reflected one assessed issue: the risk evaluation of operations causing corruption or conflict of interests between personal and public interests. However, according to the Integrity and Transparency Assessment (ITA), in the budget year 2021, most assessed government agencies passed the assessment procedure under the master plan of the National Strategy. For anti-corruption and unethical performance, requiring 85% to pass the assessment, some local administrative organizations failed to meet this score, such as Subdistrict Municipality (79.48%), Subdistrict Administrative Organization: SAO (80.72%), and Special Local Administrative Organization: Bangkok and Pattaya City (84.44%).

From the above reason statements, the research team has an interest in studying the types and risk degrees of corruption in Local Administrative Organization Region 4, consisting of Udon Thani, Nongbua LamPhu, Nongkhai, Sakonnakhon, Loei, Roi Et, Mukdahan, Maha Sarakham, Bueng Kan, Nakhon Phanom, Khon Kean, and Kalasin. These provinces are participating in pilot projects that study the types and processes of corruption in local administrative organizations. The findings and new information from the study will be beneficial for implementing anti-corruption measures, including enhancing knowledge and understanding about the risky issues of LAO's corruption and, finally, promoting transparent administration.

4. Research Objectives

4.1 To analyze the types and procedures of corruption in local administrative organizations in the Region 4

4.2 To analyze the risk degrees of personnel administration corruption in local administrative organizations in the Region 4

4.3 To propose guidelines and recommendations to prevent corruption and expand knowledge regarding risky corruption issues in local administrative organizations to reduce corruption risk and promote transparency in organizational administration.

5. Research Methodologies

This study was conducted using mixed-methods research methodologies, applying quantitative research using two data sources. The first is collected secondary data from raw data of the Preliminary Examination System on Corruption Accusation (PESCA) and Continuous Control Monitoring and Auditing System (CCMS) of the Office of the National Anti-Corruption Commission in 2019–2022. Another is primary data from an opinion survey of 315 local administrative organization officers about corruption risk degree, corruption cause, and anti-corruption recommendations. In terms of qualitative research methodology, the in-depth interview method was applied to key informants to collect important information concerning risky issues of corruption involvement. The data was also analyzed to propose guidelines and recommendations to prevent personnel corruption in LAO Region 4. The informants consisted of administrators and local government officers working in four different local administrative organizations, including NACC officers (administrator, investigating officer, and anti-corruption officer) working in Region 4, to receive a panoramic view of all involved working sectors opinions, colleague experiences, and discussion results from the opinion survey. The proposed anti-corruption guideline and recommendation are the result of this study, including knowledge and understanding enhancements regarding the weakness of local administrative organizations in tackling corruption and simultaneously promoting transparent administration.

6. Study Results

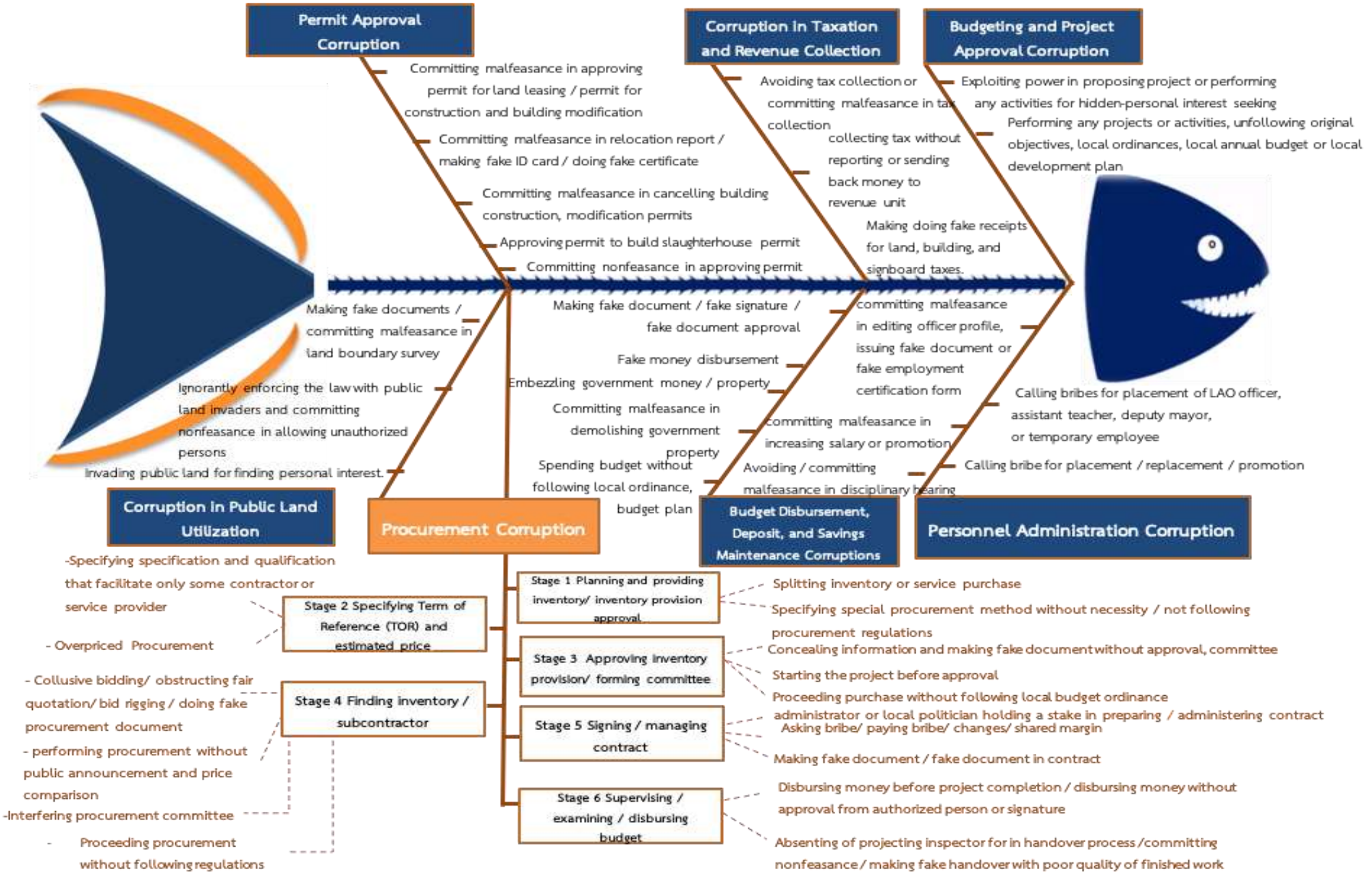
6.1 The Results of Corruption Type Analysis in Local Administrative Organization Region 4

The corrupt conduct inside local administrative organizations can be categorized by mission and duty functions. They are: 1) budgeting and budget approval corruption; 2) procurement corruption; 3) local taxation and local income corruption; 4) deposit and saving maintenance corruption; 5) permit approval corruption; 6) personnel administration corruption like placement, appointment, promotion, relocation, and disciplinary hearings; and 7) corruption in public land utilization.

From accusation statistics announced by NACC, from 335 cases during 2019–2021, more than half of these cases involved procurement corruption (57.31%), followed by personnel administration corruption (placement, appointment, promotion, relocation, and disciplinary hearing) at 21.49%, budget disbursement, deposit, and saving maintenance corruption (15.22%), budgeting and budget approval corruption (3.28%), local taxation and local income corruption (1.79%), permit approval corruption (0.60%), and corruption in public land utilization (0.60%), respectively.

The Corruption types is explained in the diagram as follows;

Diagram 1: The Summary of Corruption Type Analysis in Local Administrative Organization Region 4



6.2 The Results of the Corruption Risk Degree Analysis

The average score of corruption risk degree in Local Administrative Organization Region 4 was 7.20 from 25 full scores, which means "low risk." Provincial Administrative Organization and Town Municipality scores obtained a "high risk" score. The risk degree of city and subdistrict municipalities was evaluated as "low risk," and the risk degree of subdistrict administrative organizations was "very low." When considering types of corruption, personnel administration corruption received the highest risk degree score at 7.96, which is still assessed as "low risk," followed by procurement corruption, local taxation, and local income corruption, respectively.

The corruption risk degree score is categorically explained by each LAO type as follows:

Provincial Administrative Organization (PAO): received a corruption risk degree of 15.33 from 25 full points, which can be assessed as "high risk." Procurement corruption received a score of "very high risk," followed by local taxation and local income corruption, while other corruption types earned a "very low" risk degree.

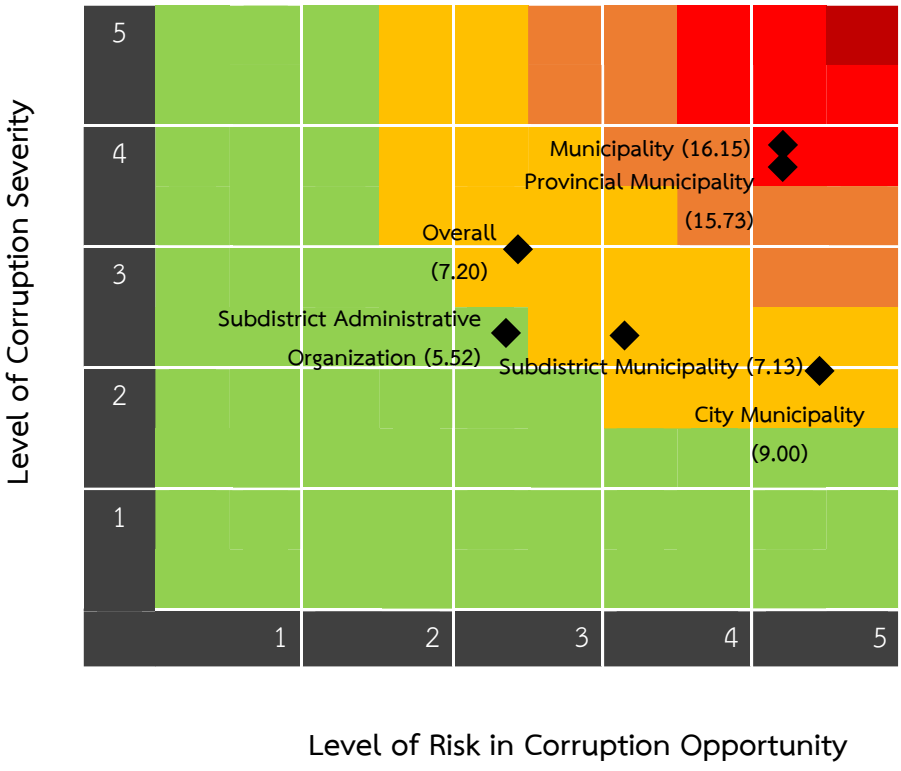
City Municipality: getting a corruption risk degree at 9/25 points, which means "low risk." When considering details of corruption type, procurement corruption gained the highest risk degree score (medium risk level), followed by permit approval corruption as "low risk," and other types of corruption received a "very low" risk degree.

Town Municipality: receiving a corruption risk degree of 16.15/20 points, which means a "high risk" score. When considering types of corruption, local taxation and local income corruption gained the highest score (low risk), followed by procurement corruption (low risk). In contrast, other types of corruption received a "very low" risk degree.

Subdistrict Municipality: receiving a corruption risk degree of 7.13/25 points, which can be assessed as "low risk." Local taxation and local income corruption gained the highest score (low risk), and other types of corruption received a "very low" risk degree.

Subdistrict Administrative Organization (SAO): getting a corruption risk degree at 5.52/25 points means "very low risk." When considering the type of corruption, personnel administration corruption received the highest score (low risk), followed by local taxation and local income corruption (low risk), and their types of corruption received a "very low" risk degree.

Diagram 2: The Assessment Results on Corruption Risk Degree by each LAO type



Score Rating Criteria and Explanation

Score Range	color bars	Interpretation
1.00 - 5.80 Points		**Very Low Risk Degree** for corruption, which is an acceptable result without additional monitoring measure
5.81 - 10.60 Points		**Low Risk Degree** for corruption, which is a fairly acceptable result without additional monitoring measures, but organizational risk management should be additionally implemented. (Yellow Zone)
10.61 - 15.40 Points		**Medium Risk Degree** for corruption, which is a somewhat unacceptable result, and organizational risk management needs to be implemented.
15.41 - 20.20 Points		**High Risk Degree** for corruption, which is an unacceptable result Monitoring and Examining Procedures need to be implemented to reduce risk to an acceptable level. (Red Zone)
20.21 - 25.00 Points		**Very High Risk Degree** for corruption, which is an unacceptable result Monitoring and Examining Procedures need to be necessarily implemented to reduce risk to an acceptable level.

Diagram 3: The Assessment Results on Corruption Risk Degree of Local Administrative Organization in the Region 4 by Corruption Pattern

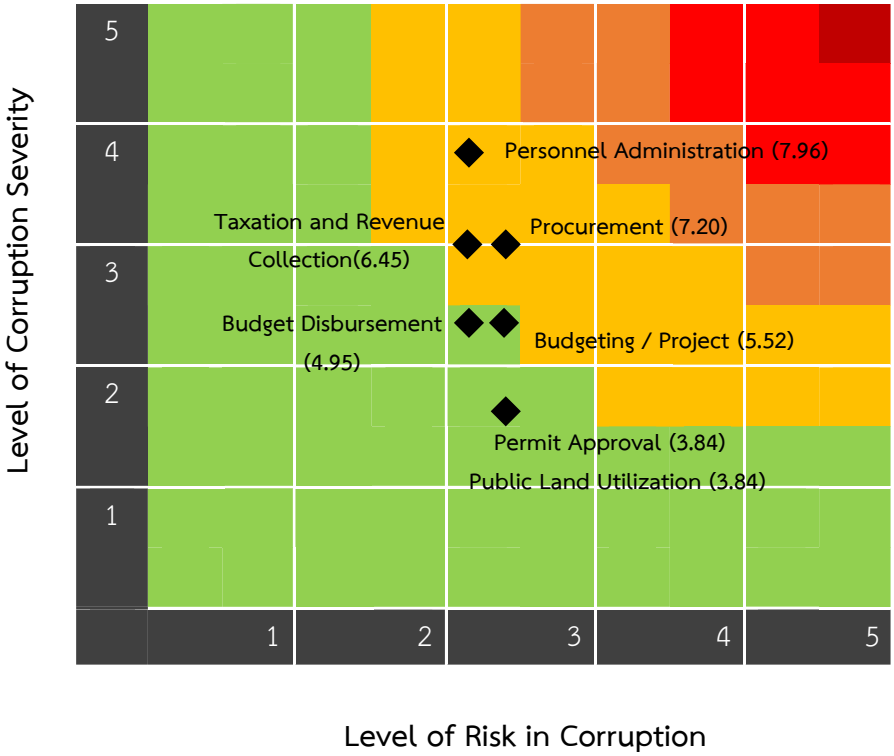


Diagram 4: The Assessment Results on Corruption Risk Degree of Provincial Municipality in the Region 4 by Corruption Pattern

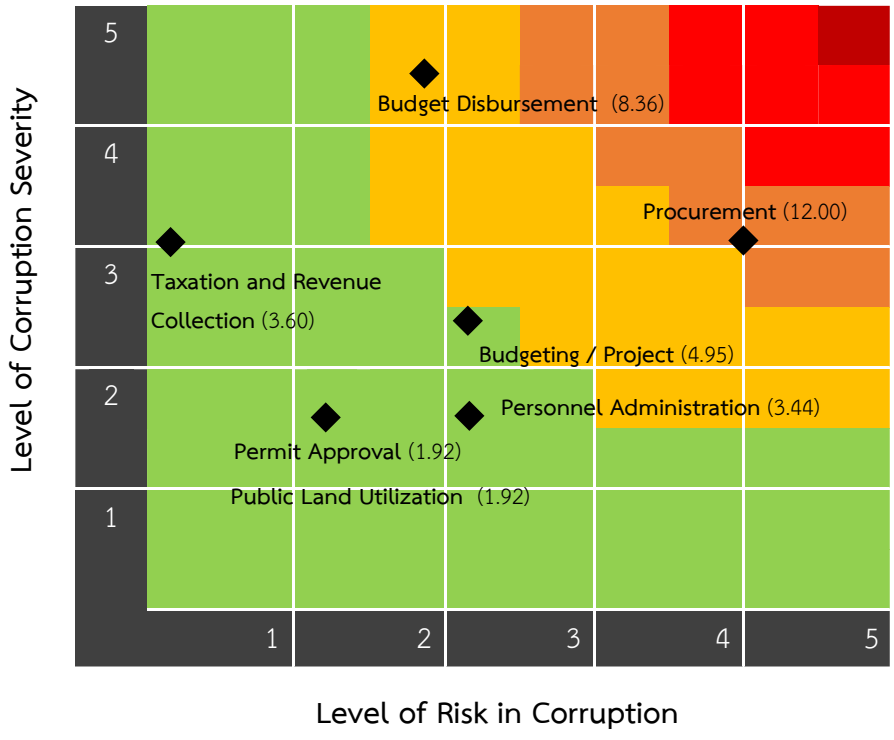


Diagram 5: The Assessment Results on Corruption Risk Degree of Municipality in the Region 4 by Corruption Pattern

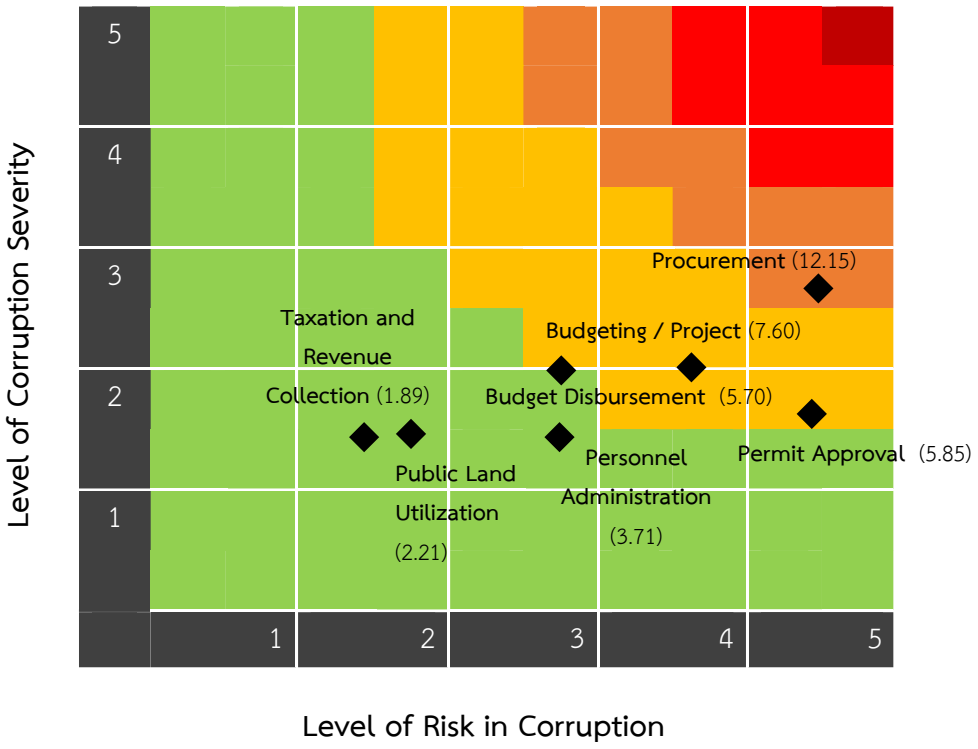


Diagram 6: The Assessment Results on Corruption Risk Degree of City Municipality in the Region 4 by Corruption Pattern

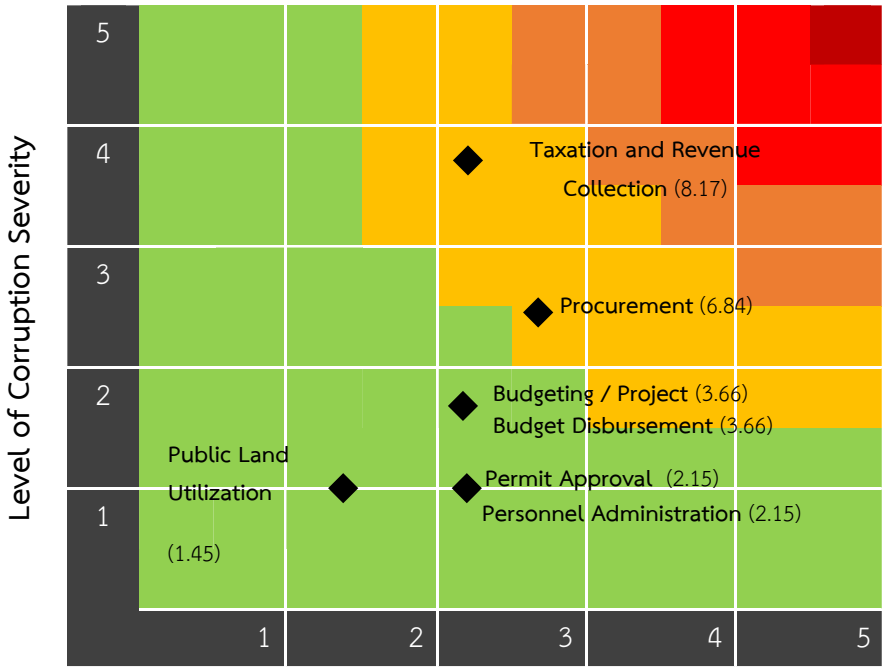


Diagram 7: The Assessment Results on Corruption Risk Degree of Subdistrict Municipality in the Region 4 by Corruption Pattern

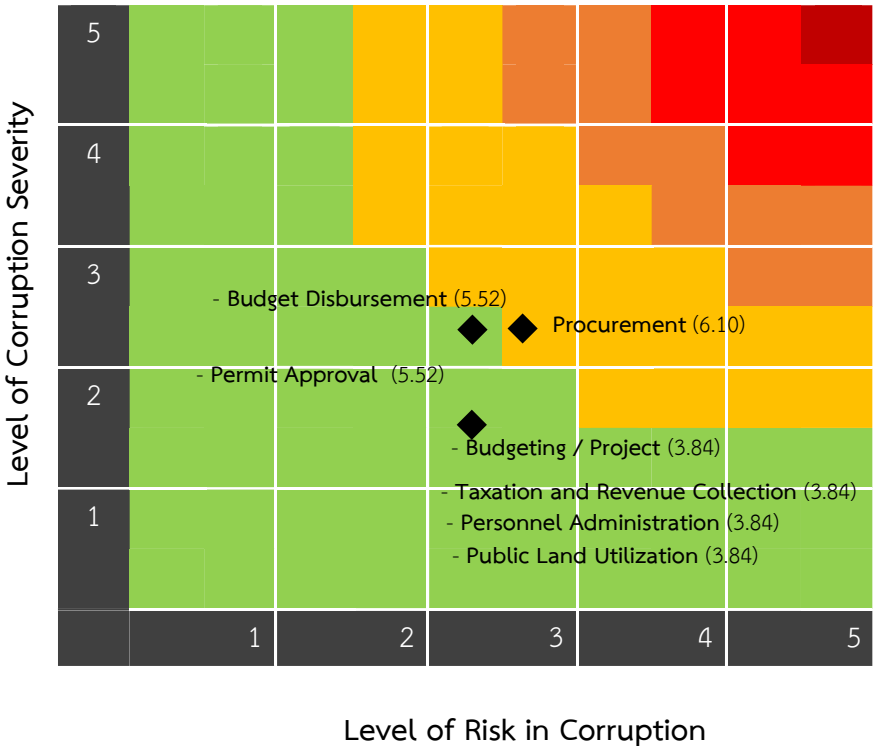
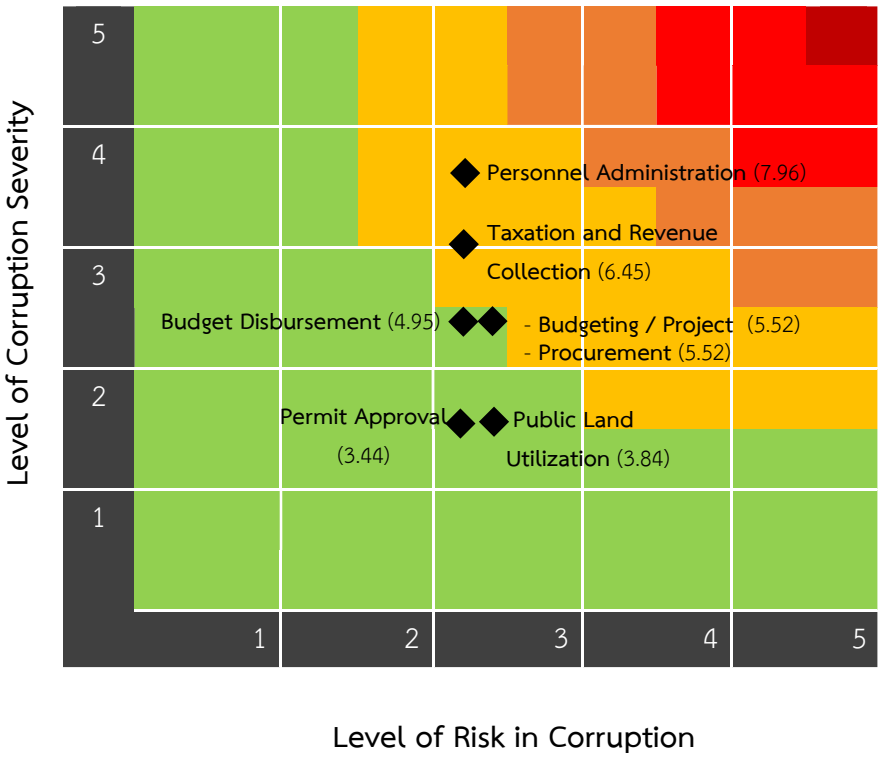


Diagram 8: The Assessment Results on Corruption Risk Degree of Subdistrict Administrative Organization in the Region 4 by Corruption Pattern



6.3 The Facilitating Factor of Corruption

Seven facilitating factors causing corruption are individual, social, cultural, political, and managerial problems, including administration mechanism, monitoring mechanism, and law enforcement inefficiency. The overall agreement score is 3.3 / 5 points or medium agreement level. When considering each factor, individuals, monitoring mechanisms, and social problems received the highest agreement level scores. The detailed explanation of these three facilitating factors is provided as follows;

1st Facilitating Factor: Individual Problem

The individual problem factor obtained 3.55 points of agreement score as the factor for corruption in Local Administrative Organizations. Examples of individual problems are lack of work ethics and knowledge regarding relevant laws and regulations, especially for project approval and submission. Some local government officers associate with cronies among relatives to get the LAO project.

2nd Facilitating Factor: Weak Monitoring System

The weak monitoring system for corruption prevention received 3.43 points of agreement score from 5. Most agreed that the monitoring system is still weak and lacks an efficient mechanism. Moreover, the examination is still limited to the external sector and civil society, including some weaknesses in check & balance from the Local Administrative Organization Council.

3rd Facilitating Factor: Social Problem

The social problem, which is another important facilitating factor to corruption in LAO, received 3.41 point of agreement score. Materialism and consumerism lifestyles received popularity, including admiring wealthy people and authoritarian. These desirable lifestyles enhance motivation to commit corrupt behavior.

Regarding cultural, political, managerial, and law enforcement factors, the agreement score of the corruption factor received 3.32-3.34 points, which means medium agreement level. Besides, having influential persons associated with election and cronyism is also a risk effect of corruption in local government administration.

6.4 The Summary of Lessons Learned from Local Administrative Origination with Best Practice Reward

6.4.1 The Strengths of Local Government Administrator

Several Characteristics of local government administrators play significant roles, such as leadership, visionary management, creativity, toleration of problems and obstacles, problem-solving ability with compassion, respect for individual differences, good interpersonal relationships, and opened mind to listen to opinions from the LAO officers and citizen voice. In terms of people management skills, cooperative working environment, such as good teamwork for thinking, planning, and performing examination procedures, together with innovation development, are essential for maximum benefit in local development under the

north-eastern cultural context of Thailand that will promote localized sustainable development. Moreover, mission and policy statements should be clearly identified with an assistive and cooperative working culture and integrated networking of people and other relevant sectors. These mentioned characteristics of local government administrators and collaborative working environment will create efficiency and sustainability for economic, social, and environmental development in each local area, along with cherishing the local natural environment.

6.4.2 Knowledge and Ability of Local Government Administrative Administrator

Continuous learning, attentive and high-quality working, and typical ideology between administrator and officer to develop local area are important components for LAO achievement. Moreover, Local government administrators should properly behave as role models for creating empirical examples for their colleagues.

6.4.3 Organization Culture with Brotherhood Relationship

Every member in the organization has equality to talk or ask the administrator for discussion and consultancy, including assistive work under moral and ethical principles that support good teamwork.

6.4.4 Integrated Operation

Cooperation from other relevant sectors is important, from planning, operating, and monitoring until the assessment process with the same working determination and direction to sustainably return happiness and well-being for locals with worthwhile budget spending.

6.4.5 Proactive Working Procedure with Well-Planning and Objective Identification

Economic prosperity and local life quality can be developmentally balanced by administration approaches following the Rule of Law principle (law, regulation, and discipline obedience) with Rule by Law simultaneously. The administration should be performed by considering people's justice and well-being as prioritized achievements.

6.4.6 Local People Participation

Information announcements regarding LAO operating results and in-process projects should be performed for local acknowledgment. The scheme operated by LAO needs to be from full local participation. Public opinion information toward project initiation should be analyzed, synthesized, and prioritized before launching the project, including budget consideration. After the public acknowledgment, all participating locals should work together until the project evaluation at the end. Additionally, participating local leaders and villagers must be willing to work with Local Administrative Organization.

6.4.7 The ongoing project has to correspond with local contexts and requirements with clear directions and concrete achievements.

6.4.8 The local innovation development and improvement should focus on public service provision that fully adds local benefits.

7. Recommendation

The findings of corruption types and risk degrees, and facilitating factors towards the achievement of Local Administrative Organization chosen as Best Practices, showed that administrator demonstrating leadership, encouraging people participation, creating developmental innovation, and encouraging cooperative working environment is the key successful factor for creating maximum benefit to the local under local conservation context. Besides, Strong people networking and integration with other relevant sectors are also important elements that will sustainably develop local areas for economic, social, and environmental prosperities and finally lead to cherishing in local culture and environment, including additional development aspects which are previously explained. To promote transparent administration and prevent corruption, the research provided policy recommendations as follows;

7.1 Policy Recommendations

To promote transparent administration and prevent corruption, the research provided policy recommendations as follows ;

Table 1: The Summary of Suggested Measures and Recommendations for Local Administrative Organizations to Avoid Corruption Involvement and Reduce Corruption Risk for Transparent

Findings	Suggested Measures / Recommendations	Short-term	Medium-term	Long-term
1.The elected local government administrators (political executives) have still lacked moral and ethical working				
1.1 Some local government administrators have still lacked moral and ethical working, including knowledge of relevant laws and regulations, cronyism, and personal profit-seeking involvement.	1.1.1 Honesty, cronyism avoidance, and accepting ethical commands should be identified in the policy to set up the administrator's role model for other conformation. Moreover, the elected local government administrators (political executives) shall not be vote-buyers and shall not hold the position for more than two terms to prevent power monopoly.	√		
	1.1.2 Training to promote staff understanding of ethical working, relevant laws, and regulations must be organized, especially morality and ethics establishment. Additionally, Local Administrative Organizations with good governance should be raised to be the case study for knowledge exchange and consciousness cultivation.	√		
	1.1.3 The Sufficient Economy Philosophy and Learning King Rama IX sciences and footsteps should be cultivated for local government administrators and officers. Leadership and good governance attitudes should be adopted through project initiation. Besides, subconsciousness on honesty, morality, and considering public interest should be also adopted through training		√	

Findings	Suggested Measures / Recommendations	Short-term	Medium-term	Long-term
	programs for all levels of local government officers. However, value assessment before launching the training should done to assess the capacity of the project.			
1.2 The pathway to becoming elected local government administrator should be transparent, without vote-buying. Generally, local politicians who won the election by vote-buying behavior seemed to be normal and acceptable issues for locals who customarily received money from these politicians. This situation was the cause of corruption when they were elected to be local government administrators.	1.2.1 Promotion of corruption effect acknowledgment and importance of electing moral LAO candidate to work for local should be performed.	√		
	1.2.2 The government agency (Election Commission) taking responsibility for monitoring and enforcing the law to vote-buyers should be more severe and increase legal punishment. Also, rewarding for vote-buying whistleblowers to motivate more public engagement should be initiated.		√	
	1.2.3 Department of Local Administration, Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, and other relevant government agencies should review the authority scopes, responsibilities, and qualifications of local council candidates to create capable representativeness of local council members who concretely act checks and balances against LAO administrator.		√	
2. Budgeting and Budget Approval Corruption				
(1) Local government administrator or political executive exercised their powers in setting policies or proposing large-scale projects that are stuffed with hidden agendas to seek personal, family, relatives, or group benefits, and these unethical actions mainly caused damages to the public sector. This behavior proposes a local development plan without civil society approval or focusing on public troubles. Besides, LAO politicians use authority to draft, edit, or add projects or activities with hidden agendas before	2.1 Any project run by Local Administrative Organizations should rely on public interest, and this principle needs to be firmly reiterated. Besides, there should be meeting arrangements for LAO administrators to create their knowledge and understanding about conducting local development plans, budgeting procedures, operating plans, plan monitoring, and evaluation, which should be done in the same direction.	√		
	2.2 Local participation in local development plans should be encouraged. LAO administrators must prioritize local requirements and problems. Public hearings should be organized to allow locals to make decisions and acknowledge the results of the project and operation of LAO. There should be public announcements regarding LAO's operation results and ongoing projects. LAO should also act as a facilitator for local discussion or public hearings, and locals should		√	

Findings	Suggested Measures / Recommendations	Short-term	Medium-term	Long-term
local ordinance approval. Therefore, the local development plan did not correspond to actual local requirements or solve local problems. (2) LAO administrator and local politician exercised their powers to find legal loopholes. They sought profiteering opportunities for their families and associations, such as changing Term of Reference (TOR) of the project after approval from local council or changing annual budgeting.	work together until the project evaluation at the end. Additionally, participating local leaders and villagers must be willing to work with Local Administrative Organization.			
	2.3 Proactive Working Procedure has to be done with well-objective planning, causing balance between economic prosperity and local life quality. Moreover, systematic administration must simultaneously follow the Rule of Law principle (law, regulation, and discipline obedience) and Rule by Law. Administration should be performed by considering appropriateness and public preference, at the same time.	√		
3. Procurement Corruption				
Corruption in procurement procedure is explained as follows; (1) Planning and providing inventory/ inventory provision approval by forming the committee and incorrectly splitting inventory purchase, including setting up special procurement method without necessity and non-following regulations (2) Specifying Term of Reference (TOR), facilitating only some bidder or subcontractor, including overpriced inventory compared with estimated market price (3) Approving inventory provision/ forming committee with information concealment or doing fake documents without local council consideration and agreement (4) Collusive	3.1 Law enforcement needs to be strictly implemented. Any violation shall be punished without enforcing extenuation or sentence suspension to let any violator feel fearful or ashamed of guilt.	√		
	3.2 Specialist officers should be additionally appointed when the procurement committee is formed, such as engineers or technicians working as specialists and representatives from civil society or public sector in road construction projects. The specialized staff should be selected to be a part of the committee to prevent corruption in specifying TOR or prevent any errors or damages to the project.		√	
	3.3 The standard price of building materials should be systematically reviewed to get the most updated prices, which prevents overpricing and reduces the risk of corruption.	√		
	3.4 Although the E-Bidding system has been used, selecting subcontractors by discretion is still available. Therefore, setting clear subcontractor criteria and qualifications can also prevent collusive bidding and discretion in the procurement process.	√		
	3.5 There should be training for LAO officers and administrators, taking responsibility in the procurement	√		

Findings	Suggested Measures / Recommendations	Short-term	Medium-term	Long-term
bidding/ obstructing fair quotation/ bid rigging / doing false document/ doing fake signature of other third parties in the agreement/ performing procurement without public announcement and price comparison/ unfollowing procurement laws and regulations (5) LAO administrator or local politician holding a stake in preparing / administering contract/ asking for a bribe, commission/ forging fake document or signature in the contract and (6) Working inspection/ handover/ budget disbursement without actual site visiting / nonfeasance in office / fake handover without quality examination / cashing check without authoritarian signature / not disbursing money to the proprietor	process to know better about relevant laws and regulations regarding procurement and contract parties. Besides, working integration between other government agencies such as Provincial Ombudsman Office,Provincial Office of Public Works and Town & Country Planning, academician, Provincial Office of NACC, and local government office should be collaboratively organized.			
	3.6 The findings revealed that Large LAOs involved corruption in infrastructure construction like roads or buildings, including non-transparent tendering, doing fake documentation, holding stakes in the contract, and running fake project examinations without qualified approval. Meanwhile, small LAOs are also involved in the procurement process by different methods such as collusive bidding, obstructing fair quotation, taking bribes in personnel administration, and disbursing fake budgets. To solve and reduce corruption risk, Department of Local Administration should have measures promoting the importance of corruption risk management in Local Administrative Organizations, particularly for LAO. The administrators should open their minds, realize, and support internal audits, together with having a monitoring system to efficiently and effectively prevent corruption.		√	
4. Corruption in Taxation and Revenue Collection				
Corrupt taxation and revenue collection can be categorized into two methods: (1) malfeasance or nonfeasance in tax collection or collecting tax without reporting or sending back money to LAO revenue unit; (2) doing fake receipts for land, building, and signboard taxes.	4.1 The updated technology should be implemented for LAO 's tax and revenue collections, such as E-Filling system or tax payment through LAO bank account instead of cash payment to track financial movement and avoid paying tax by cash easily.	√		
5. Budget Disbursement, Deposit, and Savings Maintenance Corruptions				
Budget disbursement, deposit, and saving maintenance	5.1 When recruiting accounting and finance officers, profile examination and behavior screening should be	√		

Findings	Suggested Measures / Recommendations	Short-term	Medium-term	Long-term
corruptions can be categorized into five methods: collecting money without receipt issuance / doing fake documents / doing fake signature of an authorized person/making fake budget disbursement / disbursing money out of the annual budget plan (general administrative budget, salary, bonus, etc.)	done, including having occasional staff rotation for internal examination purposes.			
	5.2 There should be technology applications for withdrawal, deposit, and securing money, including government properties, to track financial movement and facilitate audit unit easily.	√		
6. Permit Approval Corruption				
Permit approval corruption can be categorized into two methods: (1) Approving permit for land leasing / permit for construction and building modification / malfeasance in giving permit for building demolition or opening dormitory (with bribe request and (2) Malfeasance in relocation report / doing fake ID card / doing fake certificate . Although permit approval corruption is not much committed, there is still a loophole for bribery requests.	6.1 The Department of Local Administration has reviewed the number of permits issued by LAO to reduce unnecessary permits that can be obstacles to living or doing business, following the Constitution of Thailand B.E. 2560, section 77. Moreover, the discretion exercise by government officers and time for permit approval are adjusted for more explicit identification. Likewise, some unnecessary procedure for permit approval is canceled, such as some registrations. By the way, Local Administrative Organizations must provide clear information about permit approval procedure, including providing information about the operation timeframe, relevant documents, and operation fees.	√		
	6.2 Local Administrative Organizations should do work manual and pay attention to knowledge enhancement about criteria and methods for permit registration and approval, which is considered as the transfer of administrative order from the central government to the local government so that people can acknowledge the reason and right in requesting permit This action also facilitate internal examination process.		√	
	6.3 Technology and information systems should be applied in the permit approval process, including producing a manual about permit approval process. The manual details should consist of (1) service provision steps, (2) fee payment, (3) waiting time for permit approval, (4) available service channels, and (5) relevant		√	

Findings	Suggested Measures / Recommendations	Short-term	Medium-term	Long-term
	documents and evidence for getting the permit. This provided information will reduce the discretion exercise by government officers and prevent corruption opportunities. Additionally, using the online system for permit approval is another channel that prevents corruption.			
7. Personnel administration corruption (placement, appointment, Promotion, relocation, and disciplinary hearing)				
Personnel administration corruption can be categorized into six methods: (1) Calling bribes for placement of LAO officer, assistant teacher, deputy mayor, or temporary employee; (2) Calling bribes for relocation or promotion; (3) Calling incentive or shared commission of bonus payment; (4) Committing malfeasance in editing officer profile, issuing fake document or fake employment certification form; (5) Avoiding committing malfeasance in increasing salary or getting Promotion, and (6) Avoiding disciplinary hearing or prosecuting others by ignoring signed approval, firing, laying-off. These corrupt behaviors mostly appear as bribes calling from LAO administrators or relevant parties. Bribery cases continually happen in some local areas, showing corrupt behavior and unethical authority exploitation.	7.1 To solve personnel administration corruption, reducing and counterbalancing, the authority of LAO administrator should be performed. Likewise, reorganizing the personnel administration structure is another solution for having more flexibility and playing an essential role in LAO personnel administration. In other words, there should be clear power separation between elected executive and local clerk. Elected LAO administrator supervises clerk, deputy clerk, or head of LAO department. Meanwhile, general and temporary officers should be supervised by local clerks.		√	
	7.2 The structure and authority of the Local Administrative Organization should be reorganized. The central working agency should be established to specify the directions, policies, manpower plan, and framework for human resource development in each type of LAOs. Moreover, this established agency should take responsibility for organizing LAO applicant examination and placement. This working agency should also survey each LAO's vacant positions. In terms of temporary officers, cronyism must be avoided to attract potential candidates to work for LAOs.	√		
	7.3 Technology application is highly recommended for opening another complaint channel to the relevant supervisory agency, and this complaint channel must be able to keep the confidentiality of whistleblowers in order to create confidence in LAO practitioners for telling corrupt behavior concerning personnel administration and protect them from prosecution of LAO administrator who is still under investigation process.	√		

Findings	Suggested Measures / Recommendations	Short-term	Medium-term	Long-term
	7.4 When local politicians won the election, they often sought the opportunity to get back their money spent on running political races. Sometimes, they exercised their power by ordering government officials to do something which is personal profit-seeking. Local political discretion is overused sometimes. Therefore, mechanism of LAO operation, regulation and working guidelines about recruitment, placement, relocation, and Promotion should be improved and adjusted. Ethics and morality must be identified as part of the LAO politician or administrator pathway criteria. Moreover, 360 degree performance appraisal from colleagues, subordinates, and citizens using services of LAO should be applied. In the case of disciplinary hearing improvement, concrete criteria of disciplinary hearing should be rewritten and clearly identified to prevent violation, including strong and fair law enforcement without discrimination. These improvements will encourage local government officers to be fearful of guilt and finally lead to better behavior alteration.		√	
8. Corruption in Public Land Utilization				
Corruption in public land utilization can be categorized into three methods: (1) doing fake documents / committing malfeasance in land boundary surveys, (2) ignorantly enforcing the law with public land invaders and committing nonfeasance in allowing unauthorized persons to invade and seize public land (3) Invading public land for finding personal interest.	8.1 Law enforcement must be strictly operated. Any public land utilization must be authorized and has to conform to the law and relevant regulations.	√		
	8.2 The correct consciousness and attitude towards public land conservation should be cultivated for locals and officers to let them realize the corruption effect on economic, social, and environmental issues. Besides, civil society participation must be promoted, including having a whistleblowing channel for precaution against public land invasion or unauthorized land utilization. Additionally, information about public land utilization must be revealed, such as the details about name of person, juristic person, and organization who requested permit for land utilization,including purposes of land use, directory, timeframe, and size of utilized public land.		√	
	8.3 Land utilization scheme should be approved by provincial committees, having the governor as the chairperson, and the members of this committee should come from representatives of government		√	

Findings	Suggested Measures / Recommendations	Short-term	Medium-term	Long-term
	agencies, local administrative organizations, and relevant sectors, taking responsibility for land conservation and utilization.			

Table 2: The Suggested Measures and Recommendations of Office of the National Anti-Corruption Commission in Promoting Corruption Prevention and Suppression

Issue(s)	Suggested Measure / Recommendation	Short-term	Medium-term	Long-term
1. Building network in relevant working sectors to promote and admire best practices of Local Administrative Organizations From the findings about LAO who received best practice reward, the success factor mainly came from administrator, having leadership, encouraging local participation in thinking, planning, and performing examination procedures, and innovation development. These mentioned characteristics of local government administrators and cooperative working environment will create efficiency and sustainability for economic, social, and environmental development in each local area, along with cherishing the local environment, as earlier mentioned.	1.1 Office of the National Anti-Corruption Commission should integrate work with other ministerial department agencies to admire LAO's good administration and governance to motivate other government agencies trying to develop their performances. Civil Society also plays a significant role in motivating and creating realization. If there is more civil society participation, the corruption will be harder to commit.	√		
	1.2 Integrated working with other agencies must be concentrated, particularly for on-field local examination to exchange experience of discovered LAO corruption cases. Besides, there should be projects to admire Local. Administrative Organizations working with good administration, good governance, and setting learning forums to reduce the weakness of locals for increasing chance of sustainable development.		√	
	1.3 Thai Civic Education should be promoted and added to study curriculum of every education level to adjust children's mindset and promote morality of the children. Morality characteristic can be cultivated through socialization, media utilization, and strict law enforcement.			√
2. Proactive Anti-Corruption	2.1 Office of the National Anti-Corruption Commission and Provincial NACC Office should perform proactive examinations in local areas when receiving information regarding corruption scandals or notice any corruption cases. Besides, understanding the regulation of proactive	√		

Issue(s)	Suggested Measure / Recommendation	Short-term	Medium-term	Long-term
	examination should be focused. For example, when LAO procurement procedure is examined, cooperative working with Provincial Ombudsman Office and Provincial Office of Comptroller General is necessary to understand working together clearly.			
	2.2 Proactive corruption prevention should be performed by on-field operations to check the whistleblowing source about corrupt behavior or committing malfeasance. Besides, periodic corruption monitoring should be done in order to prevent corruption in local areas. The on-field examination should be randomly operated, such as randomly examining school canteen or construction project with massive budget spending. These kinds of operations will be advantageous for acknowledging corruption in the local area.	√		
	2.3 Office of the National Anti-Corruption Commission and Provincial NACC Office should run public relations affairs regarding operating results, especially for guiltiness declarations or cases that receive public attention. The public relation channel should be easy to access to see actual NACC law enforcement and create public credibility, which will encourage people's eagerness to be corruption whistleblowers of NACC.	√		
3. Operation for Corruption Suppression	3.1 Knowledge and competency enhancements should be operated for NACC officers. Sanya Dharmmasakti Institute for Counter Corruption, Under NACC, regularly organizes training to increase investigating officer skills. However, in upgrading NACC performance and dynamic adaptability, the specialist invitation to give additional knowledge about investigation process should be done. The specialists may come from the Ombudsman Office, Comptroller General's Department, Bureau of the Budget, Office of the Public Sector Development Commission, or university academician. These specialists hold		√	

Issue(s)	Suggested Measure / Recommendation	Short-term	Medium-term	Long-term
	technical examination methods that can proactively and efficiently track and prevent corruption in Local Administrative Organizations.			

7.2 Recommendations for Further Studies

(1) Apart from LAOs in Region 4, the study findings should be additionally shared with other Local Administrative Organizations by conducting an in-depth study to analyze the corruption risk in each LAO or other agencies to prevent corruption and take adequate precise precautions against corrupt behaviors.

(2) The findings showed that all types of LAO involved procurement corruption in every stage of the procurement process, especially doing fake documents and poor inspection quality before handover. Inspection evidences of inspecting agency are provided by document which sometimes does not reflect the fact or actual error. This comparison results can be guideline to improve the procurement system in the future and reduce worthless and inefficient budget spending.

(3) The comparative study on risk degree index (opportunity x severity) and other factors with Cluster Analysis should be conducted for grouping Local Administrative Organizations with similar or different risk degrees to understand the weakness of LAO in corruption involvement, including encouraging transparent administration for each LAO and maintain strengths of each LAO under various local contexts

(4) The facilitating factors towards the risk of committing malfeasance and corruption should be further studied, including other factors affecting efficient risk management.

(5) The study about causes affecting people's decisions in local government elections should also be conducted using differences in voter generation that may influence the decision to choose the favored candidate. This study will create better understanding of influential factors in people's participation and also encourage the realization of choosing ethical and moral LAO politicians or administrators to serve local requirements

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	
บทคัดย่อ	I
บทสรุปผู้บริหาร	III
สารบัญ	LI
สารบัญตาราง	LI
สารบัญแผนภาพ	LI
บทที่ 1 บทนำ	**1**
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 คำถามการวิจัย	2
1.3 วัตถุประสงค์	2
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ	5
1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	**7**
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
2.2 กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	19
2.3 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ตามเขตความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช.	29
2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎระเบียบ	37
2.5 แนวคิดทฤษฎีการประเมินความเสี่ยง และการบริหารจัดการความเสี่ยงต่อองค์กร	41
2.6 แนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการทุจริต (Fraud Risk-Assessment) ของหน่วยงานภาครัฐ	52
2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	62
2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย	71
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย	**74**
3.1 การศึกษางานวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)	74
3.2 การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)	89
บทที่ 4 ผลการศึกษา	**92**
4.1 ข้อมูลบริบททั่วไปในพื้นที่เขตภาค 4	93
4.2 ผลการวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4	96
4.3 ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตและผลกระทบของในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4	187
4.4 ผลการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต	196

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา (ต่อ)	
4.5 ผลการวิเคราะห์สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต	225
4.6 แนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี	234
4.7 ข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต	251
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	**258**
5.1 สรุปผลการศึกษา	258
5.2 อภิปรายผลการศึกษา	263
5.3 ข้อเสนอแนะ	282
บรรณานุกรม	**296**
ภาคผนวก	**300**
ภาคผนวก ก หนังสือขอความอนุเคราะห์ในการทดสอบเครื่องมือ และการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม	301
ภาคผนวก ข เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	312

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	ระยะเวลาและแผนการดำเนินการวิจัย	4
2.1	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	11
2.2	ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	20
2.3	ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	23
2.4	สรุปภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายด้าน	27
2.5	แสดงอาณาเขตติดต่อ พื้นที่ จำนวนประชากร และความหนาแน่นในพื้นที่ภาค 4	30
2.6	จำนวนอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ภาค 4	31
2.7	จำนวนประชากรจากการทะเบียน จำแนกตามเพศ และจังหวัด พ.ศ. 2564	32
2.8	สถิติการรับแจ้งและจับกุมกลุ่มคดีอาญาที่น่าสนใจ จำแนกตามประเภทคดีที่รับแจ้งเป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2559	33
2.9	ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด ณ ราคาประจำปี พ.ศ. 2555 – 2563	34
2.10	ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด ณ ราคาประจำปี จำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ. 2562 - 2563	34
2.11	เศรษฐกิจระดับครัวเรือน ในระหว่างปี 2562-2564	35
2.12	ตัวอย่างการกำหนดระดับของโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และผลกระทบของความเสี่ยง	50
2.13	สรุปรูปแบบ/พฤติกรรมเสี่ยงต่อการทุจริต เหตุการณ์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้น แผนบริหารความเสี่ยง และจำนวนหน่วยงานที่มีความเสี่ยงในแต่ละรูปแบบ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	54
2.14	สรุปการประเมินค่าความเสี่ยงรวม ในระหว่างปี 2563-2565	57
2.15	สรุปดัชนี/ตัวชี้วัดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2565	59
2.16	ระดับคะแนนการประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริตในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	61
2.17	สรุปรูปแบบการทุจริต	67
2.18	สรุปสาเหตุของการทุจริต	69
2.19	ประเด็นการศึกษา ตัวแปรที่ศึกษา แหล่งข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล	72
3.1	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 และจำนวนนบุคลากรในพื้นที่ภาค	75
3.2	ขนาดตัวอย่างตามสัดส่วนบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือก (Proportional Stratified Random Sampling) ตามเขตพื้นที่	76
3.3	ค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อในส่วนความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	80

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
3.4	ค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อในส่วนความคิดเห็นต่อต และผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	82
3.5	ค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อในส่วนความคิดเห็นต่อต และผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	82
3.6	ข้อคำถามที่ใช้จำแนกตามโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	84
3.7	ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต	86
3.8	ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์	86
3.9	ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต	87
3.10	รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ในเขตพื้นที่ภาค 4	89
3.11	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4	91
4.1	จำนวนอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ภาค 4	93
4.2	สรุปข้อมูลบริบททั่วไปในเขตพื้นที่ภาค 4	95
4.3	จำนวนและร้อยละของคำกล่าวหาที่ร้องเรียนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามช่องทางการร้องเรียน	99
4.4	แหล่งที่มาเรื่องร้องเรียนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	100
4.5	แหล่งที่มาเรื่องร้องเรียนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	102
4.6	สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	103
4.7	จำนวนคำกล่าวหาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	108
4.8	จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา	112
4.9	จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา และปีที่เกิดเหตุ	114
4.10	จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา และรูปแบบการทุจริต	115
4.11	เปรียบเทียบจำนวนคำกล่าว และจำนวนเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	118

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
4.12	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	119
4.13	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุและรูปแบบการทุจริต	122
4.14	จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา	125
4.15	จำนวนเรื่องชี้มูล และวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามเรื่องชี้มูลในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	127
4.16	ค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุและรูปแบบการทุจริต	130
4.17	จำนวนและวงเงินงบประมาณ/โครงการที่มีการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	132
4.18	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565: การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	133
4.19	กระบวนการจัดหาพัสดุ	135
4.20	จำนวนเรื่องชี้มูล และวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	144
4.21	ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	145
4.22	เปรียบเทียบจำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างก่อน-หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	154
4.23	จำนวนคดีชี้มูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	160
4.24	ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	161
4.25	จำนวนคดีชี้มูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	163

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
4.26	ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	164
4.27	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	167
4.28	ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	167
4.29	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	169
4.30	ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการบริหารงานบุคคล และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	170
4.31	สรุปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553	182
4.32	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	184
4.33	ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ และมติกรรมการ ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	185
4.34	จำนวน และร้อยละ บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่าง จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทหน้าที่ และอายุการปฏิบัติงาน	188
4.35	จำนวนและร้อยละของการรับรู้พฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	189
4.36	ความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น**ในภาพรวม**	190
4.37	ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	191
4.38	ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามภารกิจการดำเนินงานที่เสี่ยงต่อการทุจริต และรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	192
4.39	ระดับความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	194

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
4.40	ระดับความคิดเห็นต่อระดับประสิทธิภาพการป้องกันความเสี่ยงการทุจริต จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	195
4.41	คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4	197
4.42	คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน	199
4.43	คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริต ที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน	202
4.44	ผลการประเมินโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต	205
4.45	คะแนนการประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์: ตัวชี้วัดที่ 3 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต	207
4.46	คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน	210
4.47	ผลการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริตในภาพรวม	212
4.48	ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต	216
4.49	คะแนนเฉลี่ยของตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	223
4.50	เปรียบเทียบเกณฑ์การให้คะแนนระหว่างการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (ระดับโอกาสที่เกิดการทุจริต x ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์) และเกณฑ์การให้การประเมินความเสี่ยงการทุจริตและประพฤติมิชอบ จากตัวชี้วัดย่อยของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 256	224
4.51	ระดับความคิดเห็นต่อสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต	230
4.52	ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน	232
4.53	การเปรียบเทียบผลการสัมภาษณ์ระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต	250
4.54	สรุปจุดเด่น และจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาค 4	254
5.1	สรุปมาตรการและข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถลดการกระทำการทุจริตและลดโอกาสที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้	282
5.2	สรุปมาตรการและข้อเสนอแนะต่อการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.	291
ข1	รายชื่อผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือในการวิจัย	312
ข2	ผลการประเมินหาค่าดัชนีความสอดคล้องของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย: แบบสอบถาม	313
	ผลการประเมินหาค่าดัชนีความสอดคล้องของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย: แบบสัมภาษณ์	319

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2.1	รูปแบบการแบ่งส่วนราชการของไทย	10
2.2	ความสัมพันธ์ของโครงสร้างเทศบาล	13
2.3	แผนที่ประเทศ และเขตพื้นที่ภาค 4	29
2.4	สามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle)	39
2.5	มิติความสัมพันธ์แบบ 3 ประสาน	40
2.6	กระบวนการการบริหารความเสี่ยงองค์กร	44
2.7	กรอบการบริหารความเสี่ยง Enterprise Risk Management-Integrating with Strategy and Performance: COSO-ERM 2017	49
2.8	ตัวอย่างระดับความเสี่ยง	51
2.9	การจัดความเสี่ยง	51
2.10	แนวทางการขับเคลื่อนการประเมินความเสี่ยงการทุจริต	62
2.11	จำนวนคำกล่าวหาของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภทคำกล่าวหา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2563 65	64
2.12	กรอบแนวคิดการวิจัย	71
3.1	ขั้นตอนการออกแบบและพัฒนาแบบสอบถาม	77
4.1	เปรียบเทียบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านปราบปรามการทุจริต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	97
4.2	แนวโน้มคำกล่าวหาที่ร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	98
4.3	จำนวนและสัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท. ทั้งสิ้น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2563 จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	105
4.4	สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกรายจังหวัด	106
4.5	จำนวนคำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	111
4.6	ตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาสูงสุด 3 อันดับแรก ของเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ใน เขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	113
4.7	ตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาของเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใน เขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	114
4.8	จำนวนผู้ถูกกล่าวหาที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต และตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหา	117
4.9	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	122

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
4.10	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมูลค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณโครงการที่มีการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	132
4.11	กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นรูปแบบโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในภาพรวม	140
4.12	แนวโน้มเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	145
4.13	สรุปรูปแบบหรือกระบวนการการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้น ใน 6 ขั้นตอน 16 ลักษณะ	149
4.14	เปรียบเทียบเป้าหมายรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ตามจริง	160
4.15	จำนวนคดีชี้มูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ	163
4.16	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565	170
4.17	สรุปกระบวนการดำเนินการสอบและบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานท้องถิ่นที่เกิดการทุจริต	177
4.18	สรุปรูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 (7 รูปแบบ 43 วิธีการ)	186
4.19	ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามภารกิจการดำเนินงานที่เสี่ยงต่อการทุจริต	193
4.20	ระดับความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	194
4.21	แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในภาพรวม จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	219
4.22	แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในภาพรวม จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	220
4.23	แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	220
4.24	แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตของเทศบาลนคร จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	221

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
4.25	แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตของเทศบาลเมือง จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	221
4.26	แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตของเทศบาลตำบล จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	222
4.27	แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตขององค์กรบริหารส่วนตำบล จำแนกตามรูปแบบการทุจริต	222
5.1	สรุปรูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 (7 รูปแบบ 48 วิธีการ)	259
5.2	ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับการซื้อเสียง และการถอนทุน	281

บทที่ 1
บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)" เป็นหน่วยงานรัฐที่อาศัยแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ด้วยเหตุผลที่ว่ากระจายอำนาจลงมาสู่ระดับท้องถิ่น จะช่วยให้ประชาชนมีการใช้อำนาจรัฐดูแลตนเองมากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐ เนื่องจากผู้บริหาร อปท. เป็นคนในท้องถิ่นที่รู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่ารัฐบาลกลาง จึงสามารถตัดสินใจใช้งบประมาณได้ตรงตามความต้องการของประชาชนได้มากกว่า นอกจากนี้ งบประมาณท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ อปท. จะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งวิธีจัดสรรงบประมาณลักษณะนี้ จะช่วยให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น และจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อปท. และเกิดนวัตกรรมบริการสาธารณะต่างๆ มากขึ้น โดยประเทศไทยได้มีเริ่มมีการบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นต้นมา และได้มีการบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาอีกหลายฉบับ จนเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในหลายด้านเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในทางพื้นที่อย่างแท้จริง โดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และสามารถบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของตนเองได้ ภายใต้การบริหารจัดสรรงบประมาณของตนเอง โดยเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมาย และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ให้ความสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกันโดยได้กำหนดในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในหมวด 14 เริ่มตั้งแต่มาตรา 249 – 254 รวมทั้งสิ้น 6 มาตรา ที่เป็นมาตาการเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อรองรับนโยบายการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เพื่อไปสู่เป้าหมายการเป็นประเทศพัฒนาแล้ว โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานที่สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้โดยประชาชนมีส่วนร่วมและสอดรับกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ยังคงอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถพัฒนาประเทศในทุกมิติ (เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรสิ่งแวดล้อม) ได้อย่างที่ควรจะเป็น เหตุปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งมาจากปัญหาการทุจริตที่กระจายไปทั่วทุกพื้นที่ แม้รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยจะได้พยายามแก้ไขปัญหาการทุจริต ด้วยการกำหนดปัญหาการทุจริตอยู่ในแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมีการกำาหนดแนวทางแก้ไขปัญหาทุจริตในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ แต่ทว่าปัญหาการทุจริตก็ไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด แต่กลับยังคงได้ทวีความรุนแรงและมีรูปแบบการทุจริตที่ซับซ้อนมากขึ้นที่ยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะเห็นได้จากสถิติคำกล่าวหาที่ร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ช.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562[1] รวมจำนวน 6,773 เรื่อง โดยหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุดเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

[1] สำนักงาน ป.ป.ช..สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. หน้า 16-17.

รวมจำนวน 2,212 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 33.66 ของคำกล่าวหาทั้งหมด และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปี 2563[2] เป็นจำนวน 2,303 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 38.00 ของคำกล่าวหาทั้งหมด (6,060 เรื่อง) โดยรูปแบบการทุจริตเป็นคำกล่าวหาในประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมากที่สุด รองลงมาเป็นประเภทจัดซื้อจัดจ้าง และการยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคำกล่าวหาตามพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. (ไม่รวมส่วนกลาง) พบว่า คำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการการมาพื้นที่ภาค 4 มีคำกล่าวหาจำนวน 388 เรื่อง ซึ่งสูงกว่าภาคอื่น ๆ โดยหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียนมากที่สุด (ร้อยละ 66.24) เช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถานการณ์การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความรุนแรงและยังเป็นปัญหาที่เรื้อรัง ซึ่งนับได้ว่าเป็นภัยร้ายแรงและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ประกอบกับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยประเด็นหนึ่งที่ได้ประเมินในดัชนีชี้วัดนี้คือการประเมินความเสี่ยงของการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดการทุจริตหรือก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมของหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตามจากผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564[3] หน่วยงานภาครัฐที่ผ่านการประเมินเกือบทุกหน่วยงานได้คะแนน ITA ผ่านเกณฑ์ตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (85 คะแนนขึ้นไป) ยกเว้น เทศบาลตำบล (79.48 คะแนน) องค์การบริหารส่วนตำบล (80.72 คะแนน) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) (84.44 คะแนน)

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษาถึงรูปแบบการทุจริต และระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 (12 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดสกลนคร จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์) เป็นกลุ่มจังหวัดนำร่องในการศึกษาถึงรูปแบบ กระบวนการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ข้อมูลสารสนเทศที่ได้นี้จะเป็นประโยชน์ต่อกำหนดมาตรการสำคัญในการป้องกันการทุจริตการให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

1.2 คำถามการวิจัย

องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 มีรูปแบบและกระบวนการทุจริตเป็นอย่างไร และมีระดับความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตในพื้นที่มากน้อยเพียงใด และมีแนวทางในการป้องกันการทุจริตและลดความเสี่ยงต่อการทุจริตอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์รูปแบบ และกระบวนการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

---

[2] สำนักงาน ป.ป.ช..สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. หน้า 15-16.

[3] สำนักงาน ป.ป.ช.. ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การทุจริตและระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4” คณะผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) ซึ่งใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นหลัก โดยใช้ (1) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่มีการรวบรวมไว้อยู่แล้ว 2 แหล่ง คือ ข้อมูลสถิติการร้องเรียน และข้อมูลการจัดการเรื่องร้องเรียน ในระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. และ (2) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ สาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำการทุจริต และข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต

หลังจากที่ทำการประมวลผลข้อมูลทุติยภูมิข้างต้นแล้ว ได้ทำการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการวิจัยเชิงปริมาณ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต รวมถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 อันประกอบด้วย บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ทั้งประสบการณ์ที่ได้รับจากการร่วมปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความคิดเห็นต่อผลการสำรวจ พร้อมข้อเสนอแนะและแนวทางเพื่อนำไปสู่การป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้ รายละเอียดดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.4.1.1 ศึกษารูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 โดยทำการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิที่ได้มีการรวบรวมไว้อยู่แล้ว 2 แหล่ง คือ ข้อมูลการร้องเรียน ข้อมูลเรื่องกล่าวหา จากระบบสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

1.4.1.2 ศึกษาระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 โดยการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงในครั้งนี้ได้ประยุกต์จากแนวคิดการบริหารความเสี่ยงตามแนวคิดของ Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission (COSO) ในการพิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตจาก 2 มิติ คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง คูณด้วย มิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ โดย

1) มิติโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต เป็นการประเมินโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการประพฤติมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ของบุคลากรที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อาจนำไปสู่การทุจริตได้ โดยพิจารณาจากข้อมูล 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดสัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวชี้วัดระดับโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต (ความคิดเห็น) และตัวชี้วัดการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต (ความคิดเห็น)

2) มิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ เป็นการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต โดยพิจารณาจากข้อมูล 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดมูลค่าการดำเนินโครงการ/

ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตเฉลี่ย (มูลค่าความเสียหายที่เป็นตัวเงิน) และตัวชี้วัดระดับความคิดเห็นต่อผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต (มูลค่าความเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงิน)

1.4.1.3 การสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 4 เพื่อให้ได้ข้อมูลสนับสนุน เช่น รูปแบบการดำเนินงาน กระบวนการการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ สาเหตุที่ทำให้ยังคงมีการกระทำการทุจริต ความเห็นต่อผลการศึกษาเชิงปริมาณที่ได้จากผลการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ เป็นต้น รวมถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใส รวมถึงแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการองค์กรที่ดี

1.4.2 ขอบเขตด้านตัวแสดง

1.4.2.1 บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่า 1 ปี

1.4.2.2 เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ 4

1.4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ดำเนินงาน

ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ 4 (12 จังหวัด) ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดสกลนคร จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดกาฬสินธุ์

1.4.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ดำเนินการศึกษาวิจัย 12 เดือน (ตุลาคม 2565 – กันยายน 2566) รายละเอียดแผนการดำเนินการวิจัยปรากฏตามตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 ระยะเวลาและแผนการดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนการดำเนินงาน	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565			ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566								
	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
1. ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	✓	✓	✓									
2. กำหนดกลุ่มเป้าหมายและขอบเขตการศึกษาวิจัย		✓	✓									
3. ส่งรายงานความก้าวหน้าของการวิจัย ครั้งที่ 1				✓								
4. เก็บข้อมูลตามกลุ่มเป้าหมาย (เชิงปริมาณ)					✓	✓	✓	✓	✓			
5. วิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น						✓	✓					
6. ส่งรายงานความก้าวหน้าของการวิจัย ครั้งที่ 2								✓				
7. ลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก								✓	✓			
8. ส่งร่างรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์										✓		
9. ปรับแก้ ร่างรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ตามความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ											✓	
10. ส่งรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์												✓
11. เผยแพร่ผลงานการวิจัย												✓

1.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ

1.5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5.2 บุคลากรท้องถิ่น หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการประจำ พนักงานท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้รับราชการปฏิบัติหน้าที่ และรับเงินเดือนในองค์กรปกครองส่วนถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล)

1.5.3 รูปแบบการทุจริต หมายถึง ลักษณะการกระทำการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 โดยการจำแนกรูปแบบการทุจริตในครั้งนี้เป็นการจำแนกตามภารกิจการดำเนินงาน โดยแบ่งออกเป็น 7 รูปแบบด้วยกัน ประกอบด้วย (1) การทุจริตในการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ/โครงการ (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (4) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงิน (5) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (6) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (7) การทุจริตในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

1.5.4 ความเสี่ยงต่อการทุจริต หมายถึง เหตุการณ์ที่มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และมีผลกระทบทางลบที่ก่อให้เกิดความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ที่อาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันนำไปสู่การกระทำการทุจริต เช่น ความเสี่ยงที่เกิดจากแผนดำเนินงานที่นำไปปฏิบัติไม่เหมาะสม ความเสี่ยงจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบ อาศัยช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการรายงานผลการปฏิบัติงานเท็จ วงเงินงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และความผิดพลาดของรายงานประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

1.5.5 การประเมินโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการระบุความเสี่ยงและการวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อจัดลำดับความเสี่ยง โดยพิจารณาจากโอกาสที่เกิดการทุจริตและผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งประเด็นในการประเมินความเสี่ยงออกเป็น 4 ประเภท ความเสี่ยง ได้แก่ ด้านกลยุทธ์ ด้านการดำเนินงาน ด้านการเงิน และด้านกฎระเบียบ ข้อบังคับ ตามแนวคิดของ Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission (COSO) ดังนี้

1.5.5.1 ด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดแผนกลยุทธ์แผนดำเนินงานที่นำไปปฏิบัติไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับปัจจัยภายในและสภาพแวดล้อมจากภายนอกองค์กร อันส่งผลกระทบต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจหรือสถานะองค์กร

1.5.5.2 ด้านการดำเนินงาน (Operational Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานทุกขั้นตอนโดยครอบคลุมถึงปัจจัยนำเข้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ อุปกรณ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากรในการปฏิบัติงาน

1.5.5.3 ด้านการเงิน (Financial Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงบประมาณ งบประมาณที่ได้รับไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ

1.5.5.4 ความเสี่ยงด้านกฎระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Compliance Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ หรือกฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะสม หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

1.5.6 ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต หมายถึง สถานะความเสี่ยงที่ได้จากการประเมินโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต และระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ โดยแบ่งความเสี่ยงออกเป็น 5 ระดับ คือ ความเสี่ยงสูงมาก ความเสี่ยงสูง ความเสี่ยงปานกลาง ความเสี่ยงต่ำ และความเสี่ยงต่ำมาก ทั้งนี้ การวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงจะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการกับความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสมว่าความเสี่ยงใดควรต้องรีบดำเนินการบริหารจัดการก่อนหลัง หรือความเสี่ยงใดที่สามารถที่จะยอมรับให้เกิดขึ้นได้ เพื่อลดมูลเหตุโอกาสที่จะทำให้เกิดผลกระทบทางลบที่ก่อให้เกิดความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ที่อาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันนำไปสู่การกระทำการทุจริต

1.5.7 ระดับโอกาสเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต หมายถึง ระดับของโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการประพฤติมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ และอาจนำไปสู่การทุจริตได้ โดยความเสี่ยงอาจเกิดจากนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน การปฏิบัติตามกฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบังคับการดำเนินงาน การเงิน และความเสี่ยงด้านส่วนบุคคล

1.5.8 ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ หมายถึง ระดับของผลที่เกิดจากการกระทำการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียงบประมาณ และผลกระทบที่เกิดความเสียหายทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงรูปแบบ และกระบวนการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

1.6.2 ทำให้ทราบถึงระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 เพื่อให้ได้แนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

บทที่ 2
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การทุจริตและระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ” คณะผู้วิจัยจำเป็นต้องทำความเข้าใจที่ตรงกันและได้รับการยอมรับเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับ โดยจะเน้นทฤษฎีที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎระเบียบ ความเสี่ยงการทุจริตที่นำไปสู่การกระทำการทุจริต โดยคำนึงถึงบริบทของพื้นที่ที่ทำการศึกษา ที่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2.2 กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2.3 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4
2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎระเบียบ
2.5 แนวคิดทฤษฎีการประเมินความเสี่ยง และการบริหารจัดการความเสี่ยงต่อองค์กร
2.6 แนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการทุจริต (Fraud Risk-Assessment) ของหน่วยงานภาครัฐ
2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2.8 กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระดับพื้นฐานของประเทศ เพื่อลดปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารงานของรัฐบาลที่ไม่สามารถดูแลประชาชนทั้งประเทศได้ทั่วถึง โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 กำหนดว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือ และช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ” ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ระบุในหมวด 14 มาตราที่ 249 – 254 สรุปความได้ว่า การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และมีหน้าที่ในการดูแลจัดทำบริการสาธารณะมีความอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

2.1.1 ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีนักวิชการหลาย ๆ ท่านให้ความหมาย/คำนิยามที่มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกัน จะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดย่อยและสำนวนในการเขียนและการพรรณนาอธิบาย อาทิ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547: 22)[1] ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและการบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยงานที่คอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งสอดคล้องกับ โกวิทย์ พวงงาม (2547: 7)[2] ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระในเขตพื้นที่กำหนด ทั้งนี้ โกวิทย์ พวงงาม (2552: 29-30)[3] ได้ประมวลหลักการสำคัญการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

(3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และประเภทที่สอง สิทธิที่จะเป็นหลักในการดำเนินการบริหารงานท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

(4) องค์กรมีความจำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยแบบการปกครองออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

(5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2547) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

(1) การช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน ตัวบุคคล เวลาที่ใช้ในการดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐบาล

(2) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(3) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

---

[1] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). รัฐกับการปกครองท้องถิ่น. ในสารานุกรมชุดการปกครองท้องถิ่นไทย.นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า

[2] *โกวิทย์ พวงงาม* และอลงกรณ์ อรรคแสง. (*2547*). คู่มือมิติใหม่องค์การปกครองท้องถิ่นที่มาจาก. การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน. กรุงเทพฯ: เสนาธรรม. งามพิศ สัตย์สงวน.

[3] โกวิทย์ พวงงาม .(2552). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.หน้า 29-30.

จึงกล่าวได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองที่เกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาค มีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองด้วยการเลือกตัวแทนเข้าเป็นผู้กำหนดนโยบาย และเป็นตัวแทนเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นการปกครองหน่วยย่อยของประเทศที่มีรูปแบบของการกระจายอำนาจ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ และเพื่อแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างตรงจุดตามความต้องการ ทั้งนี้ นภาจรี จิวะนันทประวัติ (2557)[4] ได้ระบุจุดเด่นของการปกครองท้องถิ่น คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้โดยตรง ผู้นำที่มาจากคนในท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จัก เข้าถึงได้ และยังรู้ปัญหาของประชาชนด้วย ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารจัดการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ ความสามารถในการบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคย มีความชำนิชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

(2) การปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall)

(3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

(4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำองค์กรในการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน

(6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จากแนวคิด นิยาม และความหมายของการปกครองท้องถิ่นข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและหลักประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองใน

[4] นภาจรี จิวะนันทประวัติ.(2557).การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน.สืบค้นจาก http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/Individual_Study_162.pdf

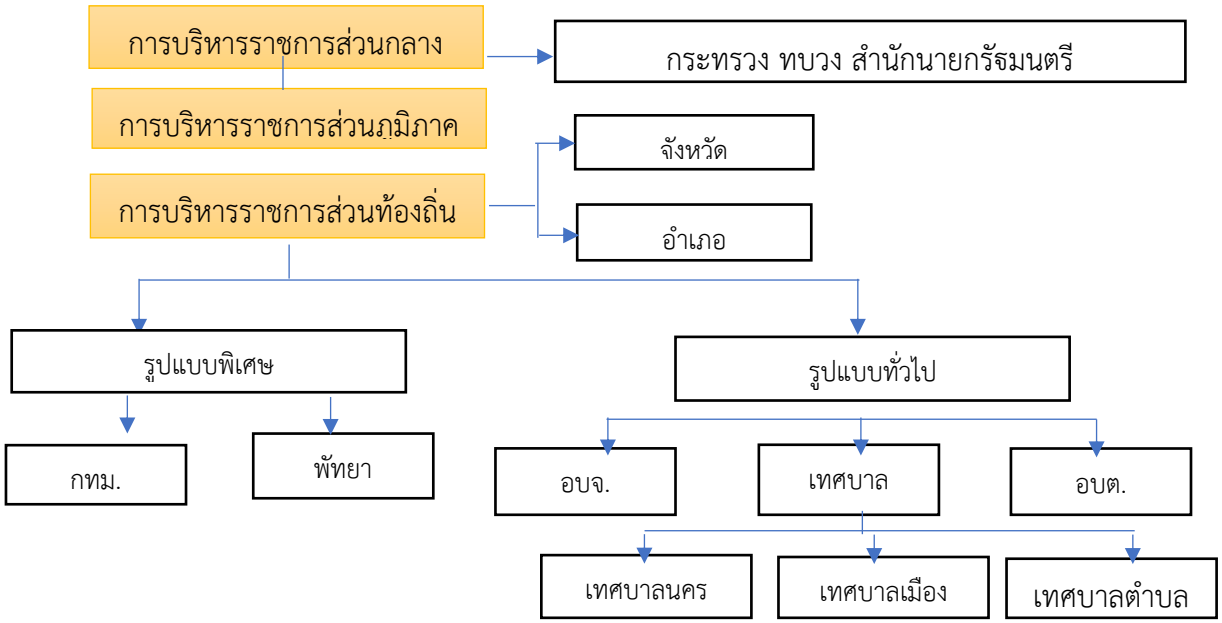
ระดับหนึ่ง มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

2.1.4 โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 ได้ประกาศใช้ด้วยเหตุผล (1) เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจน มิให้เกิดความซ้ำซ้อน (2) เพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงเป็นอันหนึ่งอันเดียว สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ชัดเจน ไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ (3) เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ในจังหวัดให้มีความเหมาะสม โดยในมาตรา 69 ได้กำหนดว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 70 กำหนดว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะใช้แนวคิดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารราชการ เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ ได้แก่ (1) องค์กรท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และ (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังแผนภาพที่ 2.1

แผนภาพที่ 2.1 รูปแบบการแบ่งส่วนราชการของไทย



ที่มา: วัชรินทร์ อินทพรหม.(2558) รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบไทยกับเวียดนาม . หน้า 195.

ปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้งหมด 5 รูปแบบ รวมทั้งสิ้น 7,850 แห่ง รายละเอียดดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
1. กรุงเทพมหานคร	1
2. เมืองพัทยา	1
3. เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)	2,472
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	76
5. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	5,300
รวม	**7,850**

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก https://info.dla.go.th/ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2565.

2.1.5 ประเภทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ประเภท และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) องค์กรท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป

(1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัด ขณะนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรแทนประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด ยังมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัดพ.ศ. 2481 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นั้น ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 7 “ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น” เพื่อบริหารกิจการในเขตจังหวัดและส่งเสริมพัฒนาการดำเนินงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น การจัดทำระบบสาธารณูปโภคที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกระทำได้ โดยต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ เขตจังหวัด ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง โดยโครงสร้างภายในประกอบด้วย

(1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด[5] ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

(2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด[6] มีฐานะเป็นฝ่ายบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งทั้งจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ ทั้งนี้ ในมาตรา 35/5 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

(2.1) การกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย

(2.2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2.3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2.4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(2.5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

---

[5] พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 9 สืบค้นจาก https://www.opsmoac.go.th/nongkhai-dwl-files-411391791872

[6] พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 35/5 สืบค้นจาก https://www.opsmoac.go.th/nongkhai-dwl-files-411391791872

(1.2) เทศบาล

เทศบาล คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นชุมชน แบ่งเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในท้องถิ่น หรือรายได้ของท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมาย กำหนด โดยเขตของเทศบาลเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

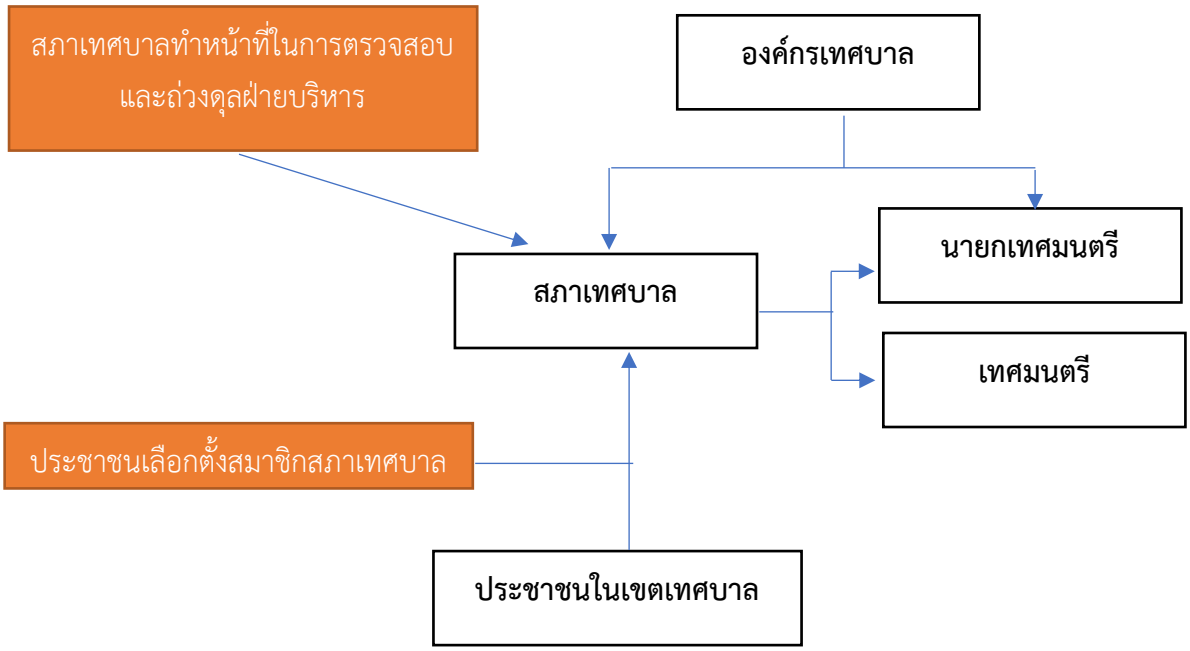
1) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่ราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร สำหรับการจัดตั้งเทศบาลจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร[7]

2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง

3) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ราษฎรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

สำหรับโครงสร้างของเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสภาเทศบาลทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร

แผนภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างเทศบาล



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 การพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 3 เรื่อง เทศบาล. (หน้า 26). สืบค้นจาก https://kpi.ac.th/uploads/files/LlB2JdjmNBPiRgOB3HflRUBO8tj5uSdjmchK9Nl.pdf. เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2565.

[7] มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2496

นอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในมาตรา 50 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ดังนี้

1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ทั้งนี้ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(1.3) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น จัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน

สภาองค์การตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกรรมการบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำงานประจำวันโดยมีปลัดและรองปลัด อบต. เป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์กรมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ของ อบต. แต่ละแห่งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ เช่น สำนักงานปลัด ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการศึกษา และส่วนการโยธา

2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยดำเนินการได้ โดยสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 2 คน และเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 1 คน

ทั้งนี้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59)[8] กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกกองค์การบริหารส่วนตำบล วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น รวมถึงควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ดังนี้

(1) พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)[9]

(2) มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 67 ดังนี้

(2.1) จัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก

(2.2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(2.3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(2.4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2.5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

(2.6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ

(2.7) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2.8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(2.9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

(3) มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขต อบต. ตามมาตรา 68 ดังนี้

(3.1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

(3.2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3.3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(3.4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(3.5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์

(3.6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(3.7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(3.8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(3.9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.

---

[8] มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

[9] มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

(3.10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(3.11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

(3.12) การท่องเที่ยว

(3.13) การผังเมือง

ทั้งนี้ จากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่ได้เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ แต่ต้องแจ้งให้องค์การปกครองท้องถิ่นทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การปกครองท้องถิ่นมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

(1.4) องค์กรท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ

(1) กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยที่มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528[10] มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 โครงสร้างการบริหารแบ่งเป็น 3 ส่วน ด้วยกัน ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเขตและสภาเขต โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกันตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 มาตรา 13 พ.ศ. 2562

2) สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยให้ความเห็นชอบในเรื่องการตราข้อบัญญัติการควบคุมการบริหารงาน

3) เขตและสภาเขต โดยในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขตที่ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ทั้งนี้ ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 100,000 คน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีก 1 คนต่อจำนวนประชาชนทุก 100,000 คน โดยสภาเขตมีอายุกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต และมีสำนักงานเขตเป็นองค์กรในการบริหารของเขต

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพฯ พ.ศ.2528 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในมาตรา 89 ดังนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) ป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย

(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

[10] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. สืบค้นจากhttps://official.bangkok.go.th/page/16

(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกหรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การจัดการจราจรและการวิศวกรรมจราจร

(8) การส่งเสริมและสนับสนุนสถานีตำรวจ และหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1 – 7

(9) การขนส่ง

(10) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(11) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(12) การควบคุมอาคาร

(13) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(14) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(15) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(16) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(17) การสาธารณูปโภค

(18) การสาธารณะสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(19) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(20) การควบคุมสัตว์เลี้ยง

(21) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(22) การควบคุมความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยการอนามัยในโรงมหรสพและสาธารณะสถานอื่น ๆ

(23) การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาของชาติ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

(24) การสาธารณูปการ

(25) การสังคมสังเคราะห์

(26) การส่งเสริมการกีฬา

(27) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(28) การพานิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(29) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) เมืองพัทยา

เมืองพัทยา ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และปรับปรุงใน พ.ศ. 2542 มี โครงสร้างภายในประกอบด้วย

1) สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิกสภาเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คนโดยมีวาระดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพัทยา 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา หลังการเลือกตั้งสมาชิกเสร็จแล้วประกาศผลก็จะทำการเปิดประชุมเพื่อเลือกสมาชิกเป็น

ประธานสภาเมืองพัทยา 1 คน และ รองประธาน 2 คน เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นตามข้อบัญญัติเมืองพัทยา

2) นายกเมืองพัทยา มีหน้าที่ในการบริหารงานเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยนายกเมืองพัทยาอาจตั้งรองนายกเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 มาตรา 62 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายเมืองพัทยา กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ในเขตเมืองพัทยาในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
(2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
(3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
(4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
(5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
(6) การจัดการจราจร
(7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
(8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
(9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
(10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
(11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร สถานบริการอื่น
(12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
(13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
(14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเมืองพัทยา

จากแนวคิดและความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ข้างต้น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจเป็นการปกครองที่รัฐและรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจการตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้แก่องค์กรในพื้นที่เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเอง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้และต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเหมือนกับส่วนราชการอื่น ๆ แต่ก็ยังมีความเป็นองค์กรทางการเมืองในท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลางมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควรมีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นเองมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของท้องถิ่นเอง ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นมีข้อดีคือสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น แบ่งภาระของส่วนกลางได้บ้างราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีจุดอ่อนด้วย กล่าวคือ อาจมีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง (ถอนทุนการเมือง) และการบริหารงานที่เป็นอิสระอาจนำมาซึ่งการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน และการทำงานที่ไม่โปร่งใสได้

2.2 กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ผ่านมาประเทศไทยกำหนดอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยที่การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยเพื่อให้พัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจอีกด้วย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวม และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และยังป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายได้ได้ระบุอำนาจหน้าที่และประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ในกฎหมาย 2 ประเภท ได้แก่

(1) ประเภทบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดประเภทบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

(1.1) ประเภทบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 27

(1.2) ประเภทบริการสาธารณะของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 16

(1.3) ประเภท บริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครตามมาตรา 18 และ

(1.4) ประเภทบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทอื่นที่อาจถูกจัดตั้งในอนาคตตามมาตรา 19

นอกจากนี้ในกฎหมาย มาตรา 30 กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะแต่ละประเภทที่รัฐดำเนินการในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี 2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี และ 3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

(2) ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีการกำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะตามประเภทที่ กฎหมายกำหนดในตาราง 2 ดังนี้ 1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2540 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และ 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ตารางที่ 2.2 ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเภท อปท.	ประเภทบริการสาธารณะ
เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 16)	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ 5. การสาธารณูปการ 6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ 7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน 8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9. การจัดการศึกษา 10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

ตารางที่ 2.2 ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ต่อ)

ประเภท อปท.	ประเภทบริการสาธารณะ
เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 16)	13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14. การส่งเสริมกีฬา 15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน 21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ 24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 25. การผังเมือง 26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร 27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 28. การควบคุมอาคาร 29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17)	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6. การจัดการศึกษา 7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม 10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม 11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม 12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ 13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ 14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว 15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

ตารางที่ 2.2 ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ต่อ)

ประเภท อปท.	ประเภทบริการสาธารณะ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17)	16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง 18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น 19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ 20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ 21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร 22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด 24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด 25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
กรุงเทพมหานคร (มาตรา 18)	มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (มาตรา 19)	มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

ที่มา: พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตารางที่ 2.3 ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท อปท.	ประเภทบริการสาธารณะ
องค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66, 67 และ 68)	ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ 1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ 1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร 2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ 5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 12. การท่องเที่ยว 13. การผังเมือง
เทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 20, 51, 53, 54, 56)	**เทศบาลตำบล** ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายทุกเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ตารางที่ 2.3 ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ประเภท อปท.	ประเภทบริการสาธารณะ
	- ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์ **เทศบาลเมือง** - ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น - ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณูปการ 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์ **เทศบาลนคร** ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ 1. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (กิจการของเทศบาลเมือง) 2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 3. กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหารโรงมหรสพ และสถาน บริการอื่น 5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

ตารางที่ 2.3 ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ประเภท อปท.	ประเภทบริการสาธารณะ
	7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง 8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว 9. เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้ (กิจการของเทศบาลเมือง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45)	1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย 2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 3. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7. ทวิ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 8. จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง 9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
เมืองพัทยา (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 62)	ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้ 1. การรักษาความสงบเรียบร้อย 2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ 3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง 5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6. การจัดการจราจร 7. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย 9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ 11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น 12. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว 13. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของ เมืองพัทยา
กรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร	ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ 1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตาม กฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร 2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด 3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ตารางที่ 2.3 ประเภทบริการสาธารณะในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ประเภท อปท.	ประเภทบริการสาธารณะ
พ.ศ.2528 มาตรา 89)	4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 5. การผังเมือง 6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
กรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89)	7. การวิศวกรรมจราจร 8. การขนส่ง 9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ 10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ 11. การควบคุมอาคาร 12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 14.ทวิ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 15. การสาธารณูปโภค 16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล 17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและาปนสถาน 18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ 21. การจัดการศึกษา 22. การสาธารณูปการ 23. การสังคมสงเคราะห์ 24. การส่งเสริมการกีฬา 25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ 26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร 27. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร 28. บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานคร ปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับหรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ที่มา: 1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

จากการวิเคราะห์ภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถวิเคราะห์ภารกิจให้ตรงกับสภาพปัญหา ได้เป็น 7 ด้าน ซึ่งภารกิจดังกล่าวถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังนี้

ตารางที่ 2.4 สรุปภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายด้าน

ด้าน	ภารกิจที่เกี่ยวข้อง
ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	1. ก่อสร้างและปรับปรุงเส้นทางการคมนาคม สิ่งอำนวยความสะดวก กิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้ครบถ้วนเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ เป็นภารกิจหลักตามมาตรา มาตรา 67 (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร 4. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 5. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ 6. การสาธารณูปโภคการ 7. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 8. การจัดให้มีการบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต	1. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 2. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 3. การป้องกัน การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ ประชุม การกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ 5. การส่งเสริมการกีฬา 6. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ 8. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล 9. การจัดการศึกษา 10. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยให้ร้านจำหน่ายอาหารและสถานบริการอื่น 11. การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ
ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	1. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน 2. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3. การจัดให้ระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด 4. การผังเมือง 5. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในเขตสภาตำบล 6. การควบคุมอาคาร 7. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

ตารางที่ 2.4 สรุปภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายด้าน (ต่อ)

ด้าน	ภารกิจที่เกี่ยวข้อง
	8. การส่งเสริมและสนับสนุนป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 9. การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง
ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว	1. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 2. การส่งเสริมการท่องเที่ยว 3. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ 4. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร 6. การส่งเสริมการฝึกอบรม และการประกอบอาชีพ 7. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2. การจัดตั้งและการดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม 3. การรักษาความสะอาดถนน หรือที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4. การจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	1. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 2. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น 3. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม 4. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. สนับสนุนสภาตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น สนับสนุน 2. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและองค์กรปกครอง 3. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

จากการทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายอันเป็นที่มาของการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กฎหมายตามพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองที่จำนวนมาก เช่น ระเบียบกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วนที่เป็นพระราชบัญญัติที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยตรง เช่น ระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการกำหนดการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับอำนาจตามกฎหมายที่ราชการส่วนกลางมอบหมายให้ดำเนินการแทนด้วย เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข 2535 เป็นต้น ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติต่าง ๆ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือเทศบัญญัติ ที่มีลักษณะเป็นกฎระเบียบเพื่อนำมาใช้ในเขตพื้นที่การปกครองของตนนั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แต่ละพื้นที่มีโอกาสใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ

ลักษณะของพื้นที่ที่ตั้งอยู่ ซึ่งประเด็นนี้อาจนำมาซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อาศัยช่องว่างของกฎหมายและอาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เอื้อต่อการทุจริตหรือมีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตในองค์กรได้

2.3 ข้อมูลทั่วไปของเขตพื้นที่ภาค 4

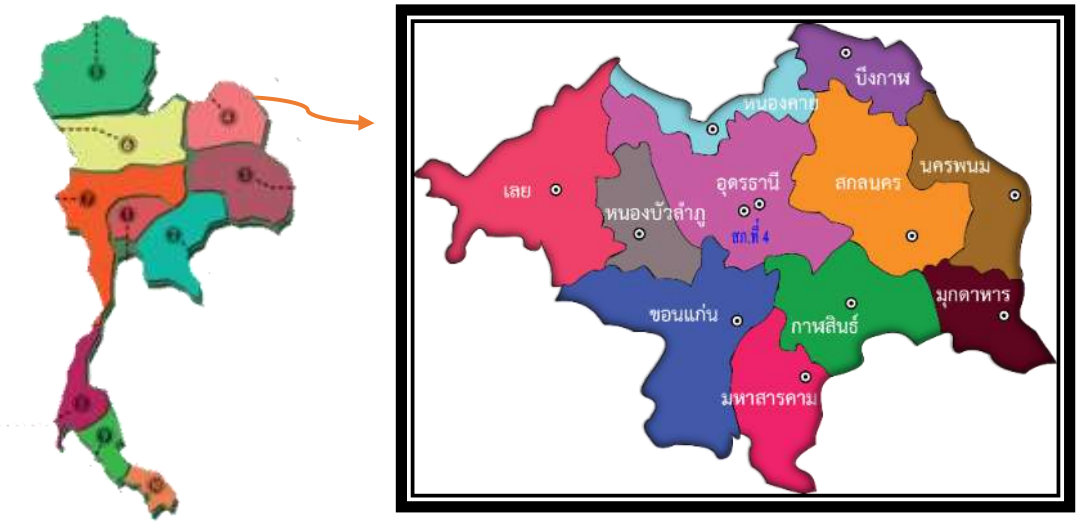
ประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 5 แสนตารางกิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศของไทยมีทั้งเขตภูเขาและหุบเขา ทางภาคเหนือ เขตราบลุ่มแม่น้ำ ในภาคกลาง เขตเทือกเขาทาง ภาคตะวันตก เขตที่ราบสูง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากลักษณะภูมิประเทศ ที่แตกต่างกัน มีลักษณะภูมิอากาศทั้งแบบทุ่งหญ้าเมืองร้อน คือ มีฝนตกปานกลาง ฤดูฝนสั้น ฤดูร้อนยาว พืชพรรณธรรมชาติจะเป็นทุ่งหญ้าสลับด้วยป่าไม้ เช่น ในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภูมิอากาศแบบมรสุมเขตร้อน คือ มีฝนตกชุกเกือบตลอดปี แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ป.ป.ช.[11] ได้แบ่งพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ออกเป็น 9 ภาค เพื่อใช้ในการบริหารจัดการงานราชการ

ทั้งนี้ เขตพื้นที่ภาค 4 ตามความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นกลุ่มจังหวัดนำร่องในการศึกษาถึงรูปแบบ กระบวนการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีคำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการการมาพื้นที่ภาค 4 มีคำกล่าวหาจำนวน 388 เรื่อง ซึ่งสูงกว่าภาคอื่น ๆ โดยหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียนมากที่สุด (ร้อยละ 66.24) เพื่อให้การวิจัยในครั้งนี้เกิดความสมบูรณ์มากขึ้น คณะผู้วิจัยเห็นควรทำความเข้าใจถึงข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ในเขตภาค 4 อันประกอบด้วย ลักษณะทางกายภาพ อาณาเขต ลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะภูมิอากาศ การบริหารราชการ สภาพทางสังคม สภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ลักษณะทางกายภาพ

กลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่ภาค 4 เป็นกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 12 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดสกลนคร จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดกาฬสินธุ์

แผนภาพที่ 2.3 เขตพื้นที่ภาค 4



[11] ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561. (2561, 9 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 ตอนที่ 91ก หน้า 45 – 47.

- ด้านทิศเหนือ ติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว)
- ด้านทิศตะวันออก ติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว)
- ด้านทิศตะวันตก ติดต่อกับกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 (เพชรบูรณ์ และพิษณุโลก)
- ด้านทิศใต้ ติดต่อกับจังหวัดศรีสะเกษ สุรินทร์ บุรีรัมย์ และนครราชสีมา

2.3.2 ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศโดยรวมของกลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่ภาค 4 ซึ่งจะเห็นว่าเป็นกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 (อุดรธานี เลย หนองคาย หนองบัวลำภู และบึงกาฬ) ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 (สกลนคร นครพนม และมุกดาหาร) และตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น และมหาสารคาม) เป็นที่ราบสูง สลับภูเขา มีเทือกเขาเพชรบูรณ์ผ่านพื้นที่จังหวัดเลย และเทือกเขาภูพานผ่านพื้นที่จังหวัดอุดรธานี โดยเทือกเขาเพชรบูรณ์เป็นแหล่งต้นน้ำป่าสัก เทือกเขาภูพานเป็นแหล่งต้นน้ำที่สำคัญ เช่น ลำน้ำสงคราม น้ำพุง เป็นต้น พื้นที่ราบของกลุ่มจังหวัดอยู่ในแอ่งสกลนครมีอาณาเขตทิศเหนือจรดแม่น้ำโขง ทิศตะวันตกจรดเทือกเขาเพชรบูรณ์ ซึ่งแอ่งสกลนครครอบคลุมพื้นที่จังหวัดเลย หนองบัวลำภู อุดรธานี หนองคาย บึงกาฬ สกลนคร นครพนม และมุกดาหาร

พื้นที่โดยรวมของกลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่ภาค 4 ประมาณ 85,217.57 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 16.61 ของเนื้อที่ประเทศไทย (513,120 ตารางกิโลเมตร) จำแนกเป็นรายจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้ดังนี้

ตารางที่ 2.5 แสดงอาณาเขตติดต่อ พื้นที่ จำนวนประชากร และความหนาแน่นในพื้นที่ภาค 4

จังหวัด	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร) [1/]	จำนวนประชากร[2/]	ความหนาแน่น
จังหวัดอุดรธานี	11,730.302	1,566,510	133.54
จังหวัดหนองคาย	3,026.50	516,843	170.77
จังหวัดเลย	11,424.60	638,732	55.91
จังหวัดหนองบัวลำภู	3,859.00	509,001	131.90
จังหวัดบึงกาฬ	4,305.00	421,995	98.02
จังหวัดสกลนคร	9,605.80	1,146,286	119.33
จังหวัดมุกดาหาร	4,339.83	351,484	80.99
จังหวัดนครพนม	5,502.67	717,040	130.31
จังหวัดร้อยเอ็ด	8,299.45	1,296,013	156.16
จังหวัดมหาสารคาม	5,291.68	948,310	179.21
จังหวัดขอนแก่น	10,885.99	1,790,863	164.51
จังหวัดกาฬสินธุ์	6,946.75	975,570	140.44
รวม	**85,217.57**	**10,878,647.00**	**127.66**

ที่มา: [1/] แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 จัดทำโดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 สืบค้นจาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER11/DRAWER016/GENERAL/DATA0000/00000023.PDF

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 จัดทำโดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 สืบค้นจาก http://www.osmnortheast-n2.moi.go.th/

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง จัดทำโดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง สืบค้นจาก https://mhkpeo.go.th/wp-content/uploads/

[2/] จำนวนประชากรจากการทะเบียน จำแนกตามอายุ เพศ ภาค และจังหวัด พ.ศ. 2564 ข้อมูลจากศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและงานปกครอง , กรมการปกครอง , กระทรวงมหาดไทย สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2565

2.3.3 ลักษณะภูมิอากาศ

ลักษณะสภาพภูมิอากาศของกลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่ภาค 4 เป็นภูมิอากาศแบบร้อนชื้นสลับแห้ง และมีปริมาณน้ำฝนปานกลาง มีทั้งหมด 3 ฤดูกาล ได้แก่ ฤดูร้อน (มีนาคม – พฤษภาคม) ฤดูฝน (พฤษภาคม – ตุลาคม) และฤดูหนาว (พฤศจิกายน – กุมภาพันธ์) ฤดูหนาว อากาศหนาวเย็นเนื่องจากได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ฤดูฝน ได้รับอิทธิพลจากพายุดีเปรสชัน ฤดูร้อน อากาศจะร้อนและแห้งแล้งมาก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากทะเล และมีปริมาณน้ำฝนที่วัดได้ต่อปีเฉลี่ย 1,510 ม.ม. สามารถปลูกพืชหรือทำการเกษตรที่ต้องอาศัยน้ำฝนตามฤดูกาล เช่น การเพาะปลูกข้าว อ้อยโรงงาน มันสำปะหลัง ยางพารา ข้าวโพด เลี้ยงสัตว์ รวมทั้งผลไม้ตามฤดูกาล

2.3.4 การบริหารราชการ

การปกครองกลุ่มพื้นที่ภาค 4 ประกอบด้วย 12 จังหวัด 172 อำเภอ 1,354 ตำบล 15,633 หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,478 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 12 แห่ง เทศบาลนคร 3 แห่ง เทศบาลเมือง 20 แห่ง เทศบาลตำบล 506 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 959 แห่ง ดังนี้

ตารางที่ 2.6 จำนวนอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ภาค 4

จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	จำนวน อปท. (แห่ง)					
				รวม	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
อุดรธานี	20	156	1,880	**179**	1	1	3	67	107
หนองคาย	9	62	722	**68**	1	0	2	17	48
เลย	14	89	916	**100**	1	0	2	27	70
หนองบัวลำภู	6	59	687	**68**	1	0	1	23	43
บึงกาฬ	9	53	623	**40**	1	0	0	18	21
สกลนคร	18	125	845	**141**	1	0	1	65	74
มุกดาหาร	7	52	526	**55**	1	0	1	24	29
นครพนม	12	99	1,128	**105**	1	0	1	22	81
ร้อยเอ็ด	20	193	2,446	**203**	1	0	1	72	129
มหาสารคาม	13	133	1,944	**143**	1	0	1	18	123
ขอนแก่น	26	198	2,331	**225**	1	1	6	77	140
กาฬสินธุ์	18	135	1,585	**151**	1	0	2	77	71
รวมทั้งสิ้น	**172**	**1,354**	**15,633**	**1,478**	**12**	**2**	**21**	**507**	**936**

ที่มา: 1. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 จัดทำโดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน 1 สืบค้นจาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER11/DRAWER016/GENERAL/DATA0000/00000023.PDF

2. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 จัดทำโดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 สืบค้นจาก http://www.osmnortheast-n2.moi.go.th/

3. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง จัดทำโดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง สืบค้นจาก https://mhkpeo.go.th/wp-content/uploads/

4. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ณ 31 มีนาคม 2560

2.3.5 สภาพทางสังคม

2.3.5.1 ประชากร

ในเขตพื้นที่ภาค 4 มีจำนวนครัวเรือนในพื้นที่รวมทั้งสิ้น 2,902,367 ครัวเรือน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 10,878,647 คน คิดเป็นร้อยละ 16.44 ของประชากรทั้งประเทศ (66,171,439 คน)

ตารางที่ 2.7 จำนวนประชากรจากการทะเบียน จำแนกตามเพศ และจังหวัด พ.ศ. 2564

จังหวัด	ประชากร[1/]			จำนวนครัวเรือน[2/]
	รวม	ชาย	หญิง	
อุดรธานี	1,566,510	775,357	791,153	373,794
หนองคาย	516,843	256,268	260,575	138,467
เลย	638,732	319,949	318,783	155,778
หนองบัวลำภู	509,001	253,757	255,244	144,447
บึงกาฬ	421,995	211,494	210,501	99,390
สกลนคร	1,146,286	569,364	576,922	264,949
มุกดาหาร	351,484	175,633	175,851	112,276
นครพนม	717,040	357,096	359,944	179,381
ร้อยเอ็ด	1,296,013	641,883	654,130	337,598
มหาสารคาม	948,310	464,976	483,334	262,062
ขอนแก่น	1,790,863	879,849	911,014	595,289
กาฬสินธุ์	975,570	481,988	493,582	238,936
รวมทั้งสิ้น	**10,878,647**	**5,387,614**	**5,491,033**	**2,902,367**

ที่มา: [1/] สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง สืบค้นจาก www.dopa.go.th

[2/] การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2564

หมายเหตุ: รวบรวมโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx

2.3.5.2 อาชญากรรม

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการรวบรวมสถิติการรับแจ้งและจับกุมกลุ่มคดีอาญาที่น่าสนใจ อาทิ โจรกรรมรถจักรยานยนต์ โจรกรรมรถยนต์ โจรกรรมโค-กระบือ โจรกรรมเครื่องมือเกษตร ปล้น-ชิงรถยนต์โดยสาร ปล้น-ชิงรถยนต์แท็กซี่ ข่มขืนและฆ่าลักพาเรียกค่าไถ่ การฉ้อโกง และการยักยอกทรัพย์ โดยจากข้อมูลสถิติในปี พ.ศ. 2559 พื้นที่ภาค 4 มีเรื่องรับแจ้งการฉ้อโกงจำนวน 912 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 10.16 จากเรื่องรับแจ้งทั้งประเทศ และมีเรื่องรับแจ้งการยักยอกทรัพย์ 1,034 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11.46

เมื่อพิจารณาจำนวนเรื่องรับแจ้งการฉ้อโกง และการยักยอกทรัพย์ ในจังหวัดที่เขตพื้นที่ภาค 4 พบว่า จังหวัดขอนแก่นมีการรับแจ้งการฉ้อโกงและยักยอกทรัพย์สูงที่สุด รองลงมาเป็นจังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดสกลนคร ตามลำดับ

ตารางที่ 2.8 สถิติการรับแจ้งและจับกุมกลุ่มคดีอาญาที่น่าสนใจ จำแนกตามประเภทคดีที่รับแจ้ง เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2559

หน่วย: เรื่อง

จังหวัด	ฉ้อโกง		ยักยอกทรัพย์	
	รับแจ้ง	จับกุม	รับแจ้ง	จับกุม
ทั่วประเทศ	**8,975**	**3,487**	**9,019**	**4,085**
กรุงเทพมหานคร	**2,325**	**401**	**2,170**	**444**
กลุ่มพื้นที่ภาค 4	**912**	**504**	**1,034**	**587**
-อุดรธานี	100	56	183	132
-หนองคาย	42	20	29	13
-เลย	63	22	48	16
-หนองบัวลำภู	35	19	29	17
-บึงกาฬ	6	5	33	12
-สกลนคร	108	101	44	35
-มุกดาหาร	41	14	42	19
-นครพนม	33	16	36	25
-ร้อยเอ็ด	88	50	201	136
-มหาสารคาม	129	99	91	50
-ขอนแก่น	161	49	196	73
-กาฬสินธุ์	106	53	102	59

ที่มา: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

หมายเหตุ: รวบรวมโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/09.aspx

2.3.6 สภาพทางเศรษฐกิจ

2.3.6.1 เศรษฐกิจระดับกลุ่มจังหวัด

(1) ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงาน ให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจังหวัด โดยสามารถวัดได้จากการขยายตัวของสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำสถิติบัญชีประชาชาติของประเทศ ซึ่งครอบคลุมงานการจัดทำสถิติ GPP ในระดับจังหวัด โดยในปี พ.ศ. 2563 รวมมูลค่าประมาณ 799,440 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงจากปี พ.ศ. 2562 (มูลค่า 808,265 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 5.11 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ โดยจังหวัดขอนแก่นมีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดสูงที่สุด เมื่อเทียบกับกลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่ภาค 4

ตารางที่ 2.9 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคและจังหวัด ณ ราคาประจำปี พ.ศ. 2555 – 2563

(หน่วย : ล้านบาท)

จังหวัด/กลุ่มจังหวัด	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563
ทั่วประเทศ	12,357,344	12,915,159	13,230,306	13,743,478	14,590,337	15,488,664	16,373,340	16,892,410	15,636,891
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	5,412,460	5,718,270	6,065,541	6,415,566	6,791,734	7,219,285	7,695,882	8,043,491	7,442,417
ภาคกลาง	722,887	797,527	760,902	810,548	818,521	838,860	873,780	868,749	843,468
ภาคตะวันออก	2,222,757	2,265,441	2,341,824	2,364,855	2,553,815	2,803,546	2,984,613	3,036,602	2,687,221
ภาคตะวันตก	461,895	462,674	475,894	495,691	524,110	549,458	582,790	590,770	563,388
ภาคเหนือ	1,099,357	1,124,099	1,113,004	1,099,467	1,147,555	1,197,035	1,272,593	1,299,131	1,228,307
ภาคใต้	1,163,309	1,174,064	1,153,965	1,193,787	1,312,497	1,369,494	1,395,063	1,458,782	1,281,196
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,274,680	1,373,084	1,319,174	1,363,564	1,442,107	1,510,987	1,568,619	1,594,886	1,590,894
เขตพื้นที่ภาค 4	659,008	697,880	677,317	695,038	737,966	772,936	795,032	808,265	799,440
- อุดรธานี	92,334	98,634	99,310	101,400	105,085	109,156	109,689	111,980	108,113
- หนองคาย	34,099	36,645	34,517	36,329	38,712	39,804	39,573	41,656	42,324
- เลย	40,088	41,004	42,644	42,560	47,138	52,496	55,097	54,329	51,809
- หนองบัวลำภู	21,843	23,883	23,846	23,819	26,997	27,886	29,097	28,944	28,062
- บึงกาฬ	22,438	23,421	20,018	21,799	24,056	27,782	24,287	25,042	24,565
- สกลนคร	47,028	52,637	48,583	50,579	55,654	57,031	59,502	61,380	63,345
- มุกดาหาร	19,726	22,372	21,898	22,083	23,636	26,106	25,646	27,223	25,519
- นครพนม	37,645	40,806	37,638	39,137	42,440	42,993	42,247	44,240	45,682
- ร้อยเอ็ด	62,453	69,843	64,428	66,692	70,305	73,303	76,923	78,233	80,631
- มหาสารคาม	46,313	51,463	48,213	50,465	54,263	56,854	59,120	60,517	62,755
- ขอนแก่น	186,023	185,232	186,202	189,958	196,068	204,051	213,942	214,770	208,472
- กาฬสินธุ์	49,018	51,940	50,020	50,217	53,612	55,474	59,909	59,951	58,163

หมายเหตุ: กรุงเทพ และปริมณฑล หมายถึง กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม และนนทบุรี

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 2.10 ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด ณ ราคาประจำปี จำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ. 2562 - 2563

(หน่วย : ล้านบาท)

จังหวัด/กลุ่มจังหวัด	รวม		ภาคการเกษตร		ภาคอุตสาหกรรม		ภาคการค้าและบริการ	
	2562	2563	2562	2563	2562	2563	2562	2563
ทั่วประเทศ	**16,892,410**	**15,636,891**	**1,372,657**	**1,360,047**	**5,254,753**	**4,776,134**	**10,265,000**	**9,500,710**
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	8,043,491	7,442,417	43,557	43,639	1,803,801	1,666,215	6,196,133	5,732,563
ภาคกลาง	868,749	843,468	63,418	54,420	505,890	489,274	299,441	299,773
ภาคตะวันออก	3,036,602	2,687,221	182,262	193,914	1,955,841	1,680,937	898,499	812,370
ภาคตะวันตก	590,770	563,388	121,693	120,106	181,490	167,506	287,587	275,776
ภาคเหนือ	1,299,131	1,228,307	332,164	301,041	257,665	240,541	709,302	686,726
ภาคใต้	1,458,782	1,281,196	316,978	335,312	212,519	209,918	929,284	735,966
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,594,886	1,590,894	312,585	311,615	337,547	321,743	944,754	957,536

ตารางที่ 2.10 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคและจังหวัด ณ ราคาประจำปี จำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ. 2562 – 2563 (ต่อ)

จังหวัด/กลุ่มจังหวัด	รวม		ภาคการเกษตร		ภาคอุตสาหกรรม		ภาคการค้าและบริการ	
	2562	2563	2562	2563	2562	2563	2562	2563
เขตพื้นที่ภาค 4	**808,265**	**799,440**	**156,691**	**153,590**	**168,146**	**154,671**	**483,426**	**491,178**
- อุดรธานี	111,980	108,113	19,207	17,966	21,378	19,141	71,395	71,005
- หนองคาย	41,656	42,324	8,965	9,216	8,158	8,271	24,533	24,837
- เลย	54,329	51,809	14,309	13,182	8,953	7,651	31,067	30,976
- หนองบัวลำภู	28,944	28,062	6,509	5,835	6,184	5,446	16,251	16,782
- บึงกาฬ	25,042	24,565	8,585	8,431	5,238	4,721	11,218	11,412
- สกลนคร	61,380	63,345	15,707	16,043	5,808	6,348	39,865	40,953
- มุกดาหาร	27,223	25,519	7,195	6,467	3,982	3,139	16,046	15,913
- นครพนม	44,240	45,682	13,242	13,625	4,082	3,941	26,916	28,116
- ร้อยเอ็ด	78,233	80,631	14,767	15,776	8,568	9,094	54,898	55,761
- มหาสารคาม	60,517	62,755	13,036	13,387	8,998	9,364	38,483	40,004
- ขอนแก่น	214,770	208,472	21,141	20,310	75,108	67,618	118,521	120,545
- กาฬสินธุ์	59,951	58,163	14,028	13,352	11,689	9,937	34,233	34,874

ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

2.3.6.2 เศรษฐกิจระดับครัวเรือน

ในภาพรวมของระดับประเทศในปี 2564 ครัวเรือนไทยมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 27,352.00 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปี 2562 และในทิศทางเดียวกันครัวเรือนไทยก็ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จากที่มีค่าใช้จ่ายในปี 2562 เฉลี่ยอยู่ที่ 21,329.00 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน เพิ่มเป็น 21,616.00 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ในปี 2564

เมื่อพิจารณาจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ภาค 4 จะเห็นได้ว่า ทุกจังหวัดในเขตพื้นที่ภาค 4 มีระดับรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดร้อยเอ็ดมีระดับรายได้น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่ม 12 จังหวัด โดยในปี 2564 มีระดับรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 17,713.50 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน

แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงดัชนีชี้วัดความยากจนในพื้นที่กลับพบว่า จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดนครพนม เป็น 3 จังหวัดที่มีความยากจนมากที่สุด โดยจังหวัดกาฬสินธุ์จังหวัดหนองบัวลำภูมีแนวโน้มของคนจนที่เพิ่มขึ้น รายละเอียดดังตารางที่ 2.11

ตารางที่ 2.11 เศรษฐกิจระดับครัวเรือน ในระหว่างปี 2562-2564

จังหวัด/กลุ่มจังหวัด	ระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน (บาท) [1/]			ระดับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน (บาท) [1/]			สัดส่วนคนจน (ร้อยละ) [2/]		
	2562	2564	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)	2562	2564	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)	2563	2564	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)
ทั่วประเทศ	26,018.42	27,352.00	5.13	21,329.00	21,616.00	1.35	6.83	6.32	-7.47
กรุงเทพมหานคร	37,750.96	39,047.00	3.43	31,142.00	31,382.00	0.77	0.49	0.57	16.33
ภาคกลาง	25,781.96	28,166.00	9.25	21,771.00	22,332.00	2.58	3.24	3.08	-4.94
ภาคเหนือ	20,269.57	20,995.00	3.58	16,490.00	16,441.00	-0.30	6.84	6.77	-1.02
ภาคใต้	25,647.47	26,621.00	3.80	19,641.00	20,628.00	5.03	11.65	10.94	-6.09
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20,600.34	21,587.00	4.79	16,810.00	16,869.00	0.35	11.50	10.20	-11.30

ตารางที่ 2.11 เศรษฐกิจระดับครัวเรือน ในระหว่างปี 2562-2564 (ต่อ)

จังหวัด/กลุ่มจังหวัด	ระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน (บาท) [1/]			ระดับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน (บาท) [1/]			สัดส่วนคนจน (ร้อยละ) [2/]		
	2562	2564	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)	2562	2564	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)	2563	2564	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)
เขตพื้นที่ภาค 4									
-อุดรธานี	25,766.53	22,606.52	-12.26	16,692.86	19,747.02	18.30	11.00	9.45	-14.09
-หนองคาย	20,579.85	21,574.78	4.83	18,943.82	17,903.20	-5.49	3.40	5.55	63.24
-เลย	25,422.29	26,532.42	4.37	21,015.45	21,012.91	-0.01	0.32	0.97	203.13
-หนองบัวลำภู	18,745.43	23,867.04	27.32	21,173.43	17,840.51	-15.74	9.38	18.12	93.18
-บึงกาฬ	22,787.29	24,345.36	6.84	21,421.45	19,539.55	-8.79	4.88	2.31	-52.66
-สกลนคร	18,451.97	22,507.75	21.98	16,318.73	16,757.96	2.69	8.63	6.82	-20.97
-มุกดาหาร	18,842.75	20,607.88	9.37	17,546.03	17,970.94	2.42	8.08	2.82	-65.10
-นครพนม	23,431.14	18,524.55	-20.94	16,187.32	15,604.73	-3.60	19.65	12.95	-34.10
-ร้อยเอ็ด	18,818.99	17,713.50	-5.87	15,738.71	15,606.70	-0.84	8.83	6.62	-25.03
-มหาสารคาม	22,191.96	26,542.15	19.60	19,027.99	20,000.26	5.11	3.75	2.24	-40.27
-ขอนแก่น	19,252.50	18,028.45	-6.36	17,320.99	15,054.60	-13.08	1.15	0.58	-49.57
-กาฬสินธุ์	19,088.97	19,398.37	1.62	13,544.26	14,398.96	6.31	23.14	25.20	8.90

ที่มา: [1/] การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2564

[2/] สำนักงานสภาการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

หมายเหตุ: รวบรวมโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ สืบค้นจากระบบสถิติทางการ สืบค้นจาก http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx

จากการทบทวนข้อมูลทั่วไปของเขตพื้นที่ภาค 4 ไม่ว่าจะเป็นที่ตั้ง ข้อมูลด้านประชากร เศรษฐกิจ จะทำให้เห็นได้ว่าเขตพื้นที่ภาค 4 เป็นพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและตอนกลางที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และมีรายได้และรายจ่ายของระดับครัวเรือนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ อีกทั้งยังเป็นภาคที่มีความยากจนค่อนข้างสูง แม้ว่ารัฐบาลจะมีแผนพัฒนาฯ และมีโครงการต่างๆ ในการพัฒนาจังหวัดไปจนถึงระดับชุมชนในทุกจังหวัดมาอย่างต่อเนื่อง แต่ทว่าการพัฒนาเศรษฐกิจยังไม่เติบโตได้ตามที่ตั้งเป้าหมายได้เท่าที่ควร และเมื่อพิจารณาถึงเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต เขตพื้นที่ภาค 4 เป็นภาคที่มีการร้องเรียนสูงกว่าภาคอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการทุจริตอาจเป็นเหตุที่นำมาซึ่งการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ได้ประสิทธิภาพ

2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎระเบียบ

เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่ปฏิบัติงานราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคล้วนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการและให้บริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่ การที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะมีความอยู่ดีมีสุขได้นั้น ต้องได้รับความช่วยเหลือจากข้าราชการในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีการปฏิบัติที่อยู่ในกรอบของการมีคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึกที่ตอบสนองคุณแผ่นดินที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้พระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทในโอกาสต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดผลดีอย่างเติมที่เต็มกำลังความสามารถตามหลักธรรมนองคลองธรรม โดยผู้วิจัยขอน้อมนำพระราชจริยวัตร พระราชกรณียกิจ และพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชที่ได้พระราชทานในที่ประชุมยุวพุทธิกสมาคมทั่วประเทศ ครั้งที่ 18 เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2530 ความว่า **“...การสร้างสรรค์แผ่นดินไทยให้เป็นแผ่นดินทองหรือการช่วยตัวเองในปัจจุบันนี้ เห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความสงบให้เกิดขึ้นก่อนโดยเร็ว เพราะถ้าความสงบยังไม่เกิด เราจะคิดอ่านแก้ปัญหาหรือจะรวมกำลังกันทำการงานช่วยตัวเองไม่ได้ ความสงบนั้นภายนอกได้แก่สภาวการณ์อันเรียบร้อยเป็นปกติไม่มีวุ่นวายขัดแย้ง ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบ เบียดเบียนหรือมุ่งร้ายทำลายกัน ภายในได้แก่ความคิดจิตใจที่ไม่ฟุ้งซ่านหวั่นไหวหรือเดือดร้อนกระวนกระวาย ด้วยอำนาจความมักได้เห็นแก่ตัว ความร้ายกาจ เพ่งโทษ ความหลงใหลเห่อเหิม อันเป็นต้นเหตุของอกุศลทุจริตทั้งหมด การทำความสงบนั้นต้องเริ่มที่ภายในตัวในใจก่อน...”** นอกจากนี้ การที่คนเราทุกคนมีคุณธรรมและจริยธรรมยังเป็นกลไกเพื่อการควบคุมตนเอง ซึ่งเป็นกระบวนการกำกับพฤติกรรมของปัจเจกในองค์กร ส่งเสริมให้ประพฤติชอบ (ทำดี มีประสิทธิภาพ) หรือเปรียบเสมือนบทบัญญัติของความดีและความงามของจิตใจที่ส่งผลให้บุคคลประพฤติดีประพฤติชอบ โดยตอนหนึ่งของพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้พระราชทานคุณธรรม 4 ประการ แก่ข้าราชการและประชาชนเมื่อคราวการสัมมนาผู้นำศาสนาในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปีสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ดังนี้

ประการที่ 1 การรักษาความสัจความจริงใจต่อตัวเอง รู้จักสละประโยน์ส่วนน้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมืองที่จะประพฤติปฏิบัติแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม

ประการที่ 2 การรู้จักข่มใจตนเอง ฝึกใจตนเองให้ประพฤติปฏิบัติอยู่ในความสัจความดี

ประการที่ 3 การอดทน อดกลั้น และอดออม ไม่ประพฤติล่วงความสัตย์สุจริตไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใด

ประการที่ 4 การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต และรู้จักเสียสละประโยชน์ส่วนร้อยของตนเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของบ้านเมือง

จึงกล่าวได้ว่า คุณธรรมและจริยธรรมถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อการประกอบการในวิชาชีพของบุคคลในทุกสาขาอาชีพ การทำความเข้าใจกับความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมจะทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีความตระหนักถึงคุณประโยชน์และโทษที่เป็นผลสืบเนื่องจากการมีคุณธรรมจริยธรรมและการขาดคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้น ข้าราชการจึงจำเป็นต้องมีพฤติกรรมทางจริยธรรมสูงในการทำงานไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากอำนาจหน้าที่

สำหรับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีของการปลดปล่อยคุณธรรม และทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริต รายละเอียดดังนี้

2.4.1 ทฤษฎีของการปลดปล่อยคุณธรรม (Theory of moral disengagement)

การละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับ เกิดจากพฤติกรรมของบุคคลที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรม และมีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ทั้งนี้เพื่อฉกฉวยผลประโยชน์ให้กับตนเอง โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนรวมหรือผู้อื่น โดยบุคคลเหล่านี้จะมีเหตุผลส่วนตัวหรือความจำเป็นละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับเพื่อเอาตัวรอด ซึ่ง Bandura (2002)[12] กล่าวว่า ทฤษฎีของการปลดปล่อยคุณธรรม (Theory of moral disengagement) เป็นกลไกที่ผลักและทำให้บุคคลสามารถเกี่ยวข้องกับการมีพฤติกรรมการทุจริตได้ง่าย โดยการเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลจากการมีจริยธรรมกลายเป็นบุคคลที่ไม่มีจริยธรรม ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวจะถูกฝังภายในตัวบุคคล (Moore, 2008)[13] และการปลดปล่อยคุณธรรมของบุคคลเพื่อกระทำความผิดโดยใช้หลักการอันประกอบด้วย

(1) การใช้เหตุผลเพื่อแก้ตัวของบุคคลที่ดูเหมือนจะมีคุณธรรม (Moral justification)

(2) การเปรียบเทียบที่ตนเองได้เปรียบต่อการประพฤติมิชอบ (Advantageous comparison)

(3) การจารึกหรือการใช้ข้อความที่สละสลวยซึ่งดูเหมือนมีคุณธรรม (Euphemistic labeling)

(4) การบิดเบือนข้อเท็จจริงของผลที่ตามมา (Distortion of consequences)

(5) การปัดและกระจายความรับผิดชอบให้กับผู้อื่น (Displacement and diffusion of responsibilities)

จากเหตุผลของบุคคลที่ไม่มีจริยธรรมข้างต้น สามารถนำไปอธิบายเหตุปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตได้ เช่น การหาเหตุผลส่วนตัวหรือความจำเป็นละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับเพื่อเอาตัวรอด การบิดเบือนข้อเท็จจริง การปัดและกระจายความรับผิดชอบให้กับผู้อื่น เป็นต้น

2.4.2 ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริต

Donald Cressey ได้นำเสนอกรอบแนวคิดสามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle) ที่ว่าการทุจริตมีโอกาสจะเกิดสูงหากมีเหตุการณ์หรือปัจจัยเสี่ยงการทุจริตเกิดขึ้นทั้ง 3 ประการ ได้แก่

- โอกาส (Opportunity) หมายถึง โอกาสที่ก่อให้เกิดการทุจริต นำมาซึ่งความสูญเสียทรัพยากรขององค์กร อันเป็นผลจากความอ่อนแอของระบบการควบคุมภายใน

- แรงจูงใจหรือภาวะกดดัน (Incentive/Pressure) หมายถึง เหตุจูงใจหรือแรงกดดันซึ่งส่งผลให้เกิดการทุจริต เช่น ความกดดันจากสภาวะการเงินที่ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ปัญหาหนี้สินพ้นตัวจากการเล่นพนัน เป็นต้น

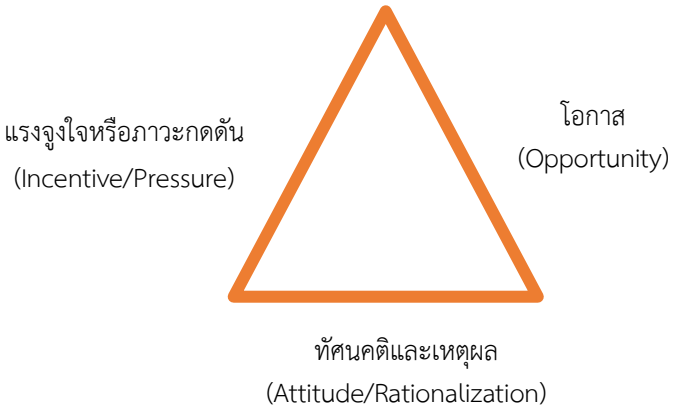
- ทัศนคติและเหตุผล (Attitude/Rationalization) หมายถึง การมีทัศนคติหรือความคิดเหตุผลที่ไม่ถูกต้อง เหมาะสม ซึ่งอาจเป็นการคิดเข้าข้างตนเพื่ออาศัยช่องว่างของระบบการควบคุมภายในเพื่อทำการทุจริต

---

[12] Bandura, Albert. (2002). Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency. Journal of Moral Education, 31 (2), pp. 101 - 119. https://historicalunderbelly.files.wordpress.com/2009/11/bandura_moraldisengagement1.pdf

[13] Moore, Celia. (2008). Moral Disengagement in Processes of Organizational Corruption. Journal of Business Ethics, 80 (1), pp. 129 - 139. http://www.celiamoore.com/uploads/9/3/2/1/9321973/moore_-_jbe_-_moral_disengagement_in_processes_of_organizational_corruption.pdf

แผนภาพที่ 2.4 สามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle)



ที่มา: จารุณี วงศ์ลิมปิยะรัตน์. กรณีศึกษาการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน.วารสารวิชาการ ปีที่ 35 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558): 87.มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จากทฤษฎีดังกล่าว สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับอธิบายปัจจัยที่เสี่ยงต่อการทุจริตด้วยเหตุผลสามประการ คือ โอกาสในการแสวงหาส่วนตนหรือการทุจริตในหน้าที่ แรงจูงใจและภาวะกดดันที่ผลักดันให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการมีทัศนคติหรือความคิดเชิงเหตุผลที่ไม่ถูกต้อง อันนำไปสู่การทุจริตได้ในที่สุด

สำหรับพฤติกรรมเบี่ยงเบนเป็นลักษณะการแสดงออกที่ฝ่าฝืนหรือกระทำการขัดต่อกฎระเบียบของสังคม โดย พรชัย ขันตี และคณะ[14] ได้สรุปประเภทของพฤติกรรมเบี่ยงเบนออกเป็น 6 ประเภทด้วยกัน ประกอบด้วย 1) พฤติกรรมการประทุษร้ายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของบุคคล 2) พฤติกรรมการเอาเปรียบเทียบหรือตักตวงแต่ผลประโยชน์ส่วนตน 3) พฤติกรรมที่ต่อต้านหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบของสังคม 4) พฤติกรรมที่ตักตวงหรือแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงบุคคลอื่น 5) พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความเสื่อมเสียทางศีลธรรมหรือจรรยาบรรณ และ 6) พฤติกรรมที่ยอมเชื่อฟังหรือทำตามผู้อื่น เช่น การช่วยเหลือหรือสนับสนุนการกระทำความผิด นอกจากนี้ A.W. Goudie and D. Stasavage (1998) (อ้างใน สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2549: 38) [15] ได้เสนอปัจจัย 4 ประการที่สามารถนำไปสู่พฤติกรรมเบี่ยงเบนได้ ดังนี้

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง โดยที่ความสามารถในการเข้าควบคุมการดำเนินกิจกรรมของข้าราชการโดยฝ่ายการเมืองเป็นโอกาสสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของข้าราชการได้ เพราะเหตุว่าหากนักการเมืองไม่สามารถควบคุมข้าราชการให้อยู่ในกรอบที่ตนเองต้องการ พวกเขาก็เสี่ยงต่อการที่จะถูกเปิดโปงการทุจริตที่ได้กระทำ ดังนั้น วิธีที่ดีที่สุดสำหรับนักการเมือง คือ การเข้าแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสำคัญ ๆ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความร่วมมือระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ ทำให้นักการเมืองสามารถสร้างกลไกต่าง ๆ ที่จะคอร์รัปชันได้ง่ายยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับข้าราชการเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริต ซึ่งสำหรับข้าราชการแล้วระบบการให้คุณให้โทษเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจให้ทำการทุจริต

---

[14] พรชัย ขันตี และคณะ. (2558). *ทฤษฎีอาชญาวิทยา: หลักการ งานวิจัย และนโยบายประยุกต์*. กรุงเทพมหานคร: ส.เจริญการพิมพ์. 3 - 4

[15] สังศิต พิริยะรังสรรค์. (2549). *ทฤษฎีการคอร์รัปชัน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

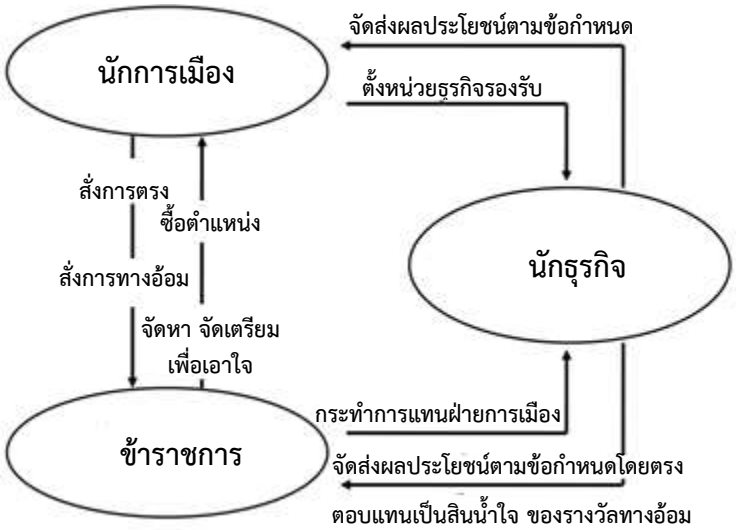
(2) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการ (Judiciary relationship) ซึ่งหากไม่แยกอำนาจทางการบริหารกับอำนาจตุลาการอย่างเด็ดขาด จะส่งผลให้มีโอกาสที่จะเกิดการทุจริตมากขึ้น

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (Civil society relationship) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสื่อมวลชนในการสอดส่องดูแลและเปิดโปงการทุจริต หากความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมที่เพิ่มมากขึ้น จะทำให้เกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้นหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นไปด้วย

(4) กลยุทธ์การพัฒนาขั้นพื้นฐานของรัฐบาล (Basic strategy of the government) โดยสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจจะมีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดการทุจริต กล่าวคือ กลยุทธ์ทางเศรษฐกิจและเครื่องมือต่าง ๆ ของระบบการเมืองการปกครองมีส่วนช่วยเหลือ และสนับสนุนให้เกิดโอกาสในการทุจริตรูปแบบต่าง ๆ ได้ เพราะฉะนั้น นโยบายหรือแนวความคิดว่าด้วยการลดอำนาจในการควบคุมและแทรกแซงตลาด รวมทั้งการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจจึงแทบไม่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการต่อต้านการทุจริตแต่อย่างใด

นอกจากนี้ วิชัย รูปขำดี (2557: 15) ได้สรุปความเชื่อมโยงระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการ ที่มีมิติความสัมพันธ์แบบ 3 ประสาน ซึ่งเป็นความพึงพอใจทั้งจากผู้ให้และผู้รับ ซึ่งแสดงรูปแบบความสัมพันธ์ได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.5 มิติความสัมพันธ์แบบ 3 ประสาน



ที่มา: โครงการวิจัย เรื่อง "การจัดทำ Benchmark ด้านคอร์รัปชันสำหรับประเทศไทย" (วิชัย รูปขำดี, 2557: 15)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ปัจจัยอันเป็นมูลเหตุให้เกิดการทุจริตตั้งแต่ศตวรรษที่ 1990s เป็นต้นมา มูลเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริต คือ การเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการได้มาซึ่งอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายและพัฒนาเชื่อมโยงไปสู่ระบบอุปถัมภ์ อันก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในรูปของระดับบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ 3 ฝ่าย คือ นักการเมือง ข้าราชการ และผู้ประกอบธุรกิจ ประกอบกับค่านิยมของสังคมไทยที่ผู้ซึ่งพร้อมไปด้วยทรัพย์สินและอำนาจมักจะได้รับการยกย่องนับถือ ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายและองค์กรต่อต้านการทุจริตยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามสิ่งเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงทำให้การทุจริตยังคงเติบโตและขยายวงกว้างขึ้น ซึ่งการทุจริตถือว่าเป็นการละเมิดและฝ่าฝืนกฎระเบียบ

2.5 แนวคิดทฤษฎีการประเมินความเสี่ยง และการบริหารจัดการความเสี่ยงต่อการทุจริต

การบริหารหรือการจัดการกับความเสี่ยงถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในองค์กรที่ต้องจัดการการทำงานให้เป็นไปตามแผน ลดปัจจัยแทรกจากภายนอก ลดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังเป็นภารกิจหนึ่งที่ทุกหน่วยงานต้องมีการทบทวนและดำเนินการในแต่ละปีเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผลผลิตของโครงการที่หน่วยงานดำเนินการได้บรรลุเป้าประสงค์ของงาน ซึ่งในปัจจุบัน การพัฒนาระบบบริหารองค์กรภาครัฐ ได้กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการ ทำงาน เพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงาน ใหมีความเป็นมาตรฐานสากล ดังนั้น การที่ทุกองค์กรบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งให้ความสำคัญกับเป้าหมาย ผลผลิต และผลลัพธ์เป็นหลัก จึงต้องปรับระบบการบริหารงานขององค์กร ให้เกิดประสิทธิผล และประสิทธิภาพในการทำงาน การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินจำเป็น มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานตามภารกิจ และมีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าสูงสุดโดยรวม

2.5.1 ความหมายของความเสี่ยง และการบริหารความเสี่ยง

ความหมายของความเสี่ยง

นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยาม “ความเสี่ยง” ที่คล้ายคลึงกัน อาทิ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2554ก: 2) ได้ให้ความหมายความเสี่ยง (Risks) หมายถึง โอกาส/เหตุการณ์ที่มีความไม่แน่นอนหรือสิ่งที่ทำให้แผนงานหรือการดำเนินการอยู่ ณ ปัจจุบันไม่บรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อองค์กรในที่สุด ทั้งในแง่ของผลกระทบที่เป็นตัวเงินได้หรือผลกระทบที่มีต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงขององค์กร

สำนักงาน ป.ป.ท. (2565) ได้ให้ความหมาย ความเสี่ยง คือ ความน่าจะเป็นที่จะเกิดเหตุการณ์บางอย่าง ซึ่งมีผลกระทบทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือเบี่ยงเบนไปจากที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจส่งผลในทางบวกก (โอกาส) หรือทางลบ (ความเสี่ยง) ก็ได้

อนุวัฒน์ ศุภชุติกูล (2543) ได้ให้ความหมาย ความเสี่ยง คือ ลักษณะของสถานการณ์ หรือการกระทำใด ๆ ที่มีผลได้มากกว่า 2 อย่าง และผลลัพธ์ที่ว่านี้ไม่สามารถบอกได้แน่นอนว่าจะเกิดอะไรขึ้นหรือไม่ และอย่างน้อยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นหนึ่งในนั้น เป็นผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์

เจนเนตร มณีนาค (2548) ได้ให้ความหมาย ความเสี่ยง คือ เหตุการณ์หรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายในสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และยังส่งผลกระทบหรือสร้างความเสียหาย หรือความล้มเหลว หรือลดโอกาสที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งในระดับประเทศ ระดับองค์กร ระดับหน่วยงาน และบุคลากรได้

สำนักงานตรวจสอบภายใน มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (2564: 31) ได้ให้ความหมาย ความเสี่ยง คือ ความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

จากความหมายข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ความเสี่ยง หมายถึง เหตุการณ์ที่มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและมีผลกระทบทางลบที่ก่อให้เกิดความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่า หรือเหตุการ์ที่ไม่พึงประสงค์ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

ความหมายของการบริหารความเสี่ยง (Risk Management)

นอกจากการให้ความหมายความเสี่ยงที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว การให้ความหมายการบริหารความเสี่ยงก็จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับคณะผู้วิจัยเพื่อให้การศึกษาเกิดความเข้าใจมากขึ้น ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายของการบริหารความเสี่ยงจากผลงานทางวิชาการ อาทิ สำนักงานตรวจสอบภายใน มหาวิทยาลัย

ราชภัฏเชียงใหม่ (2564: 31) ได้ให้ความหมายการบริหารความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน รวมถึงเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถให้หน่วยงานของรัฐ และอนุวัฒน์ ศุภชุติกูล (2543) ได้ให้ความหมายการบริหารความเสี่ยง หมายถึง การรับรู้ การกำจัดความเสี่ยง เพื่อลดโอกาสเกิดและปริมาณความเสี่ยที่จะเกิดขึ้น

สามารถสรุปได้ว่า การบริหารความเสี่ยง กระบวนการการจัดการกับโอกาสที่อาจเกิดความเสียหาย และส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ของหน่วยงานนั้น ๆ

2.5.2 ประเภทความเสี่ยง

สำหรับประเภทความเสี่ยง ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2554ก: 2) ได้จำแนกประเภทของความเสี่ยออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดแผนกลยุทธ์ แผนดำเนินงานและการนำไปปฏิบัติไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกับปัจจัยต่างๆ เช่น นโยบายของรัฐ การเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย เป็นต้น

2) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operational Risk) เป็นความเสี่ยงที่หน่วยงานหรือภาคธุรกิจจะต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากบุคลากร กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี และปัจจัยภายนอก

3) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เช่น ความผันผวนของอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

4) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย (Compliance Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับหรือมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน และความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติงานตามนโยบายหรือวิธีปฏิบัติงานที่องค์กรกำหนดขึ้น

จากคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน จัดทำโดยกระทรวงการคลัง (2555: 45-46) ได้กล่าวถึง กรอบโครงสร้างการบริหารความเสี่ยงขององค์กรเชิงบูรณาการและเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ด้านการบริหารจัดการ โดยแบ่งประเภทความเสี่ยงเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน และความเสี่ยงด้านกฎระเบียบ/ข้อบังคับ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร เช่น การทุจริต การถูกฟ้องร้องการร้องเรียน การไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

2.5.3 แนวคิดการบริหารความเสี่ยงองค์กร

การบริหารจัดการความเสี่ยง เป็นกระบวนการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน รวมถึงเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 79 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใจและการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังได้จัดทำมาตรฐานการควบคุม

ภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ และมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานภาครัฐ[16] ซึ่งประกาศใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และเริ่มบังคับใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยงจำนวน 9 ข้อ ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการบริหารจัดการความเสี่ยง เพื่อให้ความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานว่าหน่วยงานได้ดำเนินการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่าง เหมาะสม

2. ฝ่ายบริหารของหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการความเสี่ยงภายในองค์กร อย่างน้อยประกอบด้วย การมอบหมายผู้รับผิดชอบเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยง การกำหนดวัฒนธรรมของหน่วยงานของรัฐที่ส่งเสริมการบริหารจัดการความเสี่ยง รวมถึงการบริหารทรัพยากรบุคคล

3. หน่วยงานของรัฐต้องการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม รวมถึงมีการสื่อสารการบริหารจัดการความเสี่ยงของวัตถุประสงค์ด้านต่างๆ ต่อบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

4. การบริหารจัดการความเสี่ยงต้องดำเนินการในทุกระดับของหน่วยงานของรัฐ

5. การบริหารจัดการความเสี่ยง อย่างน้อยต้องประกอบด้วย การระบุความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง และการตอบสนองความเสี่ยง

6. หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างน้อยปีละครั้งและต้องมีการสื่อสารแผนบริหารจัดการความเสี่ยงกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

7. หน่วยงานของรัฐต้องมีการติดตามประเมินผลการบริหารจัดการความเสี่ยงและทบทวนแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ

8. หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานการบริหารจัดการความเสี่ยงของหน่วยงานต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

9. หน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณานำเครื่องมือการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงาน เพื่อให้การบริหารจัดการความเสี่ยงของหน่วยงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับกรอบแนวคิดสากลในการบริหารความเสี่ยงองค์กรที่นิยมกันมากที่สุดจะใช้ตามแนวคิดของ COSO: ERM (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission: Enterprise Risk Management) ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

2.5.3.1 แนวคิดการบริหารความเสี่ยงองค์กรของ COSO: ERM (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission: Enterprise Risk Management

สืบเนื่องมาจากการดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมของสถาบันวิชาชีพ 5 สถาบันในสหรัฐอเมริกา อันประกอบด้วย สมาคมผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Institute of Certified Public Accountants หรือ AICPA) สมาคมผู้ตรวจสอบภายใน (The Institute of Internal Auditor หรือ IIA) สมาคมผู้บริหารการเงิน (The Financial Executives Institute หรือ FEI) สมาคมนักบัญชีแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Accounting Association หรือ AAA) และสมาคมนักบัญชีเพื่อการบริหาร

[16] กรมบัญชีกลาง,(2562). หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ และมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2562 หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0409.4/ว 23 ลว 19 มีนาคม 2562. สืบค้นจาก http://www.internalaudit.cmru.ac.th/main/assets/files/document/20201007132150_doc.pdf เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2565.

(Institute of Management Accountants หรือ IMA ซึ่งเรียกว่า Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) ได้ร่วมกันศึกษาวิจัย และพัฒนาแนวคิดของการควบคุมภายใน โดยในปี ค.ศ. 2004 COSO ได้มีการเสนอแนวคิดเรื่อง กรอบการบริหารความเสี่ยงขององค์กร (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission: Enterprise Risk Management) หรือที่เรียกว่า COSO: ERM ซึ่งได้มีการขยายขอบเขตการควบคุมภายในให้ความกว้างขวางมากขึ้น กล่าวคือ การบริหารจัดการความเสี่ยงเป็นการดำเนินงานในทุกภารกิจในหน่วยงานที่ต้องทำการประเมินความเสี่ยงก่อนการปฏิบัติงานทุกครั้ง และมีแผนสำรอง หรือแทรกกิจกรรมการตอบโต้ความเสี่ยงไว้ก่อนเริ่มปฏิบัติงานหลักตามภาระงานปกติของการเฝ้าระวังความเสี่ยงล่วงหน้าจากทุกภารกิจงานร่วมกัน โดยเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดขอบที่มีการรับรู้และยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการตรวจสอบภายในเป็นลักษณะกำกับติดตามความเสี่ยง และการสอบทาน

ทั้งนี้ COSO: ERM ได้กำหนดกรอบการบริหารความเสี่ยงด้วยหลัก 4 วัตถุประสงค์ 8 องค์ประกอบ และหน่วยงานระดับต่าง ๆ 4 ระดับ ดังแผนภาพที่ 2.6

แผนภาพที่ 2.6 กระบวนการการบริหารความเสี่ยงองค์กร



ที่มา: สำนักงาน ป.ป.ท..(2565).คู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.

<u>วัตถุประสงค์ของการบริหารความเสี่ยง</u>

COSO: ERM Model ได้กำหนดการบริหารความเสี่ยงโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ

1) วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic: S) เป็นวัตถุประสงค์ระดับสูงที่เน้นเป้าหมายในภาพรวมขององค์กรและความสัมพันธ์ของพันธกิจ

2) วัตถุประสงค์การดำเนินงาน (Operations: O) เป็นวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่า

3) วัตถุประสงค์การรายงาน (Reporting: R) เป็นวัตถุประสงค์เพื่อความเชื่อถือได้ของการรายงาน

4) วัตถุประสงค์การปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ (Compliance: C) เป็นวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้องค์กรปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับองค์กร

<u>ประเภทความเสี่ยงตามแนวคิด COSO</u>

1) ด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดแผนกลยุทธ์ แผนดำเนินงานที่นำไปปฏิบัติไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับปัจจัยภายในและสภาพแวดล้อมจากภายนอกองค์กร อันส่งผลกระทบต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจหรือสถานะองค์กร

2) ด้านการดำเนินงาน (Operational Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานทุกขั้นตอนโดยครอบคลุมถึงปัจจัยนำเข้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ อุปกรณ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากรในการปฏิบัติงาน

3) ด้านการเงิน (Financial Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงบประมาณ งบประมาณที่ได้รับไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ

4) ความเสี่ยงด้านกฎระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Compliance Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ หรือกฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะสมหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

<u>องค์ประกอบของการบริหารความเสี่ยง</u>

1) ปัจจัยภายในองค์กร (Internal Environment) สภาพแวดล้อมขององค์กรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดกรอบบริหารความเสี่ยง เช่น วัฒนธรรมองค์กร นโยบายของผู้บริหาร แนวทางการปฏิบัติงานบุคลากร กระบวนการทำงาน ระบบสารสนเทศ ระเบียบ เป็นต้น

2) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Setting) องค์กรต้องพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารความเสี่ยง ให้มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์และความเสี่ยงที่องค์กรยอมรับได้ เพื่อวางเป้าหมายในการบริหารความเสี่ยงขององค์กรได้อย่างชัดเจน และเหมาะสม

ทั้งนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ของหน่วยงานโดยรวม ต้องคำนึงถึงกระบวนการหลักต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรด้วย 4 วัตถุประสงค์ อันประกอบด้วย

2.1) วัตถุประสงค์ด้านกลยุทธ์ ที่ต้องเชื่อมโยงและสนับสนุนภารกิจขององค์กร โดยหน่วยงานต้องกำหนดวัตถุประสงค์ด้านกลยุทธ์เพื่อแสวงหาทางเลือกหรือวิธีการในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผู้มีส่วนได้เสียต่อองค์กร (มีเป้าหมายและแผนงานที่ชัดเจน)

2.2) วัตถุประสงค์ด้านการปฏิบัติงาน ที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่า

2.3) วัตถุประสงค์ด้านการรายงาน ที่มุ่งเน้นการจัดทำรายงานทางการเงิน และรายงานที่ไม่ใช่ทางการเงิน โดยมุ่งเน้นความถูกต้อง ความสมบูรณ์ และทันเวลา เพื่อสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

2.4) วัตถุประสงค์ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ที่มุ่งเน้นความถูกต้องการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3) การบ่งชี้หรือระบุเหตุการณ์หรือระบุความเสี่ยง (Event Identification) เป็นการรวบรวมเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นกับหน่วยงาน ทั้งในส่วนของปัจจัยเสี่ยงที่เกิดจากภายในและภายนอกองค์กร เช่น นโยบายบริหารงาน บุคลากร การปฏิบัติงาน การเงิน ระบบสารสนเทศ ระเบียบ กฎหมาย ระบบบัญชี ภาษีอากร เป็นต้น

การระบุความเสี่ยงจะเริ่มต้นจากวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ขององค์กร การแบ่งประเภทความเสี่ยงตามกรอบการบริหารความเสี่ยงขององค์กร สามารถแบ่งออกเป็น 4 ความเสี่ยง ได้แก่

3.1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ เป็นความเสี่ยงอันเกิดจากการที่องค์กรไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอันเนื่องจากการขาดกลยุทธ์ที่เหมาะสม

3.2) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน เป็นความเสี่ยงอันเกิดจากการดำเนินงานภายในองค์กร ซึ่งเป็นผลมาจากบุคลากร กระบวนการทำงาน โครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการทุจริตภายในองค์กร

3.3) ความเสี่ยงด้านการเงิน เป็นความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านการเงินต่อองค์กร

3.4) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เป็นความเสี่ยงอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โดยครอบคลุมถึงกฎ ระเบียบของทั้งหน่วยงานภายในและภายนอกที่กำกับดูแลองค์กร

4) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นกระบวนการที่ดำเนินการภายหลังจากหน่วยงานทำการระบุความเสี่ยงแล้ว โดยการประเมินความเสี่ยงนี้เป็นการจำแนกและพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงที่มีอยู่ ***โดยการประเมินจากโอกาสที่จะเกิด (Likelihood) และผลกระทบ (Impact)*** โดยสามารถประเมินความเสี่ยงได้ทั้ง จากปัจจัยความเสี่ยงภายนอกและปัจจัยความเสี่ยงภายในองค์กร

สำหรับขั้นตอนการประเมินความเสี่ยง มี 4 ขั้นตอนด้วยกัน (สำนักงานตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, 2564: 31) คือ

ขั้นที่ 1 การกำหนดเกณฑ์ประเมินความเสี่ยง

ขั้นที่ 2 การประเมินโอกาสและผลกระทบของความเสี่ยง

ขั้นที่ 3 การวิเคราะห์ความเสี่ยง

ขั้นที่ 4 การจัดลำดับความเสี่ยง

5) การตอบสนองความเสี่ยง (Risk Response) เป็นการดำเนินการหลังจากที่องค์กรสามารถบ่งชี้ความเสี่ยงขององค์กร และประเมินความสำคัญของความเสี่ยงแล้ว โดยจะต้องนำความเสี่ยงไปดำเนินการตอบสนองด้วยวิธีการที่เหมาะสม เพื่อลดความสูญเสีย หรือโอกาสที่จะเกิดผลกระทบให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้

6) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) การกำหนดกิจกรรมและการปฏิบัติต่าง ๆ ที่กระทำเพื่อลดความเสี่ยง และทำให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร

7) สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) องค์กรจะต้องมีระบบสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

8) การติดตามประเมินผล (Monitoring) องค์กรจะต้องมีการติดตามผล เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินการว่ามีความเหมาะสมและสามารถจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<u>ระดับหน่วยงานในองค์กร</u>

ตามแนวคิด COSO ได้กำหนดการบริหารความเสี่ยงตามระดับหน่วยงานย่อยในองค์กร โดยแบ่งออกเป็น 4 ระดับ

1) ระดับองค์กร
2) ระดับส่วนงาน
3) ระดับหน่วยงาน
4) ระดับหน่วยงานย่อย

<u>กรอบการบริหารความเสี่ยง</u>

สำหรับกรอบการบริหารความเสี่ยง COSO ได้นำเสนอในปี ค.ศ. 2017 ในชื่อกรอบการบริหารความเสี่ยง Enterprise Risk Management-Integrating with Strategy and Performance: COSO-ERM 2017 ซึ่งได้จัดกลุ่มองค์ประกอบของกระบวนการบริหารความเสี่ยงออกเป็น 5 กระบวนการ 20 องค์ประกอบย่อย ดังนี้

1) การกำกับดูแลกิจการและวัฒนธรรมองค์กร (Governance and Culture) ซึ่งเป็นกรอบพื้นฐานในการบริหารความเสี่ยง เนื่องจากการกำกับดูแลกิจการเป็นสิ่งที่ใช้ในการกำหนดแนวทางขององค์กรเกี่ยวกับการให้ความสำคัญและความรับผิดชอบในการบริหารความเสี่ยงวัฒนธรรมองค์กรอันเกี่ยวข้องกับค่านิยม จริยธรรม พฤติกรรมที่พึงประสงค์ และความเข้าใจความเสี่ยงขององค์กร โดยสะท้อนผ่านแนวปฏิบัติ 5 องค์ประกอบ ดังนี้

องค์ประกอบย่อย 1 การจัดตั้งคณะกรรมการดูแลความเสี่ยง (Exercises Board Risk Oversight) เพื่อให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการบริหารความเสี่ยงโดยตรง อย่างเป็นอิสระ เพื่อหลีกเลี่ยงการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น

องค์ประกอบย่อย 2 การจัดตั้งโครงสร้างการดำเนินงาน (Establishes Operating Structures) ที่สอดคล้องกับกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ขององค์กร

องค์ประกอบย่อย 3 การระบุวัฒนธรรมองค์กร (Defines Desired Culture) ที่แสดงถึงพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรสามารถเกิดขึ้นทั้งจากปัจจัยภายใน (เช่น ทัศนคติ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ การสื่อสารในภายองค์กร) และปัจจัยภายนอก (เช่น การปฏิบัติงานภายใต้ข้อกำหนดกฎหมาย)

องค์ประกอบย่อย 4 แสดงความมุ่งมั่นในค่านิยมหลัก (Demonstrates Commitment to Core Values) ขององค์กร

องค์ประกอบย่อย 5 ความจูงใจ พัฒนา และรักษาบุคลากรที่มีความสามารถ (Attracts, Develops, and Retains Capable Individuals) โดยองค์กรต้องให้การสนับสนุนการสร้างทรัพยากรบุคคลควบคู่กับการดำเนินงานตามกลยุทธ์และเป้าประสงค์ขององค์กร

2) กลยุทธ์และวัตถุประสงค์องค์กร (Strategy and Objective-Setting) การบริหารความเสี่ยงสามารถบูรณาการร่วมกับยุทธศาสตร์ ผ่านการกำหนดกลยุทธ์ของหน่วยงาน และปัจจัยที่องค์กรให้ความสำคัญในการระบุการประเมิน และการตอบสนองต่อความเสี่ยง ซึ่งประกอบด้วยแนวปฏิบัติ 4 องค์ประกอบย่อย

องค์ประกอบย่อย 6 วิเคราะห์บริบทของธุรกิจ (Analyzes Business Context) โดยองค์กรควรพิจารณาถึงผลกระทบจากบริบททางธุรกิจที่อาจเกิดขึ้น และส่งผลต่อระดับความเสี่ยงในภาพรวมขององค์กร

องค์ประกอบย่อย 7 ระบุความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Defines Risk Appetite) เพื่อรักษาสร้างความตระหนัก และส่งเสริมให้ปฏิบัติงานตามค่านิยม

องค์ประกอบย่อย 8 ประเมินกลยุทธ์ทางเลือก (Evaluates Alternative Strategies) ควรมีการค้นหาวิเคราะห์กลยุทธ์ทางเลือกและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยอาจวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และศักยภาพเป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์สำหรับการประกอบธุรกิจ (SWOT Analysis)

องค์ประกอบย่อย 9 กำหนดวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ (Formulates Business Objectives) โดยควรพิจารณาถึงความเสี่ยงในระดับต่างๆ ตลอดจนความสอดคล้องและการสนับสนุนกลยุทธ์ควบคู่ไปด้วย

3) การประเมินผลการดำเนินงานในองค์กร (Performance) ในขั้นตอนนี้จะเริ่มจากการระบุและประเมินความเสี่ยงที่อาจส่งผลต่อความสามารถในการบรรลุกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ โดยจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงตามโอกาสในการเกิดและผลกระทบที่เกิดขึ้น และพิจารณษความเสี่ยงขององค์ที่ยอมรับได้ และเลือกการตอบสนองต่อความเสี่ยงด้วยวิธีต่าง ๆ รวมถึงพิจารณาปริมาณความเสี่ยงในภาพรวมขององค์กร โดยมีแนวปฏิบัติ 5 องค์ประกอบย่อย

องค์ประกอบย่อย 10 ระบุความเสี่ยง (Identifies Risk) ที่ส่งผลต่อกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ของธุรกิจ เช่น ความเสี่ยงด้านลูกค้า/ผู้มีส่วนได้เสีย ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน/งบประมาณ ความเสี่ยงด้านกฎหมาย เป็นต้น

องค์ประกอบย่อย 11 ประเมินความรุนแรงของความเสี่ยง (Assesses Severity of Risk) ด้วยการประเมินในแต่ละปัจจัยเสี่ยงที่มีโอกาสเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด และหากเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลหรือมีความรุนแรงต่อองค์กรมากน้อยเพียงใด

องค์ประกอบย่อย 12 จัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยง (Prioritizes Risks) ด้วยการคำนวณระดับความเสี่ยงจากผลคูณคะแนนระหว่างโอกาสที่จะเกิดขึ้นกับความเสียหาย และจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยง เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าความเสี่ยงใดเร่งด่วนมากน้อยกว่ากัน

องค์ประกอบย่อย 13 ดำเนินการตอบสนองต่อความเสี่ยง (Implements Risk Responses) เช่น การยอมรับความเสี่ยง การลดความเสี่ยง การโอนหรือการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ด้วยการศึกษาความเป็นไปได้ และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการเลือกทางเลือกนั้น ๆ

องค์ประกอบย่อย 14 พัฒนากรอบความเสี่ยงในภาพรวม (Develops Portfolio View)

4) การทบทวนและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน (Review and Revision)

องค์ประกอบย่อย 15 ประเมินการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (Assesses Substantial Change) ทั้งภายในและภายนอกกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ทางธุรกิจที่สำคัญ

องค์ประกอบย่อย 16 ทบทวนความเสี่ยงและผลการดำเนินงาน (Reviews Risk and Performance)

องค์ประกอบย่อย 17 มุ่งมั่นปรับปรุงการบริหารความเสี่ยงองค์กร (Pursues Improvement in Enterprise Risk Management)

5) ข้อมูลสารสนเทศ การติดต่อสื่อสาร และการจัดทำรายงาน (Information, Communication, and Reporting)

องค์ประกอบย่อย 18 ยกระดับระบบสารสนเทศ (Leverages Information and Technology)

องค์ประกอบย่อย 19 สื่อสารข้อมูลความเสี่ยง (Communicates Risk Information)

องค์ประกอบย่อย 20 รายงานผลความเสี่ยง วัฒนธรรม และผลการดำเนินงาน (Reports on Risk, Culture, and Performance)

แผนภาพที่ 2.7 กรอบการบริหารความเสี่ยง Enterprise Risk Management-Integrating with Strategy and Performance: COSO-ERM 2017



ที่มา: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.(2017). Enterprise Risk Management | Integrating with Strategy and Performance .Retrieved from https://www.coso.org/Shared%20Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf

จากกรอบแนวคิดการบริหารความเสี่ยงขององค์กร COSO: ERM (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission: Enterprise Risk Management) ที่ถือได้ว่าเป็นกรอบแนวคิดการบริหารความเสี่ยงที่เป็นสากลที่นิยมกันมากที่สุด ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยก็ได้นำแนวคิดนี้มาเป็นกรอบในการบริหารความเสี่ยงในองค์กรอย่างแพร่หลาย อาทิ สำนักงานตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ได้จัดทำคู่มือและแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ประยุกใช้แนวคิดนี้ โดยในการกรอบเพื่อระบุความเสี่ยงได้พิจารณาครอบคลุมถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นทุกด้านทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์กร เช่น ด้านกลยุทธ์ การเงิน เทคโนโลยี ผู้รับบริการ คู่แข่งขั้น เศรษฐกิจ บุคลากร กฎหมาย ภาษีอากร ระบบงาน และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และได้กำหนดขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้ (สำนักงานตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, 2564)

(1) การกำหนดเกณฑ์ประเมินความเสี่ยง โดยพิจารณาความเสี่ยงจาก 2 มิติ คือ โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) และโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood)เพื่อนำมาคำนวณหาระดับความเสี่ยงของความเสี่ยงในแต่ละเหตุการณ์ต่อไป โดยสามารถกำหนดได้ทั้งเกณฑ์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ตัวอย่างดังตาราง

ตารางที่ 2.12 ตัวอย่างการกำหนดระดับของโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และผลกระทบของความเสี่ยง

โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood)			
คะแนน	**ระยะเวลาไม่ได้ทบทวนแผน**	**โอกาสการเกิดเหตุการณ์**	**แปลผล**
5	> 5 ปี	เคยเกิดขึ้นในองค์กรมากกว่า 1 ครั้ง ภายใน 1 ปี/คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างน้อย 1 ครั้งต่อปี	สูงมาก
4	4 ปี	เคยเกิดขึ้นในองค์กรมากกว่า 1 ครั้ง หรือคาดว่าจะเกิดขึ้นเกินกว่า 1 ครั้งในช่วง 5 ปีข้างหน้า	สูง
3	3 ปี	เคยเกิดขึ้นในองค์กร 1 ครั้ง หรือคาดว่าจะเกิดขึ้นได้ในช่วง 5 ปีข้างหน้า	ปานกลาง
2	2 ปี	ไม่เคยเกิดขึ้นในองค์กรมาก่อน หรือ มีโอกาสเกิดขึ้นน้อย	น้อย
1	<=1 ปี	ไม่เคยเกิดขึ้นในองค์กรมาก่อน หรือไม่มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก แต่เป็นไปตามทฤษฎี	น้อยมาก

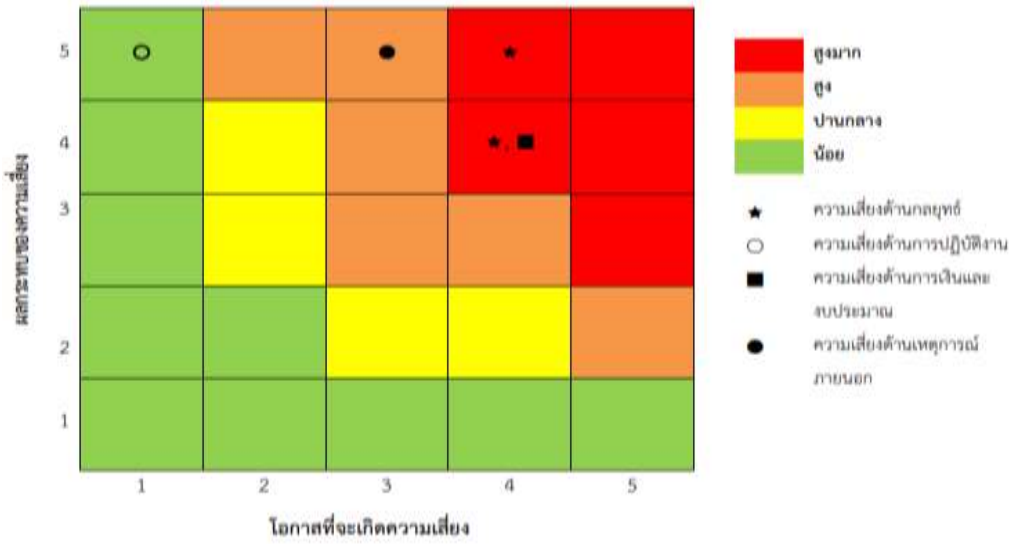
ผลกระทบของความเสี่ยง			
เชิงคุณภาพ			
คะแนน	**ด้านกระบวนการปฏิบัติงาน**		**แปลผล**
5	ไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของแผนงานโครงการ		สูงมาก
4	มีผลกระทบต่อกระบวนการอย่างรุนแรง/กระทบต่อแผนงาน		สูง
3	มีผลกระทบต่อกระบวนการปานกลาง		ปานกลาง
2	มีผลกระทบต่อกระบวนการน้อย		น้อย
1	ไม่มีการชะงักงันของกระบวนการและการดำเนินงานทางธุรกิจ		น้อยมาก
เชิงปริมาณ			
คะแนน	**ด้านการเงิน (มูลค่าความเสียหาย)**	**ด้านเวลา**	**แปลผล**
5	> 500,000 บาท	> 6 เดือน	สูงมาก
4	> 100,000-500,000 บาท	> 4-6 เดือน	สูง
3	> 10,000-100,000 บาท	> 3-4 เดือน	ปานกลาง
2	> 1,000-10,000 บาท	> 1-3 เดือน	น้อย
1	<= 1,000บาท	<= 1เดือน	น้อยมาก

ที่มา: สำนักงานตรวจสอบภายใน.(2564).คู่มือแผนการบริหารความเสี่ยง รอบปีงบประมาณ 2564.มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่.

หลังจากนั้นหน่วยงานจะนำคะแนนที่ได้มีคำนวณระดับความเสี่ยง **(ระดับโอกาสที่จะเกิดจากความเสี่ยง X ระดับความรุนแรงของผลกระทบ)** โดยผลที่ได้จะนำมากำหนดระดับความเสี่ยง ดังตาราง

ระดับคะแนน	ระดับความเสี่ยง	ความหมาย
20-25	สูงมาก	ความเสี่ยงที่ต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะต้องบริหารความเสี่ยงทันที
10-19	สูง	ความเสี่ยงที่ต้องการดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งจะต้องบริหารความเสี่ยงทันที
4-9	ปานกลาง	ความเสี่ยงที่ต้องเฝ้าระวังซึ่งจะต้องบริหารความเสี่ยงโดยให้ความสนใจเฝ้าระวัง
1-3	ต่ำ	ความเสี่ยงที่ใช้วิธีควบคุมปกติไม่ต้องมีการจัดการเพิ่มเติม

แผนภูมิที่ 2.8 ตัวอย่างระดับความเสี่ยง

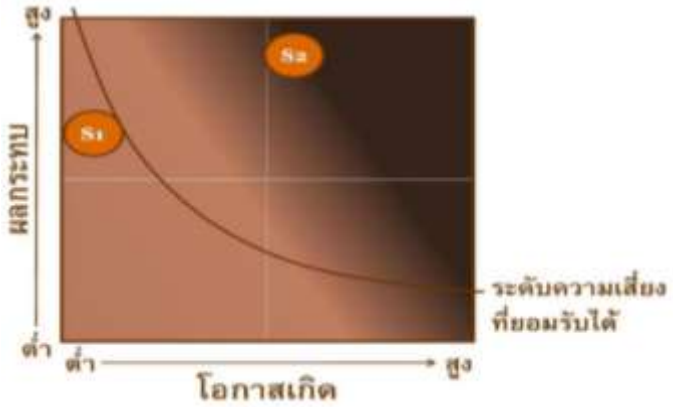


ที่มา: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่.(2564).แผนบริหารความเสี่ยงมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ปี 2564

(2) การจัดลำดับความเสี่ยง

ภายหลังที่ได้ทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดลำดับความเสี่ยง เพื่อให้หน่วยงานสามารถจัดดับความรุนแรงของความเสี่ยงและกำหนดมาตรการควบคุมความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสมตามความรุนแรงมาก-น้อย ด้วยการพิจารณาจากโอกาสที่จะเกิดคามเสี่ยงและผลกระทบของความเสี่ยง

แผนภาพที่ 2.9 การจัดความเสี่ยง



ที่มา: กระทรวงการคลัง.(2555).คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน.

จากการทบทวนแนวคิดการบริหารความเสี่ยงขององค์กร จะเห็นได้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการประยุกต์กรอบแนวคิดการบริหารความเสี่ยงของ COSO: ERM (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission: Enterprise Risk Management) ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ที่จะได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงการทุจริตไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายในและภายนอกองค์กร เช่น ด้านกลยุทธ์ การเงิน เทคโนโลยี ผู้รับบริการ กฎหมาย ภาษีอากร ระบบงาน และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2.6 แนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการทุจริต (Fraud Risk-Assessment) ของหน่วยงานภาครัฐ

ในปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ ได้มีการบริหารความเสี่ยงในการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ขององค์กรเป็นกระบวนการบริหารความเสี่ยงที่บุคคลในองค์กรต้องมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ ร่วมคาดการณ์ถึงเหตุการณ์ที่อาจมีความเสี่ยงเกิดขึ้น เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการจัดการกับความเสี่ยงนั้น ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมหรือยอมได้ ดังนั้น ในการป้องกันการทุจริตถือได้ว่าการวิเคราะห์ความเสี่ยงเป็นเครื่องมือหนึ่งในการเฝ้าระวังและหาแนวทางแก้ไข จัดการกับความเสี่ยงต่อการทุจริตได้ ศาสตราจารย โรเบิรต์ คลิตการด์ (Robert Klitgaard) นักเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Claremont Graduate University (CGU) ประเทศสหรัฐอเมริกาเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในรูปแบบของสมการไว้ว่าการทุจริตคอร์รัปชัน จะเกิดขึ้นเมื่อมีการผูกขาด (Monopoly) หรือรวบอำนาจไว้ที่แหล่งเดียว ประกอบกับว่าผลการตัดสินใจใด ๆ ขึ้นกับการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของผู้มีอำนาจนั้น ๆ เป็นสำคัญ ดังนั้นหากมีมูลค่ารวมของการผูกขาด และการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากกว่าความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) โอกาสของการทุจริตไม่โปร่งใสก็มีมาก ดังนี้

Corruption (C) = Monopoly (M) + Discretion (D) – Accountability (A)

การทุจริต = อำนาจผูกขาด + ดุลยพินิจ - ความรับผิดชอบ

ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2544)[17] ที่พบว่า ตัวแปรที่อิทธิพลต่อการคอร์รัปชันของไทยเกิดจาก 4 เหตุปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) การผูกขาดอำนาจ (2) การใช้ดุลยพินิจ (การใช้ดุลยพินิจมาก และการทำงานเป็นคณะน้อย) (3) การตรวจสอบได้ โดยการมีระบบตรวจสอบและการมมีกระบวนการตรวจสอบ (4) ความโปร่งใส ให้มิติการให้โทษ โครงสร้างโปร่งใส การให้ค่าตอบแทนโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ปัจจัยด้านการผูกขาดอำนาจ กับการใช้ดุลยพินิจเป็นตัวแปรเชิงบวกที่ที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน (เมื่อมีอัตราการผู้ขาดสูง มีการใช้ดุลยนิจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการสูง จะทำให้อัตราการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วนยงานสูงตามไปด้วย) ส่วนตัวแปรการตรวจสอบกับตัวแปรความโปร่งใสเป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับต่อการทุจริตในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ หากมีอัตราการตรวจสอบได้สูง และมีอัตราการทำงานที่โปร่งใสสูง ย่อมทำให้เกิดอัตราการทุจริตคอร์รัปชันน้อยลง ซึ่งสามารถนำมาเขียนสมการการทุจริตคอร์รัปชันได้ ดังนี้

สูตรสมการคอร์รัปชัน C= M + D – A – T

โดย C คือ การคอร์รัปชัน (Corruption)

M คือ การผูกขาดอำนาจ (Monopoly of authorith)

D คือ การใช้ดุลยพินิจมาก (Discretion)

A คือ การตรวจสอบได้ (Accountability)

T คือ ความโปร่งใส (Transparency)

[17] พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, (2544), ดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้,กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช.

นอกจากนี้ การวิเคราะหาความเสี่ยงในการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต ถือว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะทำให้ทราบถึงรูปแบบ ลักษณะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และข้อควรระวัง และเฝ้าระวัง รวมถึงการหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังล่าวในเชิงป้องกัน โดยกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เป็นระบบในการบริหารปัจจัยและควบคุมกระบวนการดำเนินงานจะทำให้สามาถลดมูลเหตุของโอกาสที่อาจทำให้เกิดความเสียหายจากการปฏิบัติงานที่นำมาสู่การทุจริต การนำเครื่องมือประเมินความเสี่ยงทุจริตจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ในฐานะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนหน่วยงานภาครัฐให้บริหารงานภายใต้กรอบธรรมาภิบาล เพื่อลดปัญหาการทุจริต และได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการต่อต้านการทุจริต และต่อต้านการรับสินทุกรูปแบบ ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้หยิบยกประเด็นการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ที่ก่อให้เกิดการรับสินบนมาพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในทุกส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยในปี 2561 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำคู่มือประเมินความเสี่ยงการทุจริตเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีแนวทางการบริหารความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตของทุกภาระงาน โดยเฉพาะการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต โดยใช้กรอบการประเมินความเสี่ยงการทุจริตที่ประยุกต์ตามแนวคิดตามมาตรฐาน COSO ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อข้างต้นเป็นกรอบในการประเมินความเสี่ยงการด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การค้นหาและแก้ไขปัญหาที่เคยรับรู้ว่าเกิด และทำอย่างไรที่จะไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีก

ขั้นตอนที่ 2 การเฝ้าระวัง สอดส่อง ติดตามพฤติกรรมเสี่ยง

ขั้นตอนที่ 3 การป้องกัน หลีกเลี่ยง พฤติกรรมที่นำไปสู่การสุ่มเสี่ยงต่อการกระทำผิดในส่วนที่พฤติกรรมที่เคยรับรู้ว่าเคยเกิดมาก่อน และคาดหมายว่าจะมีโอกาสสูงที่จะเกิดซ้ำอีก

ขั้นตอนที่ 4 พยากรณ์ ประมาณการสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นและป้องกัน/ป้องปรามล่วงหน้าในเรื่องประเด็นที่ไม่คุ้นเคย ในส่วนที่เป็นปัจจัยความเสี่ยงที่มาจากการพยากรณ์

ซึ่งการจัดทำคู่มือประเมินความเสี่ยงการทุจริต หน่วยงานภาครัฐได้นำเป็นแนวทางการบริหารความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตของทุกภาระงาน อาทิเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ได้สรุปผลการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการเป็นแนวร่วมปฏิบัติของภาครัฐขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตของทางราชการ จำนวน 46 หน่วยงาน โดยแบ่งกลุ่มประเภทรูปแบบ พฤติกรรม เหตุการณ์การทุจริตที่เคยเกิดขึ้นและที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นแต่มีโอกาสหรือมีการคาดการณ์ว่ามีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการทุจริตจากการวิเคราะห์ 4 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ ความเสี่ยงที่เกิดจากการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน การใช้ดุจพินิจพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต การรับคำร้อง/สอบสวน และการจัดเก็บ/รักษาเงิน โดยหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่จะมีรูปแบบ/พฤติกรรมเสี่ยงต่อการทุจริตในประเภทการตรวจสอบเอกสารหลักฐานถึงจำนวน 37 หน่วยงาน จากหน่วยงานที่ทำการประเมิน 46 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 80.4 รองลงมาเป็นประเภทการใช้ดุลพินิจพิจารณา อนุมัติ อนุญาต จำนวน 24 หน่วยงาน เสี่ยงในประเภทการรับคำร้อง/สอบสวน จำนวน 15 หน่วยงาน และการจัดเก็บ/รักษาเงิน จำนวน 8 หน่วยงาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 รับทราบมติคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ในการประชุม คตช. ครั้งที่ 1/2560 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2560 ที่เสนอให้รัฐบาลประกาศให้ “ปี 2560 เป็นปีแห่งการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุมัติอนุญาต

ของทางราชการต่อต้านการรับสินบนทุกรูปแบบ” ตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ (สานักงาน ป.ป.ท.) เสนอ รายละเอียดดังตาราง

ตารางที่ 2.13 สรุปรูปแบบ/พฤติกรรมเสี่ยงต่อการทุจริต เหตุการณ์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้น แผนบริหารความเสี่ยง และจำนวนหน่วยงานที่มีความเสี่ยงในแต่ละรูปแบบ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

รูปแบบ/พฤติกรรมความเสี่ยงการทุจริต	เหตุการณ์ความเสี่ยง	แผนบริหารความเสี่ยง มาตรการ/แนวทาง/กิจกรรม	จำนวนหน่วยงานที่มีความเสี่ยง
1. การตรวจสอบเอกสารหลักฐาน	- ยื่นเอกสารเท็จ/ปกปิดหรือไม่แจ้งข้อความจริง - เรียกรับเงินเพื่อแลกกับการบริการที่รวดเร็ว - แจ้งราคาทุนทรัพย์ เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอากร - เอกสารไม่ครบ ไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับ - ปลอมลายมือชื่อแทนผู้มีอำนาจ - จงใจละเลยสาระสำคัญในเอกสารประกอบ คำขอเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการ - ตรวจสอบเอกสารล่าช้า ถ่วงเวลา หรือกลั่นแกล้งผู้รับบริการ เพื่อเรียกรับผลประโยชน์ - ใช้ความสนิทสนม ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการตรวจสอบเอกสาร	-ประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ เอกสารที่ใช้ในการยื่นคำร้องให้ผู้รับบริการทราบ - ขยายช่องทางการให้บริการที่มากขึ้น/สามารถขอรับบริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ - ติดประกาศค่าธรรมเนียมในสถานที่ให้บริการ เพื่อให้ผู้รับบริการทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่จะดำเนินการ - จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบเอกสาร หลักฐาน ให้มีรายละเอียดครบถ้วนถูกต้องทุกกระบวนงาน - เน้นย้ำแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการให้บริการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทราบอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งสร้างวัฒนธรรมองค์กร ป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติงาน - เชื่อมต่ออุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐาน หรือเพื่อยืนยังตัวตน	37
2.การใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติอนุญาต	- หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณากำหนดไม่ชัดเจน เปิดโอกาสให้ผู้ตรวจสอบใช้ดุลพินิจ - ผลการตรวจสอบ/ประเมิน/การเสนอรายงานไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง มีการช่วยเหลือโดยมีการเรียกรับผลประโยชน์ - เจ้าหน้าที่แนะนำผู้รับบริการเพื่อหลีกเลี่ยงกฎระเบียบตามช่องว่างของกฎหมาย - - ประมาณการค่าใช้จ่ายสูงเกินความเป็นจริง	- ออกแบบกระบวนงานโดยให้เจ้าของเรื่องออกตรวจสอบ/ประเมิน พร้อมหัวหน้ากลุ่มงานหรือจัดตั้งเป็นคณะทำงานร่วม - การรจัดทำรายงาน ต้องลงนามร่วมกันของฝ่ายผู้ยื่นคำขอ และเจ้าหน้าที่ผู้ออกตรวจพร้อมภาพถ่ายการออกตรวจ - นำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาช่วยในการพิจารณาในการอนุมัติ อนุญาต โดยส่วนราชการสามารถตรวจสอบย้อนกลับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถอ้างเหตุที่ไม่ดำเนินการและเป็นการป้องกันการเรียกรับผลประโยชน์	24

ตารางที่ 2.13 สรุปรูปแบบ/พฤติกรรมเสี่ยงต่อการทุจริต เหตุการณ์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้น แผนบริหารความเสี่ยง และจำนวนหน่วยงานที่มีความเสี่ยงในแต่ละรูปแบบ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ต่อ)

รูปแบบ/พฤติกรรมความเสี่ยงการทุจริต	เหตุการณ์ความเสี่ยง	แผนบริหารความเสี่ยง มาตรการ/แนวทาง/กิจกรรม	จำนวนหน่วยงานที่มีความเสี่ยง
		- กำหนดแบบฟอร์มการตรวจสอบและคู่มือหลักเกณฑ์ใช้เป็นแนวทางมาตรฐานเดียวกัน เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ - ผู้บังคับบัญชาทุกลำดับชั้นต้องกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่อย่างละเอียดรอบคอบก่อนนำเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาลงนามอนุมัติ อนุญาต - จัดทำคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาต และจัดฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาติ - เพิ่มทางเลือกโดยให้บุคคลที่สาม (Third Party) เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ ประเมิน และจัดทำรายงานผล	
3. การรับคำร้อง/สอบสวน	- เจ้าหน้าที่รับคำร้องและส่งมอบใบอนุญาตตามคำร้องเป็นคนเดียวกัน เสี่ยงที่จะมีการเรียกรับผลประโยชน์ รวมถึงการระบุตัวเจ้าหน้าที่อย่างเฉพาะเจาะจง - การยื่นคำร้อง ไม่มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน - เจ้าหน้าที่เก็บคำร้อง ไม่ดำเนินการเพื่อถ่วงเวลาที่จะเรียกรับผลประโยชน์ - มีการดำเนินการตามคำร้องนอกระบบ	- แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับคำร้องและตรวจเอกสารอย่างน้อย 2 คน ร่วมกันตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลอำนาจและลดโอกาสที่เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งจะทำการทุจริต - ประชาสัมพันธ์เจตจำนงสุจริตการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง และออกประกาศแจ้งเตือนผู้รับบริการ พร้อมกำหนดโทษทางวินัยกับผู้กระทำผิดเป็นลำดับ - กำหนดกรอบระยะเวลาในการยื่นคำขออนุญาต โดยกำหนดกระบวนการ Work Flow ระบุ ระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนให้มีความชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีความ เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ - ประชาสัมพันธ์ช่องทางการร้องเรียนด้านการทุจริตให้ผู้รับบริการรับทราบ เพื่อเป็นช่องทาง ในการแจ้งเบาะแสการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ - กำหนดมาตรการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตระหนักถึงบทลงโทษทางวินัยและอาญาในกรณีกระทำการทุจริตพร้อมสร้างจิตสำนึกในการรักษ์องค์กร	15

ตารางที่ 2.13 สรุปรูปแบบ/พฤติกรรมเสี่ยงต่อการทุจริต เหตุการณ์ความเสี่ยงที่เกิดขึ้น แผนบริหารความเสี่ยง และจำนวนหน่วยงานที่มีความเสี่ยงในแต่ละรูปแบบ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ต่อ)

รูปแบบ/พฤติกรรมความเสี่ยงการทุจริต	เหตุการณ์ความเสี่ยง	แผนบริหารความเสี่ยง มาตรการ/แนวทาง/กิจกรรม	จำนวนหน่วยงานที่มีความเสี่ยง
4. การจัดเก็บ/รักษาเงิน	- ความผิดพลาดในการคิดค่าธรรมเนียม - ความผิดพลาดจากการตรวจนับเงินของเจ้าหน้าที่ทำให้ไม่สามารถปิดบัญชีประจำวันและนำส่งเงินภายในเวลาที่กำหนด - จ่ายเงินค่าธรรมเนียมนอกสถานที่ โดยจ่ายผ่านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อาจไม่ออกใบเสร็จและไม่นำเงินส่งคลัง - มีการยกเลิกใบเสร็จรับเงินในระบบทำให้รายงานการรับเงินน้อยกว่าที่รับไว้จริง	- กำชับให้เจ้าหน้าที่ออกใบเสร็จทุกกรณี และตรวจสอบยอดเงินเมื่อสิ้นวัน ว่าตรงกับยอดใบเสร็จหรือไม่ พร้อมจัดทำรายงานผู้บังคับบัญชา - จัดทำแนวปฏิบัติและซักซ้อมความเข้าใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียม - จัดทำระบบ/เพิ่มช่องทางการรับเงินและการนำเงินส่งคลังผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ - ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด รวมถึงจัดคณะทำงาน ออกตรวจแนะนำการปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีสาขา/หน่วยงานในกำกับที่ตั้งอยู่ ส่วนภูมิภาค	8

หมายเหตุ: 1 หน่วยงาน อาจมีหลายกลุ่มประเภทรูปแบบ/พฤติกรรมความเสี่ยงการทุจริต

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.(2561).สรุปผลการประเมินความเสี่ยงการทุจริต กระบวนงานอนุมัติ อนุญาตของทางราชการ. สืบค้นจาก https://www.pacc.go.th/acoc_2018/uploads/2018/08/Risk%20plan61.pdf เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2565.

ต่อมา นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่ง ที่ 358/2562 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2562 เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ) ขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย จึงได้เล็งเห็นว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วน จึงมีนโยบายขับเคลื่อนฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม สำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของศูนย์อานวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) จึงได้วางระบบการประเมินความเสี่ยงการทุจริตและมาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริตสำหรับหน่วยงานภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน การออกแบบและการปฏิบัติงานตามมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมจะช่วยลดความเสี่ยงด้านการทุจริต ตลอดจนการสร้างจิตสานึกและค่านิยมในการต่อต้านการทุจริตให้แก่บุคลากรขององค์กร ถือเป็นการป้องกันการเกิดการทุจริตในองค์กร ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงการทุจริตเป็นไปตามกรอบการควบคุมภายในองค์กร (Control Environment) ตามมาตรฐาน COSO 2013 (Committee of Sponsoring Organizations 2013) ซึ่งมาตรฐาน COSO เป็นมาตรฐาน และเป็นที่ยอมรับทั่วไป

■ **ขั้นตอนที่ ๑** การระบุความเสี่ยงโดยอธิบายรายละเอียด รูปแบบ พฤติการณ์ความเสี่ยงเฉพาะขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงการทุจริต และต้องคำนึงถึงความเสี่ยงในภาพรวมของการดำเนินงานเรื่องที่จะทาการประเมินด้วย เนื่องจากในกระบวนงานการปฏิบัติงานตามขั้นตอนอาจไม่พบความเสี่ยง หรือโอกาสเสี่ยงต่ำ แต่อาจพบว่ามีความเสี่ยงในการปฏิบัติงานที่อาจไม่ได้อยู่ในขั้นตอนก็เป็นได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าหน่วยงานจะมีมาตรการป้องกันหรือแก้ไขความเสี่ยงการทุจริตนั้นอยู่แล้ว ซึ่งเป็นทั้ง Known Factor หรือ Unknown Factor กล่าวคือ

Factor	ความเสี่ยงทั้ง ปัญหา/พฤติกรรมที่เคยรับรู้ว่าเคยเกิดมาก่อน คาดหมายได้ว่า มีโอกาสสูงที่จะเกิดซ้ำ หรือมีประวัติ มีตำนานอยู่แล้ว
Unknown Factor	ปัจจัยความเสี่ยงที่มาจากการพยากรณ์ ประมาณการล่วงหน้าในอนาคตปัญหา/พฤติกรรม ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น (คิดล่วงหน้า ตีตนไปก่อนไข้เสมอ)

- **ขั้นตอนที่ ๒** การระบุสถานะความเสี่ยงการทุจริตของแต่ละโอกาส/ความเสี่ยงการทุจริต 4 ระดับ คือความเสี่ยงระดับต่ำ ความเสี่ยงระดับปานกลาง ความเสี่ยงระดับสูง และความเสี่ยงระดับสูงมาก
- **ขั้นตอนที่ ๓** การประเมินค่าความเสี่ยงรวม ซึ่งการคำนวณหรือการให้คะแนนความเสี่ยงการทุจริต ที่เป็นการพิจารณาจาก 2 ปัจจัย ดังนี้

ตารางที่ 2.14 สรุปการประเมินค่าความเสี่ยงรวม ในระหว่างปี 2563-2565

ปีที่จัดทำคู่มือ	ปัจจัย	รายละเอียดองค์ประกอบ
2563[18]	**ค่าความเสี่ยงรวม =ระดับความจำเป็นของการเฝ้าระวัง x ระดับความรุนแรงของผลกระทบ คะแนนเต็ม 9 คะแนน หากได้น้อยกว่า 3 เป็นความเสี่ยงต่ำ ถ้าหากได้ 5-6 คะแนน มีความเสี่ยงปานกลาง และหากได้คะแนนอยู่ระหว่าง 7-9 คะแนน ถือว่ามีความเสี่ยงสูง**	
	ระดับความจำเป็นของการเฝ้าระวัง	กิจกรรมหรือขั้นตอนหลักที่สำคัญของการระบวนการทำงานนั้น ๆ ว่ามีความจำเป็นต้องเฝ้าระวังระดับใด มีค่าอยู่ระหว่าง 1-3 คะแนน
	ระดับความรุนแรงของผลกระทบ	เป็นการระบุระดับความรุนแรงของผลกระทบทางการเงิน และไม่ใช่ตัวเงิน (ผู้ใช้บริการ กลุ่มเป้าหมาย กระบวนการภายใน และองค์ความรู้)มีค่าอยู่ระหว่าง 1-3 คะแนน
2565[19]	**ค่าความเสี่ยงรวม =โอกาสที่จะเกิด (Likelihood) x ผลกระทบ (Impact) (คะแนนเต็ม 25 คะแนน)**	
	โอกาสที่จะเกิด (Likelihood)	พิจารณาจากความเป็นไปได้ที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยงในช่วงเวลาหนึ่ง ในรูปของความถี่หรือความน่าจะเป็นที่จะเกิดเหตุการณ์นั้น
	ผลกระทบ (Impact)	พิจารณาจากการระดับความรุนแรงของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากความเสี่ยงนั้น แบ่งเป็นผลกระทบที่เป็นตัวเงิน และไม่ใช่ตัวเงิน

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ก็ได้เล็งเห็นถึงความรุนแรงและความสำคัญของปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งเป็นปัญหาที่มีการทุจริตขนาดใหญ่ที่เกิดจากการกระทำของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม จังหวัดสู่ท้องถิ่น ผ่านระบบการทุจริตที่มีการจัดการอย่างซับซ้อนและแยบยลโดยการอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการออกนโยบายหรือออกกฎหมายเพื่อทำให้กระบวนการทุจริตเป็นไปโดยชอบ ผลกระทบแต่ละครั้งล้วนสร้างความเสียหายร้ายแรงให้กับประเทศและประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ยุทธศาสตร์ที่ 3 สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้ทำการศึกษาและกำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริต โดยรูปแบบและแนวทาง

[18] สำนักงาน ป.ป.ท. (2563).คู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริตสำหรับภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน.

[19] สำนักงาน ป.ป.ท..(2565).คู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.

การประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตใช้วิธีการตามคู่มือการใช้เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายและคู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริตที่สำนักงาน ป.ป.ท. ได้ดำเนินการศึกษามาประกอบการประเมินตามเกณฑ์ชี้วัด โดยกลุ่มเป้าหมายผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมิน ได้แก่ พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งขณะนี้ยังไม่พบผลการประเมิน

ต่อมา สำนักงาน ป.ป.ช. ก็มีการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตที่เป็นตัวชี้วัดย่อยในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ซึ่งได้มีการริเริ่มดำเนินการพัฒนาเครื่องมือการประเมินระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตและเป็นกลไกในการสร้างความตระหนักให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและมีคุณธรรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา และได้มีการขยายพัฒนาเครื่องมือการประเมินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทุกปี เพื่อให้ได้ผลที่สะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) เป็นการประเมินเชิงบวกที่ครอบคลุมการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐในทุกมิติ ตั้งแต่การบริหารงานของผู้บริหารและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ตลอดจนประเมินระบบงาน โดยเฉพาะกระบวนการเปิดเผยข้อมูล กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใส รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานและการให้บริการที่มีมาตรฐานและมีความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนมีคุณลักษณะที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล กรอบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561[20] ได้แบ่งกรอบการประเมินแบ่งออกเป็น 5 ดัชนี ประกอบด้วย ดัชนีความโปร่งใส ดัชนีความพร้อมรับผิด ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงานรัฐ ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้ทำการประเมิน 10 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย การปฏิบัติหน้าที่ การใช้งบประมาณ การใช้อำนาจ การใช้ทรัพย์สินของราชการ การแก้ไขปัญหาการทุจริต คุณภาพการดำเนินงาน ประสิทธิภาพการสื่อสาร การปรับปรุงการทำงาน การเปิดเผยข้อมูล การป้องกันการทุจริต

โดยในการเก็บข้อมูลมีเครื่องมือ 3 ชุดด้วยกัน ประกอบด้วย

1) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) เป็นแบบวัดที่ให้ผู้ตอบเลือกตัวเลือกคำตอบตามการรับรู้ของตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน โดยเป็นการประเมินระดับการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในที่มีต่อหน่วยงานตนเอง ใน 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดการปฏิบัติหน้าที่ ตัวชี้วัดการใช้งบประมาณ ตัวชี้วัดการใช้อำนาจ ตัวชี้วัดการใช้ทรัพย์สินของราชการ และตัวชี้วัดการแก้ไขปัญหาการทุจริต

2) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) เป็นแบบวัดที่ให้ผู้ตอบเลือกตัวเลือกคำตอบตามการรับรู้ของตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก โดยเป็นการประเมินระดับการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่มีต่อหน่วยงานที่ประเมิน ใน 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดคุณภาพการดำเนินงาน ตัวชี้วัดประสิทธิภาพการสื่อสาร และตัวชี้วัดการปรับปรุงระบบการทำงาน

[20] สำนักงาน ป.ป.ช. (2561).คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA).

3) แบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) เป็นแบบวัดที่ให้ผู้ตอบเลือกตอบมีหรือไม่มีการเปิดเผยข้อมูล พร้อมทั้งระบุ URL เพื่อเชื่อมโยงไปสู่แหล่งที่อยู่ของการเปิดเผยข้อมูล และระบุคำอธิบายเพิ่มเติมประกอบคำตอบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงาน โดยเป็นการประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลในเว็บไซต์หลักของหน่วยงานได้ ใน 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดการเปิดเผยข้อมูล (ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐาน การบริหารงาน การบริหารเงินงบประมาณ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการส่งเสริมความโปร่งใส) และตัวชี้วัดการป้องกันการ ทุจริต (ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และมาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต)

รายละเอียดดังตารางที่ 2.15

ตารางที่ 2.15 สรุปดัชนี/ตัวชี้วัดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2565

ปีงบประมาณ 2557-2561		ปีงบประมาณ 2562-2565	
ดัชนีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส	**แหล่งข้อมูลในการประเมิน**	**ดัชนีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส**	**แหล่งข้อมูลในการประเมิน**
ดัชนีที่ 1 ความโปร่งใส		**ตัวชี้วัดที่ 1** การปฏิบัติหน้าที่	IIT
- การดำเนินงานขององค์กร	EIT+EBI	**ตัวชี้วัดที่ 2** การใช้งบประมาณ	IIT
- ระบบการร้องเรียนขององค์กร	EIT+EBIT	**ตัวชี้วัดที่ 3** การใช้อำนาจ	IIT
- การให้เปิดเผย และเข้าถึงข้อมูล	EIT+EBIT	**ตัวชี้วัดที่ 4** การใช้ทรัพย์สินของราชการ	IIT
- การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย	EIT+EBIT	**ตัวชี้วัดที่ 5** การแก้ไขปัญหาการทุจริต	IIT
- การจัดซื้อจัดจ้าง	EBIT	**ตัวชี้วัดที่ 6** คุณภาพการดำเนินงาน	EIT
ดัชนีที่ 2 ความพร้อมรับผิด		**ตัวชี้วัดที่ 7** ประสิทธิภาพของการสื่อสาร	EIT
- ความพร้อมการปฏิบัติตามภาระหน้าที่	EIT+EBIT	**ตัวชี้วัดที่ 8** การปรับปรุงระบบการทำงาน	EIT
- ความสุภาพ ความกระตือรือร้น เต็มใจ	EIT+EBIT	**ตัวชี้วัดที่ 9** การเปิดเผยข้อมูล	OIT
- ความรับผิดชอบตามการปฏิบัติหน้าที่	EIT+EBIT	ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.1 ข้อมูลพื้นฐาน	OIT
- ความพร้อมรับผิด	IIT+EBIT	ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.2 การบริหารงาน	OIT
- เจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร	IIT+EIT+EBIT	ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.3 การบริหารเงินงบประมาณ	OIT
- การดำเนินงานตามภารกิจ	EIT+EBIT		
- การปฏิบัติงานตามหน้าที่	EIT+EBIT	ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.4 การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล	OIT
- การจัดการเรื่องร้องเรียน	IIT+EIT+EBIT		
- เจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร	IIT+EIT+EBIT	ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.5 การส่งเสริมความโปร่งใส และการจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ	OIT
- การดำเนินงานตามภารกิจ	EIT+EBIT		
- การปฏิบัติงานตามหน้าที่	EIT+EBIT		
- การจัดการเรื่องร้องเรียน	IIT+EIT+EBIT		
		ตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต	
		ตัวชี้วัดย่อยที่ 10.1 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต	OIT
		ตัวชี้วัดย่อยที่ 10.2 มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต	OIT

ตารางที่ 2.15 สรุปดัชนี/ตัวชี้วัดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2565 (ต่อ)

ปีงบประมาณ 2557-2561		ปีงบประมาณ 2562-2565	
ดัชนีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส	**แหล่งข้อมูลในการประเมิน**	**ดัชนีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส**	**แหล่งข้อมูลในการประเมิน**
ดัชนีที่ 3 ความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน			
- การรับรู้ข้อมูลทุจริต	EIT		
- ประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการทุจริต	EIT		
- การถูกชี้มูลความผิด	EBIT		
- การทุจริตต่อหน้าที่	IIT+EIT		
- ความปลอดจากการทุจริตเชิงนโยบาย	IIT+EIT		
การรับสินบน	IIT+EIT+EBIT		
ดัชนีที่ 4 วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร			
- วัฒนธรรมองค์กร	IIT		
- การต่อต้านการทุจริตขององค์กร	IIT+EBIT		
- การสร้างวัฒนธรรมสุจริตในหน่วยงาน	IIT		
- การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	IIT+EBIT		
- การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงาน	IIT+EBIT		
- แผนป้องกันและปราบปรามการทุจริต	IIT+EBIT		
การตรวจสอบถ่วงดุลภายใน	IIT+EBIT		
ดัชนีที่ 5 คุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน			
- การบริหารงานบุคคล	IIT		
- การบริหารงบประมาณ	IIT		
- ความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน	IIT		
- มาตรฐานและคุณธรรมในการปฏิบัติงาน	EIT+EBIT		
คุณธรรมในการบริหารงาน	IIT		

ที่มา: ข้อมูลจากระบบ ITAS ของสำนักงาน ป.ป.ช. ฐานข้อมูลผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ระบบออนไลน์ https://itas.nacc.go.th/report/rpt0101

หมายเหตุ: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

จากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ในส่วนของแบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) ตัวชี้วัดการป้องกันการทุจริต ที่วัดจาก 2 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ ตัวชี้วัดย่อยที่ 1 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ด้วยการวัดจากประเด็นการตรวจเจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร การประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต (ข้อคำถาม Q36-Q37) การเสริสร้างวัฒนธรรมองค์กร (ข้อคำถาม Q38) และแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต (ข้อคำถาม Q39-Q41) และตัวชี้วัดย่อยที่ 2 มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต (ข้อคำถาม Q42-Q43) ซึ่งหนึ่งตัวชี้ย่อยนี้เป็นการประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน ผลการประเมิน พบว่า

- การประเมินความเสี่ยงการทุจริต: มากกว่าร้อยละ 90 ของหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริต ยกเว้น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล
- การดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงต่อการทุจริต: หน่วยงานภาครัฐที่ได้มีการดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยต่อการทุจริต มากกว่าร้อยละ 85 ประกอบด้วย องค์กรอัยการ กองทุน องค์กรศาล รัฐวิสาหกิจ

องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา องค์กรอิสระ กรมหรือเทียบเท่า สถาบันอุดมศึกษา จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลนคร ในขณะที่ เทศบาลเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล มีการดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงต่อการทุจริต ไม่เกินร้อยละ 75.00

ตารางที่ 2.16 ระดับคะแนนการประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริตในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ประเภทหน่วยงาน	การประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริต	การดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงต่อการทุจริต
องค์กรอัยการ	100.00	100.00
กองทุน	100.00	100.00
องค์กรศาล	100.00	100.00
รัฐวิสาหกิจ	100.00	100.00
องค์การมหาชน	100.00	100.00
หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ	100.00	100.00
จังหวัด	94.74	89.47
หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา	100.00	100.00
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	90.79	88.16
กรมหรือเทียบเท่า	97.95	97.93
เทศบาลนคร	86.67	86.67
องค์กรอิสระ	100.00	100.00
สถาบันอุดมศึกษา	100.00	96.34
เทศบาลเมือง	82.47	74.61
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	100.00	50.00
องค์การบริหารส่วนตำบล	65.50	57.17
เทศบาลตำบล	64.43	55.03

ที่มา: สำนักงาน ป.ป.ช. .https://itas.nacc.go.th/report/rpt0101

ทั้งนี้ จากคู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ยังได้มีการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนการประเมินความเสี่ยงการทุจริตในอนาคต โดยเห็นว่าควรมีการนำเรื่องจำนวนคดี จำนวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เคยเกิดขึ้นแล้ว และเรื่องที่ยังไม่เกิด/หรือมีแต่ยังตรวจไม่พบหรืออาจสมยอมกัน มาประกอบการประเมินความเสี่ยงการทุจริต เนื่องจากการเฝ้าระวังหรือการกำหนดนโยบายการป้องกันการทุจริตให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้น ต้องมีความเข้าใจจุดที่เกิดเหตุ และจุดเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการทุจริต ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสามารถนำมาสร้างมาตรการควบคุมเพื่อลดความเสี่ยงการทุจริต การปรับปรุงกลไกการทำงาน เพื่อยับยั้งการทุจริต และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐต่อไป

แผนภาพที่ 2.10 แนวทางการขับเคลื่อนการประเมินความเสี่ยงการทุจริตในอนาคต



ที่มา: สำนักงาน ป.ป.ท..(2565).คู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565.

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การประเมินความเสี่ยงการทุจริตของหน่วายงานภาครัฐได้ประยุกต์การประเมินความเสี่ยงจากทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle) ตามหลักการและทฤษฎี Triangle Fraud ของ Dr.Ronald R.Cressey (1940) ที่ได้กล่าวถึงสาเหตุจูงใจของพฤติกรรมผู้กระทำผิดหหรือสิ่งที่จะก่อให้เกิดการทุจริต ได้ยกตัวอย่างการกำหนดเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงการทุจริตอันประกอบด้วยแรงกดดันหรือแรงจูงใจ (Pressure) โอกาสที่อาจเกิดช่องโหว่ของระบบต่างๆ (Opportunity) และการหาเหตุผลสนับสนุนการกระทำ (Retionlization) ส่วนกรอบแนวทางการประเมินความเสี่ยงได้ประยุกต์จากกรอบแนวคิดการบริหารความเสี่ยงของ COSO: ERM (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission: Enterprise Risk Management) ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต และบางส่วนยังขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงต่อการทุจริต และในการศึกษาครั้งนี้จะทำการนำข้อมูลจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในแบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) ตัวชี้วัดการป้องกันการทุจริต ตัวชี้วัดย่อยที่ 1 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ที่วัดจากประเด็นการประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต (ข้อคำถาม Q36-Q37) มาประกอบการประเมินความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ร่วมกับตัวชี้วัดอื่น ๆ เช่น จำนวนเรื่องร้องเรียน งบประมาณที่เสียหายหรืองบประมาณโครงการ เป็นต้น ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะเป็นไปตามแนวทางการขับเคลื่อนการประเมินความเสี่ยงการทุจริต

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.7.1 รูปแบบการทุจริต

ปัญหาการทุจริตของไทยเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลให้ความสำคัญและยังคงปรากฏในรายงานการวิจัยหลายๆ ฉบับ อาทิเช่น รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในระบบราชการไทย: การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, 2557)[21] ที่พบว่า หัวหน้าครัวเรือนร้อยละ 4.8 มีประสบการณ์ถูกเรียกรับเงินไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งสอดคล้องกับ นวลน้อย ตรีรัตน์ (2547)[22] ที่ได้สรุปรูปแบบการทุจริตออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ (1) การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจาการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดฎหมายต่าง ๆ (2) การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปของสิ่งของและบริการหรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ และการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น และ (3) การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ ทั้งนี้ โกวิทย์ พวงงาม (2559) ได้สรุปกระบวนการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายลักษณะด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในกระบวนการเงินและบัญชี อันได้แก่ การจัดเก็บรายได้ การออกใบเสร็จรับเงิน การจัดทำบัญชีหรือรายงานสถานะทางการเงินไม่เป็นปัจจุบัน ไม่ถูกต้อง การเบิกจ่ายโดยไม่มีหลักฐานในการเบิกจ่าย การสั่งจ่ายหรือใช้เช็คโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และยังรวมไปถึงการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ ผู้บริหาร การเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง การจัดทำโครงการที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝง การนำรถหลวงไปใช้ส่วนตัว และการปิดบังข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้มุ่งศึกษารูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รวบรวมสถิติการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำการทุจริต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2550 (อ้างถึง โกวิทย์ พวงงาม)[23] มีจำนวนเรื่องกล่าวหาว่ากระทำการทุจริต รวมทั้งสิ้น 5,508 เรื่อง และมีจำนวนผู้ถูกกล่าหา 9,467 ราย และในระหว่างปี 2550-2559 (สำนักงาน ป.ป.ช.: 2561)[24] มีจำนวนคดีการทุจริตรวมทั้งสิ้น 292 คดี และจากสถิติคำกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการเองและส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ[25] ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 6,773 เรื่อง และ พ.ศ. 2563 จำนวน 6,060 เรื่อง เมื่อพิจารณาจากหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา พบว่า หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุด คือ จำนวน 2,212 เรื่อง (ร้อยละ 33.66) และจำนวน 2,303 เรื่อง (ร้อยละ 38.00) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ตามลำดับ

---

[21] ผาสุก พงษ์ไพจิตร; ยงยุทธ ไชยพงศ์; ธานี ชัยวัฒน์,(2557).รายงานฉบับสมบูรณ์ คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน.สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

[22] นวลน้อย ตรีรัตน์ (2547). *การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

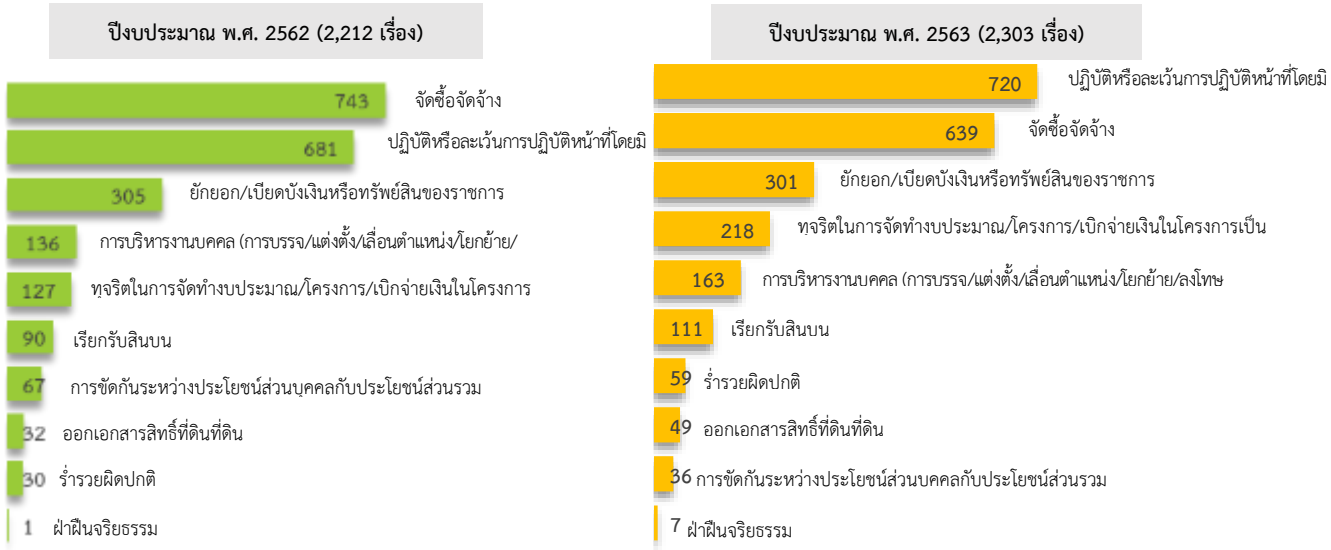
[23] อ้างถึง โกวิทย์ พวงงาม.(2549). บทความ เรื่อง การทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน.คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

[24] ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ.(2561). โครงการวิจัยเรื่อง รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงาน ป.ป.ช.

[25] รายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

จากสถิติคำกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการเองและส่งให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ[26] ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 6,773 เรื่อง และพ.ศ. 2563 จำนวน 6,060 เรื่อง เมื่อพิจารณาจากหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา พบว่า หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุด คือ จำนวน 2,212 เรื่อง (ร้อยละ 33.66) และจำนวน 2,303 เรื่อง (ร้อยละ 38.00) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เมื่อพิจารณาตามประเภทคำกล่าวหา พบว่า คำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ส่วนใหญ่เป็นคำกล่าวหาในประเภทจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 743 เรื่อง (ร้อยละ 33.59) รองลงมาเป็นประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ละเลย เพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ กระทำการเกินอำนาจหน้าที่โดยทุจริต และอนุมัติ/ไม่อนุมัติใบอนุญาตโดยมิชอบ เป็นต้น จำนวน 681 เรื่อง (ร้อยละ 30.79) และประเภทยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ จำนวน 305 เรื่อง (ร้อยละ 13.79) ตามลำดับ และคำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ส่วนใหญ่เป็นคำกล่าวหาในประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ละเลย เพิกเฉย ต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ กระทำการเกินอำนาจหน้าที่โดยทุจริต และอนุมัติ/ไม่อนุมัติใบอนุญาตโดยมิชอบ เป็นต้น จำนวน 720 เรื่อง (ร้อยละ 31.26) รองลงมาเป็นประเภทจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 639 เรื่อง (ร้อยละ 27.74) และประเภทยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ จำนวน 301 เรื่อง (ร้อยละ 13.07) ตามลำดับ

แผนภาพที่ 2.11 จำนวนคำกล่าวหาของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภทคำกล่าวหา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2563



ที่มา: รายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2563

สำหรับรูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศิรินันท์ วัฒนธรรมศิริ: 2561)[27] ได้แบ่งการทุจริตออกเป็น 5 รูปแบบด้วยกัน โดยรูปแบบการทุจริตที่พบมากที่สุด คือ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 159 คดี รองลงมาเป็น การทุจริตในงานการเงินและบัญชี (79 คดี) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (37 คดี) การทุจริตในการบังคับใช้กฎหมาย (9 คดี) และการทุจริตในการบริการ (8 คดี) ตามลำดับ โดยในแต่รูปแบบการทุจริตมีลักษณะดังนี้

[26] รายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.สำนักงาน ป.ป.ช.

[27] ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ,(2561). รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงาน ป.ป.ช.

1) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง มีลักษณะการทุจริตตั้งแต่ขั้นการหาผู้รับจ้าง/ผู้ขาย การเบิกจ่ายเงิน การตรวจงาน การอนุมัติให้มีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง การทำสัญญา การบริหารสัญญา การกำหนดราคากลางที่แพงกว่าความเป็นจริง และลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่สามารถจัดกลุ่มได้ (เช่น การทุจริตในการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย ทุจริตในการจ้างเหมาดำเนินโครงการต่าง ๆ ในลักษณะแบ่งซื้อแบ่งจ้าง)

2) การทุจริตในงานการเงินและบัญชี โดยมีการเบียดบังรายได้หรือทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นของตนหรือผู้อื่น เช่น ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม เงินสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนโครงการต่าง ๆ น้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น การทุจริตในการเบิกจ่ายเงิน การปลอมลายมือชื่อ การอนุมติเงินกู้ตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนโดยมิชอบ

3) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล โดยการเรียกเงินของผู้ที่มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเรียกรับเงินส่วนแบ่งเงินโบนัสจากพนักงานลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าตอบแทนการอนุมัติเบิกจ่าย โดยผู้บริหารท้องถิ่น การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น การไม่แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงาน การไม่ต่อสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นต้น

4) การทุจริตในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีการละเว้นไม่ดำเนินการตามข้อบังคับงบประมาณ/ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การละเว้นไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด

5) การทุจริตในการบริการ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตต่าง ๆ การทุจริตในงานทะเบียนราษฎร เช่น การสวมตัวทำบัตรประชาชนให้แก่บุคคลอื่น และแจ้งย้ายบุคคลเข้าและแจ้งย้ายออกบุคคลที่เพิ่มชื่อเข้ามาในเขตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการทุจริตข้างต้นสอดคล้องกับสำนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้สรุปรูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 4 รูปแบบ 19 วิธีการทุจริต[28] ดังนี้

1) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น มี 4 วิธี ได้แก่ การจัดเก็บภาษีแล้วไม่ส่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บแล้วนำส่งบางส่วน การเรียกรับประโยชน์โดยการประเมินภาษีให้น้อยลง และการคำนวณภาษีผิดไปจากความเป็นจริง

2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง มี 4 วิธี ได้แก่ การทุจริตในการกำหนดราคากลางให้สูงกว่าความเป็นจริง การทุจริตในการฮั้วประมูลหรือกีดกันผู้เข้าเสนอราคา การทุจริตในขั้นตอนการควบคุมงานไม่ถูกต้องตามสัญญาเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง และการทุจริตในการตรวจสอบการจ้างหรือการตรวจรับงาน

3) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินการนำฝาก การเก็บรักษาเงิน มี 5 วิธี ได้แก่ รับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จให้ถูกต้อง ใช้ใบเสร็จปลอมในการรับเงิน ลงจำนวนไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง รับเงินมาแล้วไม่นำฝากในวันที่รับเงิน ไม่ตรวจนับเงินให้ถูกต้อง เบิกจ่ายเงินโดยไม่ตรวจเอกสารให้ถูกต้อง และปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายไปเบิกเงิน

4) การทุจริตโดยใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ มี 4 วิธี ได้แก่ ทุจริตในเรื่องการขอนุญาติก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคาร การเรียกรับเงิน หรือผลประโยชน์จากผู้ขออนุญาต ไม่ลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้อง และเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ขอรับอนุญาตใช้ทรัพย์สินของทางราชการไปแสวงหาประโยชน์

นอกจากนี้ ยังมีผลการวิจัยที่ทำการศึกษาเฉพะรูปแบบการทุจริตในเทศบาลนครที่พบว่ามีรูปแบบการทุจริตที่สอดคล้องกับที่ได้กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ มีการทุจริต 5 รูปแบบด้วยกัน ประกอบด้วย

[28] สำนักงาน ป.ป.ท.. 4 รูปแบบ 19 วิธี การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.สืบค้นจาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/610807_06/ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2565.

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการออกใบอนุญาต การทุจริตในการบริหารงานบุคคล การทุจริตด้านการเงินการบัญชี การทุจริตเชิงนโยบาย (เกรียงไกร ปัญญาพงศธร,2561)[29] ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีการทุจริตในเรื่องการตรวจรับสิ่งของที่ไม่ครบถ้วนตามสัญญามากที่สุด (โกวิทย์ พวงงาม,2550[30]; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ,2555[31]) ซึ่งสาเหตุหลักของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างมาจากการช่องว่างของกฎหมาย การเปิดให้ใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์ในการเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน การกำหนดราคากลางที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (มีการกำหนดราคากลางที่สูงเกินจริงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนต่างของการกำหนดราคากาลาง) การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบการสมยอมในการเสนอราคาหรือฮั้วประมูล/การแบ่งสัดส่วนของรายได้ที่ผู้ประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างให้กับกรรมการตรวจรับงาน/ผู้บริหารท้องถิ่นแบ่งผลประโยชน์ให้กับนักการเมืองในระดับชาติหรือส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแล

รูปแบบที่ 2 การทุจริตในการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สาเหตุในการการทุจริตการออกใบอนุญาตเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ผู้ขอใบอนุญาตและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและอนุมัติคำขออนุญาตมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน

รูปแบบที่ 3 การทุจริตในการบริหารงานบุคคล โดยมีการใช้กฎหมายให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากเกินไปและ เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตามความต้องการของพนักงานหรือข้าราชการท้องถิ่นที่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ,2555; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น,2559[32])

รูปแบบที่ 4 การทุจริตด้านการเงินการบัญชี ที่เกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ

รูปแบบที่ 5 การทุจริตเชิงนโยบาย ที่เกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์จากการใช้อำนาจบริหารในการออกระเบียบหรือข้อบังคับ หรือการกำหนดนโยบาย เสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มนักธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้อง

---

[29] เกรียงไกร ปัญญาพงศธร,(2561).บทความเรื่อง การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาลนคร. วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า .5(1).

[30] โกวิทย์ พวงงาม,(2550).แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น,กรุงเทพฯ.

[31] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ,(2555), การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน ป.ป.ช.,กรุงเทพฯ.

[32] กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น,(2559),การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักท้วง และพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ศูนย์ผลิตเอกสาร กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ.

ตารางที่ 2.17 สรุปรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	นวลน้อย ตรีรัตน์ (2547)	สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ(2555)	โกวิทย์ พวงงาม (2559)	สำนักงาน ป.ป.ท. (2560)	คิรินทร์ วัฒนศิริธรรม (2561)	เกรียงไกร ปัญญาพงศธร(2561)
การทุจริตเชิงนโยบาย			√			√
การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	√	√	√	√	√	√
การทุจริตในงานการเงินและบัญชี			√		√	√
การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น			√	√		
การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงิน			√	√		
การทุจริตในการบริการหรือการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	√	√			√	√
การทุจริตในการบริหารงานบุคคล		√	√		√	√
การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ/ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ/การละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	√			√		
การทุจริตในการบังคับกฎหมาย (การจัดทำงบประมาณโครงการ/ละเว้นไม่ดำเนินการตามข้อบังคับงบประมาณ ข้อบัญญัติงบประมาณ)					√	
การเรียกรับสินบน เช่น การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการบรรจุ แต่งตั้งในงานบริหารบุคคล / การเรียกรับสินบนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น			√			
การยักยอกทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว			√			

จากการศึกษาลักษณะรูปแบบการทุจริตที่ผ่านมา ประกอบกับคำกล่าวหาที่ร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เห็นได้ว่า รูปแบบการทุจริตบางประเภทสามารถจัดอยู่ในหมวดเดียวกันได้ อาทิ การการทุจริตในงานการเงินและบัญชี โดยปกติแล้วจะรวมทั้งในเรื่องการเบิกจ่ายเงินการนำฝาก การเก็บรักษาเงิน และการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงิน นอกจากนี้ การเรียกรับสินบนยังสามารถกระทำได้ในแต่ละภารกิจของงาน เช่น การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการบรรจุ แต่งตั้งในภารกิจงานด้านบริหารบุคคล /การเรียกรับสินบนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การสอดคล้องกับภารกิจงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดความชัดเจน ครอบคลุมลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้น ประกอบกับ มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดให้ “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้ ค่าใช้จ่าย

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” ซึ่งจากคำกล่าวหาร้องเรียนมีเรื่องที่พนักงานท้องถิ่นมีพฤติการณ์ที่ส่อต่อการกระทำการทุจริต ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

จากข้อมูลข้างต้น คณะผู้วิจัยได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการทุจริตที่ตามลักษณะของภารกิจงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 7 รูปแบบด้วยกัน ประกอบด้วย (1) การทุจริตในการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ/โครงการ (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (4) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงิน (5) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (6) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (7) การทุจริตในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

2.7.2 สาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระทำการทุจริต

การบริหารงานของประเทศด้วยการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเป้าประสงค์หลักเพื่อให้บริการต่าง ๆ ของรัฐสามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่มากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติประชาชนยังไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการเท่าที่ควร ด้วยเหตุผลที่การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งและยังมีแนวโน้มการทุจริตที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย ซึ่งจากการทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษาสาเหตุและปัจจัยที่เอื้อต่อการกระทำการทุจริต อาทิ การศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของวิทยา โยธารินทร์ (2534) อุดม พิริยสิงห์ (2538) ถวิลวดี บุรีกุลและสติธร ธนานิธิโชติ (2546) ได้ผลที่คล้ายคลึงกันว่าผู้ลงคะแนนเสียงที่มีฐานะเศรษฐกิจต่ำ มักจะตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงโดยไม่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง และไม่รู้จักนโยบายทางการเมือง การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ไม่มากพอในขณะที่ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า มักใช้เวลาในการพิจารณาและตัดสินใจเลือกตั้งผู้แทนของตนบนพื้นฐานความนิยมในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือมีการรับรู้นโยบาย ข้อมูลข่าวสารที่มากกว่าผู้ลงคะแนนเสียงที่มีฐานะเศรษฐกิจต่ำ ทั้งนี้ ศุทธกานต์ มีจั่น (2555) ยังพบว่า มากกว่าร้อยละ 50 ของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามมีการซื้อเสียง โดยระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามไม่ได้เป็นปัจจัยต่อพฤติกรรมการเลือกตั้ง ส่วนด้านช่วงงอายุที่แตกต่างกันจะมีผลต่อการตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียง กล่าวคือ ประชาชนที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปี และ 36 ปีขึ้นไป มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจเลือกตั้งผู้สมัครด้วยตนเองมากกว่าผู้ที่มีช่วงอายุระหว่าง 26-35 ปี นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาสาเหตุของการกระทำการทุจริต ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตาราง

ตารางที่ 2.18 สรุปสาเหตุของการทุจริต

สาเหตุการทุจริต	อุดม รัฐอมฤต (2544)[33]	โกวิทย์ พวงงาม (2549)[34]	มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ (2554)[35]	กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ (2557)[36]	ดิฐภัทร บวรชัย (2560)[37]	ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม (2561)[38]	สรรพสิทธิ์ ชมภูนุช (2564)[39]	กิตติ สัตรัตน์(2564)[40]
ปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล								
ขาดคุณธรรม จริยธรรม	√	√	√	√	√	√	√	√
ความโลภ				√	√			
ปัญหาทางการเงิน/รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย			√	√	√	√	√	
ปัจจัยภายนอก								
ด้านสังคม								
ค่านิยม (วัตถุนิยม สังคมนิยม บริโภคนิยม)/การยกย่องคนรวย ผู้มีอำนาจ			√	√	√		√	
แรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยง								√
ด้านวัฒนธรรม								
ความเคยชินของเจ้าหน้าที่ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา”								
การถูกบังคับให้รับตามบรรทัดฐานของคนรุ่นเก่า (ตามน้ำ)								
วัฒนธรรมมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (ขาดการมีส่วนร่วม)			√				√	
วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์/การเอื้อประโยชน์กับพวกพ้อง		√		√	√	√	√	√
การเมือง								

[33] อุดม รัฐอมฤต. (2544).การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

[34] โกวิทย์ พวงงาม.(2549). บทความเรื่อง การทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน. วารสารสถาบันพระปกเกล้า.Vol. 5 No. 3 (2007): King Prajadhipok's Institute Journal (September 2007 – December 2007).

[35] มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์และคณะ .(2554).การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรสาธารณะนอกระบบราชการ. เสนอต่อคณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

[36] กิตตศักดิ์ รัฐประเสริฐ และคณะ.(2557).บทความงานวิจัย เรื่อง การทุจริตในวงราชการไทย: การสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านแนวทางการแก้ไขปัญหาจากผู้นำและบุคคลสำคัญของประเทศไทย. วารสาร มฉก. วิชาการ ปีที่ 18 ฉบับที่ 35 กรกฎาคม-ธันวาคม 2557.

[37] ดิฐภัทร บวรชัย. (2560),รูปแบบการป้องกันการทุจริรและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรณีศึกษาระดับสถานีตำรวจ, ทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.),หน้า 95

[38] ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม, สยาม ธีระบุตร, ศักรินทร์ นิลรัตน์.(2561). รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงาน ป.ป.ช.

[39] สรรพสิทธิ์ ชมภูนุช และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์.(2561). บทความเรื่อง การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เงื่อนไขและการป้องกัน. วารสารวิชาการ: Journal of Roi Kaensarn Academi ปีที่ 6 ฉบับที่ 10 ประจำเดือนตุลาคม 2564.

[40] กิตติ สัตรัตน์ และคณะ.(2564).บทความวิจัย เรื่อง รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันและปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การภาครัฐ.วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 มกราคม 2564.

ตารางที่ 2.18 สรุปสาเหตุของการทุจริต (ต่อ)

สาเหตุการทุจริต	อุดม รัฐอมฤต (2544)[33]	โกวิทย์ พวงงาม (2549)[34]	มาตลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ (2554)[35]	กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ (2557)[36]	ดิฐภัทร บารชัย (2560)[37]	ศิรินท์ วัฒนศิริธรรม (2561)[38]	สรรพสิทธิ์ ชมภูชิช (2564)[39]	กิตติ สัตรัตน์(2564)[40]
การแทรกแซงทางการเมือง			√		√	√	√	
ความร่วมมือของฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและภาคเอกชน			√			√	√	
การถอนทุนจากการซื้อเสียงทางการเมือง								
อำนาจ บารมีและอิทธิพลท้องถิ่น	√	√	√		√	√	√	√
ระบบการบริหารงาน								
การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ระบบการทำงานมีช่องว่างให้เกิดการทุจริต								
เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ และการตรวจรับงานโครงการ	√	√	√	√	√	√	√	√
กลไกการตรวจสอบ								
ระบบการตรวจสอบภายในอ่อนแอ/ขาดกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ	√		√			√	√	√
การขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่างๆ		√	√				√	√
ขาดการประชาสัมพันธ์		√					√	
การบังคับใช้กฎหมาย								
การอาศัยช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย	√	√	√		√	√	√	√
การดำเนินงานในรูปแบบของการผูกขาด เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดบริษัทเอกชนเพียงรายเดียว เป็นต้น					√		√	
การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการดำเนินงาน					√			
เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป	√	√	√			√	√	√

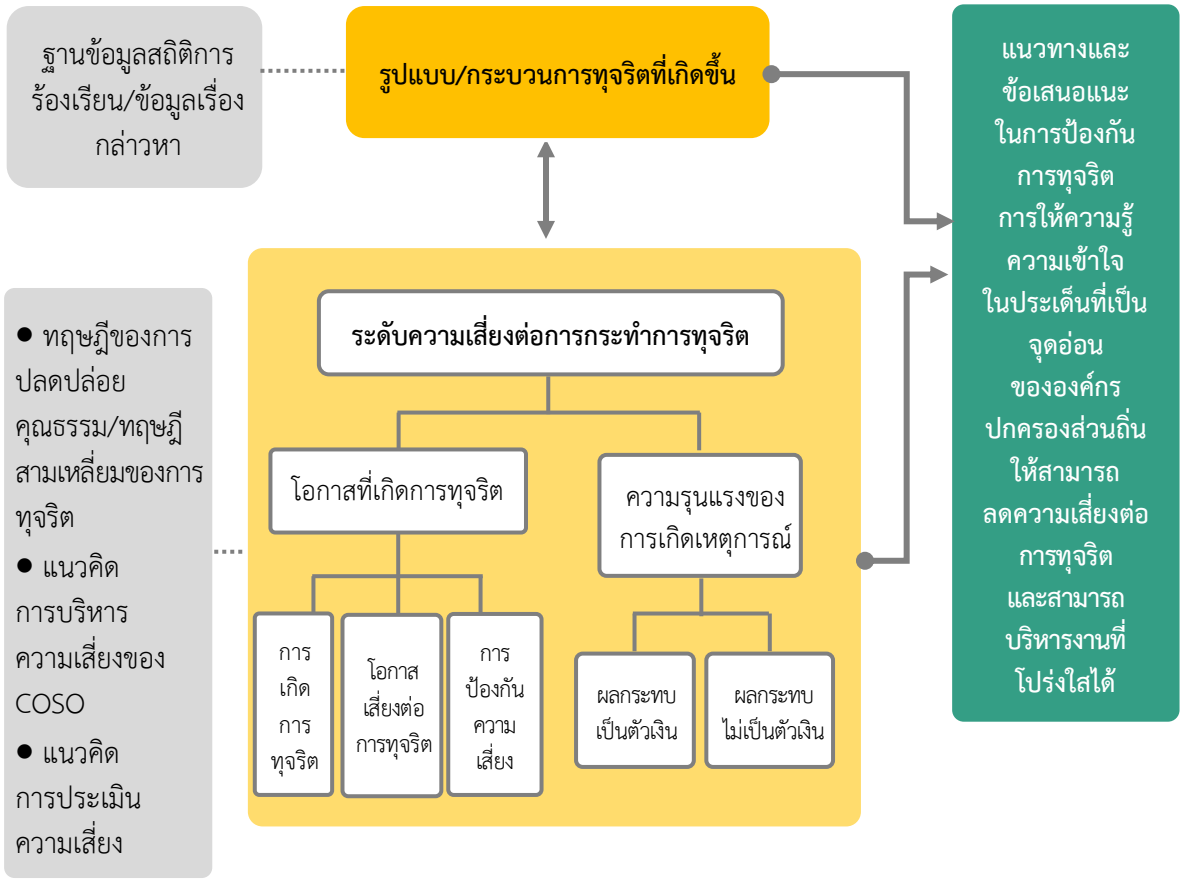
ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า สาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระทำการทุจริตมาจาก 2 สาเหตุหลัก ได้แก่ ตัวเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณธรรม จริยธรรม มีความโลภ และยังมีปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น การปัญหาทางการเงินและรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย และอีกสาเหตุหนึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่เอื้อต่อการให้กระทำการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ระบบการบริหารงาน กลไกการตรวจสอบ และการบังคับใช้กฎหมาย

2.8 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีของการปลดปล่อยคุณธรรม ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริต แนวคิดการบริหารความเสี่ยงตามแนวคิดของ Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission (COSO) คู่มือการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ท. ผลการประเมินความเสี่ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) : ตัวชี้วัดการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต (ระดับคะแนนการประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต และข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วยลักษณะรูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะความเสี่ยงต่อการทุจริต มูลเหตุของการทุจริตทั้งที่เกิดจากตัวบุคคลและเกิดจากเหตุปัจจัยภายนอก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมองค์กร การบริหารงานของผู้บังคับบัญชา การบังคับใช้กฎหมาย/กฎระเบียบ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมาเป็นตัวแปรร่วมในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเสี่ยงกับการทุจริตที่เกิดขึ้นจริง รายละเอียดดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.12 กรอบแนวคิดการวิจัย



จากกรอบแนวคิดการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยสรุปประเด็นการศึกษา ตัวแปรที่ศึกษา แหล่งข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

ตารางที่ 2.19 ประเด็นการศึกษา ตัวแปรที่ศึกษา แหล่งข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการศึกษา	ตัวแปรที่ศึกษา	แหล่งข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล
1.เพื่อวิเคราะห์รูปแบบ และกระบวนการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4	ข้อมูลสถิติการร้องเรียน/ข้อมูลสถิติเรื่องกล่าวหา	- จำนวนเรื่องร้องเรียนและจำนวนเรื่องกล่าวหา - รูปแบบการทุจริต	<u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u> ● ข้อมูลดิบ (Raw Data) จากระบบตรวจรับคำกล่าวหา Preliminary Examination System on Corruption Accusation : PESCA) ● ข้อมูลดิบ (Raw Data) จากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 <u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u> ● การสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	● วิเคราะห์แนวโน้มการร้องเรียน ด้วยการใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ จำนวน ร้อยละ ● วิเคราะห์รูปแบบ และกระบวนการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค ด้วยการใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ จำนวน ร้อยละ ● การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)
2.เพื่อวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4	ระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4	1.ระดับคะแนนการประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต โดยพิจารณาจากโอกาสที่จะเกิดการทุจริต และความรุนแรงของเกิดเหตุการณ์ 2. ระดับโอกาสที่เกิดการทุจริต	ระดับความเสี่ยง = ระดับโอกาสที่เกิดการทุจริต x ระดับความรุนแรงของเกิดเหตุการณ์ <u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u> ● ใช้ข้อมูลสถิติคำกล่าวหาเป็นการแสดงความถี่ของการเกิดการทุจริต จากฐานข้อมูลระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. และนำมาคำนวณหา สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท. ทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4 <u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u> ● ใช้ข้อมูลจากแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นจากแบบสอบถามเกี่ยวกับระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต และระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน	● วิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริต ด้วยการใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ● สังเคราะห์ความเสี่ยงของการกระทำการทุจริต (ข้อมูลเชิงปริมาณ+ข้อมูลเชิงคุณภาพ)

ตารางที่ 2.19 ประเด็นการศึกษา ตัวแปรที่ศึกษา แหล่งข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล (ต่อ)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการศึกษา	ตัวแปรที่ศึกษา	แหล่งข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล
		3. ระดับความรุนแรงของการเหตุการณ์	<u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u> ● ผลกระทบด้านตัวเงิน: ใช้ข้อมูลมูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต) จากฐานข้อมูลระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ของสำนักงาน ป.ป.ช. <u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u> ● ผลกระทบด้านไม่ใช่ตัวเงิน: ใช้ระดับความคิดเห็นจากแบบสอบถามเกี่ยวกับผลกระทบความเสียหายจากการดำเนินงาน	
		4. ความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการทุจริตเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนผลการประเมินระดับความเสี่ยงในเชิงปริมาณ	<u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u> ● การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (บุคลากรใน อปท. และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.ในพื้นที่ภาค 4)	
3.เพื่อเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้	แนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้	แนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต	<u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u> ● แบบสอบถาม (ข้อมูลสนับสนุนจากข้อคำถามปลายเปิด) ● การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (บุคลากรใน อปท. และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.ในพื้นที่ภาค 4 และนักวิชาการ)	สังเคราะห์จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพ

บทที่ 3
ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) โดยใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นข้อมูลหลัก และใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นข้อมูลรอง เพื่อสนับสนุนให้เกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดระเบียบวิธีการวิจัย ดังนี้

3.1 การศึกษางานวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

ในการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ 1 เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 และตอบวัตถุประสงค์ข้อ 2เพื่อวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้กำหนดแหล่งข้อมูลการศึกษา ประชากรเป้าหมาย ขนาดตัวอย่าง วิธีการสุ่มตัวอย่าง เครื่องมือการสำรวจ และการวิเคราะห์ข้อมูล มีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 แหล่งข้อมูลวิจัย

แหล่งข้อมูลที่ใช้การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณมี 2 แหล่งข้อมูลหลัก ดังนี้

3.1.1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่มีการรวบรวมไว้อยู่แล้ว คือ ข้อมูลดิบ (Raw Data) จากระบบตรวจรับคำกล่าวหา Preliminary Examination System on Corruption Accusation : PESCA) และข้อมูลดิบ (Raw Data) จากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

3.1.1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ด้วยการใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ สาเหตุที่ทำเกิดการกระทำการทุจริต และข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต โดยมีรายละเอียดของการได้มาซึ่งข้อมูลปฐมภูมิ ดังนี้

3.1.2 ประชากร

ประชากรเป้าหมายที่ศึกษาจากในครั้งนี้ประกอบด้วย บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ภาค 4 ซึ่งมีจำนวนจังหวัด 12 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดสกลนคร จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดกาฬสินธุ์ รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1,478 แห่ง

ตารางที่ 3.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 จำแนกตามจังหวัดและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

จังหวัด	จำนวน อปท. (แห่ง)					
	รวม	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
อุดรธานี	179	1	1	3	67	107
หนองคาย	68	1	0	2	17	48
เลย	100	1	0	2	27	70
หนองบัวลำภู	68	1	0	1	23	43
บึงกาฬ	40	1	0	0	18	21
สกลนคร	141	1	0	1	65	74
มุกดาหาร	55	1	0	1	24	29
นครพนม	105	1	0	1	22	81
ร้อยเอ็ด	203	1	0	1	72	129
มหาสารคาม	143	1	0	1	18	123
ขอนแก่น	225	1	1	6	77	140
กาฬสินธุ์	151	1	0	2	77	71
รวมทั้งสิ้น	**1,478**	**12**	**2**	**21**	**507**	**936**

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2 กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp *เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565.*

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2563

3.1.3 การกำหนดขนาดตัวอย่าง

การกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่าง ในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้ใช้สูตรของ Yamane (1967)[1] โดยมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 1,478 แห่ง ทั้งนี้ การกำหนดขนาดตัวอย่างใช้ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 และกำหนดระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ไม่เกินร้อยละ 0.05 แทนค่าในสูตร ดังนี้

โดยคำนวณจากสูตร $$n = \frac{N}{1+Ne^2}$$

เมื่อ n คือ ขนาดตัวอย่าง

N คือ จำนวนบุคลากรท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น (1,478 แห่ง)

e คือ ค่าความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดขึ้นได้ ร้อยละ 5

$$n = \frac{1,478}{1+1,478*0.05^2} = 314.80 \text{ แห่ง}$$

จากการแทนค่าในสูตร ได้ใช้ขนาดตัวอย่างในการเป็นตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ภาค 4 อย่างน้อยจำนวน 315 แห่ง

[1] Yamane, Taro. 1967. *Statistics, An Introductory Analysis*, 2nd Ed., New York: Harper and Row.

3.1.4 การสุ่มตัวอย่าง

การสุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ภาค 4 ที่เป็นหน่วยตัวอย่างในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้คำนึงถึงการได้มาซึ่งหน่วยตัวอย่างที่ต้องมีการกระจายตามพื้นที่ (จังหวัด อำเภอ) ในเขตพื้นที่ภาค 4 และตามสัดส่วนรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (Proportional Stratified Random Sampling) คณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบมีระบบ (Systematic Random Sampling) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสุ่มตัวอย่างที่ใช้กับจำนวนประชากรเป้าหมายที่มีจำนวนมาก และมีบัญชีรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขั้นตอนการดำเนินการสุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1. นำข้อมูลบัญชีรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากำหนดหมายเลขประจำตัวให้แก่รายชื่อทุกหน่วยในกรอบประชากร (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ในพื้นที่ภาค 4 จำนวน 1,478 ราย
2. หาช่วงของข้อมูล (K) ระหว่างประชากรเป้าหมาย (N) และขนาดตัวอย่าง (n)

   โดยใช้สูตร $K=\frac{N}{n}=\frac{1,478}{315}=4.69$

   เพื่อให้ง่ายต่อการสุ่มตัวอย่างจึงใช้ช่วงข้อมูลอยู่ที่ K= 5 โดยจำนวนประชากรเป้าหมายทุก ๆ 5 รายชื่อ จะได้รับการสุ่มเป็นหน่วยตัวอย่าง 1 หน่วยงาน
3. ดำเนินการสุ่มหน่วยตัวอย่างหน่วยแรก (R) ของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้วิธีการสุ่มอย่างง่ายจากรายชื่อที่เข้ามาลงทุนในภาคธุรกิจ หมายเลข 1 – 1,478 มาหนึ่งหมายเลข (ในที่นี้ได้หมายเลขแรกคือหมายเลข 4) และหมายเลขรายชื่อหน่วยงานที่เข้ามาลงทุนในภาคธุรกิจ ถัดไปจะถูกกำหนดอย่างเป็นระบบโดยรวมช่วงของข้อมูลที่ได้จากข้อ 2 กับหมายเลขหน่วยงานที่เข้ามาลงทุนในภาคธุรกิจ เริ่มต้น (R, R+k, R+2K, R+3K,...R+nK) ซึ่งหมายเลขที่ตกเป็นหน่วยตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ มีหมายเลข 4, (4+5), (4+2(5)), (4+3(5),.... (4+315(5)) ทั้งนี้ จำนวนหน่วยตัวอย่างที่ได้จากการสุ่มแบบมีระบบ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 3.2

ตาราง 3.2 ขนาดตัวอย่างตามสัดส่วนรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (Proportional Stratified Random Sampling)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน อปท. ทั้งหมด (แห่ง)	ขนาดตัวอย่าง (แห่ง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	12	4
เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง/เทศบาลตำบล	540	112
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	936	199
รวม	**1,478**	**315**

3.1.5 เครื่องมือเก็บข้อมูลวิจัย

1) ขั้นตอนการออกแบบและพัฒนาแบบสอบถาม

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจในครั้งนี้เป็นเครื่องมือประเภทแบบสอบถาม ซึ่งจะครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการสำรวจ กรอบแนวคิดการวิจัย ข้อค้นพบที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยมีการดำเนินการตามหลักวิชาการ ดังนี้

แผนภาพที่ 3.1 ขั้นตอนการออกแบบและพัฒนาแบบสอบถาม



2) แบบสอบถาม

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงปริมาณ เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ประยุกต์จากแนวคิดของ Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission (COSO) โดยแบ่งประเภทความเสี่ยงออกเป็น 4 ประเภทความเสี่ยง ได้แก่ ด้านกลยุทธ์ ด้านการดำเนินงาน ด้านการเงิน และด้านกฎระเบียบ/ข้อบังคับ ลักษณะความเสี่ยงที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม และแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ท. (ความเสี่ยง = โอกาสที่เกิดการทุจริต x ความรุนแรงของการเหตุเหตุการณ์หรือผลกระทบที่เกิดความเสียหายจากการดำเนินงาน) มาประกอบการสร้างข้อคำถามในครั้งนี้ ซึ่งลักษณะของข้อคำถามมีทั้งข้อคำถามปลายปิดและข้อคำถามปลายเปิดแบ่งเป็น 4 ส่วนด้วยกัน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน ตำแหน่ง และอายุราชการ

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและความรุนแรงของผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต ข้อคำถามมีลักษณะเป็นมาตรส่วนประมาณค่าของลิเคอร์ท (Likert's Scale) 5 ระดับ ได้แก่ อาจเกิดขึ้นได้ทุกวัน อาจเกิดขึ้นได้ทุกสัปดาห์ อาจเกิดขึ้นได้ทุกเดือน อาจเกิดขึ้นได้ทุกปี อาจเกิดขึ้นได้ทุก 5-10 ปี โดยข้อคำถามแบ่งเป็น 5 ประเด็นหลัก 36 ข้อคำถามย่อย ดังนี้

2.1.1 ประเด็นความเสี่ยงด้านนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน จำนวน 6 ข้อคำถามย่อย (ข้อ 1-6)

2.1.2 ประเด็นความเสี่ยงด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จำนวน 3 ข้อคำถามย่อย (ข้อ 7-9)

2.1.3 ประเด็นความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน จำนวน 16 ข้อคำถามย่อย (ข้อ 10-25)

2.1.4 ประเด็นความเสี่ยงด้านการเงิน จำนวน 6 ข้อคำถามย่อย (ข้อ 26-31)

2.2 ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานในปัจจุบันที่ได้ระบุระดับโอกาสที่เกิดขึ้นในข้อ 2.1 ที่อาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบและมีผลกระทบที่อาจสร้างความเสียหายจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อคำถามมีลักษณะเป็นมาตรส่วนประมาณค่าของลิเคอร์ท (Likert's Scale) 5 ระดับ ได้แก่ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ไม่เห็นด้วย ปานกลาง เห็นด้วย และเห็นด้วยอย่างยิ่ง โดยข้อคำถามมี 5 ข้อ

ได้แก่ การสูญเสียงบประมาณ การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายของโครงการ/กิจกรรม ด้านการขาดความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ชุมชนไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร และทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ส่วนที่ 3 สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต ข้อคำถามมีลักษณะเป็นมาตรส่วนประมาณค่าของลิเคอร์ท (Likert's Scale) 5 ระดับ ได้แก่ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ไม่เห็นด้วย ปานกลาง เห็นด้วย และเห็นด้วยอย่างยิ่ง อันประกอบด้วย สาเหตุที่เกิดจากตัวบุคคล สาเหตุจากภายนอก (ด้านสังคม วัฒนธรรม การเมือง ระบบการบริหารงาน กลไกการตรวจสอบ และการบังคับใช้กฎหมาย)

ส่วนที่ 4 แนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

3) ผลการทดสอบคุณภาพแบบสอบถาม

3.1) การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity)

คณะผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามเสนอให้ผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของข้อคำถาม การใช้ภาษา และข้อคำถามมีความครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการตอบโจทย์การวิจัย และนำความเห็น ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ประกอบด้วย (1) นาย ประทีป จูฑะศร (รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 4) (2) รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย (อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และ (3) นางสาวอารีรัตน์ กิตติสมบูรณ์สุข (ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการสถิติ/ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการระบบสถิติ**)** เพื่อตรวจสอบคุณภาพด้านความเที่ยงของเนื้อหา (Content validity) โดยพิจารณาคำถามแต่ละข้อและให้คะแนน ดังนี้

ให้คะแนน +1 คือ ข้อคำถามข้อนั้นตรงตามวัตถุประสงค์
ให้คะแนน 0 คือ ไม่แน่ใจว่าข้อคำถามนั้นตรงตามวัตถุประสงค์
ให้คะแนน -1 คือ ข้อคำถามข้อนั้นไม่ตรงตามวัตถุประสงค์

จากนั้นทำการวิเคราะห์คุณภาพเครื่องมือ โดยหาค่าดัชนีความสอดคล้องและความเที่ยงตรง (Item Objective Congruence Index: IOC) ความสอดคล้องที่ 0.6 ขึ้นไป จึงมีความสอดคล้องและเที่ยงตรงที่ยอมรับได้ และถ้าข้อคำถามใดมีค่า IOC ต่ำกว่า 0.5 จะปรับปรุงข้อความใหม่ โดยสูตรคำนวณ ดังนี้

$$\text{ดัชนีความสอดคล้อง} = \frac{\text{ผลรวมของค่า } IOC \text{ ที่ได้}}{\text{จำนวนข้อทั้งหมด}}$$

ผลการคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องจากผู้เชี่ยวชาญ มีค่าเท่ากับ 0.99. จึงถือว่ามีความสอดคล้องและเที่ยงตรง สามารถยอมรับได้ รายละเอียดดัง**ภาคผนวก ข**

3.2) ทดสอบค่าอำนาจจำแนก (Discriminination Index) และค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถามในการสำรวจเชิงปริมาณ

หลังจากที่ได้ทำการปรับแก้ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญแล้ว ได้นำแบบสอบถามในแต่ละชุดไปทดสอบ (Pre-test) กับบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 30 แห่ง/ราย ที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเพื่อตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการสำรวจ โดยทำการทดสอบค่าอำนาจจำแนก และความเที่ยงหรือความน่าเชื่อถือ (Reliability) กล่าวคือ

● การทดสอบค่าอำนาจจำแนกรายข้อ คณะผู้วิจัยใช้สูตรสหสัมพันธ์อย่างง่ายของเพียร์สัน ซึ่งเป็นการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างคะแนนรายข้อกับคะแนนรวม (Item-Total Correlation) แล้วเลือกเฉพาะข้อคำถามที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ตั้งแต่ 0.20 ขึ้นไป ในกรณีที่ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ต่ำกว่า 0.20 เล็กน้อย และเป็นเนื้อความที่จำเป็นอาจต้องคงข้อคำถามอยู่ในแบบสอบถาม และทำการปรับภาษาใหม่อีกครั้งก่อนที่จะนำไปใช้ได้จริง

● การทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ใช้วิธีของ Cronbach's alpha Coefficient ซึ่งการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัค (α- coefficient) จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ถ้าหากมีค่าใกล้เคียงกับ 1 มาก แสดงว่ามีความเที่ยงหรือความเชื่อมั่นมาก ทั้งนี้ ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาต้องมีค่าตั้งแต่ 0.7 ขึ้นไป จึงจะถือว่าข้อคำถามมีความเที่ยงหรือมีความน่าเชื่อมั่นอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้

ผลการทดสอบคุณภาพแบบสอบถาม สรุปได้ดังนี้

3.2.1) ความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<u>อำนาจจำแนก</u>

จากการใช้สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์คำนวณค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อของแบบประเมินค่าในด้านความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ข้อคำถามที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มากกว่า 2 ขึ้นไป จำนวน 29 ข้อ ซึ่งได้แก่ ข้อ1-7 และข้อ 10-31 ส่วนข้อคำถามที่มีค่าสหสัมพันธ์น้อยกว่า 0.2 มีจำนวน 2 ข้อ (ข้อ 8-9) จึงตัดทิ้งไป รายละเอียดตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 ค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อในส่วนความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต และผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อคำถาม	ค่าอำนาจจำแนก (r)	การดำเนินการ
1.1 ความเสี่ยงด้านนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน 1) ยุทธศาสตร์/แผนกลยุทธ์/แผนงานไม่สอดคล้องกัน ไม่สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน	0.886	นำไปใช้ได้
2) การดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามแผนปฏิบัติการ หรือผิดวัตถุประสงค์หลัก	0.574	นำไปใช้ได้
3) ขาดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น ไม่มีการจัดทำประชาคมจากประชาชน	0.574	นำไปใช้ได้
4) ไม่มีการจัดทำแผนทบทวน ติดตาม และระบบควบคุมภายในที่ดี	0.598	นำไปใช้ได้
5) ระบบการบริหารจัดการบุคลากรยังขาดความชัดเจน เช่น ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ที่ชัดเจน	0.428	นำไปใช้ได้
6) ระบบการกำกับติดตามงานเชิงยุทธศาสตร์ไม่สม่ำเสมอ	0.690	นำไปใช้ได้

ตารางที่ 3.3 ค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อในส่วนความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต และผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ข้อคำถาม	ค่าอำนาจจำแนก (r)	การดำเนินการ
1.2 ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ 7) หลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติงานตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุกครอบครองที่ดินสาธารณะ	0.448	นำไปใช้ได้
8) ไม่เข้าใจกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน	0.072	ตัดทิ้ง
9) ความไม่ชัดเจน ความไม่ทันสมัย หรือความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ	0.048	ตัดทิ้ง
1.3 ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน		นำไปใช้ได้
10) จัดทำร่างขอบเขตหรือกำหนดคุณลักษณะเฉพาะด้านเทคนิคไม่เหมาะสมเกินความจำเป็น	0.817	นำไปใช้ได้
11) กำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง	0.488	นำไปใช้ได้
12) มีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง หรือญาติพี่น้องรับงาน/ฮั้วประมูล หรือกีดกันผู้เข้าเสนอราคารายอื่น	0.216	นำไปใช้ได้
13) การสร้างหลักฐานเท็จประกอบการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอมราคา	0.448	นำไปใช้ได้
14) การบริหารหรือควบคุมงานไม่ถูกต้องตามสัญญา	0.342	นำไปใช้ได้
15) การรับสินบนจากผู้รับจ้างเพื่อให้ตรวจรับงานจ้างที่ไม่ถูกต้อง หรืองานยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา	0.342	นำไปใช้ได้
16) เรียกรับผลประโยชน์จากผู้ขอรับอนุญาติใช้ทรัพย์สินของทางราชการ	0.488	นำไปใช้ได้
17) รับสินบนจากผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร รื้อถอน ดัดแปลง เพื่อให้ตรวจผ่านมาตรฐาน	0.912	นำไปใช้ได้
18) การไม่ลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้องก่อนออกใบอนุญาต	0.488	นำไปใช้ได้
19) การเรียกรับสินบนจากประชาชนเพื่อแลกกับการบริการที่เร็วขึ้น	0.912	นำไปใช้ได้
20) การยักยอก/เบียดบังทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว	0.488	นำไปใช้ได้
21) อนุมัติให้มีการเบิกค่าเช่าบ้าน เบี้ยเลี้ยง ที่เป็นเท็จ	0.744	นำไปใช้ได้
22) มีการคัดเลือกพวกพ้องของตนเข้ารับบรรจุทำงาน	0.838	นำไปใช้ได้
23) เรียกรับเงิน เพื่อบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ต่อสัญญาจ้าง และการประเมินผลงาน	0.838	นำไปใช้ได้
24) ผู้บริหาร อปท. ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่บุคลากรในท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ เพื่อรักษาฐานเสียง	0.911	นำไปใช้ได้
25) ผู้บริหารเคยประกอบอาชีพผู้รับเหมาหรือบริษัทของตนเองก่อนเข้ารับตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น	0.405	นำไปใช้ได้
26) การบริหารงบประมาณและการเงินไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม	0.982	นำไปใช้ได้
27) บุคลากรมีการเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลังหรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน	0.912	นำไปใช้ได้
28) บุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นมีการนำใบเสร็จที่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว เช่น ค่าซ่อมรถยนต์ส่วนตัว เป็นต้น มาเบิกเงินจากหน่วยงาน	0.744	นำไปใช้ได้
29) ใช้ใบเสร็จปลอมในการรับเงิน	0.912	นำไปใช้ได้
30) ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายในการเบิกเงิน	0.744	นำไปใช้ได้
31) ไม่มีการแต่งตั้งกรรมการพัสดุการเก็บรักษาเงิน	0.744	นำไปใช้ได้

ความเชื่อมั่น

เมื่อทำการทดสอบค่าความเชื่อมั่นด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของแอลฟ่าทั้ง 31 ข้อคำถาม พบว่า ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยรวมมีค่า 0.954 และเมื่อทำการตัดข้อคำถามที่มีค่าอำนาจจำแนกหรือค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ต่ำกว่า 2 (จำนวน 2 ตัวแปร) ออก จะทำให้ค่าความเชื่อมั่นหรือค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของแอลฟ่าสูงขึ้นเป็น 0.956 นั่นหมายความว่า ถ้านำแบบสอบถามที่มีจำนวน 29 ข้อคำถามไปทดสอบกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ซ้ำหลายๆ ครั้ง จะได้ผลเหมือนเดิมร้อยละ 95.6 ดังนั้นจึงได้ข้อคำถามที่ใช้ได้ทั้งหมด 29 ข้อ

3.2.2) ความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจจำแนก

จากการใช้สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์คำนวณค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อของแบบประเมินค่าในด้านความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ข้อคำถามที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มากกว่า 2 ขึ้นไป จำนวน 5 ข้อ

ตารางที่ 3.4 ค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อในส่วนความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อคำถาม	ค่าอำนาจจำแนก (r)	การดำเนินการ
จากการดำเนินงานปัจจุบันที่ท่านได้ระบุระดับโอกาสที่เกิดขึ้นในข้อ 1 ซึ่งอาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบหรือการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่นั้น ท่านคิดว่ามีผลกระทบหรือความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นในประเด็นดังต่อไปนี้ ในภาพรวมอยู่ในระดับใด		
1) การสูญเสียงบประมาณ	0.997	นำไปใช้ได้
2) การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายของโครงการ/กิจกรรม	0.949	นำไปใช้ได้
3) ด้านความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงาน	0.997	นำไปใช้ได้
4) ชุมชนไม่เกิดการพัฒนา	0.997	นำไปใช้ได้
5) ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน	0.997	นำไปใช้ได้

ความเชื่อมั่น

เมื่อทำการทดสอบค่าความเชื่อมั่นด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของแอลฟ่าทั้ง 5 ข้อคำถาม พบว่า ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยรวมมีค่า 0.996 นั่นหมายความว่า ถ้านำแบบสอบถามที่มีจำนวน 5 ข้อคำถามไปทดสอบกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ซ้ำหลายๆ ครั้ง จะได้ผลเหมือนเดิมร้อยละ 99.6 ดังนั้นจึงได้ข้อคำถามที่ใช้ได้ทั้งหมด 5 ข้อ

3.2.3) ความคิดเห็นต่อสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต

อำนาจจำแนก

จากการใช้สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์คำนวณค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อของแบบประเมินค่าในด้านความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ข้อคำถามที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มากกว่า 2 ขึ้นไป จำนวน 5 ข้อ รายละเอียดตารางที่ 3.5

ตารางที่ 3.5 ค่าอำนาจจำแนกเป็นรายข้อในส่วนความคิดเห็นต่อต และผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อคำถาม	ค่าอำนาจจำแนก (r)	การดำเนินการ
ปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล		
1) เจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน	0.924	นำไปใช้ได้
2) เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ และการตรวจรับงาน	0.639	นำไปใช้ได้
3) เจ้าหน้าที่บางท่านมีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตัวเองเป็นผู้รับเหมา	0.919	นำไปใช้ได้
4) ปัญหาทางการเงิน/รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย	0.922	นำไปใช้ได้
ด้านสังคม		
5) ค่านิยม (วัตถุนิยม สังคมนิยม บริโภคนิยม)/การยกย่องคนรวย ผู้มีอำนาจ	0.931	นำไปใช้ได้
6) มีแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยงในการกระทำการทุจริต	0.977	นำไปใช้ได้
ด้านวัฒนธรรม		
7) ความเคยชินของระบบ/วัฒนธรรมองค์กร/เจ้าหน้าที่ เช่น “ค่าน้ำร้อนน้ำชา”	0.931	นำไปใช้ได้
8) การถูกบังคับให้รับตามบรรทัดฐานของคนรุ่นเก่า (ตามน้ำ)	0.942	นำไปใช้ได้
9) วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์/การเอื้อประโยชน์กับพวกพ้อง	0.931	นำไปใช้ได้
การเมือง		
10) การเข้ามาแทรกแซงของนักการเมืองระดับประเทศและระดับพื้นที่	0.899	นำไปใช้ได้
11) ความร่วมมือของนักการเมือง ข้าราชการ/พนักงานท้องถิ่น และผู้ประกอบการเอกชน	0.970	นำไปใช้ได้
12) การถอนทุนจากการเลือกตั้งการเมืองท้องถิ่น	0.980	นำไปใช้ได้
13) คนในพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจ บารมี อิทธิพลในพื้นที่ของกลุ่มการเมือง/ผลประโยชน์ให้คุณและให้โทษท้องถิ่น	0.884	นำไปใช้ได้
ระบบการบริหารงาน		
14) ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล	0.945	นำไปใช้ได้
15) การบริหารสัญญาโครงการมีการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ ที่ขาดความชำนาญเฉพาะด้านนั้น ๆ	0.861	นำไปใช้ได้
16) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ระบบการทำงานมีช่องว่างให้เกิดการทุจริต	0.965	นำไปใช้ได้
17) การดำเนินงานหรือโครงการไม่มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ	0.965	นำไปใช้ได้
18) การดำเนินงานมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เช่น ผู้ประกอบการให้ผลประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ได้รับงาน/ธรรมเนียมปฏิบัติ/ให้ได้รับเงินตามสัญญา	0.970	นำไปใช้ได้
กลไกการตรวจสอบ		
19) ระบบการตรวจสอบภายในอ่อนแอ/ขาดกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ	0.949	นำไปใช้ได้
20) ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ	0.968	นำไปใช้ได้
21) การตรวจสอบขาดความหลากหลายจากภาคส่วนต่าง ๆ/การตรวจสอบไม่ทั่วถึง	0.951	นำไปใช้ได้
22) กลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นมีจุดอ่อน	0.975	นำไปใช้ได้
23) กลไกการตรวจสอบของภาคประชาชนไม่เข้มแข็ง /ขาดการมีส่วนร่วม	0.951	นำไปใช้ได้
การบังคับใช้กฎหมาย		
24) อาศัยช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ ที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป	0.951	นำไปใช้ได้
25) มีการดำเนินงานในรูปแบบของการผูกขาด เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดบริษัทเอกชนเพียงรายเดียว เป็นต้น	0.975	นำไปใช้ได้
26) ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการดำเนินงาน	0.965	นำไปใช้ได้
27) กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน	0.965	นำไปใช้ได้

ความเชื่อมั่น

เมื่อทำการทดสอบค่าความเชื่อมั่นด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของแอลฟ่าทั้ง 27 ข้อคำถาม พบว่า ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยรวมมีค่า 0.995 นั่นหมายความว่า ถ้านำแบบสอบถามที่มีจำนวน 27 ข้อคำถามไปทดสอบกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ซ้ำหลายๆ ครั้ง จะได้ผลเหมือนเดิมร้อยละ 99.5 ดังนั้นจึงได้ข้อคำถามที่ใช้ได้ทั้งหมด 27 ข้อ

3) การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ

ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยให้ข้าราชการที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถามด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว (Face to Face) และตอบแบบสอบถามด้วยตัวเอง (Self-Completed Questionnaire) โดยคณะผู้วิจัยเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลเองส่วนหนึ่ง และทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสอบถามจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 ที่ตกเป็นหน่วยตัวอย่างตอบแบบสอบถามผ่านระบบออนไลน์ (Google Form) โดยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคม 2566

4) การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการสำรวจบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

4.1) นำแบบสำรวจที่ได้รับทั้งหมดมาคัดเลือกเฉพาะฉบับที่สมบูรณ์

4.2) ทำการสร้างตัวแปรใหม่ เช่น ทำการวิเคราะห์ตามรูปแบบการทุจริตที่ศึกษา โดยนำข้อคำถามในส่วนความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต และผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจัดกลุ่มตาม ดังนี้

ตารางที่ 3.6 ข้อคำถามที่ใช้จำแนกตามโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการทุจริต	ข้อคำถามที่
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	ข้อ 1-9
2การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	ข้อ 10-15
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	ข้อ 27,29
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	ข้อ 20,21,26,28,30,31
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	ข้อ 16-18
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	ข้อ 22-25
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	ข้อ 7-19

4.3) ทำการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสำรวจฯ รูปแบบและระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต โดยใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ แจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

4.4) การวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นคำถามปลายเปิด เกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงานและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

5) การคำนวณตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

วิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตพิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงจาก 2 มิติ คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และมิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ เพื่อนำมาคำนวณค่ารวมของระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

ระดับความเสี่ยง = โอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต x ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์

โดยคณะผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการวิเคราะห์รายตัวชี้วัดดังนี้

5.1) มิติโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต

เป็นการประเมินโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการประพฤติมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ของบุคลากรที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจนำไปสู่การทุจริตได้ โดยพิจารณาจากข้อมูล 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดสัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ตัวชี้วัดการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และตัวชี้วัดระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต

ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 เป็นข้อมูลทุติยภูมิจากฐานข้อมูลระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นผลมาจากการร้องเรียนการทุจริตมายังสำนักงาน ป.ป.ช. (ข้อมูลทุติยภูมิ) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน เป็นการประเมินความคิดเห็นในมุมมองของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ที่คิดว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีโอกาสดำเนินงานที่เสี่ยงต่อการประพฤติมิชอบหรืออาจเกิดการกระทำการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งหากมีโอกาสที่จะเสี่ยงต่อการเหตุการณ์ย่อมมีความจำเป็นต้องเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงของเจ้าหน้าที่จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหรือประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ท (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน) หากได้คะแนนเข้าใกล้ 1 แสดงว่ามีระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานน้อยที่สุด การเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงจัดอยู่ในลำดับท้ายๆ และหากได้คะแนน 5 คะแนน แสดงว่าหน่วยงานนั้นมีระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานมาก ต้องมีการเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงอย่างใกล้ชิดเป็นอันดับแรก

ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน เป็นการประเมินความคิดเห็นในมุมมองของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 เกี่ยวกับระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน จำนวน 1 ข้อคำถาม โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ท (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน) หากได้คะแนนเข้าใกล้ 1 แสดงว่ามีการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับน้อยที่สุด หรือมีโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตมาก

โดยต้องมีการเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงจัดอยู่ในลำดับต้นๆ และหากได้คะแนน 5 คะแนน แสดงว่าหน่วยงานนั้นมีการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับมาก หรือมีโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตน้อย

ตารางที่ 3.7 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต

ตัวชี้วัด	ค่าถ่วงน้ำหนัก	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5
ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียน	ร้อยละ 70	ไม่มีเรื่องร้องเรียน	0.01-1.00 เรื่อง	1.01-2.00 เรื่อง	2.01-3.00 เรื่อง	>=3.01 เรื่อง
ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน	ร้อยละ 15	1.00-1.80 คะแนน	1.81-2.60 คะแนน	2.61-3.40 คะแนน	3.41-4.20 คะแนน	4.21-5.00 คะแนน
ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน	ร้อยละ 15	1.00-1.80 คะแนน	1.81-2.60 คะแนน	2.61-3.40 คะแนน	3.41-4.20 คะแนน	4.21-5.00 คะแนน
โอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต (ตัวชี้วัดที่ 1+ตัวชี้วัดที่ 2+ตัวชี้วัดที่ 3)		**1.00-1.80 คะแนน**	**1.81-2.60 คะแนน**	**2.61-3.40 คะแนน**	**3.41-4.20 คะแนน**	**4.21-5.00 คะแนน**

5.2) มิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์

เป็นการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต โดยพิจารณาจากข้อมูล 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ สถิติคำกล่าวหา และผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกในฐานข้อมูลระบบบริหารจดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ของสำนักงาน ป.ป.ช.

ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน เป็นการประเมินระดับผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน ในมุมมองของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ท (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน)

ตารางที่ 3.8 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์

ตัวชี้วัด	น้ำหนัก	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5
ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตโดยเฉลี่ย	ร้อยละ 70	<=1,000,000	1,000,001-5,000,000	5,000,001-10,000,000	10,000,001-15,000,000	>=15,000,000
ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)	ร้อยละ 30	1.00-1.80 คะแนน	1.81-2.60 คะแนน	2.61-3.40 คะแนน	3.41-4.20 คะแนน	4.21-5.00 คะแนน
ความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ (ตัวชี้วัดที่ 4 + ตัวชี้วัดที่ 5)		**1.00-1.80 คะแนน**	**1.81-2.60 คะแนน**	**2.61-3.40 คะแนน**	**3.41-4.20 คะแนน**	**4.21-5.00 คะแนน**

5.3) สรุปตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้กำหนดการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตด้วยการนำระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง คูณด้วย ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ ซึ่งสรุปได้ดังตาราง

ตารางที่ 3.9 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

มิติ/ตัวชี้วัด	คะแนนรวม (ถ่วงน้ำหนัก)	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5
มิติโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต (ตัวชี้วัดที่ 1+ตัวชี้วัดที่ 2+ตัวชี้วัดที่ 3)		**1.00-1.50** คะแนน	**1.51-2.50** คะแนน	**2.51-3.50** คะแนน	**3.51-4.50** คะแนน	**4.51-5.00** คะแนน
ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียน	ร้อยละ 70	1 เรื่อง	2 เรื่อง	3 เรื่อง	4 เรื่อง	5 เรื่อง
ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริจากการดำเนินงาน	ร้อยละ 15	1.00-1.80 คะแนน	1.81-2.60 คะแนน	2.61-3.40 คะแนน	3.41-4.20 คะแนน	4.21-5.00 คะแนน
ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงา	ร้อยละ 15	1.00-1.80 คะแนน	1.81-2.60 คะแนน	2.61-3.40 คะแนน	3.41-4.20 คะแนน	4.21-5.00 คะแนน
มิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ (ตัวชี้วัดที่ 4+ตัวชี้วัดที่ 5)		**1.00-1.50 คะแนน**	**1.51-2.50 คะแนน**	**2.51-3.50 คะแนน**	**3.51-4.50 คะแนน**	**4.51-5.00 คะแนน**
ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต	ร้อยละ 70	<1.000,000	1.000,001-5,000,000	5,000,001-10,000,000	10,000,001-15,000,000	>15,000,000
ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน	ร้อยละ 30	1.00-1.80 คะแนน	1.81-2.60 คะแนน	2.61-3.40 คะแนน	3.41-4.20 คะแนน	4.21-5.00 คะแนน
ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (คะแนนเต็ม 25 คะแนน)	**ระดับความเสี่ยง=โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต (ถ่วงน้ำหนัก) x ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ (ถ่วงน้ำหนัก)**					
		1.00-5.80 คะแนน	**5.81-10.60 คะแนน**	**10.61-15.40 คะแนน**	**15.41-20.20 คะแนน**	**20.21-25.00 คะแนน**

6) เกณฑ์การแปลผล

ในการแปลผลข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม ในส่วนข้อคำถามมีลักษณะเป็นมาตรส่วนประมาณค่าของลิเคอร์ท (Likert's Scale) ระดับความคิดเห็นต่อความจำเป็นในการเฝ้าระวัง/ระดับความรุนแรงของผลกระทบ และสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต มีเกณฑ์การให้คะแนน และเกณฑ์การแปลผล ดังนี้

เกณฑ์การให้คะแนน

จากแบบสอบถามในส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและความรุนแรงของผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 4 สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต ซึ่งข้อคำถามมีลักษณะเป็นมาตรส่วนประมาณค่าของลิเคอร์ท (Likert's Scale) 5 ระดับ ได้แก่ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ไม่เห็นด้วย ปานกลาง เห็นด้วย และเห็นด้วยอย่างยิ่ง คณะผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

โอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต/ความรุนแรงของผลกระทบ	เกณฑ์การให้คะแนน
อาจเกิดขึ้นได้ทุกวัน/ เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5
อาจเกิดขึ้นได้ทุกเดือน/เห็นด้วย	4
อาจเกิดขึ้นได้ทุกสัปดาห์/ปานกลาง	3
อาจเกิดขึ้นได้ทุกปี/ไม่เห็นด้วย	2
อาจเกิดขึ้นได้ทุก 5-10 ปี/ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1

เกณฑ์การแปลผล

1) ระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต และระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต

การแปลผลความหมายคะแนนเฉลี่ยที่ได้มาจัดระดับความสำคัญเป็น 5 ระดับ ดังนี้

คะแนน		ระดับโอกาส/ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์/ความคิดเห็น
4.21 – 5.00	หมายถึง	โอกาสเกิดมากที่สุด /ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์มากที่สุด/มากที่สุด
3.41 – 4.20	หมายถึง	โอกาสเกิดมาก /ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์มาก/มาก
2.61 – 3.40	หมายถึง	โอกาสเกิดปานกลาง /ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ปานกลาง/ปานกลาง
1.81 – 2.60	หมายถึง	โอกาสเกิดน้อย /ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์น้อย/น้อย
1.00 – 1.80	หมายถึง	โอกาสเกิดน้อยที่สุด /ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์น้อยที่สุด/น้อยที่สุด

2) ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต มีคะแนนอยู่ระหว่าง 1-25 คะแนน และจัดแบ่งระดับความเสี่ยงออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

เกณฑ์การแปลผล

คะแนน		ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต	ความหมาย
20.21 - 25.00	หมายถึง	เสี่ยงสูงมาก	ระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้
15.41 - 20.20	หมายถึง	เสี่ยงสูง	ระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

คะแนน		ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต	ความหมาย
10.61 - 15.40	หมายถึง	เสี่ยงปานกลาง	ระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการ การบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
5.81 - 10.60	หมายถึง	เสี่ยงน้อย	ระดับที่พอยอมรับได้ ไม่ต้องมีมาตรการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม แต่ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร
1.00 - 5.80	หมายถึง	เสี่ยงน้อยมาก	ระดับที่ยอมรับได้โดยไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม

3.2 การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

ในการศึกษากระบวนการทุจริตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 และศึกษาความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 แนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใส คณะผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นข้อมูลหลัก โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 แหล่งข้อมูลวิจัย

1) แหล่งข้อมูลที่ใช้การเก็บข้อมูลในการวิจัยในครั้งนี้ มาจาก 2 แหล่งข้อมูลหลัก ได้แก่ ข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากกการศึกษาจากการศึกษาเอกสาร (Literature Review) ทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมจากหนังสือ ตำราวิชาการทางกฎหมาย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการทุจริตในแต่ละรูปแบบและศึกษาความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต

2) ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth - interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 แนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต ประกอบด้วย บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 และนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารภาครัฐและการกระจายอำนาจ

3.2.2 การเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยคณะผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In – Depth Interview) ประกอบด้วย

(1) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ภาค 4 รวมจำนวน 4 แห่ง ดังนี้

(1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากที่สุด จำนวน 2 แห่ง โดยพิจารณาจากสถิติเรื่องร้องเรียนในระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2564

ประกอบกับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ITA) ในตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต ประกอบกัน โดยผลการพิจารณาข้อมูล สรุปได้ดังนี้

- จากจำนวนเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2564 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 มีเรื่องร้องเรียนรวมทั้งสิ้น 754 เรื่อง และมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียน จำนวน 357 แห่ง (จากทั้งสิ้น 1,478 แห่ง) โดยจำนวนเรื่องที่ร้องเรียนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนตำบล น. มีจำนวนเรื่องร้องเรียนมากที่สุด จำนวน 16 เรื่อง รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล พ. จำนวน 2 เรื่อง
- ผลการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล น. ได้คะแนน ITA ในตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต อยู่ที่ 68.8 คะแนน (เต็ม 100 คะแนน) เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดย่อย ในเรื่องการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งใช้วิธีการประเมินโดยให้หน่วยงานประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กร ได้คะแนนอยู่ที่ 87.5 คะแนน และตัวชี้วัดย่อย มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริตได้คะแนน 50 คะแนน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล พ. คะแนน ITA ในตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต อยู่ที่ 75.0 คะแนน (เต็ม 100 คะแนน) เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดย่อย ในเรื่องการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตอยู่ที่ 50.0 คะแนน และตัวชี้วัดย่อย มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริตได้คะแนน 100 คะแนน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการป้องกันการทุจริตของ 2 แห่งข้างต้น ยังมีระดับการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตอยู่ในระดับที่ต้องเฝ้าระวังเป็นอย่างมาก

จากข้อมูลดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงทำการเลือก องค์การบริหารส่วนตำบล น. และองค์การบริหารส่วนตำบล พ. เป็นหน่วยตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึก

(1.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งพิจารณาจากผลการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ที่ดำเนินการจัดโดยสถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลการประกวดพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้รับรางวัลในลำดับต้น ๆ ที่นำมาเป็นหน่วยตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ได้แนวปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดี (Best Practice) รายละเอียดดังตาราง

ตารางที่ 3.10 รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ในเขตพื้นที่ภาค 4

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนเรื่องร้องเรียนระหว่างปี 2562-2564 [1/]	คะแนน ITA ในปี 2565 (คะแนน) [1/]		
		ตัวชี้วัดที่ 10 การ ป้องกันการทุจริต	ตัวชี้วัดย่อย 10.1 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต	ตัวชี้วัดย่อย 10.2 มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต
องค์กรปกครองที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงที่สุด หรือได้คะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 น้อยที่สุด				
องค์การบริหารส่วนตำบล น.	16	68.8	87.5	50.0
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.	8	75.0	50.0	100.0
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี [2/]				
ประเภทดีเลิศ (รางวัลที่ 2): เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด	0	99.72	100.0	100.0
ประเภททั่วไป (รางวัลที่ 1): เทศบาลตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย	0	97.73	100.0	100.0

ที่มา: [1/]ข้อมูลเรื่องร้อนเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. จากระบบ PESCA ของสำนักงาน ป.ป.ช. ข้อมูล ณ วันที่ 7 ตุลาคม 2565 และคะแนนประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ITA) สืบค้นจาก https://itas.nacc.go.th/report/rpt0505?Year=2022&SortBy=0&pageNo=1

[2/]ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ผลการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 .สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก https://odloc.go.th/good-management/ เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2565

(2) เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ 4 โดยจะทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยพิจารณาเลือกจังหวัด ตามที่ดำเนินการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ (1)

ตารางที่ 3.11 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน (ราย)
ผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 4	**3**
• ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 4	1
• ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด	1
• ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเลย	1
เจ้าพนักงานไต่สวน (สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 4/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด/ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเลย)	**3**
เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 4/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดร้อยเอ็ด/ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเลย)	**3**

3.2.3 เครื่องมือเก็บข้อมูลวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured) โดยจะทำการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพภายหลังจากที่คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (ในเบื้องต้น) เพื่อนำมาประกอบการกำหนดประเด็นข้อคำถามในการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยมีแนวคำถามเพื่อใช้ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก รายละเอียดตาม**ภาคผนวกที่ ก.**

3.2.2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

1) ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา

2) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview) ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความหมายเชื่อมโยงความสัมพันธ์ และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ

บทที่ 4
ผลการศึกษา

การวิจัยเรื่อง “การทุจริต และระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4” คณะผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) ซึ่งโดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) จาก (1) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จาก 2 แหล่ง คือ จากฐานข้อมูลในระบบตรวจรับคำกล่าวหา Preliminary Examination System on Corruption Accusation : PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ (2) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ สาเหตุที่ทำเกิดการกระทำการทุจริต และข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต จำนวน 315 ราย และสนับสนุนด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต รวมถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 อันประกอบด้วย ผู้บริหาร/ข้าราชการประจำ/พนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 (ผู้บริหาร/เจ้าพนักงานไต่สวน/เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต) จำนวน 3 แห่ง เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ทั้งประสบการณ์ที่ได้รับจากการร่วมปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความคิดเห็นต่อผลการสำรวจพร้อมข้อเสนอแนะและแนวทางเพื่อนำไปสู่การป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้ สำหรับผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

4.1 ข้อมูลบริบททั่วไปในพื้นที่เขตภาค 4

4.2 ผลการวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

4.3 ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับโอกาสเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตและผลกระทบของในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

4.4 ผลการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

4.5 ผลการวิเคราะห์สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต

4.6 แนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

4.7 ข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต

4.1 ข้อมูลบริบททั่วไปในเขตพื้นที่ภาค 4

กลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่ภาค 4 เป็นกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย 12 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดสกลนคร จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดกาฬสินธุ์ และมีจำนวนอำเภอทั้งหมด 172 อำเภอ 1,354 ตำบล 15,633 หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,478 แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 12 แห่ง เทศบาลนคร 2 แห่ง เทศบาลเมือง 21 แห่ง เทศบาลตำบล 507 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 936 แห่ง ดังนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวนอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ภาค 4

จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	จำนวน อปท. (แห่ง)					
				รวม	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
รวมทั้งสิ้น	**172**	**1,354**	**15,633**	**1,478**	**12**	**2**	**21**	**507**	**936**
กาฬสินธุ์	18	135	1,585	151	1	0	2	77	71
ขอนแก่น	26	198	2,331	225	1	1	6	77	140
นครพนม	12	99	1,128	105	1	0	1	22	81
บึงกาฬ	9	53	623	40	1	0	0	18	21
มหาสารคาม	13	133	1,944	143	1	0	1	18	123
มุกดาหาร	7	52	526	55	1	0	1	24	29
ร้อยเอ็ด	20	193	2,446	203	1	0	1	72	129
เลย	14	89	916	100	1	0	2	27	70
สกลนคร	18	125	845	141	1	0	1	65	74
หนองคาย	9	62	722	68	1	0	2	17	48
หนองบัวลำภู	6	59	687	68	1	0	1	23	43
อุดรธานี	20	156	1,880	179	1	1	3	67	107

ที่มา: 1. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 จัดทำโดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 สืบค้นจากhttp://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER11/DRAWER016/GENERAL/DATA0000/00000023.PDF

2. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 จัดทำโดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 สืบค้นจาก http://www.osmnortheast-n2.moi.go.th/

3. แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง จัดทำโดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง สืบค้นจาก https://mhkpeo.go.th/wp-content/uploads/

4. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ณ 31 มีนาคม 2560

เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลพื้นฐานด้านพื้นที่ ลักษณะภูมิประเทศ ประชากร เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ และการเกิดอาชญากรรม สามารถสรุปได้ดังนี้

4.1.1 บริบทด้านพื้นที่

ในเขตพื้นที่ภาค 4 มีพื้นที่รวมประมาณ 85,217.57 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 16.61 ของเนื้อที่ประเทศไทย (513,120 ตารางกิโลเมตร) ลักษณะภูมิประเทศโดยรวมของกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 (อุดรธานี เลย หนองคาย หนองบัวลำภู และบึงกาฬ) ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 (สกลนคร นครพนม และมุกดาหาร) และตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น และมหาสารคาม) เป็นที่ราบสูง สลับภูเขา มีเทือกเขาเพชรบูรณ์ผ่านพื้นที่จังหวัดเลย และเทือกเขาภูพานผ่านพื้นที่จังหวัดอุดรธานี โดยเทือกเขาเพชรบูรณ์เป็นแหล่งต้นน้ำป่าสัก

เทือกเขาภูพานเป็นแหล่งต้นน้ำที่สำคัญ เช่น ลำน้ำสงคราม น้ำพุง เป็นต้น พื้นที่ราบของกลุ่มจังหวัดอยู่ในแอ่งสกลนคร มีอาณาเขตทิศเหนือจรดแม่น้ำโขง ทิศตะวันตกจรดเทือกเขาเพชรบูรณ์ ซึ่งแอ่งสกลนครครอบคลุมพื้นที่จังหวัดเลย จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองคาย จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดสกลนคร จังหวัดนครพนม และจังหวัดมุกดาหาร

ส่วนลักษณะสภาพภูมิอากาศของกลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่ภาค 4 เป็นภูมิอากาศแบบร้อนชื้นสลับแห้ง และมีปริมาณน้ำฝนปานกลาง มีทั้งหมด 3 ฤดูกาล ได้แก่ ฤดูร้อน (มีนาคม – พฤษภาคม) ฤดูฝน (พฤษภาคม – ตุลาคม) และฤดูหนาว (พฤศจิกายน – กุมภาพันธ์) ฤดูหนาว อากาศหนาวเย็นเนื่องจากได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ฤดูฝน ได้รับอิทธิพลจากพายุดีเปรสชัน ฤดูร้อน อากาศจะร้อนและแห้งแล้งมาก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากทะเล และมีปริมาณน้ำฝนที่วัดได้ต่อปีเฉลี่ย 1,510 ม.ม. สามารถปลูกพืชหรือทำการเกษตรที่ต้องอาศัยน้ำฝนตามฤดูกาล เช่น การเพาะปลูกข้าว อ้อยโรงงาน มันสำปะหลัง ยางพารา ข้าวโพด เลี้ยงสัตว์ รวมทั้งผลไม้ตามฤดูกาล

4.1.2 บริบทด้านสังคม

- ประชากรที่อาศัยในเขตพื้นที่ภาค 4 มีจำนวนครัวเรือนในพื้นที่รวมทั้งสิ้น 2,902,367 ครัวเรือน มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 10,878,647 คน คิดเป็นร้อยละ 16.44 ของประชากรทั้งประเทศ (66,171,439 คน)
- การเกิดอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการรวบรวมสถิติการรับแจ้งและจับกุมกลุ่มคดีอาญาที่น่าสนใจ อาทิ โจรกรรมรถจักรยานยนต์ โจรกรรมรถยนต์ โจรกรรมโค-กระบือ โจรกรรมเครื่องมือเกษตรปล้น-ชิงรถยนต์โดยสาร ปล้น-ชิงรถยนต์แท็กซี่ ข่มขืนและฆ่าลักพาเรียกค่าไถ่ การฉ้อโกง และการยักยอกทรัพย์ โดยจากข้อมูลสถิติในปี พ.ศ. 2559 พื้นที่ภาค 4 มีเรื่องรับแจ้งการฉ้อโกงจำนวน 912 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 10.16 จากเรื่องรับแจ้งทั้งประเทศ และมีเรื่องรับแจ้งการยักยอกทรัพย์ 1,034 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11.46 จากเรื่องรับแจ้งทั่วประเทศ

4.1.3 บริบทด้านเศรษฐกิจ

- เศรษฐกิจระดับจังหวัด: การขยายตัวของสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) โดยในปี พ.ศ. 2563 เขตพื้นที่ภาค 4 มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดประมาณ 799,440 ล้านบาท มีแนวโน้มลดลงจากปี พ.ศ. 2562 (มูลค่า 808,265 ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 5.11 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ โดยจังหวัดขอนแก่นมีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดสูงที่สุด เมื่อเทียบกับกลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่ภาค 4
- เศรษฐกิจระดับครัวเรือนในเขตพื้นที่ภาค 4 ในภาพรวมครัวเรือนมีระดับรายได้เฉลี่ย 21,854.06 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ (เฉลี่ยอยู่ที่ 27,352.00 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน) และมีระดับค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 17,619.78 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศเช่นเดียวกัน (เฉลี่ยอยู่ที่ 21,.616 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน) และจำนวนคนจน (ด้านรายจ่าย) (คำนวณจากระดับค่าใช้จ่ายของแต่ละคน เทียบกับเส้นความยากจนรายจังหวัด โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเส้นความยากจนเฉลี่ยอยู่ที่ 2,526 บาทต่อคนต่อเดือน หากมีระดับค่าใช้จ่ายต่ำกว่าเส้นยากจนถือว่าเป็นคนจน) จากข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าเขตพื้นที่ภาค 4 มีจำนวนคนจน 683,366.0 คน หรือมีสัดส่วนคนจนคิดเป็นร้อยละ 6.26 เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4

ตารางที่ 4.2 สรุปข้อมูลบริบททั่วไปในเขตพื้นที่ภาค 4

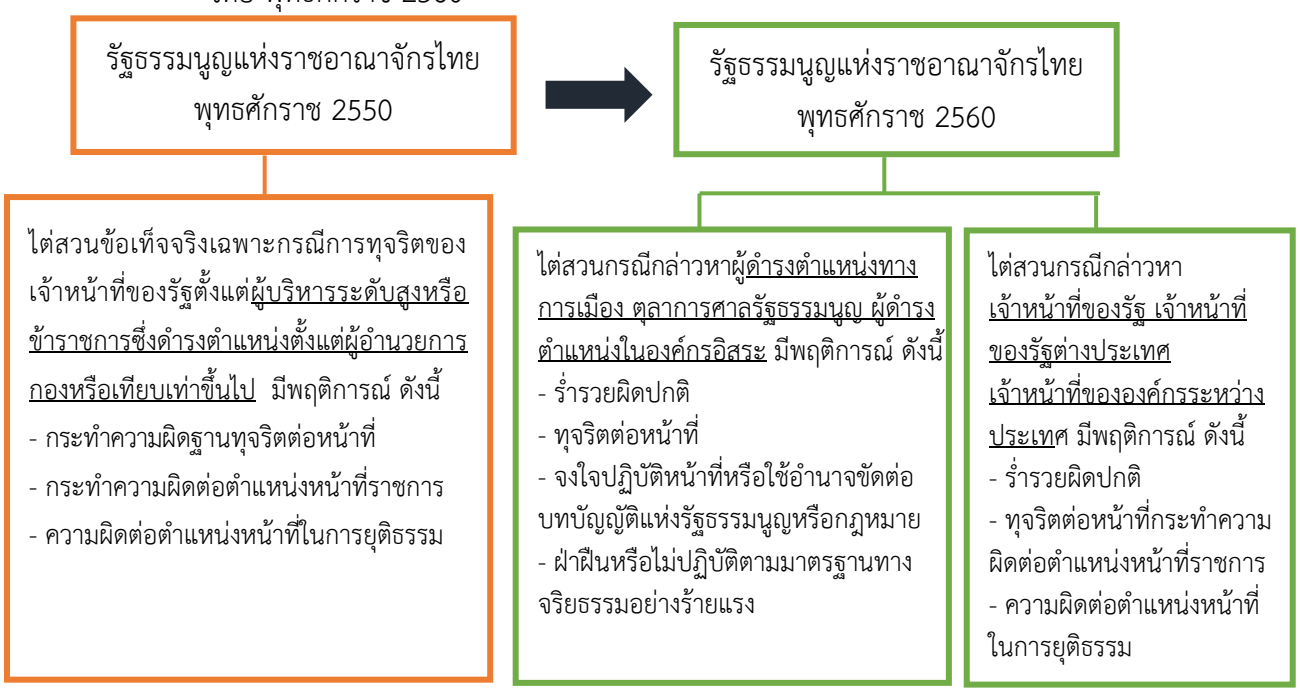
ข้อมูล	รายละเอียด
พื้นที่	มีพื้นที่ทั้งหมด 85,217.57 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 16.61 ของเนื้อที่ประเทศไทย (513,120 ตารางกิโลเมตร) (กรมการปกครอง)
ลักษณะภูมิประเทศ	เป็นกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 (อุดรธานี เลย หนองคาย หนองบัวลำภู และบึงกาฬ) ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 (สกลนคร นครพนม และมุกดาหาร) และ ตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น และมหาสารคาม) เป็นที่ราบสูง สลับภูเขา
ประชากร	ประชากรรวม 10,878,647 คน จำแนกเป็นเพศชายจำนวน 5,387,614 คน และเพศหญิง จำนวน 5,491,033คน มีจำนวนครัวเรือน 2,902,367 หลัง ความหนาแน่น 127.66 คนต่อกิโลเมตร
ด้านเศรษฐกิจ	- อาชีพ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม - ผลิตภัณฑ์ในกลุ่มจังหวัด (เฉพาะพื้นที่ภาค 4) ณ ราคาประจำปี รวม 808,265 ล้านปี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ: 2563) - รายได้เฉลี่ย 21,854.06 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ: 2564) - ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 17,619.78 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ: 2564) - หนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือน 214,442.41 บาทต่อครัวเรือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ: 2564) - จำนวนคนจน (ด้านรายจ่าย) 683,366.0 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ: 2564)
ทรัพยากรธรรมชาติ	- ทรัพยากรดิน สภาพดินที่ทำการเกษตรเป็นที่ราบสูงสลับภูเขา - ทรัพยากรน้ำ มีแหล่งน้ำสำคัญที่ใช้ประโยชน์ในการเกษตร และการอุปโภคบริโภค - ทรัพยากรป่าไม้จากการแปลภาพดาวเทียม 7,401,485.91 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.08 จากพื้นที่ทั่วประเทศ 102,212,343.35 ตารางกิโลเมตร (กรมป่าไม้: 2564)
อาชญากรรม	สถิติการรับแจ้งการฉ้อโกงและยักยอกทรัพย์ (ข้อมูลจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ในปี พ.ศ. 2559 - การฉ้อโกง ได้รับแจ้ง 106 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 10.16 จากการร้องเรียนทั้งประเทศ (8,978 เรื่อง) - ยักยอกทรัพย์ ได้รับแจ้ง 1,034 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 11.46 จากการร้องเรียนทั้งประเทศ (9,019 เรื่อง)

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ยังได้ระบุว่าวัฒนธรรม พื้นฐานการดำรงชีวิตของคนในพื้นที่ในเขตภาค 4 มีความหลากหลาย โดยประชาชนที่ประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นจำนวนมากจะให้ความสำคัญกับการทำมาหากินของตนเอง และยังเป็นพื้นที่ที่ยังต้องการพัฒนาอย่างมากทั้งในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน และระบบการจัดการน้ำที่สามารถทำการเกษตรได้ตามฤดูกาลเท่านั้น ประกอบกับประชากรในพื้นที่ยังขาดความรู้ในด้านกฎหมาย ทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. ยังมีน้อยในบางพื้นที่ การเกิดความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน การก่อสร้างอาคาร เป็นต้น และประชาชนในพื้นที่ยังมีวัฒนธรรมที่ว่าการมีอาชีพเป็นเจ้าคนนายคนเป็นอาชีพที่มีเกียรติ ทำให้การได้มาของตำแหน่งอาจจะไม่โปร่งใส แต่ประชาชนก็มองว่ามีความคุ้มค่ากับการจ่ายสินบนเพื่อให้ได้เข้ารับราชการ และการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ก็ยังมีการซื้อเสียง เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งจึงมีการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ เพื่อถอนทุนคืน ทำให้เกิดการกระทำการทุจริตได้หลายรูปแบบได้ง่าย

4.2 ผลการวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

ในการศึกษารูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่มีการรวบรวมไว้ในระบบตรวจรับคำกล่าวหา (Preliminary Examination System on Corruption Accusation : PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 เนื่องจากได้มีการปรับแก้กฎหมายใหม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ กรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยต้องดำเนินการภายใต้กรอบระยะตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกำหนดหน้าที่ และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2561 โดยได้ตราขึ้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว รวมทั้งมีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มิใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา ตามมาตรา 61-64 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่สามารถมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแทนได้ในบางกรณี โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเน้นการทำคดีทุจริตที่เป็นเรื่องสำคัญและเป็นความผิดร้ายแรง ซึ่งถือเป็นการร่วมกันดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แผนภาพที่ 4.1 เปรียบเทียบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านปราบปรามการทุจริต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



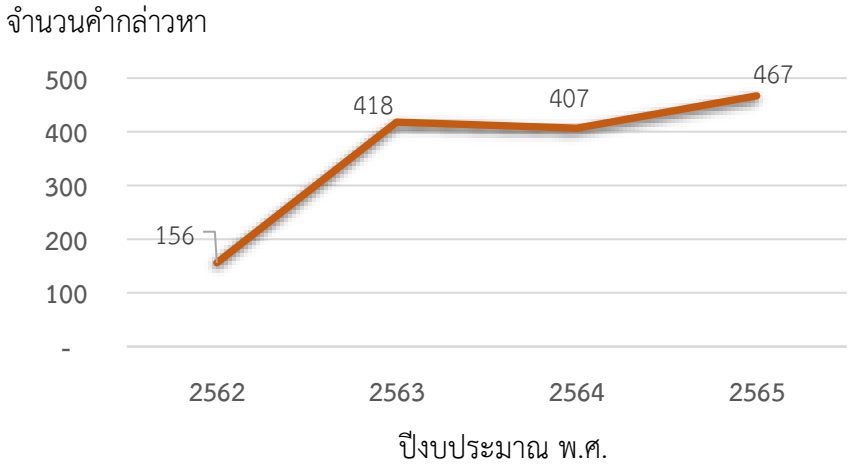
จากแผนภาพที่ 4.1 ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการรับยื่นคำกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้อมูลคำกล่าวร้องเรียนมีการกระจัดกระจายไปอยู่ในหลายหน่วยงานด้วยกันตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะมีเพียงฐานข้อมูลการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป และหลังจากที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สำนักงาน ป.ป.ช. เริ่มมีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลการร้องเรียน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นปีแรกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าพนักงานของรัฐทุกระดับ โดยสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศมีการดำเนินการด้วยระบบตรวจรับคำกล่าวหา (Preliminary Examination System on Corruption Accusation : PESCA) เพื่อรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบคำกล่าวหาว่าจะรับไว้ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ หรือมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 64 ดำเนินการและให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการไปตามหน้าที่และอำนาจของตนแล้วรายงานผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยหน่วยงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งในส่วนกลางและในส่วนพื้นที่ทั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด สามารถรับคำกล่าวหาร้องเรียนการทุจริตเจ้าพนักงานของรัฐได้ จากนั้นบันทึกคำกล่าวหาเข้าสู่ระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) เพื่อให้มีการบูรณาการร่วมกัน

ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์แนวโน้ม และรูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 จึงทำการศึกษาวิเคราะห์จากฐานข้อมูลระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 โดยทำการศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกิดเหตุในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ได้ดังนี้

4.2.1 แนวโน้มคำกล่าวหาร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำการททุจริตและประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 4 ได้ให้นิยาม “คำกล่าวหา หมายถึง ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใดว่ามีพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหรือไม่ก็ตาม” และจากระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) ที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ในภาพรวมมีคำกล่าวหาร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 รวมทั้งสิ้น 1,448 เรื่อง เมื่อพิจารณาตามรายปีงบประมาณที่มาร้องเรียนจะเห็นว่ามีแนวโน้มของคำกล่าวหาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากที่มีคำกล่าวหาที่ร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 156 เรื่อง เพิ่มเป็นจำนวน 467 เรื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

แผนภูมิที่ 4.2 แนวโน้มคำกล่าวหาที่ร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565



4.2.1.1 ช่องทางการร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

ช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนหรือรับเรื่องคำกล่าวหาที่เข้ามาสู่สำนักงาน ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำนวน 1,448 เรื่อง ได้รับจากหลากหลายช่องทาง โดยประมาณ 3 ใน 5 มีการร้องเรียนผ่านหนังสือร้องเรียน (ร้อยละ 64.43) รองลงมาเป็นหนังสือราชการ บัตรสนเท่ห์ การร้องเรียนด้วยวาจา การตั้งเหตุอันควรสงสัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งนี้จากกระบวนการตรวจรับคำกล่าวหาสามารถแบ่งกลุ่มคำกล่าวหาได้ 2 ลักษณะดังนี้

1) กลุ่มคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดครบถ้วน ตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้แก่ หนังสือร้องเรียน

หนังสือราชการ การร้องเรียนด้วยวาจา และเหตุอันควรสงสัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 1,175 เรื่อง ร้อยละ (81.15) ของคำกล่าวหาทั้งหมด (1,448 เรื่อง)

2) กลุ่มคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดไม่ครบถ้วน ตามมาตรา 60 ได้แก่ บัตรสนเท่ห์ เว็บไซต์ แจ้งเบาะแส และคำกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกร้อง (ข้อ 23) จำนวน 273 เรื่อง (ร้อยละ 18.85) โดยส่วนใหญ่ไม่ปรากฏชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง ข้อกล่าวหาหรือพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหาไม่ชัดเจน หรือไม่มีการอ้างพยานหลักฐาน รวมถึงไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา จึงไม่สามารถขอทราบรายละเอียดตามคำกล่าวหาเพิ่มเติมได้

เมื่อพิจารณาตามรายปีงบประมาณ จะเห็นได้ว่า ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นปีแรกของการรวมเรื่องร้องเรียน ฐานข้อมูลยังไม่สมบูรณ์จึงไม่มีการจำแนกช่องทางการร้องเรียน ทำให้ไม่สามารถจำแนกช่องทางการร้องเรียนได้ ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการปรับปรุงระบบเรื่องร้องเรียน โดยให้ระบุช่องทางการร้องเรียน โดยในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565 มีแนวโน้มการร้องเรียนผ่านหนังสือร้องเรียนเพิ่มมากขึ้นจากร้อยละ 62.92 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 73.66 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ในขณะที่การร้องเรียนผ่านหนังสือราชการลดลงจากร้อยละ 23.21 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ลดลงเป็นร้อยละ 9.21 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

ตารางที่ 4.3 จำนวนและร้อยละของคำกล่าวหาที่ร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามช่องทางการร้องเรียน

ช่องทางการร้องเรียน	รวม		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	
	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ
ผลรวมทั้งหมด	**1,448**	**100.00**	**156**	**100.00**	**418**	**100.00**	**407**	**100.00**	**467**	**100.00**
1.กลุ่มคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดครบถ้วน	**1175**	**81.15**	**-**	**-**	**384**	**91.87**	**391**	**96.07**	**400**	**85.65**
หนังสือร้องเรียน	933	64.43	-	-	263	62.92	326	80.10	344	73.66
หนังสือราชการ	201	13.88	-	-	97	23.21	61	14.99	43	9.21
ร้องเรียนด้วยวาจา	21	1.45	-	-	13	3.11	4	0.98	4	0.86
เหตุอันควรสงสัย (ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.)	20	1.38	-	-	11	2.63	-	-	9	1.93
2. กลุ่มคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดไม่ครบถ้วน	**273**	**18.85**	**156**	**100.00**	**34**	**8.13**	**16**	**3.93**	**67**	**14.35**
บัตรสนเท่ห์	89	6.15	-	-	17	4.07	12	2.95	60	12.85
เว็บไซต์	6	0.41	-	-		0.00	3	0.74	3	0.64
ไม่ปรากฏชื่อและตำแหน่งผู้ร้อง	178	12.29	156	100.00	17	4.07	1	0.25	4	0.86

4.2.1.2 แหล่งที่มาของเรื่องร้องเรียน

ในการร้องเรียนสามารถร้องเรียนผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ หน่วยงานกำกับดูแล หน่วยงานตรวจสอบ และหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยจากข้อมูลการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 พบว่า ส่วนใหญ่เป็นคำกล่าวหาร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. โดยตรง จำนวน 1,083 เรื่อง (ร้อยละ 74.79) รองลงมาเป็นการร้องเรียนผ่านสำนักงาน ป.ป.ท. จำนวน 133 เรื่อง (ร้อยละ 9.19) และพนักงานสอบสวน จำนวน 129 เรื่อง (ร้อยละ 8.91) ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 55 เรื่อง (ร้อยละ 3.80) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ร้อยละ 2.42) กระทรวงมหาดไทย (ร้อยละ 0.28) กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ศูนย์ดำรงธรรม และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ร้อยละ 8.91) (ร้อยละ 0.35)

ตารางที่ 4.4 แหล่งที่มาเรื่องร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

แหล่งที่มาของเรื่องร้องเรียน	รวม		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564		ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	
	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวนคำกล่าวหา (เรื่อง)	ร้อยละ
ผลรวมทั้งหมด	**1,448**	**100.00**	**156**	**100.00**	**418**	**100.00**	**407**	**100.00**	**467**	**100.00**
สำนักงาน ป.ป.ช.	1,083	74.79	113	72.44	286	68.42	308	75.68	376	80.51
สำนักงาน ป.ป.ท.	133	9.19	18	11.54	54	12.92	20	4.91	41	8.78
พนักงานสอบสวน	129	8.91	5	3.21	56	13.40	45	11.06	23	4.93
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	55	3.80	11	7.05	12	2.87	13	3.19	19	4.07
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	35	2.42	5	3.21	8	1.91	17	4.18	5	1.07
กระทรวงมหาดไทย	4	0.28	-	-	2	0.48	2	0.49	-	-
กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	2	0.14	-	-	-	-	2	0.49	-	-
ศูนย์ดำรงธรรม	2	0.14	-	-	-	-	-	-	2	0.43
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	1	0.07	-	-	-	-	-	-	1	0.21
ไม่ระบุ	4	0.28	4	2.56	-	-	-	-	-	-

4.2.1.3 เปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณที่ร้องเรียน และปีงบประมาณที่เกิดเหตุ

จากคำกล่าวหาที่มีการร้องเรียนในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำนวน 1,448 เรื่อง ในภาพรวมประมาณ 2 ใน 3 ของคำกล่าวหา (ร้อยละ 66.92) เป็นเรื่องที่เกิดในระหว่างปี พ.ศ. 2562-2565 เมื่อพิจารณาตามปีงบประมาณที่ร้องเรียนจะเห็นได้ว่ามีสัดส่วนที่มีการร้องเรียนในปีที่เกิดเหตุในปีนั้นเพิ่มขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ

- จากจำนวนคำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 156 เรื่อง เป็นเรื่องที่เกิดเหตุในปีงบประมาณ 2562 จำนวน 41 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 26.28 ที่เหลือเป็นการเกิดเหตุก่อนปีนั้น
- จากจำนวนคำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 418 เรื่อง เป็นเรื่องที่เกิดเหตุในปีงบประมาณ 2563 จำนวน 142 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 33.97 ที่เหลือเป็นการเกิดเหตุก่อนปีนั้น
- จากจำนวนคำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 407 เรื่อง เป็นเรื่องที่เกิดเหตุในปีงบประมาณ 2564 จำนวน 164 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 40.29 ที่เหลือเป็นการเกิดเหตุก่อนปีนั้น
- จากจำนวนคำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 467 เรื่อง เป็นเรื่องที่เกิดเหตุในปีงบประมาณ 2565 จำนวน 41 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 47.54 ที่เหลือเป็นการเกิดเหตุก่อนปีนั้น

ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าภาคส่วนต่าง ๆ ทราบช่องทางการแจ้งเบาะแสและสามารถเข้าถึงช่องทางในการแจ้งเบาะแส และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญกับปัญหาการทุจริตและมีการแจ้งเบาะแสมากขึ้น ในขณะเดียวกันการทุจริตด้วยการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 มองว่าเป็นผลมาจากดำเนินโครงการด้านการป้องกันการทุจริต โดยมีการให้ความรู้แก่ภาคประชาชน เอกชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับช่องทางการแจ้งเบาะแสการทุจริต และเจ้าหน้าที่มีการลงพื้นที่ภาคสนามในการจัดทำโครงการ STRONG-จิตพอเพียงต้านทุจริต ซึ่งภายใต้โครงการนี้จะมีการสร้างเครือข่าย สมาชิกชมรม STRONG-จิตพอเพียงต้านทุจริต ที่เข้ามาร่วมเป็นหูเป็นตาให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งจะเห็นได้จากการร้องเรียนผ่านสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่อโทรทัศน์ Facebook เพจปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน เพจเครือข่ายชมรม STRONG-จิตพอเพียงต้านทุจริต ประกอบกับที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการพัฒนานวัตกรรม กระบวนการเพื่อระงับยับยั้ง ป้องปรามการทุจริตด้วยการจัดตั้งศูนย์ป้องปรามการทุจริตแห่งชาติ (Corruption Deterrence Center: CDC) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการยับยั้งป้องปรามการทุจริตไม่ให้เกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเฝ้าระวังและประเมินสภาวการณ์ทุจริต ด้วยการติดตามเฝ้าระวังการทุจริตจากแหล่งข่าวจากสื่อออนไลน์ต่าง ๆ แล้วนำมาวิเคราะห์และประเมินการเกิดการทุจริตและนำส่งข้อมูลให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ในระดับภูมิภาคดำเนินการตรวจสอบ และให้คำแนะนำแก่หน่วยงานนั้น ๆ ต่อไป

ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมองว่าสถานการณ์การทุจริตมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ส่วนใหญ่สาเหตุหลักมาจากการที่ได้นักการเมืองท้องถิ่นมาบริหารงานโดยกระบวนการเข้ามามีการซื้อเสียง และเข้ามาถอนทุน ซึ่งการเข้ามาบริหารงานจะเป็นในรูปของการให้นโยบายหรือการสั่งการ ขู่เข็ญให้ข้าราชการประจำดำเนินการตามที่ผู้บริหารสั่งการ ประกอบกับค่านิยมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ข้าราชการประจำบางส่วนมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งเป็นช่องว่างที่อาจทำให้เกิดการกระทำการทุจริตได้

ตารางที่ 4.5 แหล่งที่มาเรื่องร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

ปีงบประมาณที่เกิดเหตุ	รวมคำกล่าวหา		ปีงบประมาณที่ร้องเรียนคำกล่าวหา							
			พ.ศ. 2562		พ.ศ. 2563		พ.ศ. 2564		พ.ศ. 2565	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ผลรวมทั้งหมด	**1,448**	**100.00**	**156**	**100.00**	**418**	**100.00**	**407**	**100.00**	**467**	**100.00**
2511-2549	26	1.80	17	10.90	3	0.72	4	0.98	2	0.43
2550	67	4.63	-	-	-	-	64	15.72	1	0.21
2551	9	0.62	-	-	4	0.96	-	-	5	1.07
2552	4	0.28	-	-	2	0.48	-	-	2	0.43
2553	6	0.41	-	-	3	0.72	-	-	3	0.64
2554	6	0.41	-	-	4	0.96	-	-	2	0.43
2555	16	1.10	-	-	7	1.67	-	-	9	1.93
2556	33	2.28	4	2.56	13	3.11	-	-	16	3.43
2557	18	1.24	4	2.56	7	1.67	-	-	7	1.50
2558	28	1.93	7	4.49	15	3.59	-	-	6	1.28
2559	56	3.87	19	12.18	30	7.18	-	-	7	1.50
2560	66	4.56	15	9.62	29	6.94	14	3.44	8	1.71
2561	99	6.84	41	26.28	25	5.98	22	5.41	11	2.36
2562	176	12.15	41	26.28	100	23.92	24	5.90	11	2.36
2563	292	20.17	-	-	142	33.97	115	28.26	35	7.49
2564	279	19.27	-	-	-	-	164	40.29	115	24.63
2565	222	15.33	-	-	-	-	-	-	222	47.54
ไม่ระบุปีเกิดเหตุ	45	3.11	8	5.13	32	7.66	-	-	5	1.07

4.2.1.4 สถิติคำกล่าวหา จำแนกตามพื้นที่

ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 4 ได้ให้นิยาม “คำกล่าวหา หมายถึง ข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใดว่ามีพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหหรือไม่ก็ตาม” และจากระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) ที่ร้องเรียนเข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ในภาพรวมมีคำกล่าวหาที่มีการร้องเรียนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 รวมทั้งสิ้น 1,448 เรื่อง โดยจำนวนคำกล่าวหาจะมีความสัมพันธ์กับจำนวนแห่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด คือ 747 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 51.59 รองลงมาเป็นเทศบาลตำบล จำนวน 523 เรื่อง (ร้อยละ 36.12) เทศบาลเมือง จำนวน 69 เรื่อง (ร้อยละ 4.77) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 65 เรื่อง (ร้อยละ 4.49) และเทศบาลนคร จำนวน 44 เรื่อง (ร้อยละ 3.04) ตามลำดับ

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามสัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น กลับพบว่า เทศบาลนครมีสัดส่วนคำกล่าวหาเรื่องร้องเรียนต่อจำนวนเทศบาลนครทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4 มากที่สุด คือ มีสัดส่วนคำกล่าวหา 22 เรื่องต่อ 1 แห่ง รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มีสัดส่วนคำกล่าวหา 5.42 เรื่องต่อ 1 แห่ง) เทศบาลเมือง (มีสัดส่วนคำกล่าวหา 3.29 เรื่องต่อ 1 แห่ง) ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนคำกล่าวหาน้อยที่สุด คือ มีสัดส่วนคำกล่าวหา 0.80 เรื่องต่อ 1 แห่ง รายละเอียดดังตาราง

ตารางที่ 4.6 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

จังหวัด/รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4	จำนวน อปท. ทั้งสิ้น (แห่ง)	จำนวนคำกล่าวหา ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (เรื่อง)					สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท. ทั้งสิ้น
		รวม	2562	2563	2564	2565	
เขตพื้นที่ภาค 4	**1,478**	**1,448**	**156**	**418**	**407**	**467**	**0.98**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	12	65	6	14	19	26	5.42
เทศบาลนคร	2	44	1	10	17	16	22.00
เทศบาลเมือง	21	69	4	18	24	23	3.29
เทศบาลตำบล	507	523	66	140	139	178	1.03
องค์การบริหารส่วนตำบล	936	747	79	236	208	224	0.80
จังหวัดกาฬสินธุ์	**151**	**131**	**11**	**40**	**40**	**40**	**0.87**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	3	-	1	2	-	3.00
เทศบาลนคร	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	2	2	-	1	1	-	1.00
เทศบาลตำบล	77	85	5	22	26	32	1.10
องค์การบริหารส่วนตำบล	71	41	6	16	11	8	0.58
จังหวัดขอนแก่น	**225**	**208**	**21**	**68**	**75**	**44**	**0.92**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	1	-	-	-	1	1.00
เทศบาลนคร	1	16	1	6	7	2	16.00
เทศบาลเมือง	6	21	2	4	12	3	3.50
เทศบาลตำบล	77	-	-	-	-	-	-
องค์การบริหารส่วนตำบล	140	86	6	27	31	22	0.61
จังหวัดนครพนม	**105**	**68**	**2**	**14**	**19**	**33**	**0.65**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	5	-	2	1	2	5.00
เทศบาลนคร	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	1	8	-	1	1	6	8.00
เทศบาลตำบล	22	15	1	2	4	8	0.68
องค์การบริหารส่วนตำบล	81	40	1	9	13	17	0.49

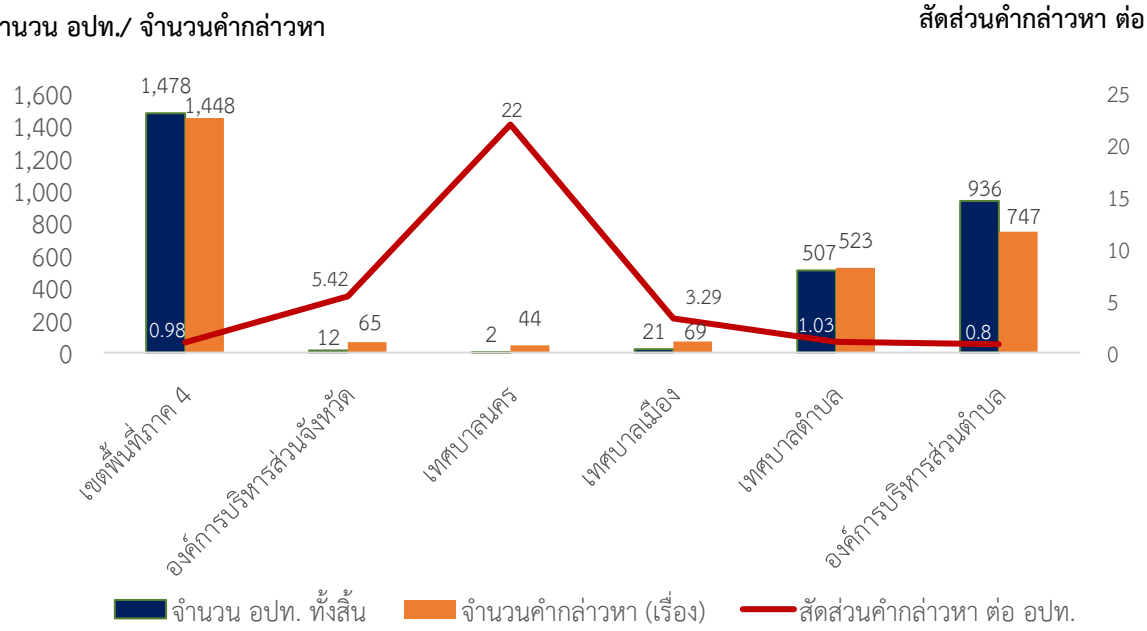
ตารางที่ 4.6 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (ต่อ)

จังหวัด/รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4	จำนวน อปท. ทั้งสิ้น (แห่ง)	จำนวนคำกล่าวหา ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (เรื่อง)					สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท. ทั้งสิ้น
		รวม	2562	2563	2564	2565	
จังหวัดบึงกาฬ	**40**	**31**	**5**	**16**	**9**	**1**	**0.78**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	3	-	3	-	-	3.00
เทศบาลนคร	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลตำบล	18	8	3	3	1	1	0.44
องค์การบริหารส่วนตำบล	21	20	2	10	8	-	0.95
จังหวัดมหาสารคาม	**143**	**145**	**22**	**41**	**34**	**48**	**1.01**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	4	2	1		1	4.00
เทศบาลนคร	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	1	5	-	2	3	-	5.00
เทศบาลตำบล	18	31	6	7	7	11	1.72
องค์การบริหารส่วนตำบล	123	105	14	31	24	36	0.85
จังหวัดมุกดาหาร	**179**	**47**	**12**	**18**	**13**	**4**	**0.26**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	10	-	1	8	1	10.00
เทศบาลนคร	1	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	3	4	1	2	1	-	1.33
เทศบาลตำบล	67	16	7	6	1	2	0.24
องค์การบริหารส่วนตำบล	107	17	4	9	3	1	0.16
จังหวัดร้อยเอ็ด	**203**	**260**	**35**	**106**	**67**	**52**	**1.28**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	13	2	2	3	6	13.00
เทศบาลนคร	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	1	8	1	3	3	1	8.00
เทศบาลตำบล	72	113	16	40	29	28	1.57
องค์การบริหารส่วนตำบล	129	126	16	61	32	17	0.98
จังหวัดเลย	**100**	**104**	**7**	**21**	**27**	**49**	**1.04**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	3	-	-	2	1	3.00
เทศบาลนคร	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	2	4	-	-	1	3	2.00
เทศบาลตำบล	27	24	2	7	4	11	0.89
องค์การบริหารส่วนตำบล	70	73	5	14	20	34	1.04
จังหวัดสกลนคร	**141**	**111**	**9**	**21**	**39**	**42**	**0.79**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	3	-	2	1	-	3.00
เทศบาลนคร	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	1	2	-	-	2	-	2.00
เทศบาลตำบล	65	44	3	3	19	19	0.68
องค์การบริหารส่วนตำบล	74	62	6	16	17	23	0.84

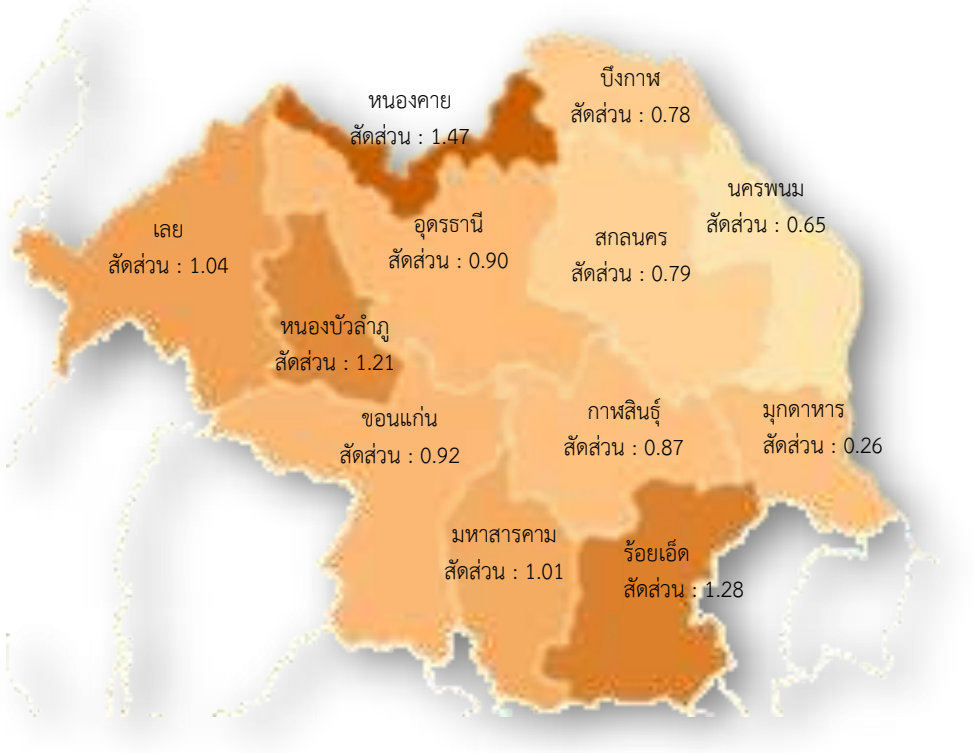
ตารางที่ 4.6 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (ต่อ)

จังหวัด/รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4	จำนวน อปท. ทั้งสิ้น (แห่ง)	จำนวนคำกล่าวหา ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (เรื่อง)					สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท. ทั้งสิ้น
		รวม	2562	2563	2564	2565	
จังหวัดหนองคาย	**68**	**100**	**14**	**24**	**19**	**43**	**1.47**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	4	-	-	-	4	4.00
เทศบาลนคร	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	2	10	-	3	-	7	5.00
เทศบาลตำบล	17	21	5	5	4	7	1.24
องค์การบริหารส่วนตำบล	48	65	9	16	15	25	1.35
จังหวัดหนองบัวลำภู	**68**	**82**	**8**	**19**	**15**	**40**	**1.21**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	11	2	-	-	9	11.00
เทศบาลนคร	-	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	1	2	-	-	-	2	2.00
เทศบาลตำบล	23	23	3	5	5	10	1.00
องค์การบริหารส่วนตำบล	43	46	3	14	10	19	1.07
จังหวัดอุดรธานี	**179**	**161**	**10**	**30**	**50**	**71**	**0.90**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	5	-	2	2	1	5.00
เทศบาลนคร	1	27	-	4	9	14	27.00
เทศบาลเมือง	3	4	-	2	1	1	1.33
เทศบาลตำบล	67	59	3	9	14	33	0.88
องค์การบริหารส่วนตำบล	107	66	7	13	24	22	0.62

แผนภูมิที่ 4.3 จำนวนและสัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท. ทั้งสิ้น ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2563 จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น



แผนภาพที่ 4.4 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกรายจังหวัด



4.2.1.5 สถิติคำกล่าวหา จำแนกตามรูปแบบการทุจริต

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษารายละเอียดของคำกล่าวหาข้อมูล และนำมาจำแนกตามรูปแบบการทุจริต โดยแบ่งออกเป็น 7 รูปแบบ ตามภารกิจการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) การทุจริตในการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ/โครงการ (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (4) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินการนำฝาก การเก็บรักษาเงิน (5) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (6) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (7) การทุจริตในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งจากคำกล่าวหาที่ถูกร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในภาพรวม พบว่า ประมาณกึ่งหนึ่งของคำกล่าวหาเป็นเรื่องการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ 50.41) รองลงมาเป็นการทุจริตในประเภทการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (ร้อยละ 16.16) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (ร้อยละ 15.26) การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ (ร้อยละ 10.50) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (ร้อยละ 3.04) การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ (ร้อยละ 2.42) และการทุจริตการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (ร้อยละ 2.21) ตามลำดับ โดยแต่ละรูปแบบการทุจริตมีลักษณะหรือวิธีการ ดังนี้

- การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ (ร้อยละ 10.50) โดยมีลักษณะการใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง และการดำเนินโครงการ/กิจกรรมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น

■ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ 50.41) โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นการวางแผนในการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้อยู่ในอำนาจการอนุมัติของผู้บริหารท้องถิ่น (วงเงินเกิน 500,000 บาท) การกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างบางราย ล็อคสเปก จัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริงมีการสมยอมการเสนอราคา/กีดกันการเสนอราคา/ฮั้วประมูล ปกปิดการประกวดราคา จัดทำเอกสารเท็จ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีการเรียกรับสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์ มีส่วนได้เสียกับการทำสัญญา การควบคุมงานไม่ถูกต้อง ตรวจรับงานเท็จ งานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน ไปจนถึงมีการเบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จ/ไม่ดำเนินการเบิกจ่ายให้กับผู้ว่าจ้างเมื่องานแล้วเสร็จ

■ การทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (ร้อยละ 3.04) โดยมีการจัดเก็บแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน มีการปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินและภาษีป้าย

■ การทุจริตการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (ร้อยละ 16.16) โดยมีพฤติการณ์ในการเบิกจ่ายเงิน/เงินโครงการอันเป็นเท็จมากที่สุด รองลงมาเป็นการยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์ของราชการไปใช้ส่วนตัว (เช่น การนำรถหลวงไปใช้ส่วนตัว เป็นต้น) การทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน การทำลายทรัพย์สินทางราชการโดยมิชอบ และการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น

■ การทุจริตการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (ร้อยละ 2.21) โดยการออกใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ การออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จ/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม การยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือใบอนุญาตดัดแปลงอาคารโดยมิชอบ/เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง นำใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบ และละเว้นหรือไม่ดำเนินการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ

■ การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (ร้อยละ 15.26) โดยมีเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับผลประโยชน์บางประการ ได้แก่ การได้รับบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/การต่อสัญญา การโอน การเปลี่ยนสายงาน การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน และมีการละเว้นหรือลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ มีการออกคำสั่งให้โยกย้ายหรือปลดข้าราชการประจำออกจากราชการหรือมีการออกคำสั่งเลิกจ้าง เป็นต้น

■ การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ (ร้อยละ 2.42) โดยมีการจัดทำเอกสารเท็จ/ดำเนินการสอบรังวัดแนวเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ ไม่ดำเนินการกับผู้ที่บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์/ละเว้นการปฏิบัติหน้าทีปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุก ครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์ อีกทั้งมีบุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ

ตารางที่ 4.7 จำนวนคำกล่าวหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	ผลรวมทั้งหมด		องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		องค์การบริหารส่วนตำบล	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ผลรวมทั้งหมด	**1,448**	**100.00**	**65**	**100.00**	**44**	**100.00**	**69**	**100.00**	**523**	**100.00**	**747**	**100.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	**152**	**10.50**	**9**	**13.85**	**5**	**11.36**	**4**	**5.80**	**45**	**8.60**	**89**	**11.91**
1.1 การใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง	94	6.49	3	4.62	2	4.55	3	4.35	29	5.54	57	7.63
1.2 การดำเนินโครงการ/กิจกรรมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น	58	4.01	6	9.23	3	6.82	1	1.45	16	3.06	32	4.28
2การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	**730**	**50.41**	**45**	**69.23**	**20**	**45.45**	**39**	**56.52**	**276**	**52.77**	**350**	**46.85**
2.1 แบ่งซื้อแบ่งจ้าง	17	1.17	-	-	-	-	-	-	7	1.34	10	1.34
2.2 กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบายราย/ล็อกสเปค	49	3.38	9	13.85	2	4.55	7	10.14	17	3.25	14	1.87
2.3 ราคาจัดซื้อจัดจ้างสูงเกินจริง	60	4.14	8	12.31	1	2.27	4	5.80	17	3.25	30	4.02
2.4 การสมยอมการเสนอราคา/กีดกันการเสนอราคา/ฮั้วประมูลโครงการ	157	10.84	13	20.00	4	9.09	8	11.59	60	11.47	72	9.64
2.5 ปกปิดการประกวดราคา/จัดทำเอกสารสอบราคาเท็จ	14	0.97	-	-	2	4.55	1	1.45	6	1.15	5	0.67
2.6 ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	125	8.63	2	3.08	6	13.64	8	11.59	43	8.22	66	8.84
2.7 เรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์	35	2.42	-	-	-	-	1	1.45	16	3.06	18	2.41
2.8 ผู้มีอำนาจหรือพนักงานท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน/มีส่วนได้เสียในสัญญา	48	3.31	2	3.08	1	2.27	4	5.80	17	3.25	24	3.21
2.9 จัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา	25	1.73	1	1.54	1	2.27	1	1.45	8	1.53	14	1.87
2.10 ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ/ไม่เป็นไปตามแบบ/ไม่ได้มาตรฐาน	161	11.12	9	13.85	2	4.55	2	2.90	66	12.62	82	10.98

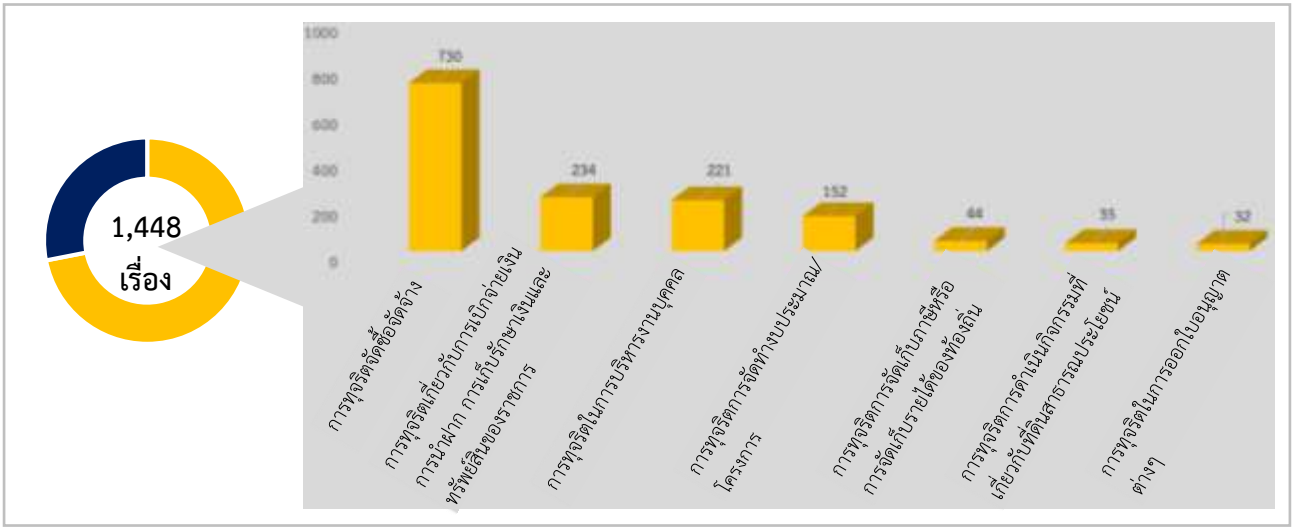
ตารางที่ 4.7 จำนวนคำกล่าวหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	ผลรวมทั้งหมด		องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		องค์การบริหารส่วนตำบล	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
2.11 เบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จหรือไม่เป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา/ไม่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้ว่าจ้าง	39	2.69	1	1.54	1	2.27	3	4.35	19	3.63	15	2.01
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	**44**	**3.04**	-	-	-	-	**6**	**8.70**	**15**	**2.87**	**23**	**3.08**
3.1 เรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ/การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน	40	2.77	-	-	-	-	6	8.70	13	2.49	21	2.81
3.2 ปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้าย	4	0.28	-	-	-	-	-	-	2	0.38	2	0.27
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	**234**	**16.16**	**4**	**6.15**	**4**	**9.09**	**7**	**10.14**	**80**	**15.30**	**139**	**18.61**
4.1 การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน	4	0.28	-	-	-	-	-	-	1	0.19	3	0.40
4.2 ทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ	53	3.66	-	-	-	-	-	-	16	3.06	37	4.95
4.3 การเบิกจ่ายเงินเท็จ	101	6.98	1	1.54	1	2.27	2	2.90	34	6.50	63	8.43
4.4 ใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น	1	0.07	-	-	-	-	-	-	1	0.19	-	-
4.5 การยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการไปใช้ส่วนตัว	74	5.11	3	4.62	3	6.82	5	7.25	27	5.16	36	4.82
4.6 ทำลายทรัพย์สินทางราชการโดยมิชอบ	1	0.07		-	-	-	-	-	1	0.19	-	-
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่างๆ	**32**	**2.21**	-	-	**11**	**25.00**	**2**	**2.90**	**9**	**1.72**	**10**	**1.34**
5.1 การออกใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ	23	1.59	-	-	7	15.91	2	2.90	7	1.34	7	0.94
5.2 การออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จ/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม	4	0.29	-	-	3	6.82	-	-	-	-	1	0.13

ตารางที่ 4.7 จำนวนคำกล่าวหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกร้องเรียนในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	ผลรวมทั้งหมด		องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		องค์การบริหารส่วนตำบล	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
5.3 การยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือใบอนุญาตดัดแปลงอาคารโดยมิชอบ/เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง	2	0.14	-	-	1	2.27	-	-	1	0.19	-	-
5.4 นำใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบ	1	0.07	-	-	-	-	-	-	1	0.19	-	-
5.5 ละเว้นหรือไม่ดำเนินการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ	2	0.14	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0.27
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	**221**	**15.26**	**7**	**10.77**	**4**	**9.09**	**11**	**15.94**	**86**	**16.44**	**113**	**15.13**
6.1 เรียกรับสินบนเพื่อได้รับการบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/ต่อสัญญาจ้าง	83	5.73	3	4.62	1	2.27	-	-	31	5.93	48	6.43
6.2 การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับโอน/เปลี่ยนสายงาน/เลื่อนตำแหน่ง/การพิจารณาความดีความชอบ	8	0.55	-	-	-	-	-	-	4	0.76	4	0.54
6.3 หักเงินโบนัส/เรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์การจ่ายเงินค่าโบนัส	9	0.62	-	-	-	-	2	2.90	4	0.76	3	0.40
6.4 แก้ไขข้อมูลประวัติพนักงานท้องถิ่นโดยมิชอบ/ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานอันเป็นเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารสมัครเข้าทำงาน	12	0.83	1	1.54	1	2.27	2	2.90	3	0.57	5	0.67
6.5 เลื่อนขั้นเงินเดือน/เลื่อนตำแหน่งโดยมิชอบ	8	0.55	-	-	-	-	1	1.45	3	0.57	4	0.54
6.6 ละเว้นหรือการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ออกคำสั่งให้โยกย้าย/ปลดข้าราชการออกจากราชการ/ออกคำสั่งเลิกจ้าง	101	6.98	3	4.62	2	4.55	6	8.70	41	7.84	49	6.56
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	**35**	**2.42**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**12**	**2.29**	**23**	**3.08**
7.1 จัดทำเอกสารเท็จ/ดำเนินการสอบรังวัดแนวเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ	5	0.35	-	-	-	-	-	-	1	0.19	4	0.54
7.2 ไม่ดำเนินการกับผู้ที่บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์/ละเว้นการปฏิบัติหน้าทีปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุก ครอบครองที่ดินสาธารณะ	13	0.90	-	-	-	-	-	-	4	0.76	9	1.20
7.3 บุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ	17	1.17	-	-	-	-	-	-	7	1.34	10	1.34

แผนภาพที่ 4.5 จำนวนคำกล่าวหาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



4.2.1.6 สถิติคำกล่าวหา จำแนกตามผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อพิจารณาตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา พบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) และผู้บริหารของข้าราชการประจำ (ปลัด รองปลัดและผู้อำนวยการกอง) ซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนี้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น โดยหนึ่งคำกล่าวหามีพวกพ้องร่วมกันกระทำการทุจริตมากกว่า 1 คน นั่นแสดงให้ถึงการมีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงผลประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ที่เห็นว่าความเสี่ยงของการทุจริตเกิดจากการให้อำนาจและการเปิดให้ผู้บริหารมีใช้ดุลยพินิจมากเกินไป ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้ามาดำรงตำแหน่งมีการจ่ายเงินเพื่อซื้อเสียง เมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งจึงมีการถอดทุนเกิดขึ้นตามลำดับ

ตารางที่ 4.8 จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

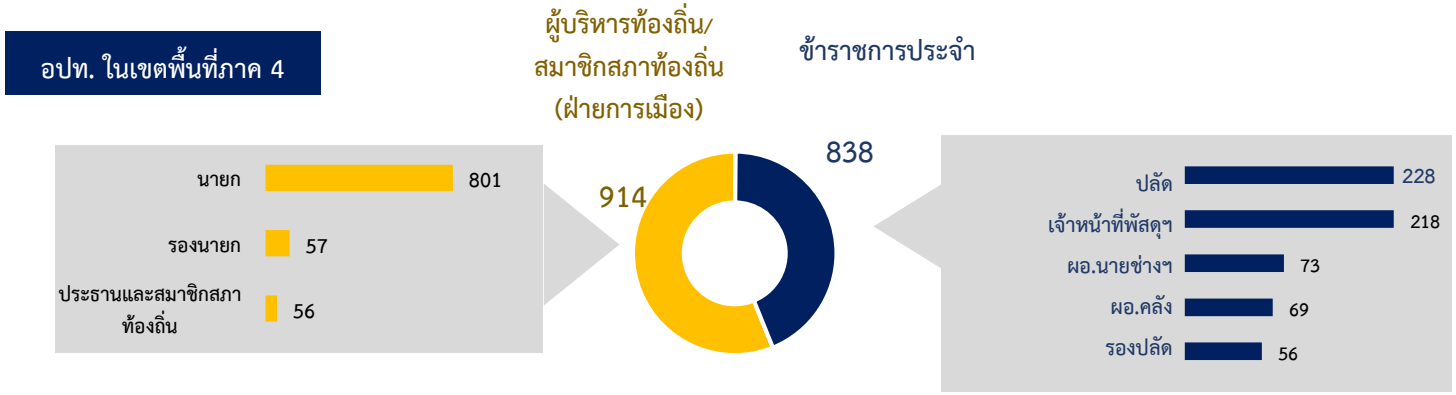
ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา	ผลรวมทั้งหมด		องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		องค์การบริหารส่วนตำบล	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	จำนวน	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
รวมพื้นที่ภาค 4	**1,752**	**100.00**	**92**	**100.00**	**63**	**100.00**	**78**	**100.00**	**615**	**100.00**	**904**	**100.00**
ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง)	**914**	**52.17**	**50**	**54.35**	**29**	**46.03**	**47**	**60.26**	**329**	**53.50**	**459**	**50.77**
- นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	801	45.72	43	46.74	26	41.27	40	51.28	286	46.50	406	44.91
- รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	57	3.25	5	5.43	3	4.76	3	3.85	20	3.25	26	2.88
- ประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น	56	3.20	2	2.17		0.00	4	5.13	23	3.74	27	2.99
ข้าราชการประจำ (ฝ่ายข้าราชการประจำ)	**838**	**47.83**	**42**	**45.65**	**34**	**53.97**	**31**	**39.74**	**286**	**46.50**	**445**	**49.23**
- ปลัด	228	13.01	5	5.43	6	9.52	10	12.82	80	13.01	127	14.05
- รองปลัด	56	3.20	4	4.35	3	4.76	1	1.28	18	2.93	30	3.32
- ผู้อำนวยการคลัง	69	3.94	2	2.17	1	1.59	-	0.00	26	4.23	40	4.42
- ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม/ ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	18	1.03	2	2.17	1	1.59	-	0.00	2	0.33	13	1.44
- หัวหน้าฝ่ายส่วนควบคุมการก่อสร้าง/ผู้อำนวยการส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	26	1.48	1	1.09	5	7.94	1	1.28	11	1.79	8	0.88
- ผู้อำนวยการนายช่าง/วิศวกร/นายช่างโยธา	73	4.17	6	6.52	5	7.94	1	1.28	25	4.07	36	3.98
- เจ้าหน้าที่พนักงานทะเบียน/ เจ้าพนักงานธุรการ/ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	27	1.54	-	-	4	6.35	1	1.28	10	1.63	12	1.33
- เจ้าหน้าที่พัสดุ/คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง*	218	12.44	19	20.65	5	7.94	13	16.67	77	12.52	104	11.50
- เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี	21	1.20	-	-	-	-	-	-	3	0.49	18	1.99

ตารางที่ 4.8 จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา (ต่อ)

ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา	ผลรวมทั้งหมด		องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		องค์การบริหารส่วนตำบล	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	จำนวน	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
- เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ปฏิบัติงาน	23	1.31	-	-	-	-	4	5.13	8	1.30	11	1.22
- เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	9	0.51	1	1.09	-	0.00	-	-	3	0.49	5	0.55
- ช่างผู้ควบคุมงาน	21	1.20	1	1.09	2	3.17	-	-	9	1.46	9	1.00
- นิติกร	18	1.03		0.00	2	3.17	-	-	4	0.65	12	1.33
- คณะกรรมการพิจารณาผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน	4	0.23	1	1.09		0.00	-	-	2	0.33	1	0.11
- นักวิชาการศึกษา	14	0.80	-	-	-	-	-	-	5	0.81	9	1.00
- นักพัฒนาชุมชน	13	0.74	-	-	-	-	-	-	3	0.49	10	1.11

หมายเหตุ: * เป็นข้าราชการประจำในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจากฐานข้อมูลไม่ได้ระบุตำแหน่ง คณะผู้วิจัยจึงรวมอยู่ในเจ้าหน้าที่พัสดุ

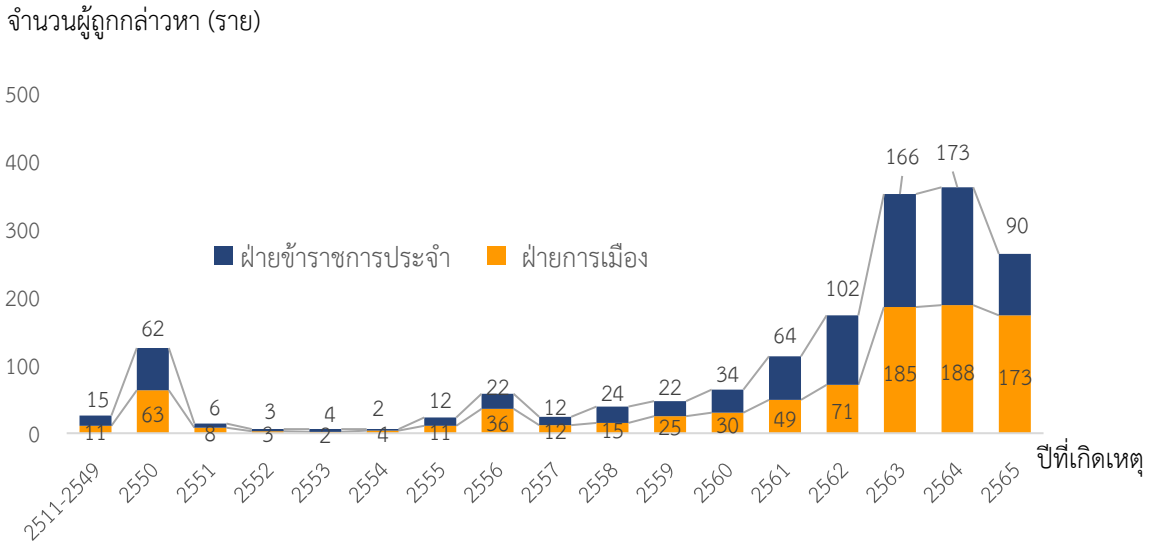
แผนภาพที่ 4.6 ตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาสูงสุด 3 อันดับแรก ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน เขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565



ตารางที่ 4.9 จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา และปีที่เกิดเหตุ

ปีที่เกิดเหตุ	จำนวนคำกล่าวหา		ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา					
			รวมจำนวนผู้ถูกกล่าวหา		ฝ่ายการเมือง		ฝ่ายข้าราชการประจำ	
	จำนวน (เรื่อง)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
รวม	**1,448**	**100.00**	**1,752**	**100.00**	**914**	**52.17**	**838**	**47.83**
ปี 2511-2549	26	1.80	26	100.00	11	42.31	15	57.69
ปี 2550	67	4.63	125	100.00	63	50.40	62	49.60
ปี 2551	9	0.62	14	100.00	8	57.14	6	42.86
ปี 2552	4	0.28	6	100.00	3	50.00	3	50.00
ปี 2553	6	0.41	6	100.00	2	33.33	4	66.67
ปี 2554	6	0.41	6	100.00	4	66.67	2	33.33
ปี 2555	16	1.10	23	100.00	11	47.83	12	52.17
ปี 2556	33	2.28	58	100.00	36	62.07	22	37.93
ปี 2557	18	1.24	24	100.00	12	50.00	12	50.00
ปี 2558	28	1.93	39	100.00	15	38.46	24	61.54
ปี 2559	56	3.87	47	100.00	25	53.19	22	46.81
ปี 2560	66	4.56	64	100.00	30	46.88	34	53.13
ปี 2561	99	6.84	113	100.00	49	43.36	64	56.64
ปี 2562	176	12.15	173	100.00	71	41.04	102	58.96
ปี 2563	292	20.17	351	100.00	185	52.71	166	47.29
ปี 2564	324	22.38	361	100.00	188	52.08	173	47.92
ปี 2565	222	15.33	263	100.00	173	65.78	90	34.22

แผนภาพที่ 4.7 ตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ



เมื่อเปรียบเทียบตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหากับรูปแบบการทุจริตโดยหาสัดส่วนระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ พบว่า ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ส่วนใหญ่มีการกระทำความผิดทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างและมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่นสรุปได้ดังนี้

- ฝ่ายการเมือง: มีจำนวนคำกล่าวในเรื่องการทุจริตในการบริหารงานบุคคล การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ โครงการ สูงกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ ตามลำดับ
- ฝ่ายข้าราชการประจำ: มีจำนวนคำกล่าวในเรื่องการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่างๆ และการทุจริตการดำเนินกิจการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ สูงกว่าฝ่ายการเมือง ตามลำดับ

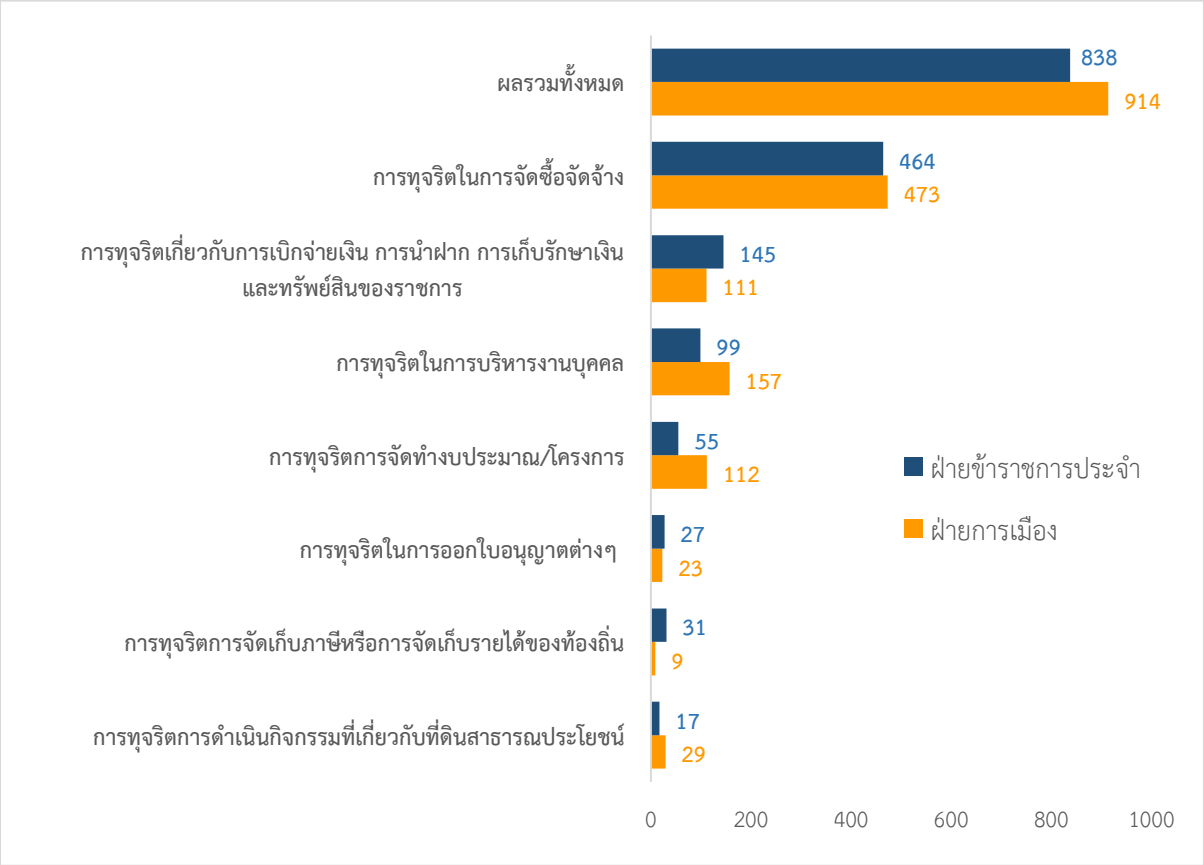
ตารางที่ 4.10 จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา และรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	ผลรวมทั้งหมด		ฝ่ายการเมือง		ฝ่ายข้าราชการประจำ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ผลรวมทั้งหมด	**1,752**	**100.00**	**914**	**52.17**	**838**	**47.83**
1. การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	**181**	**100.00**	**112**	**61.88**	**55**	**30.39**
1.1 การใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง	114	100.00	71	62.28	35	30.70
1.2 การดำเนินโครงการ/กิจกรรมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น	67	100.00	41	61.19	20	29.85
2. การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	**969**	**100.00**	**473**	**48.81**	**464**	**47.88**
2.1 แบ่งซื้อแบ่งจ้าง	23	100.00	10	43.48	11	47.83
2.2 กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบายราย/ล็อคสเปก	73	100.00	32	43.84	40	54.79
2.3 ราคาจัดซื้อจัดจ้างสูงเกินจริง	73	100.00	38	52.05	35	47.95
2.4 การสมยอมการเสนอราคา/กีดกันการเสนอราคา/ฮั้วประมูล	180	100.00	123	68.33	57	31.67
2.5 ปกปิดการประกวดราคา/จัดทำเอกสารสอบราคาเท็จ	16	100.00	7	43.75	9	56.25
2.6 ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	191	100.00	96	50.26	86	45.03
2.7 เรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์	50	100.00	16	32.00	31	62.00
2.8 ผู้มีอำนาจหรือพนักงานท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน/มีส่วนได้เสียในสัญญา	62	100.00	34	54.84	25	40.32
2.9 จัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา	33	100.00	13	39.39	19	57.58
2.10 ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ/ไม่เป็นไปตามแบบ/ไม่ได้มาตรฐาน	210	100.00	75	35.71	122	58.10
2.11 เบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จหรือไม่เป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา/ไม่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้ว่าจ้าง	58	100.00	29	50.00	29	50.00
3. การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	**51**	**100.00**	**9**	**17.65**	**31**	**60.78**
3.1 เรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ/การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน	48	100.00	8	16.67	30	62.50
3.2 ปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้าย	3	100.00	1	33.33	1	33.33

ตารางที่ 4.10 จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา และรูปแบบการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	ผลรวมทั้งหมด		ฝ่ายการเมือง		ข้าราชการประจำ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
4. การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	**302**	**100.00**	**111**	**36.75**	**145**	**48.01**
4.1 การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน	4	100.00	0	0.00	3	75.00
4.2 ทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ	78	100.00	17	21.79	48	61.54
4.3 การเบิกจ่ายเงินเท็จ	124	100.00	47	37.90	54	43.55
4.4 ใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น	1	100.00	1	100.00	0	0.00
4.5 การยักยอก/เบียดบังทรัพย์สินของราชการไปใช้ส่วนตัว	91	100.00	43	47.25	39	42.86
4.6 ทำลายทรัพย์สินทางราชการโดยมิชอบ	4	100.00	3	75.00	1	25.00
5. การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	**56**	**100.00**	**23**	**41.07**	**27**	**48.21**
5.1 การออกใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ	39	100.00	17	43.59	16	41.03
5.2 การออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จ/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม	4	100.00	1	25.00	3	75.00
5.3 การยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือใบอนุญาตดัดแปลงอาคารโดยมิชอบ/เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง	9	100.00	2	22.22	7	77.78
5.4 นำใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบ	1	100.00	1	100.00	0	0.00
5.5 ละเว้นหรือไม่ดำเนินการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ	3	100.00	2	66.67	1	33.33
6. การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	**284**	**100.00**	**157**	**55.28**	**99**	**34.86**
6.1 เรียกรับสินบนเพื่อได้รับการบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/ต่อสัญญาจ้าง	107	100.00	66	61.68	30	28.04
6.2 การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับโอน/เปลี่ยนสายงาน/เลื่อนตำแหน่ง/การพิจารณาความดีความชอบ	12	100.00	5	41.67	5	41.67
6.3 หักเงินโบนัส/เรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์การจ่ายเงินค่าโบนัส	11	100.00	6	54.55	3	27.27
6.4 แก้ไขข้อมูลประวัติพนักงานท้องถิ่นโดยมิชอบ/ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานอันเป็นเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารสมัครเข้าทำงาน	19	100.00	10	52.63	7	36.84
6.5 เลื่อนขั้นเงินเดือน/เลื่อนตำแหน่งโดยมิชอบ	19	100.00	10	52.63	9	47.37
6.6 ละเว้นหรือการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ออกคำสั่งให้โยกย้าย/ปลดข้าราชการออกจากราชการ/ออกคำสั่งเลิกจ้าง	116	100.00	60	51.72	45	38.79
7. การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	**50**	**100.00**	**29**	**58.00**	**17**	**34.00**
7.1 จัดทำเอกสารเท็จ/ดำเนินการสอบรังวัดแนวเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ	11	100.00	6	54.55	4	36.36
7.2 ไม่ดำเนินการกับผู้ที่บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุก ครอบครองที่ดินสาธารณะ	18	100.00	11	61.11	5	27.78
7.3 บุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ	21	100.00	12	57.14	8	38.10

แผนภาพที่ 4.8 จำนวนผู้ถูกกล่าวหาที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต และตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหา



ทั้งนี้ จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายคณะไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นคุณหรือโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา (มาตรา 46) เพื่อให้ผู้ไต่สวนต้องมีการรวบรวมข้อมูลและรับฟังพยานหลักฐานอย่างรอบด้าน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้มีมติชี้มูลความผิด ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้นั้นมีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาร้องเรียน

โดยในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการไต่สวนข้อเท็จจริง และชี้มูลความผิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 รวมจำนวน 335 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 23.14 ของคำกล่าวหาทั้งสิ้น (1,448 เรื่อง) โดยรายละเอียดจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.3 การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.3.1 รูปแบบการทุจริตตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ชี้มูล

จากสถิติการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ในระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) พบว่า มีคดีชี้มูลเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 รวมทั้งสิ้น 335 เรื่อง โดยประมาณกึ่งหนึ่งของคดีที่ชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ 57.31) รองลงมาเป็นการทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (ร้อยละ 21.49) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (ร้อยละ 15.22) การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ (ร้อยละ 3.28) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (ร้อยละ 1.79) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (ร้อยละ 0.06) ตามลำดับ เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ทุกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมากกว่าร้อยละ 50

หากเปรียบเทียบจำนวนคำกล่าว และจำนวนเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 พบว่า มีสัดส่วนการชี้มูลความผิดร้อยละ 23.14 โดยรูปแบบการทุจริตที่มีการชี้มูลมากที่สุด เป็นการทุจริตในการบริหารงานบุคคล คิดเป็นร้อยละ 32.58 รองลงมาเป็น การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น .การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ และการทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามลำดับ

ตารางที่ 4.11 เปรียบเทียบจำนวนคำกล่าว และจำนวนเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคำกล่าวหา	คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล		สัดส่วนเรื่องชี้มูลต่อจำนวนคำกล่าวหา
		จำนวนเรื่อง	มูลค่าความเสียหายเฉลี่ย (บาท)	
รวม	**1,448**	**335**	**6,090,571.67**	**23.14**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	152	11	1,375,312.50	7.24
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	730	192	6,308,880.69	26.30
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	44	6	5,348,377.81	13.64
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	234	51	3,045,828.27	21.79
5. การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่างๆ	32	2	1,100,000.00	6.25
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	221	72	10,686,347.79	32.58
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	35	1	380,000.00	2.86

ตารางที่ 4.12 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต

รูปแบบการทุจริต	ผลรวมทั้งหมด		องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		องค์การบริหารส่วนตำบล	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ผลรวมทั้งหมด	335	100.00	12	100.00	2	100.00	4	100.00	90	100.00	227	100.00
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	11	3.28	-	-	-	-	-	-	1	1.11	10	4.41
1.1 การใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง	9	2.69	-	-	-	-	-	-	1	1.11	8	3.52
1.2 การดำเนินโครงการ/กิจกรรมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น	2	0.60	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0.88
2การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	192	57.31	10	83.33	1	50.00	4	100.00	63	70.00	114	50.22
2.1 แบ่งซื้อแบ่งจ้าง	12	3.58	1	8.33	-	-	-	-	5	5.56	6	2.64
2.2 กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบายราย/ล็อกสเปก	5	1.49	-	-	1	50.00	2	50.00	2	2.22	-	-
2.3 ราคาจัดซื้อจัดจ้างสูงเกินจริง	18	5.37	1	8.33	-	-	-	-	8	8.89	9	3.96
2.4 การสมยอมการเสนอราคา/กีดกันการเสนอราคา/ฮั้วประมูลโครงการ	38	11.34	1	8.33	-	-	-	-	11	12.22	26	11.45
2.5 ปกปิดการประกวดราคา/จัดทำเอกสารสอบราคาเท็จ	26	7.76	3	25.00	-	-	-	-	4	4.44	19	8.37
2.6 ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	20	5.97	-	-	-	-	1	25.00	9	10.00	10	4.41
2.7 เรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์	11	3.28	-	-	-	-	-	-	4	4.44	7	3.08
2.8 ผู้มีอำนาจหรือพนักงานท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน/มีส่วนได้เสียในสัญญา	7	2.09	1	8.33	-	-	-	-	-	-	6	2.64
2.9 จัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา	11	3.28	1	8.33	-	-	-	-	3	3.33	7	3.08
2.10 ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ/ไม่เป็นไปตามแบบ/ไม่ได้มาตรฐาน	13	3.88	2	16.67	-	-	-	-	6	6.67	5	2.20
2.11 เบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จหรือไม่เป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา/ไม่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้ว่าจ้าง	31	9.25	-	-	-	-	1	25.00	11	12.22	19	8.37

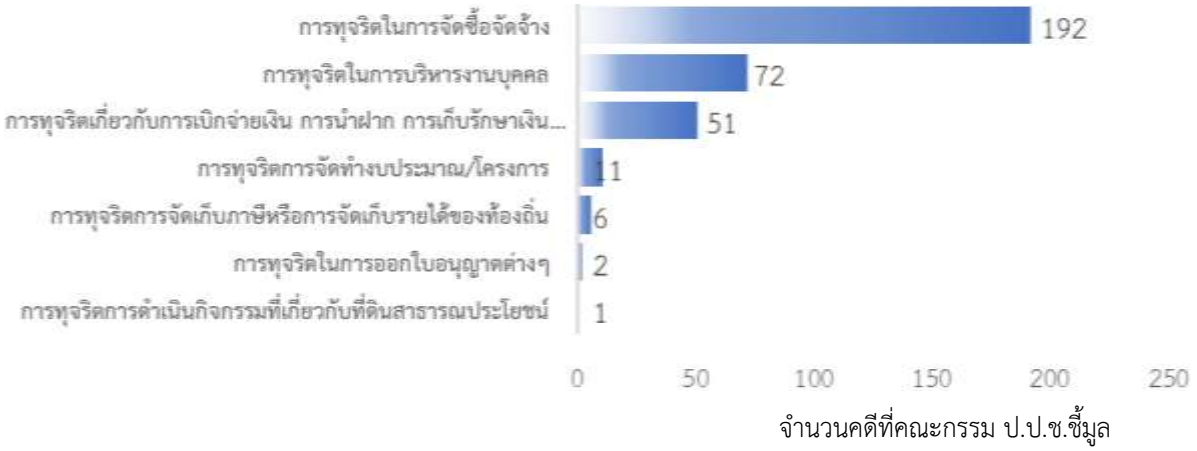
ตารางที่ 4.11 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	ผลรวมทั้งหมด		องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		องค์การบริหารส่วนตำบล	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	**6**	**1.79**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**2**	**2.22**	**4**	**1.76**
3.1 เรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ/การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน	5	1.49	-	-	-	-	-	-	1	1.11	4	1.76
3.2 ปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย	1	0.30	-	-	-	-	-	-	1	1.11	-	-
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	**51**	**15.22**	**2**	**16.67**		**0.00**		**0.00**	**14**	**15.56**	**35**	**15.42**
4.1 การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน	1	0.30	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.44
4.2 ทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ	4	1.19	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1.76
4.3 การเบิกจ่ายเงินเท็จ	36	10.75	1	8.33	-	-	-	-	13	14.44	22	9.69
4.4 ใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น	3	0.90	1	8.33	-	-	-	-	-	-	2	0.88
4.5 การยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการไปใช้ส่วนตัว	7	2.09	-	-	-	-	-	-	1	1.11	6	2.64
4.6 ทำลายทรัพย์สินทางราชการโดยมิชอบ	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	-
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่างๆ	**2**	**0.60**	**-**	**-**	**1**	**50.00**		**0.00**	**1**	**1.11**		**0.00**
5.1 การออกใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ	1	0.30	-	-	-	-	-	-	1	1.11		0.00
5.2 การออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จ/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม	1	0.30	-	-	1	50.00	-	-	-	-	-	-
5.3 การยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือใบอนุญาตดัดแปลงอาคารโดยมิชอบ/เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.4 นำใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

ตารางที่ 4.11 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	ผลรวมทั้งหมด		องค์การบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		องค์การบริหารส่วนตำบล	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
5.5 ละเว้นหรือไม่ดำเนินการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	**72**	**21.49**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**9**	**10.00**	**63**	**27.75**
6.1 เรียกรับสินบนเพื่อได้รับการบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/ต่อสัญญาจ้าง	52	15.52	-	-	-	-	-	-	6	6.67	46	20.26
6.2 การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับโอน/เปลี่ยนสายงาน/เลื่อนตำแหน่ง/การพิจารณาความดีความชอบ	1	0.30	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.44
6.3 หักเงินโบนัส/เรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์การจ่ายเงินค่าโบนัส	5	1.49	-	-	-	-	-	-	-	-	5	2.20
6.4 แก้ไขข้อมูลประวัติพนักงานท้องถิ่นโดยมิชอบ/ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานอันเป็นเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารสมัครเข้าทำงาน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00
6.5 เลื่อนขั้นเงินเดือน/เลื่อนตำแหน่งโดยมิชอบ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.00
6.6 ละเว้นหรือการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ออกคำสั่งให้โยกย้าย/ปลดข้าราชการออกจากราชการ/ออกคำสั่งเลิกจ้าง	14	4.18	-	-	-	-	-	-	3	3.33	11	4.85
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	**1**	**0.30**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**1**	**0.44**
7.1 จัดทำเอกสารเท็จ/ดำเนินการสอบรังวัดแนวเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7.2 ไม่ดำเนินการกับผู้ที่บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุก ครอบครองที่ดินสาธารณะ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7.3 บุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ	1	0.30	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.44

แผนภาพที่ 4.9 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



จากจำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการชี้มูลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 รวมจำนวน 335 เรื่อง เป็นเรื่องที่เกิดเหตุในช่วงปี พ.ศ. 2550-2559 มากที่สุด รวมจำนวน 296 เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2557 มีเรื่องชี้มูลมากถึง 47 เรื่อง โดยเป็นเรื่องการทุจริตในการบริหารงานบุคคล การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และการการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก และการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ

ตารางที่ 4.13 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุและรูปแบบการทุจริต

ปีที่เกิดเหตุ/รูปแบบการทุจริต	ผลรวม	1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์
ภาพรวม	**335**	**11**	**192**	**6**	**51**	**2**	**72**	**1**
ปี 2543	**2**	-	2	-	-	-	-	-
ปี 2544	**1**	-	1	-	-	-	-	-
ปี 2545	**2**	-	1	-	1	-	-	-
ปี 2546	**1**	-	1	-	-	-	-	-
ปี 2547	**4**	-	3	-	1	-	-	-
ปี 2548	**8**	-	6	1	1	-	-	-
ปี 2549	**13**	-	9	-	1	-	3	-
ปี 2550	**26**	-	16	-	6	-	3	-
ปี 2551	**19**	2	10	-	6	-	1	-
ปี 2552	**25**	3	16	1	2	-	3	-

ตารางที่ 4.13 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุและรูปแบบการทุจริต (ต่อ)

ปีที่เกิดเหตุ/ รูปแบบการทุจริต	ผลรวม	1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์
ปี 2553	34	2	23	-	4	-	5	-
ปี 2554	40	-	26	-	4	1	9	-
ปี 2555	33	1	19	2	8	-	2	1
ปี 2556	36	1	22	-	4	-	9	-
ปี 2557	47	-	17	-	3	-	27	-
ปี 2558	24	1	10	-	8	-	5	-
ปี 2559	12	1	9	-	1	-	1	-
ปี 2560	1	-	-	-	1	-	-	-
ปี 2561	4	-	1	1	-	-	2	-
ปี 2562	3	-		1	-	-	2	-

2.3.2 ตำแหน่งของผู้ถูกชี้มูล

จากสถิติการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ในระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) มีทั้งสิ้น 335 เรื่อง มีจำนวนเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ที่เกี่ยวข้องรวมจำนวน 470 ราย โดยตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหามีทั้งผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) จำนวน 272 ราย ราย คิดเป็นร้อยละ 57.83 จากจำนวนที่ถูกชี้มูลทั้งสิ้น (470 ราย) และข้าราชการประจำตั้งแต่ระดับปลัดจนถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 198 ราย ราย คิดเป็นร้อยละ 42.13 จากจำนวนที่ถูกชี้มูลทั้งสิ้น (470 ราย) โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) โดยบางคดีมีผู้เกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งคน ทั้งนี้ ตำแหน่งที่ถูกชี้มูลมากที่สุด เป็นนายก อบจ./ นายกเทศมนตรี/นายก อบต. มากถึง 253 ราย คิดเป็นร้อยละ 53.83 จากจำนวนที่ถูกชี้มูลทั้งสิ้น (470 ราย) เป็นรองนายกฯ ร้อยละ 3.40 และประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น ร้อยละ 0.64 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาจำแนกตามรูปแบบการทุจริต พบว่า ทุกรูปแบบการทุจริตตำแหน่งที่ถูกชี้มูลมากที่สุด เป็นนายก อบจ./ นายกเทศมนตรี/นายก อบต. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการที่มีเรื่องชี้มูล 12 เรื่อง เป็นร้อยละ 100.00 เป็นนายกฯ เมื่อเทียบกับตัวกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) หรือประมาณร้อยละ 75 เมื่อเทียบกับทุกตำแหน่ง
- ข้าราชการประจำตั้งแต่ระดับปลัดจนถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 198 ราย ราย คิดเป็นร้อยละ 42.13 จากจำนวนที่ถูกชี้มูลทั้งสิ้น (470 ราย) โดยตำแหน่งที่มีการชี้มูลมากที่สุด 3 ลำดับแรกของกลุ่มข้าราชการประจำ ได้แก่ ตำแหน่งปลัด อำนวยการนายช่าง/วิศวกร/นายช่างโยธา และผู้อำนวยการคลัง ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต จะเห็นได้ว่าตำแหน่งที่ถูกชี้มูลจะขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน กล่าวคือ

- การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ ส่วนใหญ่เป็นปลัด และผู้อำนวยการคลัง

- การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนใหญ่เป็นผู้อำนวยการนายช่าง/วิศวกร/ช่างโยธา (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง) เจ้าหน้าที่พัสดุ/คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง

- การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นผู้อำนวยการคลัง เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี และเจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้

- การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการส่วนใหญ่เป็นผู้อำนวยการคลัง เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี และเจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้

- การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ตำแหน่งที่ถูกชี้มูลเป็นตำแหน่งปลัดร่วมกับนายกฯ

- การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ในรูปแบบนี้ข้าราชการประจำไม่ถูกร้องเรียน แต่จะเป็นตำแหน่งนายกฯ โดยพฤติการณ์ในการบุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ

ตารางที่ 4.14 จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา	รวมพื้นที่ภาค 4		1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ		2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง		3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น		4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ		5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ		6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล		7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
รวมพื้นที่ภาค 4	**470**	**100.00**	**12**	**100.00**	**279**	**100.00**	**15**	**100.00**	**68**	**100.00**	**2**	**100.00**	**93**	**100.00**	**1**	**100.00**
ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง)	**272**	**57.87**	**9**	**75.00**	**153**	**54.84**	**3**	**20.00**	**46**	**67.65**	**1**	**50.00**	**59**	**63.44**	**1**	**100.00**
- นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	253	53.83	9	75.00	141	50.54	3	20.00	45	66.18	1	50.00	53	56.99	1	100.00
- รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	16	3.40	-	-	10	3.58	-	-	1	1.47	-	-	5	5.38	-	-
- ประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น	3	0.64	-	-	2	0.72	-	-	-	-	-	-	1	1.08	-	-
ข้าราชการประจำ (ฝ่ายข้าราชการประจำ)	**198**	**42.13**	**3**	**25.00**	**126**	**45.16**	**12**	**80.00**	**22**	**32.35**	**1**	**50.00**	**34**	**36.56**	**-**	**-**
- ปลัด	43	9.15	1	8.33	26	9.32	1	6.67	6	8.82	1	50.00	8	8.60	-	-
- รองปลัด	6	1.28	-	-	3	1.08	-	-	1	1.47	-	-	2	2.15	-	-
- ผู้อำนวยการคลัง	18	3.83	1	8.33	10	3.58	4	26.67	2	2.94	-	-	1	1.08	-	-
- ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม/ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	1	0.21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1.08	-	-
- หัวหน้าฝ่ายส่วนควบคุมการก่อสร้าง/ผู้อำนวยการส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- ผู้อำนวยการนายช่าง/วิศวกร/นายช่างโยธา	20	4.26	-	-	17	6.09	1	6.67	1	1.47	-	-	1	1.08	-	-
- เจ้าหน้าที่พนักงานทะเบียน/ เจ้าพนักงานธุรการ/เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	7	1.49	-	-	6	2.15	-	-	-	-	-	-	1	1.08	-	-

ตารางที่ 4.14 จำนวน และร้อยละของผู้ถูกกล่าวหาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา (ต่อ)

ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา	รวมพื้นที่ภาค 4		1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ		2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง		3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น		4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ		5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ		6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล		7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
- เจ้าหน้าที่พัสดุ/คณะการรรมการจัดซื้อจัดจ้าง*	15	3.19	-	-	14	5.02	-	-	-	-	-	-	1	1.08	-	-
- เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี	12	2.55	-	-	6	2.15	2	13.33	4	5.88	-	-	.	-	-	-
- เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้	5	1.06	-	-	2	0.72	2	13.33	1	1.47	-	-	.	-	-	-
- เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	5	1.06	-	-	4	1.43	-	-	1	1.47	-	-	.	-	-	-
- ช่างผู้ควบคุงาน	4	0.85	-	-	4	1.43	-	-	-	-	-	-	.	-	-	-
- นิติกร	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	.	-	-	-
- คณะกรรมการพิจารณาผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- นักวิชาการศึกษา	7	1.49	-	-	3	1.08	1	6.67	1	1.47	-	-	2	2.15	-	-
- นักพัฒนาชุมชน	3	0.64	-	-	1	0.36	-	-	1	1.47	-	-	1	1.08	-	-
- พนักงานขับรถ	-	-	-	-	.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	6	1.28	-	-	4	1.43	-	-	2	2.94	-	-	-	-	-	-
- ไม่ระบุตำแหน่ง (พนักงานท้องถิ่น)	46	9.79	1	8.33	26	9.32	1	6.67	2	2.94	-	-	16	17.20	-	-

หมายเหตุ: * เป็นข้าราชการประจำในตำแหน่งต่างๆ ที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจากฐานข้อมูลไม่ได้ระบุตำแหน่ง คณะผู้วิจัยจึงรวมอยู่ในเจ้าหน้าที่พัสดุ

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย คณะผู้วิจัย

2.3.3 วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามเรื่องชี้มูล

จากเรื่องชี้มูลความผิดบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 335 เรื่อง มีเรื่องชี้มูลที่ระบุมูลค่างบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต จำนวน 206 เรื่อง รวมมูลค่างบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต 1,254,657,763.11 บาท เฉลี่ยอยู่ที่ 6,090,571.67 บาทต่อหนึ่งเรื่องชี้มูล โดยการทุจริตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีมูลค่าวงเงินงบประมาณที่สูญเสียมากที่สุด เมื่อเทียบกับรูปแบบการทุจริตอื่น คือ โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 10,686,347.79 บาทต่อหนึ่งเรื่องชี้มูล ซึ่งจากฐานข้อมูลเป็นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 31 แห่ง ในปี 2557 (ซึ่งคดีนี้ในได้ระบุวงเงินที่เรียกรับสินบนมากถึง 300,000,000 บาท) รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เฉลี่ยอยู่ที่ 6,308,880.69 บาทต่อหนึ่งเรื่องชี้มูล และทุจริตในการการทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เฉลี่ยอยู่ที่ 5,348,377.81บาทต่อหนึ่งเรื่องชี้มูล ตามลำดับ

ตารางที่ 4.15 จำนวนเรื่องชี้มูล และวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามเรื่องชี้มูล ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการทุจริต	จำนวนเรื่องชี้มูล			มูลค่างบประมาณของโครงการฯ (บาท)		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน(S.D.)
ผลรวมทั้งหมดในเขตพื้นที่ภาค4	**335**	**129**	**206**	**1,254,657,763.11**	**6,090,571.67**	**34,632,515.20**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	11	3	8	11,002,500.00	1,375,312.50	1,398,871.51
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	192	65	127	801,227,848.21	6,308,880.69	35,233,403.81
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	6	2	4	21,393,511.22	5,348,377.81	9,564,130.64
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	51	15	36	109,649,817.68	3,045,828.27	6,063,695.35
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1	1	1,100,000.00	1,100,000.00	-
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	72	43	29	309,904,086.00	10,686,347.79	55,645,205.73
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1		1	380,000.00	380,000.00	-
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	**12**	**6**	**6**	**65,070,628.85**	**10,845,104.81**	**9,190,936.75**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	-	-	-	-	-	-
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	10	6	4	25,070,628.85	6,267,657.21	7,548,295.04
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2		2	40,000,000.00	20,000,000.00	-
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	-	-	-	-	-	-
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	-	-	-	-	-	-
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	-	-	-	-	-	-

ตารางที่ 4.15 จำนวนเรื่องชี้มูล และวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามเรื่องชี้มูล ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	จำนวนเรื่องชี้มูล			มูลค่างบประมาณของโครงการฯ(บาท)		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน(S.D.)
เทศบาลนคร	**2**	**2**	**-**	**-**	**-**	**-**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	-	-	-	-	-	-
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	1	1				
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	-	-	-	-	-	-
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1	1				
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	-	-	-	-	-	-
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	-	-	-	-	-	-
เทศบาลเมือง	**4**	**1**	**3**	**402,014,838.00**	**134,004,946.00**	**226,055,329.03**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	-	-	-	-	-	-
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	4	1	3	402,014,838.00	134,004,946.00	226,055,329.03
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	-	-	-	-	-	-
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	-	-	-	-	-	-
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	-	-	-	-	-	-
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	-	-	-	-	-	-
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	-	-	-	-	-	-
เทศบาลตำบล	**90**	**28**	**62**	**218,966,623.88**	**3,531,719.74**	**6,771,606.20**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1		1	100,000.00	100,000.00	-
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	63	19	44	196,811,071.24	4,472,978.89	7,745,283.04
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2	1	1	213,195.00	213,195.00	-
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	14	3	11	18,612,357.64	1,692,032.51	2,728,911.87
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1		1	1,100,000.00	1,100,000.00	-
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	9	5	4	2,130,000.00	532,500.00	861,020.13
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	-	-	-	-	-	-

ตารางที่ 4.15 จำนวนเรื่องชี้มูล และวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามเรื่องชี้มูล ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	จำนวนเรื่องชี้มูล			มูลค่างบประมาณของโครงการฯ(บาท)		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน(S.D.)
องค์การบริหารส่วนตำบล	227	92	135	568,605,672.38	4,211,893.87	25,966,888.58
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	10	3	7	10,902,500.00	1,557,500.00	1,404,701.78
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	114	38	76	177,331,310.12	2,333,306.71	3,991,035.45
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	4	1	3	21,180,316.22	7,060,105.41	10,937,496.25
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	35	12	23	51,037,460.04	2,219,020.00	5,229,518.93
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	-	-	-	-	-	-
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	63	38	25	307,774,086.00	12,310,963.44	59,936,869.15
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	-	1	380,000.00	380,000.00	-

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)
ประมวลผลโดย คณะผู้วิจัย

เมื่อพิจารณาวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามเรื่องชี้มูลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ พบว่า ในปี 2548 มีการสูญเสียวงเงินงบประมาณโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตมากที่สุด เฉลี่ย 80,806,758.54 บาทต่อหนึ่งเรื่องชี้มูล รองลงมาเป็นปี 2543 ปี 2554 ปี 2556 ตามลำดับ หากพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต จะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2548 มีวงเงินงบประมาณที่มีการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างเฉลี่ยสูงถึง 67,663,260.60 บาท ในขณะที่ปี 2556 มีการทุจริตในการบริหารงานบุคคล เฉลี่ยเป็นวงเงินมากถึง 60,051,600.00 บาทต่อหนึ่งเรื่องชี้มูล ซึ่งในระหว่างปี 2556-2557 เป็นเรื่องของกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ที่รวมกันเรียกรับสินบนจากผู้สมัครสอบเป็นพนังานงานท้องถิ่น จำนวน 31 แห่ง ในปี 2557 โดยรายละเอียดจะกล่าวในตัวอย่างคดีที่ร่วมกันกระทำการทุจริตสอบในหัวข้อถัดไป

ตารางที่ 4.16 ค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุและรูปแบบการทุจริต

ปีที่เกิดเหตุ/รูปแบบการทุจริต	จำนวนเรื่องชี้มูล			ผลรวมทั้งหมดในเขตพื้นที่ภาค 4	1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินของราชการ	5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน								
ภาพรวม	335	129	206	6,090,571.67	1,375,312.50	6,308,880.69	5,348,377.81	3,045,828.27	1,100,000.00	10,686,347.	380,000.00
ปี 2543	2	1	1	25,841,500.00	-	25,841,500.00	-	-	-	-	-
ปี 2544	1	-	1	4,600,000.00	-	4,600,000.00	-	-	-	-	-
ปี 2545	2	1	1	120,000.00	-	-	-	120,000.00	-	-	-
ปี 2546	1	-	1	10,836,000.00	-	10,836,000.00	-	-	-	-	-
ปี 2547	3	1	2	1,044,500.00	-	1,044,500.00	-	-	-	-	-
ปี 2548	9	1	8	80,806,758.54	-	67,663,260.60	19,667,746.22	20,000,000.00	-	-	-
ปี 2549	13	10	3	1,000,000.00	-	1,100,000.00	-	800,000.00	-	-	-
ปี 2550	26	11	15	10,578,143.82	-	11,363,028.24	-	8,482,884.00	-	430,000.00	-
ปี 2551	19	3	16	9,932,422.08	2,095,000.00	6,841,355.29	-	20,444,250.00	-	70,000.00	-
ปี 2552	25	8	17	492,616.52	842,500.00	530,834.99	112,570.00	918,000.00	-	116,853.67	-
ปี 2553	34	10	24	2,636,960.40	528,750.00	2,558,484.67	-	2,089,163.67	-	673,711.67	-
ปี 2554	40	12	28	11,782,425.54	-	12,355,588.43	-	1,554,762.51	1,100,000.00	360,380.00	-
ปี 2555	33	9	24	5,035,045.52	4,165,000.00	7,828,679.95	-	2,220,305.64	-	350,000.00	380,000.00
ปี 2556	36	13	23	21,469,946.67	2,000,000.00	6,273,550.00	-	174,650.00	-	60,051,600.0	-
ปี 2557	47	30	17	7,536,903.40	-	10,412,605.46	-	70,209.50	-	1,914,233.00	-
ปี 2558	24	12	12	7,846,120.00	-	3,282,250.00	-	7,195,550.00	-	125,000.00	-
ปี 2559	12	4	8	4,719,121.50	-	5,629,300.00	-	-	-	1,329.00	-
ปี 2560	1	-	1	252,000.00	-	252,000.00	-	-	-	-	-
ปี 2561	4	2	2	265,195.00	-	50,000.00	213,195.00	-	-	54,000.00	-
ปี 2562	3	2	1	1,400,000.00	-	-	1,400,000.00	-	-	-	-

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะการทุจริตในแต่ละรูปแบบที่มีการชี้มูลความผิด ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง สามารถอธิบายข้อมูลเพิ่มเติมได้ดังนี้

2.3.3.1 การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนต้องเป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และสามารถตอบสนองความต้องการ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ โดยการจัดทำงบประมาณนี้ต้องบรรจุในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนถิ่นที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ โดยเจ้าหน้าที่งบประมาณที่ถูกมอบหมายให้รับผิดชอบต้องทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์และแก้ไขงบประมาณในชั้นต้น แล้วค่อยเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณก็จะดำเนินการรวบรวม และจัดทำ

เป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถที่จะนำร่างงบประมาณรายจ่าย ประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยในที่นี้จะกล่าวถึงประมวลจริยธรรมพนักงานส่วนท้องถิ่น โดย การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเป็นไปตามประมวลจริยธรรมพนักงานส่วนท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 33 (1) (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม[1] “ ข้อ 4 พนักงานส่วนท้องถิ่นพึงปฏิบัติตนเพื่อรักษาจริยธรรม”

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้กฎหมาย กฎระเบียบได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน แต่ทว่าในทางปฏิบัติผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังมีการหาช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบในการจัดทำโครงการตั้งแต่ต้นแล้ว มีการจัดทำเอกสารเท็จเพื่อแสดงว่ามีการประชาคมแล้ว อีกทั้งยังใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณ/โครงการ กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือฝ่ายการเมืองมีการใช้อำนาจของในการกำหนดนโยบาย เสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มิชอบหรือโครงการขนาดใหญ่ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มนักธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ไม่ว่าจะเป็น (1) การกำหนดโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ได้ทำการประชาคมหรือโครงการแก้ไขปัญหาความเดือนร้อนของประชาชน รวมถึงการใช้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดทำ แก้ไข เพิ่มเติม และการเปลี่ยนแปลงโครงการ/กิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝง ก่อนนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่มุ่งการแสวงหาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง (2) การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาช่องว่างของกฎหมายในการเอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารหรือพวกพ้องในกระบวนการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ เช่น มีการแก้ไขรายละเอียดโครงการหลังจากที่ได้เห็นชอบจากสภาท้องถิ่น /การไม่นำโครงการให้สภาเห็นชอบก่อนดำเนินการ/การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณประจำปีโดยมิชอบ

ปัญหาการใช้อำนาจของในการกำหนดนโยบาย เสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มิชอบ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มนักธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ถือได้ว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นการกระทำผิดระเบียบและเป็นพฤติกรรมที่ส่อต่อการกระทำการทุจริตประเภทหนึ่งที่บุคคลมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล โดยการละเมิดกฎหมาย กฎระเบียบ รวมถึงการละเมิดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาของการเป็นข้าราชการท้องถิ่น โดยการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลมีความเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจจากตำแหน่งอำนาจหน้าที่ในกระบวนการตัดสินใจ ที่ขาดคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ขาดความเป็นกลางและความเป็นธรรม อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง หรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม โดยส่วนใหญ่มักจะคิดถึงประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ของพวกพ้อง ญาติมิตร คนรู้สึกเป็นหลัก ซึ่งถือได้ว่าเป็นความผิดเชิงจริยธรรมและเป็นความผิดขั้นแรกที่นำไปสู่การทุจริตในท้ายที่สุด ซึ่งจากข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถสรุปรูปแบบหรือลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ดังนี้

[1] ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง ประมวลจริยธรรมพนักงานส่วนท้องถิ่น.(2565, มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 139 ตอนพิเศษ หน้า 15.

(1) รูปแบบหรือลักษณะของการทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ

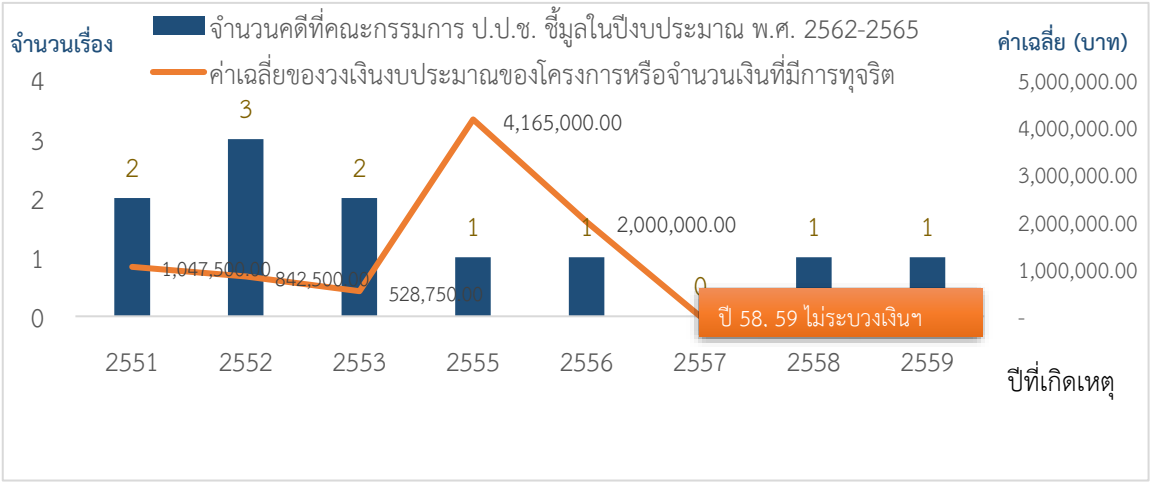
จากจำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ จำนวน 11 เรื่อง จากทั้งหมด 335 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 3.28 โดยลักษณะของการทุจริตเป็นการใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง จำนวน 9 เรื่อง และการดำเนินโครงการ/กิจกรรมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ จำนวน 2 เรื่อง หากพิจารณาแนวโน้มเรื่องการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำนวน 11 เรื่อง ส่วนใหญ่เกิดเหตุในปี 2552 ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตในการจัดงบประมาณหรือโครงการโดยมิชอบ ลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือ 1 เรื่องต่อปี โดยการกระทำการทุจริตในแต่ละครั้งจะเกิดความเสียหายเฉลี่ยอยู่ 1,375,312.50 บาท

ตารางที่ 4.17 จำนวนและวงเงินงบประมาณ/โครงการที่มีการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ

ปีที่เกิดเหตุ/ รูปแบบการทุจริต	จำนวนเรื่องชี้มูล			วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม (บาท)	ค่าเฉลี่ย (บาท) ($\bar{x}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (บาท) (S.D.)
ภาพรวม	**11**	**3**	**8**	**11,002,500.00**	**1,375,312.50**	**1,398,871.51**
ปี 2551	2	-	2	2,095,000.00	1,047,500.00	1,000,500.00
ปี 2552	3	1	2	1,685,000.00	842,500.00	800,500.00
ปี 2553	2	-	2	1,057,500.00	528,750.00	664,326.82
ปี 2555	1	-	1	4,165,000.00	4,165,000.00	-
ปี 2556	1	-	1	2,000,000.00	2,000,000.00	-
ปี 2558	1	1	-	-	-	-
ปี 2559	1	1	-	-	-	-

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

แผนภาพที่ 4.10 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและมูลค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณโครงการที่มีการทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ



ตารางที่ 4.18 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565: การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดี (เรื่อง)	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล
รวมการทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	11	
1. การใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง	9	**พฤติการณ์:** ทุจริตการจัดซื้อผ้าห่มกันหนาวของ อบต. พ. ในปีงบประมาณ 2557 - 2558 จำนวน 3 - 4 โครงการวงเงินรวม 400,000 บาท โดยผู้ถูกกล่าวหา (นายกฯ) และภรรยาเข้ารับเหมางานเอง โดยให้นาย พ. เป็นตัวแทนในการทำสัญญาซื้อผ้าห่มกับ อบต.พ บังหน้า **มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. :** ชี้มูลวินัยและอาญา
2. การดำเนินโครงการ/กิจกรรมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ	2	**พฤติการณ์:** ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในการดำเนินโครงการรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ ประจำปีงบประมาณ 2556 ของ อบต. ส. วงเงิน 100,000 บาท โดยนำเงินส่วนหนึ่งไปจัดซื้อเสื้อแจกให้กับผู้นำในตำบลที่ไม่ใช่ผู้สูงอายุ รวมทั้งไม่ได้จัดเลี้ยงอาหารแก่ผู้สูงอายุตามที่กำหนดไว้ **มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. :** ชี้มูลวินัยและอาญา

เมา: ข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

ทั้งนี้ พนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ระบุว่ามีการดำเนินการจัดทำงบประมาณเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด แต่ทว่าท้องถิ่นบางแห่งยังประสบปัญหา ดังนี้

1.ปัญหาเชิงนโยบาย กล่าวคือ การที่หน่วยงานกลางถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น โดยที่ อปท. เดิมก็ยังคงมีภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นอยู่แล้ว ผลที่ตามมาคือท้องถิ่นมีภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีขนาดเล็กจำนวนบุคลากร งบประมาณในการดำเนินงานตามภารกิจไม่เพียงพอ ไม่สามารถบริหารและพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาด้านตัวบุคคล บางแห่งมองว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีความอ่อนแอ โดยมีการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ หนึ่งเหตุปัจจัยคือการถอนทุนทางการเมือง กล่าวคือ ในการเลือกตั้งนายกฯ อปท. แต่ละครั้งจะมีค่าใช้จ่ายในการซื้อเสียง โดยผู้สมัครต้องมีเงินหาเสียงอย่างน้อยประมาณ 2,000,000 บาทต่อคน ซึ่งแหล่งที่มาของเงินทุนก็มาจากหลายแหล่งด้วยกัน ไม่ว่าจะมาจากนายทุน นักการเมืองระดับประเทศหรือการกู้ยืมมา เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งก็มีการถอนทุนจากการดำเนินงานต่าง ๆ ประกอบกับ ประชาชนในพื้นที่ก็มีการรับเงินจากผู้สมัคร และยังเห็นว่าหากผู้สมัครรายใดไม่มีการจ่ายเงินก็จะถือว่าผู้สมัครรายนั้นเป็นคนไม่มีน้ำใจต่อประชาชน และมองแค่ว่าตนได้ผลประโยชน์จากการซื้อเสียงเลือกตั้งเพียงเท่านั้น จึงทำให้นักการเมืองผูกขาดอำนาจการปกครอง จนทำให้คนในพื้นที่ภาค 4 เกิดความอ่อนแอ ไม่ตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาชนที่มีสิทธิ์ในการเลือกตั้งมีการเรียกร้องเงินกันมากขึ้น หรือที่เรียกกันว่า **“ประมูลค่าเลือกตั้ง”** โดยจะมีการประวิงเวลาในช่วงเวลาที่จะสิ้นสุดของการการเลือกตั้ง เพื่อที่จะเรียกร้องจำนวนเงินให้ได้จำนวนที่สูงขึ้น แต่ถามว่าประชาชนจะเลือกบุคคลนั้นหรือไม่ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังไม่แน่ใจ แต่สมมุติฐานว่ากลุ่มเยาวชนหรือคนรุ่นใหม่ มีการเลือกผู้สมัครโดยพิจารณาจากนโยบายในผู้สมัครหาเสียง

ในขณะเดียวกันผู้บริหารท้องถิ่น (นักการเมืองท้องถิ่น) บางท่านก็ยังเห็นต่างว่า การเข้ามาสู่ตำแหน่งในการบริหารท้องถิ่นบางท่านมีความตั้งใจจริงในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งได้พยายามศึกษาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ก็เป็นการยากมากเพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางรายยังมีอคติที่ไม่ดีต่อนักการเมืองท้องถิ่น และยังมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกของตนเอง และการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีรูปแบบเดิม ๆ ที่มีพฤติกรรมซึมซับจากผู้นำคนเก่า ๆ ทำให้การเปลี่ยนแปลงองค์กรเป็นไปได้ยากและต้องใช้เวลา

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค ก็มีความเห็นเพิ่มเติมว่า พฤติการณ์การจัดทำงบประมาณ/โครงการ ถือว่าเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยจะมีการใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ประกอบการดำเนินการที่ไม่ตรงไปตรงมา/ดำเนินการไม่ตรงจุดประสงค์ของโครงการหรือมีการจัดทำโครงการเท็จ เช่น อบต. แห่งหนึ่งมีการดำเนินโครงการจัดประชุมเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่โดยมีการประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม อันประกอบด้วย ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าพาหนะ และอื่น ๆ ตามระเบียบฯ จำนวน 3 วัน 2 คืน มีจำนวนผู้เข้าร่วมเดินทางประมาณ 150 คน กำหนดเดินทางสัญญาว่าจ้างรถโดยสารประจำทาง (รถบัส) จำนวน 6 คัน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นเช่นนั้น มีการทุจริตเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งว่าการดำเนินโครงการของ อปท. แห่งนั้น ไม่ได้มีการจัดประชุมจริง แต่มีการนำคณะไปเที่ยว หรือที่เรียกกันว่า “ทัศนศึกษา” และมีการนำเงินส่วนต่างเข้ากระเป๋าตนเอง แต่ยังมีการเบิกจ่ายซ้ำซ้อนอีกด้วย กล่าวคือ ในวันแรก ในช่วงเช้ามีการเดินทางไปดูงานที่ศูนย์การเรียนรู้ที่ตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดเลย ช่วงบ่ายเดินทางไปดูงานที่เชียงคาน จังหวัดเลย มีการใช้รถบัสเพียงแค่ 5 คัน (เป็นการทุจริตเริ่มแรก) และในคืนนั้นมีกำหนดพักที่เขตเทศบาลเชียงคาน (โรงแรมแห่งหนึ่ง) จำนวน 150 คน แต่เมื่อทางเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงกับพบว่า โรงแรมแห่งนั้นมี 3 ชั้น ชั้นที่ 1 มี 1 ห้อง และชั้นที่ 2-3 มีประมาณ 5 ห้องเท่านั้น รวม 11 ห้องนอน แต่ทาง อบต. แห่งนั้นมีการเบิกจ่ายเงินเต็มจำนวน และการเดินทางดังกล่าวไปจริงเพียง 2 วันเท่านั้นก็เดินทางกลับที่ตั้ง แต่มีการเบิกจ่ายเต็มจำนวนวันเช่นกัน ซึ่งในคดีนี้ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการชี้มูลทางวินัย

และอีกกรณีหนึ่งของการทุจริตเชิงนโยบาย คือ โครงการตามมาตราการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้าน) ที่เป็นโครงการที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้แก่เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และคนยากจนในพื้นที่ และฟื้นฟูเศรษฐกิจระดับรากฐานตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2559 ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ระบุว่าที่ได้รับทราบ หลังจากที่ได้รับเงินมา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีการจัดประชุมหมู่บ้านเพื่อแจ้งประชาชนว่าจะดำเนินการก่อสร้างถนน โดยให้ประชาชนเสนอว่าจะให้ดำเนินการถนนเส้นไหน ซึ่งความเป็นจริงกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านได้มีการล็อบบี้ประชาชนบางกลุ่มไว้แล้วให้เห็นด้วยว่าจะทำถนน A ซึ่งเส้นถนนที่ไปพื้นที่นาของตน ซึ่งอันนี้เป็นการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่าไม่ตอบวัตถุประสงค์ของโครงการ แต่เป็นการมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการดำเนินโครงการ โดยหากพื้นที่นั้นมีถนนตัดผ่าน ราคาประมูลที่ดินก็จะสูงขึ้น นั่นเอง

2.3.3.2 การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

(1) แนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับจากภาครัฐ ตามหลักการแล้วในกระบวนการแรกก่อนที่จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องทราบยอดเงินงบประมาณในการจัดหาเพื่อให้เป็นไปตามแผนของการจัดซื้อจัดจ้างและขั้นตอนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบของโครงการต้องมีการประชาคม และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรจุโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้องคการบริหารสวนตำบลมีอำนาจหนาที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองภายใตการกำกับดูแลตรวจสอบของหน่วยงานรัฐ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององคกรปกครองสวนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559 ข้อ 17 ที่กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องผานกระบวนการจัดทำประชาคมท้องถิ่นและสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตรการพัฒนาขององคกรปกครองสวนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงานโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี

สำหรับกระบวนการจัดหาพัสดุมีกระบวนการ 10 ขั้นตอนหลัก โดยสรุปได้ดังตาราง

ตารางที่ 4.19 กระบวนการจัดหาพัสดุ

ขั้นตอน	รายละเอียด
1.การเตรียมการจัดหาพัสดุ	- ดำเนินการศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและที่เกี่ยวข้อง - ตรวจสอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจัดสรร - ศึกษาราคากลาง ราคามาตรฐานของพัสดุ - ตรวจสอบประเภทการจัดหาพัสดุ (เป็นพัสดุใหม่ พัสดุทดแทน พัสดุสำรอง) - ตรวจสอบรายชื่อผู้ทิ้งงานจากบัญชีรายชื่อผู้ทิ้งงาน - วางแผนการจัดหาและแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง - ดำเนินการจัดหาพัสดุให้เป็นไปตามแผนการจัดหา แผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง - สำรวจความต้องการใช้พัสดุ รายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุของ อปท. ที่ต้องการใช้พัสดุนั้น - จัดทำรายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุที่ต้องการจัดหา หรือการจัดทำขอบเขตรายละเอียดการดำเนินการของโครงการต่าง ๆ (TOR) - จัดทำร่างคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดหาพัสดุในแต่ละวิธี และจัดทำร่างรายงานขอรับความเห็นชอบในการดำเนินการจัดหาพัสดุ
2.การขอรับความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุ	- จัดทำรายงานเพื่อขอความเห็นชอบ กรณีจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไป ก่อนดำเนินการซื้อและจ้างทุกวิธี (ยกเว้นการซื้อที่ดิน/สิ่งก่อสร้าง) เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเพื่อขอความเห็นชอบ เสนอรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ โดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุตามเหตุผลและความจำเป็นที่ซื้อหรือจ้าง - จัดทำรายละเอียดของพัสดุที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง ระบุรายการ จำนวนวัสดุ ครุภัณฑ์และคุณลักษณะของวัสดุ ครุภัณฑ์ที่ต้องการจะซื้อ ส่วนการจัดจ้างให้ระบุรายการหรือจำนวนที่ต้องการจะจัดจ้าง - ราคามาตรฐาน หรือราคากาลางของทางราชการหรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้าง (การจัดซื้อวัสดุ/ครุภัณฑ์) ครั้งหลังสุดภายในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณ ส่วนการจ้างก่อสร้างอาคารให้ระบุราคากลางที่คณะกรรมการราคากลางได้คิดคำนวณไว้ - กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุ (กำหนดวันส่งมอบวัสดุ ครุภัณฑ์/กำหนดวันส่งมอบงานจัด

ตารางที่ 4.19 กระบวนการจัดหาพัสดุ (ต่อ)

<table>
<tr><th>ขั้นตอน</th><th>รายละเอียด</th></tr>
<tr><td></td><td>-กำหนดวิธีการที่จะซื้อหรือจ้าง และเหตุผลที่ต้องการซื้อหรือจ้าง โดยพิจารณาจากวงเงิน
<table>
<tr><td>วิธีตกลงราคา</td><td>เป็นการจัดซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท</td></tr>
<tr><td>วิธีสอบราคา</td><td>เป็นการจัดซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท</td></tr>
<tr><td>วิธีประกวดราคา</td><td>เป็นการจัดซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 200,000 บาท</td></tr>
<tr><td>วิธีพิเศษ</td><td>เป็นการจัดซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท โดยมีความจำเป็นที่มีเงื่อนไขกำหนด</td></tr>
<tr><td>วิธีกรณีพิเศษ</td><td>เป็นการจัดซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งไม่ได้กำหนดวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้าง แต่มีเงื่อนไขกำหนด</td></tr>
<tr><td>วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์</td><td>เป็นการจัดซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท</td></tr>
</table>
-กรณีจัดซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ก่อนดำเนินการซื้อให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการตามรายการที่กำหนด อาทิ เหตุผลความจำเป็น รายละเอียดที่ดิน ราคาประเมินของทางราชการในท้องถิ่นนั้น ราคาซื้อขาย วงเงินที่จะซื้อ วิธีที่จะซื้อ และเหตุผลที่ต้องซื้อโดยวิธีนั้น
-เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการโดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ
-หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุพิจารณาเสนอความเห็นต่อไป</td></tr>
<tr><td>3.การให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและแต่งตั้งคณะกรรมการ</td><td>-พิจารณารายงานที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุนำเสนอ
-หากไม่เห็นชอบตามรายงาน แจ้งหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุให้ดำเนินการมาใหม่และส่งเรื่องคืน
-หากเห็นชอบตามรายงาน ลงนามให้ความเห็นเห็นชอบในการดำเนินงานต่อไป และลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง</td></tr>
<tr><td>4.การดำเนินการจัดหาพัสดุ</td><td>-หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงนามในหนังสือถึงผู้ขายหรือรับจ้าง (ถ้ามี) แล้วแต่กรณี
-ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง เสนอราคาพร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
-เจ้าหน้าที่พัสดุที่ได้รับมอบหมาย พิจารณาดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ</td></tr>
<tr><td>5.การขออนุมัติการสั่งซื้อสั่งจ้าง</td><td>เป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการตามกระบวนการจัดหาพัสดุตามวิธีการที่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจให้ความเห็นชอบเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดำเนินการดังนี้
-เจ้าหน้าที่พัสดุที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ จัดทำรายการเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการโดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ
-หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุพิจารณาเสนอความเห็น
-นำรายงานผลการดำเนินการจัดหาพัสดุเสนอต่อผู้ที่มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อ สั่งจ้าง</td></tr>
</table>

ตารางที่ 4.19 กระบวนการจัดหาพัสดุ (ต่อ)

<table>
<tr><th>ขั้นตอน</th><th>รายละเอียด</th></tr>
<tr><td>6.การอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง</td><td>ผู้มีอำนาจพิจารณารายงานผลการดำเนินการจัดหาพัสดุ ที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุให้ความเห็นตามกระบวนการจัดหา หากเห็นชอบรายงาน โดยอำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้างขึ้นอยู่กับวงเงิน ดังนี้
<table>
<tr><td rowspan="2">วิธีการสั่งซื้อจัดจ้าง</td><td colspan="3">ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ</td></tr>
<tr><td>หัวหน้าส่วนราชการ</td><td>ปลัดกระทรวง</td><td>รัฐมนตรีว่าการกระทรวง</td></tr>
<tr><td>ตกลงราคา/สอบราคา/ประกวดราคา</td><td>ไม่เกิน 50 ล้านบาท</td><td>เกิน 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน เกิน 100 ล้านบาท</td><td>เกิน 100 ล้านบาท</td></tr>
<tr><td>วิธีพิเศษ</td><td>ไม่เกิน 25 ล้านบาท</td><td>เกิน 24 ล้านบาท แต่ไม่เกิน เกิน 50 ล้านบาท</td><td>เกิน 50 ล้านบาท</td></tr>
<tr><td>วิธีกรณีพิเศษ</td><td>ไม่จำกัดวงเงิน</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-auction)</td><td>ไม่เกิน 50 ล้านบาท</td><td>เกิน 30 ล้านบาท แต่ไม่เกิน เกิน 100 ล้านบาท</td><td>เกิน 100 ล้านบาท</td></tr>
<tr><td>วิธีการจ้างออกแบบและควบคุมงาน</td><td>ไม่เกิน 10 ล้านบาท</td><td>เกิน 10 ล้านบาท</td><td></td></tr>
</table>
ที่มา: กรมบัญชีกลาง (2560)
ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท หัวหน้าหน่วยงานาของรัฐ/หรือผู้ได้รับมอบอำนาจ เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อสั่งจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง ดังนี้
- เห็นชอบให้ดำเนินการซื้อหรือจ้างในรายงานขอซื้อขอจ้าง
- แต่งตั้งคณะกรรมการซื้อหรือจ้าง
- เห็นชอบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง และอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง
- เห็นชอบรายงานผลการตรวจรับพัสดุของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ
- ลงนามในสัญญา และการแก้ไขสัญญา (กรณีจัดทำสัญญา)</td></tr>
<tr><td>7.การทำสัญญา</td><td>เมื่อส่วนราชการได้ดำเนินการจัดพัสดุตามขั้นตอนข้างต้นแล้ว ก่อนที่จะลงนามในสัญญาจ้าง เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจะต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบกับสัญญา รวมถึงรูปแบบของสัญญาให้ถูกต้อง</td></tr>
<tr><td>8.การดำเนินการตามสัญญา</td><td>เป็นการบริหารสัญญา และติดตามผลการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ลงนามไว้
-สัญญาหรือข้อตกลงเมื่อส่วนราชการได้มีการได้ลงนามในสัญญาแล้ว จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้
- การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลง จะกระทำได้แต่กรณีที่มีความจำเป็น โดยไม่ทำให้ราชการเสียประโยชน์ โดยหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้พิจารณษอนุมัติ แต่หากเพิ่มวงเงินหรือทำให้วงเงินสูงเกินอำนาจสั่งการของหัวหน้าส่วนราชการจะต้องได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงและต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือขอทำความตกลงในส่วนที่ใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือแล้วแต่กรณี</td></tr>
</table>

ตารางที่ 4.19 กระบวนการจัดหาพัสดุ (ต่อ)

ขั้นตอน	รายละเอียด
	- การงด หรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลา ให้พิจารณาตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง - การบอกเลิกสัญญา หรือข้อตกลงใดที่ส่วนราชการลงนามแล้ว จะบอกเลิกสัญญา หรือข้อตกลงนั้นไม่ได้ เว้นแต่มีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานได้แล้วเสร็จ คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ - ติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน และเป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญา
9. การตรวจรับพัสดุ	-เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตรวจรับพัสดุตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ มีหน้าที่ตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักฐานที่ตกลงกันไว้ตามสัญญาหรือข้อตกลง -ต้องตรวจรับในวันที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างนำพัสดุมาส่งและตรวจรับพัสดุให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว - สถานที่ตรวจรับคณะกรรมการจะต้องตรวจรับ ณ ที่ทำการของผู้ใช้พัสดุ หรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญา หรือ สถานที่อื่นที่ได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการ
10.การดำเนินการเบิกจ่ายเงิน	การดำเนินการจัดหาพัสดุต่อจากการดำเนินการตรวจรับพัสดุตามสัญญาครบถ้วนถูกต้องตามรูปแบบรายการตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการกำหนด เจ้าหน้าที่พัสดุต้องดำเนินการรวบรวมหลักฐานอันเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ และส่งให้ให้สำนักที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเบิกจ่ายเงินต่อไป

(2) การปฏิบัติงานจริงในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะเป็นโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้ระบุว่ามีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุแต่ละครั้ง จะให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ 3 คณะ ประกอบด้วย คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) หรือรายละเอียด คุณลักษณะเฉพาะ และกำหนดราคากลางหรือราคาอ้างอิง คณะกรรมการดำเนินงานจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

โดยเจ้าหน้าที่ผู้ให้สัมภาษณ์ ได้กล่าวถึงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง สามารถสรุปได้ดังนี้

(2.1) การจัดทำและประกาศแผนการจัดซื้อจัดจ้าง

(2.1.1) เมื่อสภาบริหารส่วนตำบลได้รับความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่นเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ประกอบด้วยโครงการที่จะดำเนินการในแต่ละรอบปีงบประมาณ และมีการจัดทำแผนประจำปี ที่ผู้มีอำนาจ (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้พิจารณางบประมาณแล้ว เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานนั้นจะดำเนินการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีเสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอความเห็นชอบ

(2.1.2) แผนการจัดซื้อจัดจ้างโครงการประจำปีให้ประกอบด้วยรายการอย่างน้อยต้องมีชื่อโครงการที่จะจัดซื้อจัดจ้าง วงเงินที่จะจัดซื้อจัดจ้างโดยประมาณ ระยะเวลาที่คาดว่าจะจัดซื้อจัดจ้าง และรายการอื่นตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด

(2.1.3) เมื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ให้ความเห็นชอบแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีตามข้อ 1.1 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

(2.1.4) หลังจากที่ได้ประกาศเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีแล้ว ผู้สนใจเข้ามายื่นข้อเสนอด้านเทคนิคและข้อเสนอด้านราคา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาคัดเลือกบริษัทที่ยื่นข้อเสนอโดยคณะกรรมการดำเนินงานจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะทำการตรวจสอบคุณสมบัติพื้นฐาน และสเปกของสินค้าที่เสนอประกอบการคัดเลือก โดยหากผู้มายื่นเสนอมากกว่า 1 รายผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติพื้นฐาน และสเปกสินค้าตรงตามที่กำหนด จะทำการเลือกบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุด ชนะการประกวดราคา

(2.1.5) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานนั้นจัดทำรายงานพร้อมระบุเหตุผลที่ขอเปลี่ยนแปลงเสนอเสนอผู้บริหารท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) เพื่อขอความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้ดำเนินการตามข้อ 2.1.3

(2.2) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือแบบรูปรายการงานก่อสร้าง โดยการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างโครงการทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระบุว่าการดำเนินการจัดทำร่างขอบเขตของงานนั้น จะคำนึงถึงคุณภาพ เทคนิคและวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเป็นหลัก

(2.3) การจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง

ในการซื้อหรือจ้างโครงการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ที่ได้มอบหมายาจะดำเนินการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างเสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอความเห็นชอบ โดยเสนอรายการดังต่อไปนี้ (1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อหรือจ้าง (2) ขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือแบบรูปรายการงานก่อสร้างที่จะซื้อหรือจ้าง แล้วแต่กรณี (3) ราคากลางของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง (4) วงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น (5) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้นหรือให้งานนั้นแล้วเสร็จ (6) วิธีที่จะซื้อหรือจ้างและเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้น (7) หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ และ (8) ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการซื้อหรือจ้าง การออกประกาศและเอกสารเชิญชวน และหนังสือเชิญชวน

เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบตามรายงานที่เสนอแล้วให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีซื้อหรือจ้างนั้นต่อไปได้

(2.4) การจัดซื้อหรือจัดจ้างพัสดุ

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง โดยการจัดซื้อจัดจ้าง จะมี 3 วิธี คือ

(2.4.1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ประกอบด้วย (1) วิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ได้แก่ การซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีวงเงินเกิน 500,000 บาท และเป็นสินค้าหรืองานบริการที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุไว้ในระบบข้อมูลสินค้า (e-catalog) โดยให้ดำเนินการในระบบประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding: e-bidding) ตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด (2) วิธีตลาดอิเลิกทรอนิกส์ (e-market) และวิธีสอบราคา

(2.4.2) วิธีคัดเลือก

(2.4.3) วิธีเฉพาะเจาะจง

(2.5) การขออนุมัติจัดซื้อ/จ้าง ซึ่งอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงินตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้

(2.6) การทำสัญญา การลงนามในสัญญา เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นขั้นตอนต่อจากการที่เจ้าหน้าที่พัสดุของส่วนราชการได้ดำเนินการจัดทำรายงานขอจัดซื้อหรือจัดจ้าง โดยผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่และได้รับความเห็นชอบจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และได้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดหาพัสดุจนได้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อให้ทำสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และก่อนที่จะลงนามในสัญญา เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ใช้ประกอบกับสัญญา รวมทั้งรูปแบบของสัญญาให้ถูกต้อง

(2.7) การตรวจรับพัสดุและเบิกจ่ายเงิน เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาการส่งมอบพัสดุแล้ว ผู้ขายหรือผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญา และส่งมอบพัสดุหรืองานจ้าง เจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุจะต้องดำเนินการตรวจรับให้แล้วเสร็จ ณ ที่ทำการของผู้ใช้พัสดุนั้น หรือสถานที่ซึ่งกำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลง

ทั้งนี้ การบริหารสัญญา เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังได้กล่าวว่า จะมีการควบคุมหรือดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในสัญญา ในฐานะที่เป็นผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้าง เพื่อรักษาสิทธิและประโยชน์ของทางราชการ โดยผู้บริหารสัญญาหรือผู้ควบคุมสัญญาต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อกำหนดของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย หากผู้ขายหรือผู้รับจ้างปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญา ส่งของหรือส่งมอบงานภายในกำหนดสัญญา ผู้บริหารสัญญาก็ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง แล้วส่งเบิกจ่ายเงิน ประกันสัญญาคืน ฯลฯ ตามเงื่อนไขสัญญา แต่หากผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา ส่งของหรือมอบงานไม่ถูกต้องหรือส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนด ผู้บริหารสัญญาต้องดำเนินการต่าง ๆ เช่น การปรับ การริบหลักประกัน การเปลี่ยนแปลงรายการในสัญญา การลดหรืองดค่าปรับ การขยายเวลาสัญญา การบอกเลิกสัญญา การดำเนินคดีฟ้องเรียกค่าเสียหาย ฯลฯ

แผนภาพที่ 4.11 กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4



ที่มา: ประมวลผลจากคณะผู้วิจัย

(3) ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

จากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบรายโครงการ/กิจกรรม จำนวน 4 แห่ง ส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็นตรงกันว่าการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาอุปสรรคในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดซื้อจัดจ้าง ปัญหาจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การกำหนดราคากลาง และการสรรหาผู้ว่าจ้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้

(3.1) ปัญหาในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สืบเนื่องจากว่าการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ระเบียบ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างแบะการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเจตนารมณ์ของกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คำนึงถึงวัตถุประสงค์การใช้งานเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน และส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้ามาตรวจสอบและป้องกันการทุจริตร่วมกัน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างในรายการเสนอผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างสามารถคัดเลือกเอกชน หรือบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หรือความเชียวชาญเกี่ยวกับพัสดุหรืองานที่จ้างได้ ซึ่งบางครั้งการกำหนดรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างที่มีคุณสมบัติสูงนั้น ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น (สัมภาษณ์) มองว่ายังเป็นปัญหาในเรื่องความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ ประกอบกับบางส่วนยังเห็นว่ามีกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทำให้เกิดความผิดพลาดได้ง่าย ในขณะเดียวกันก็มีการทางช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการกำหนดรายละเอียดของพัสดุ หรือการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา ในลักษณะที่เป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้เอกชนหรือบุคคลบางกลุ่มโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดต่อหลักความโปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการจัดหาพัสดุ นอกจากนี้ยังได้ระบุว่า การดำเนินงานของข้าราชการประจำขึ้นอยู่กับผู้บริหารทางการเมือง ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) (ข) วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท การจัดซื้อ/จัดจ้าง ด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง อยู่ในอำนาจของส่วนราชการ ซึ่งอาจมีการดุลยพินิจของผู้บริหารที่มีการสั่งการที่เอนเอียงไปทางผู้ใกล้ชิด คนรู้จัก หรือพรรคพวกได้

ในขณะเดียวกัน พนักงานท้องถิ่นบางแห่งก็ได้ให้ความเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดีอยู่แล้ว มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ แต่บางแห่งหรือเจ้าหน้าที่บางรายก็จงใจหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะมีส่วนได้เสียในผลประโยชน์นั้น ๆ และยังเป็นเรื่องยากที่จะมีการตรวจสอบการทุจริตได้

(3.2) ปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการกำหนดราคากลาง คณะกรรมการคัดเลือก และคณะกรรมตรวจรับงาน พนักงานท้องถิ่นมองว่าบางครั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการยังมีปัญหาในเรื่องการแต่งตั้งคนที่ไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม 2553 ได้ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของผู้บริหารในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในบางครั้งการให้ประชาชนเข้ามาเป็น

กรรมการนั้น ยังประสบปัญหาว่ายังขาดความรู้ความเข้าใจทั้งในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ และการตรวจรับงาน แม้กระทั่งตัวข้าราชการประจำเองบางรายก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจ เช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ พนักงานท้องถิ่นเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้ต้องมีการแต่งตั้งภาคประชาชน ให้ได้เข้าเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถความชำนาญเกี่ยวกับพัสดุหรืองานจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการด้วย

(3.3) ปัญหาจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง

ตามที่ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) (ข) ได้ให้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ที่สามารถดำเนินการจัดซื้อ/จัดจ้าง ด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงได้ ซึ่งเป็นที่มาของการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง เพื่อให้การดำเนินการง่ายขึ้น โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยเจตนาเพื่อการทุจริต และการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ได้มีการป้องกันไม่ให้มีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ไว้ในข้อ 16 วรรค 2 โดยบัญญัติว่า “การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไปจะกระทำมิได้ เว้นแต่การแบ่งซื้อแบ่งจ้างวัสดุที่ง่ายต่อการเน่าเสีย หรือโดยสภาพไม่อาจดำเนินการซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันได้ทั้งจำนวนเงิน” จะเห็นได้ว่าการกระทำทั้งสองลักษณะล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่มีความแตกต่างที่เจตนาในการทำงาน

(3.4) ปัญหาในการกำหนดราคากลาง

ปัญหาที่พนักงานท้องถิ่นประสบพบเจอในการกำหนดราคากลาง ได้ระบุว่า ราคาสินค้าบางรายการในพื้นที่มีราคากลางที่ไม่ตรงกับราคาของสำนักงานพานิชย์จังหวัดหรือราคามาตรฐาน และสินค้าที่เป็นนวัตกรรม บางรายการก็ยังไม่ได้มีการกำหนดอยู่ในบัญชีราคากลางของกรมบัญชีกลาง เนื่องจากได้รับการจัดประเภทเป็นงานศิลปะ ราคาจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้กาหนดแบบเป็นสำคัญ ประกอบกับในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้มีนโยบายในการส่งเสริมให้คนไทยประดิษฐ์ คิดค้นสินค้นใหม่ที่เป็น “นวัตกรรม” คณะรัฐมนตรีจึงมีมติตามข้อเสนอของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ให้จัดทำ “บัญชีนวัตกรรมไทย” มีมาตรการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการสามารถพิจารณาจัดซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ จากบัญชีนวัตกรรมไทย ซึ่งในพื้นที่ภาค 4 ก็เริ่มีการจัดซื้อจัดจ้างเสาไฟฟ้าโซล่าเซลหรืองานที่เป็นนวัตกรรมบ้างแล้ว ดังนั้น การที่ไม่ได้กำหนดราคากลาง อาทิ เสาไฟฟ้าส่องสว่างประติมากรรมให้อยู่ในบัญชีราคากลางของกรมบัญชีกลางที่ได้รับการจัดเป็นงานศิลปะ ราคาขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้กำหนดแบบเป็นสำคัญนั้น อาจเป็นพฤติการณ์ที่ส่งผลต่อการดาเนินโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าประติมากรรมที่ไม่โปร่งใสและฉกฉวยโอกาสจากช่องว่างแห่งกฎหมาย (Gap in the Law) เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและบริษัทเอกชนบางแห่งได้ รวมถึงยังได้มีการตั้งคำถามและข้อสังเกตว่า “นวัตกรรม” ที่อยู่ในรายการของบัญชีนวัตกรรมไทยมีความเป็น “นวัตกรรม” หรือเป็นเพียง “ภูมิปัญญา” และมีความคุ้มค่าในการจัดซื้อสินค้านวัตกรรมมากน้อยเพียงใด

(3.5) ปัญหาในการสรรหาผู้ว่าจ้าง เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ระบุว่าขั้นการสรรหาผู้ว่าจ้างยังเป็นปัญหาอยู่เนื่องจากผู้เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างทั้งผู้บริหารหรือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการอนุมัติ และคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างร่วมกันเลือกบริษัทหรือร้านค้าที่ตนเองสนิทหรือเป็นเครือญาติที่สามารถพูดคุยกันได้ กล่าวคือ หากมีการได้รับงานจะมีการเจรจาตกลงราคาส่วนแบ่งที่จะได้

ซึ่งประเด็นนี้นำไปสู่การได้สินค้าบริการที่ไม่ได้คุณภาพ เช่น ถนนไม่ได้มาตรฐานเนื่องจากลดต้นทุนวัสดุอุปกรณ์หรือความหนาของถนนไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น

(3.6) ปัญหาในการปฏิบัติงานจากตัวบุคคล อาทิ ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างในระดับผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม พนักงานท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับในการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้เกิดช่องว่างที่อาจมีการหลบเลี่ยงข้อบังคับหรือบางรายมีเจตนาทุจริตโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย

(4) รูปแบบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

จากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลในระหว่างปี พ.ศ. 2562-2565 (การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด) ซึ่งพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 มีพฤติการณ์การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างได้เกือบทุกกระบวนการ ตั้งแต่ขั้นการวางแผนการจัดหาพัสดุ/การขอความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและการแต่งตั้งคณะกรรมการ ขั้นกำหนดรายละเอียดของงาน ขั้นการให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและแต่งตั้งคณะกรรมการ ขั้นการดำเนินการสรรหาพัสดุ ขั้นการจัดทำสัญญาบริหารสัญญา และขั้นการควบคุมงาน ตรวจรับงาน และเบิกจ่ายเงิน กล่าวคือ

- ขั้นการวางแผนการจัดหาพัสดุ/การขอความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและการแต่งตั้งคณะกรรมการ มีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ทั้งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ
- ขั้นการกำหนดรายละเอียดของงาน (TOR) โดยมีการกำหนดคุณลักษณะ/คุณสมบัติที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอบางราย/ล็อคสเปก และกำหนดราคากลางสูงเกินจริง/ราคาจัดซื้อจัดจ้างที่สูงเกินจริง
- ขั้นการให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีการปกปิดข้อมูลและทำเอกสารเท็จ โดยไม่ผ่านการตรวจสอบจากสภาในการอนุมัติ/ไม่ประชุม ดำเนินการก่อนได้รับอนุมัติงบประมาณ การจัดซื้อไม่ตรงตามข้อบัญญัติ/ไม่มีอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
- ขั้นการดำเนินการจัดหาพัสดุ/การสรรหาผู้ว่าจ้าง โดยมีการทุจริตฮั้วงาน/กีดกันการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม/การสมยอมในการเสนอราคา ร่วมกันจัดทำและรับรองเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จ ปลอมลายมือชื่อของบุคคลอื่นในการทำบันทึกตกลงจ้าง ลงนามในสัญญาและเอกสารประกอบฎีกาเบิกเงิน ไม่ปิดประกาศสอบ/ประกวดราคา/ไม่ขายเอกสารสอบ ประกวดราคาให้กับผู้ประกอบการ คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างถูกแทรกแซงการทำงาน วิธีการจัดซื้อ/จัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบ(ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น/ระเบียบข้อบังคับของสภาเทศบาลตำบล)
- ขั้นการจัดทำสัญญา/บริหารสัญญาโดยผู้บริหารท้องถิ่น/พนักงานท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน/มีส่วนได้เสียในสัญญา เรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์ จัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา
- ขั้นการควบคุมงาน/ตรวจรับงาน/เบิกจ่ายเงินโดยผู้ควบคุมงานไม่ได้ลงพื้นที่ไปตรวจรับงาน/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่/ตรวจรับงานเท็จ ในขณะที่งานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน มีการเบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จ หรือไปเป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา/การเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายในเช็ค/ไม่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้ว่าจ้าง

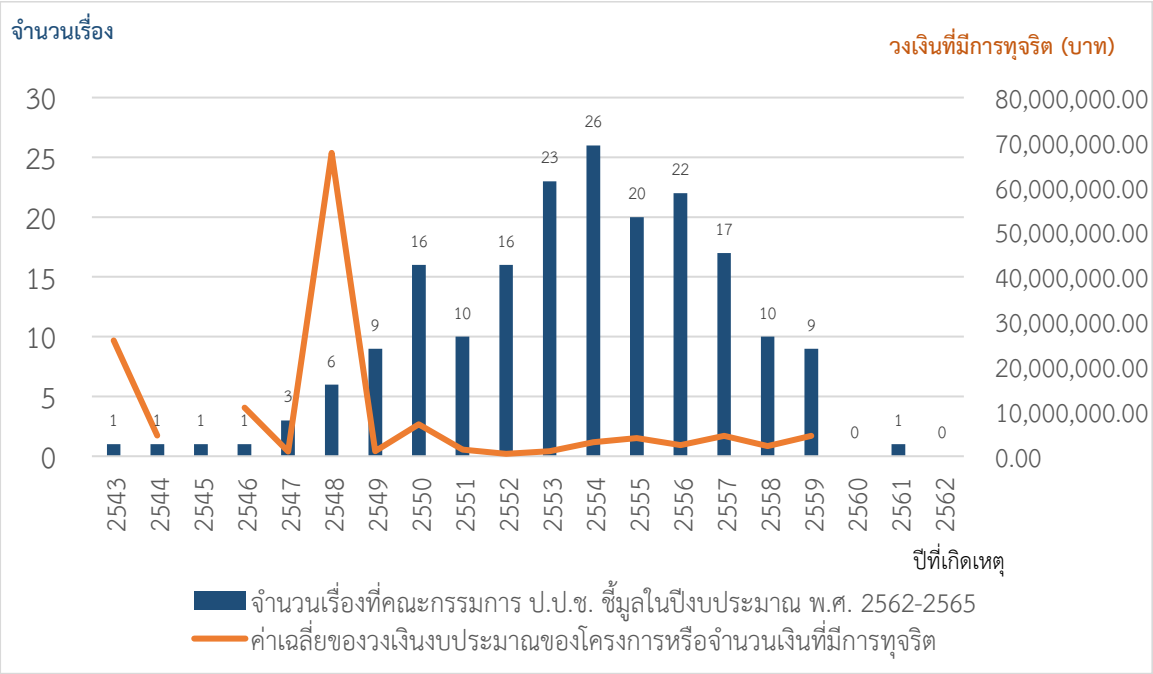
หากพิจารณาแนวโน้มเรื่องการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำนวน 192 เรื่อง ส่วนใหญ่เกิดเหตุในปี 2553-2556 รวมมากถึง 90 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 46.88 โดยปีที่เกิดเหตุมากที่สุด เป็นปี พ.ศ. 2554 จำนวน 26 เรื่อง ต่อมาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างก็มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยการกระทำการทุจริตในแต่ละครั้งจะเกิดความเสียหายเฉลี่ยอยู่ 6,308,880.69 บาท

ตารางที่ 4.20 จำนวนเรื่องชี้มูล และวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ

ปีที่เกิดเหตุ	จำนวนเรื่องชี้มูล			วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม (บาท)	ค่าเฉลี่ย (บาท) ($\bar{x}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (บาท) (S.D.)
ภาพรวม	**192**	**65**	**127**	**801,227,848.21**	**6,308,880.69**	**35,233,403.81**
ปี 2543	1	-	1	25,841,500.00	25,841,500.00	-
ปี 2544	1	-	1	4,600,000.00	4,600,000.00	-
ปี 2545	-	-	-	-	-	-
ปี 2546	1	-	1	10,836,000.00	10,836,000.00	-
ปี 2547	3	1	2	2,089,000.00	1,044,500.00	1,335,724.71
ปี 2548	6		6	405,979,563.57	67,663,260.60	160,373,132.15
ปี 2549	9	7	2	2,200,000.00	1,100,000.00	1,272,792.21
ปี 2550	16	5	11	78,210,665.88	7,110,060.53	13,879,488.54
ปี 2551	10	2	8	11,889,487.00	1,486,185.88	747,235.30
ปี 2552	16	6	10	5,308,349.85	530,834.99	554,239.88
ปี 2553	23	7	16	18,010,550.00	1,125,659.38	964,255.75
ปี 2554	26	10	16	49,455,122.00	3,090,945.13	2,392,504.77
ปี 2555	19	5	14	57,012,839.36	4,072,345.67	7,913,160.42
ปี 2556	22	8	14	34,157,500.00	2,439,821.43	1,175,059.82
ปี 2557	17	5	12	54,560,470.55	4,546,705.88	5,753,564.88
ปี 2558	13	7	6	13,462,800.00	2,243,800.00	4,975,812.19
ปี 2559	7	1	6	27,362,000.00	4,560,333.33	4,996,530.93
ปี 2560	-	-	-	-	-	-
ปี 2561	2	1	1	252,000.00	252,000.00	-
ปี 2562	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

แผนภาพที่ 4.12 แนวโน้มเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565



หมายเหตุ : ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ 2562 ไม่ระบุวงเงินที่มีการทุจริต

ตารางที่ 4.21 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
รวม	**192**	
1.การวางแผนการจัดหาพัสดุ/การขอความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและการแต่งตั้งคณะกรรมการ	**14**	
● แบ่งซื้อแบ่งจ้าง	12	**พฤติการณ์** : เทศบาลตำบล น. มีพฤติการณ์ในปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการจัดซื้อไฟสัญญาณจราจร (โซล่าเซลล์) จำนวน 32 ต้น ในราคาต้นละ 33,000.-บาท เป็นเงินรวม 1,056,000.-บาท โดยแบ่งซื้อแบ่งจ้างออกเป็น 8 ครั้ง และโอนเงินงบประมาณปี พ.ศ. 2551 เพื่อจัดซื้อในครั้งที่ 5-8 โดยวิธีตกลงราคา โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เมื่อเดือน พ.ค.51-มิ.ย.51 **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย
● ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ทั้งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ	2	**พฤติการณ์:** จัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษในวงเงินกว่า 5 ล้านบาทเศษ ทั้งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ และส่อว่ามีการทุจริต **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** -

ตารางที่ 4.21 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
2.ขั้นการกำหนดรายละเอียดของงาน (TOR) และราคากลาง	**23**	
● การกำหนดคุณลักษณะ/คุณสมบัติที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอบางราย/ล็อคสเปก	5	**พฤติการณ์:** อปท. แห่งหนึ่งได้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของรถยนต์บรรทุกน้ำอเนกประสงค์ และทำการพิจารณาผู้เสนอราคาอันเป็นการเอื้ออำนวยให้แก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดรายหนึ่งให้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลนาโป่ง และร่วมลงลายมือชื่อรับรองในฐานะกรรมการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะทั้งที่ไม่ได้มีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ และราคากลางรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ และตรวจรับงานไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในสัญญา **มติกรรมการ ป.ป.ช.: -**
● กำหนดราคากลางสูงเกินจริง/ราคาจัดซื้อจัดจ้างที่สูงเกินจริง	18	**พฤติการณ์:** ทุจริตจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคาร ตามสัญญาเลขที่ 3/2550 ลว.14 ส.ค.50 ในราคา 9,900,000 บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาประเมินและราคาตลาดเป็นอย่างมาก **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย
3.การให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและแต่งตั้งคณะกรรมการ	**15**	
● การปกปิดข้อมูล และทำเอกสารเท็จ โดยไม่ผ่านการตรวจสอบจากสภาในการอนุมัติ/ไม่ประชุม	3	**พฤติการณ์:** การจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจงบไทยเข้มแข็ง โดยปกปิดการสอบราคางานจ้าง **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัยและอาญา
● ดำเนินการก่อนได้รับอนุมัติงบฯ	7	**พฤติการณ์:** จัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงานในปีงบประมาณก่อนที่จะได้รับการอนุมัติงบประมาณจากสภาเทศบาลตำบล ล. และดำเนินการทำเรื่องอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายเงินในภายหลัง โดยมิชอบ **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญา วินัย
● การจัดซื้อไม่ตรงตามข้อบัญญัติ/ไม่มีอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย	5	**พฤติการณ์:** ทุจริตจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ โดยไม่มีอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี 51 เพื่อเป็นการหาเสียงในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 5 เม.ย.51 เช่นการก่อสร้างลานกีฬา หมู่ที่ 3 และหมู่ที่ 4 งบรวม 191,070 บาท, การเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการก่อนครบกำหนด, การซื้อท่อ คสล.วงเงิน 187,129 บาท เพื่อแจกชาวบ้าน, การจัดซื้อถังบรรจุฝน วงเงิน 33,500 บาท และการแจกของขวัญวันปีใหม่ **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย

ตารางที่ 4.21 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
4.การดำเนินการจัดหาพัสดุ/การสรรหาผู้รับจ้าง	**67**	
● ทุจริตฮั้วงาน/กีดกันการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม/การสมยอมในการเสนอราคา ร่วมกันจัดทำและรับรองเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จ ปลอมลายมือชื่อของบุคคลอื่นในการทำบันทึกตกลงจ้าง ลงนามในสัญญาและเอกสารประกอบฎีกาเบิกเงิน	35	**พฤติการณ์ 1:** ทุจริตฮั้วงาน โดยมีพฤติการณ์ในการเปลี่ยนซองเอกสารประมูลงาน โครงการปรับปรุงเครื่องสูบน้ำด้วยไฟฟ้า บ้านหลักศิลา ตำบลพระกลางทุ่ง ตามประกาศ ลว. 27 มิ.ย. 55 เป็นการกระทำตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย **พฤติการณ์ 2:** กีดกันมิให้มีการแข่งขันเสนอราคาอย่างเป็นธรรม โดยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ปกปิดข้อมูลการสอบราคา /ประกวดราคาโครงการก่อสร้างของ อบต. บ. จำนวน 5 โครงการ วงเงินรวม 7,500,000 บาท **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย
● ไม่ปิดประกาศสอบ/ประกวดราคา/ไม่ขายเอกสารสอบประกวดราคาให้กับผู้ประกอบการ	20	**พฤติการณ์:** ประกาศสอบราคา จัดจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน แบบประปาบาดาลขนาดกลาง ทั้งหมด 5 หมู่บ้าน เมื่อเดือนตุลาคม 2559 โดยมิได้นำประกาศสอบราคาโครงการดังกล่าวลงในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เว็บไซต์กรมบัญชีกลาง แต่ได้นำประกาศดังกล่าวลงในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เว็บไซต์กรมบัญชีกลาง หลังจากที่ได้พ้นกำหนดการยื่นซองสอบราคาแล้ว **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย
● คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างถูกแทรกแซงการทำงาน	4	**พฤติการณ์ :** ปกปิดข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างระบบน้ำประปาบาดาลขนาดใหญ่จำนวน 3 แห่ง และโครงการปรับปรุงซ่อมแซมสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าวงเงินรวม 14,122,000 บาท และบังคับข่มขู่ให้คณะกรรมการฯ ที่ได้แต่งตั้งลงนามในเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างย้อนหลัง **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย
● วิธีการจัดซื้อ/จัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น/ระเบียบข้อบังคับของสภาเทศบาลตำบล)	8	**พฤติการณ์:** ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต กรณีดำเนินการจัดซื้อสื่อการเรียนการสอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 5 แห่ง โดยไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 **มติกรรมการ ป.ป.ช.: -**
5. ขั้นการจัดทำสัญญา/บริหารสัญญา	**29**	
ผู้บริหารท้องถิ่น/พนักงานท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน/มีส่วนได้เสียในสัญญา	7	**พฤติการณ์:** ทุจริตเข้าไปมีส่วนได้เสีย โดยปรากฏว่า บริษัท ก. จำกัด และ หจก.ส. ได้เข้าทำสัญญาจ้างโครงการต่าง ๆ กับ อบจ. แห่งหนึ่ง มากกว่าผู้รับจ้างรายอื่น ๆ ผิดปกติ ซึ่งจากการตรวจสอบของผู้กล่าวหาพบว่า เดิมผู้ถูกกล่าวหา เป็นกรรมการผู้จัดการ และผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ ดังกล่าว และได้ลาออกเมื่อปี 51 ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งรองนายก อบจ. จนครบวาระเมื่อวันที่ 13 ก.ย. 55 และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกเมื่อเดือน ธ.ค. 55

ตารางที่ 4.21 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
		โดยการแต่งตั้งของนาย ช. นายก อบจ. ทั้งสองวาระติดต่อกัน **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย
เรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์	11	**พฤติการณ์:** ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและทุจริต ดังนี้ (1) โครงการก่อสร้างถนนลูกรังเพื่อการเกษตร วงเงิน 133,500 บาท ที่มี หจก. ด. เป็นผู้รับจ้าง โดยเรียกรับเงินจากผู้รับจ้าง จนทำให้การก่อสร้างถนนไม่สมบูรณ์ อีกทั้งไม่มีการปรับผู้รับจ้าง ทั้งที่การก่อสร้างเลยกำหนดระยะเวลามานาน (2) นำภริยาของตนมาเป็นเลขานุการนายก อบต. พ. (3) เปิดกรอบให้ตนเองและเลขานุการฯ เรียนต่อระดับปริญญาโท โดยใช้งบประมาณของทางราชการ (4) สั่งปิดโรงเรียนพระบาทนาสิงห์พิทยาคม และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของ อบต. หยุดงานจำนวน 2 วัน เพื่อจัดงานประเพณีบุญบั้งไฟ (5) การขออนุมัติจัดซื้อรถกระเช้าจากสภา อบต. โดยสมาชิกสภา อบต.ฯ ที่ยกมืออนุมัติจะได้รับซองขาว และได้เนื้อจำนวนหลายกิโลเป็นการตอบแทน (6) งบไทยเข้มแข็ง มีการเรียกรับเงินและเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างทุกโครงการ **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย
จัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา	11	**พฤติการณ์:** ทุจริตในการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์โครงการรับเสด็จสมเด็จพระเทพฯ ที่เสด็จพระราชทานปริญญาบัตร ณ มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง และเปิดอุทยานการเรียนรู้จังหวัดมหาสารคาม เมื่อวันที่ 21 ธ.ค. 54 วงเงิน 181,490 บาท และบันทึกตกลงซื้อขาย ลว. 30 ธ.ค. 54 วงเงิน 119,875 บาท โดยปรากฏว่า มีการส่งมอบวัสดุอุปกรณ์ให้กับ อบต. ก ก่อน โดยผู้ถูกกล่าวหาบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างขึ้นภายหลัง **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย
6. ขั้นการควบคุมงาน/ตรวจรับงาน/เบิกจ่ายเงิน	**44**	
● ผู้ควบคุมงานไม่ได้ลงพื้นที่ไปตรวจรับงาน/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่/ตรวจรับงานเท็จในขณะที่งานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน	13	**พฤติการณ์:** การจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 11 โครงการ โดยมีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อม หรือเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญากับ อบต. ก. จนทำให้โครงการที่มีการร้องเรียนไม่ได้ปริมาณ รูปแบบ และคุณลักษณะตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** อาญาและวินัย
● เบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จ หรือไปเป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา/การเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายในเช็ค/ไม่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้ว่าจ้าง	31	**พฤติการณ์:** เบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้กับผู้รับจ้างโดยงานที่รับจ้างยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจ้างและไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่กำหนด โครงการซ่อมแซมสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัยและอาญา

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

แผนภาพที่ 4.13 สรุปรูปแบบหรือกระบวนการการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้น ใน 6 ขั้นตอน 16 ลักษณะ



<u>ตัวอย่างคดีการทุจริตที่มีการชี้มูลความผิดจากศาลชั้นต้น</u>

➢ **การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง**[2]

<u>พฤติการณ์</u>

องค์การบริหารส่วนตำบล ช. ได้รับจัดสรรเงินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชุมชน ในปี 2546 โดยในการดำเนินโครงการได้มีการจัดซื้ออุปกรณ์ ด้วยการเสนอให้แบ่งซื้อแบ่งจ้างเครื่องจักรเป็นรายเครื่อง แต่ละเครื่องใช้วิธีการตกลงราคา เพื่อจะให้โครงการแต่ละโครงการมีงบประมาณไม่เกิน 100,000 บาท เพื่อจะได้อยู่ในอำนาจในการจัดซื้อของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (จำเลยที่ 1) โดยได้สั่งการด้วยวาจา ต่อหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ (จำเลยที่ 3) ได้ตรวจสอบแล้วเสนอต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (จำเลยที่ 2) ซึ่งได้ลงนามเสนอต่อจำเลยที่ 1 ตามความเห็นของจำเลยที่ 4 และที่ 3 ซึ่งจำเลยที่ 1 ในฐานะเป็นประธาน อบต. ผู้มีอำนาจในการจัดซื้อพัสดุ ได้พิจารณาให้มีคำสั่งจัดซื้อโดยแบ่งซื้อแบ่งจ้างเครื่องจักรเป็นรายเครื่อง และมีคำสั่งแยกประกาศ อันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย

[2] สืบค้นคำพิพากษาของศาลชั้นต้น,ผลคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 จาก https://decision.coj.go.th/ เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566

การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2544 ข้อ 13-16 เนื่องจากงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องจักรทำปุ๋ยชีวภาพทั้งห้ารายการเป็นงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในคราวเดียวกันเพื่อจัดซื้อพัสดุในโครงการเดียวกันและงบประมาณดังกล่าวเพียงพอต่อการจัดซื้อเครื่องจักทุกรายการ และในการจัดซื้อวัสดุก็ไม่ได้ทำการสืบราคาจากราคาท้องถิ่นหรือราคามาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการหรือราคาที่เคยซื้อครั้งหลังสุดภายในระยะสองปีงบประมาณมาทำการเปรียบเทียบ การดำเนินการจัดซื้อวัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ช. ที่ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 20 ทั้ง 2 ช่วงเวลาที่องค์การบริหารส่วนตำบล ช. จัดซื้อวัสดุจากบริษัท ท. จำกัด ราคาที่จัดซื้อสูงกว่าราคาในท้องตลาด หากจำเลยที่ 1-4 สืบราคาจากราคาท้องถิ่นหรือราคามาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการหรือราคาที่เคยซื้อครั้งหลังสุดภายในระยะสองปีงบประมาณมาทำการเปรียบเทียบก่อนการจัดซื้อจะทราบว่าราคาที่จัดซื้อแพงกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาด การกระทำของจำเลยที่ 1-4 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ช. ต้องซื้อวัสดุแพงกว่าราคาในท้องตลาดและได้รับความเสียหาย

ผลคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4

1. จำเลยที่ 1 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 151 (เดิม) 157 (เดิม) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 การกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นความผิดหลายกรรมต่างกันให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคา ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ และฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ลงโทษฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำการใด โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคา ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 จำคุก 6 ปี ฐานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์ และฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษฐานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์ ที่มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 จำคุก 6 ปี รวมจำนวน 12 ปี

2. จำเลยที่ 2-4 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 (เดิม) พระราชบัญญัติว่าด้วยกความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 และจำเลยที่ 2 และที่ 3 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 (เดิม) โดยจำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นความผิดหลายกรรมต่างกันให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 ฐานสนับสนุนจำเลยที่ 1 ในความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคา ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ จำคุกคนละ 4 ปี และการกระทำของจำเลยที่ 4 เป็นความผิดหลายกรรมต่างกันให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 ฐานสนับสนุนจำเลยที่ 1 ในความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคา ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ จำคุกคนละ 4 ปี ฐานสนับสนุนจำเลยที่ 1 ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือ

เจ้าของทรัพย์นั้นจำคุก 4 ปี รวมจำคุก 8 ปี นับโทษจำคุกจำเลยที่ 4 ต่อจากโทษจำคุกของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขแดง 3221/2557 ของศาลจังหวัดมหาสารคาม

➢ **การกำหนดรายละเอียด TOR ที่เกินความจำเป็น และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอบางราย** (คดีหมายเลขตามที่ อท 187/2562, คดีหมายเลขแดงที่ อท 49/2563)[3]

<u>พฤติการณ์</u>

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ. อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงรายละเอียดในประกาศและเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยเงื่อนไขรายละเอียดที่เปลี่ยนแปลงและกำหนดเพิ่มเติมในข้อ 1.13 รายละเอียดครุภัณฑ์ประกอบอาคาร 11 รายการ และข้อ 2.8 ผู้เสนอราคาจะต้องนำเสนอ catalog หนังสือแต่งตั้งและหนังสือรับรองตามที่ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคาข้อ 1.13 ในวันยื่นเอกสารทางเทคนิคนั้น เมื่อพิจารณาครุภัณฑ์ตามรายละเอียดครุภัณฑ์ประกอบอาคารตามข้อ 1.13 รายการคุณลักษณะเฉพาะเครื่องฉายภาพมัลติมีเดียโปรเจคเตอร์ เปรียบเทียบกับคุณลักษณะเฉพาะเครื่องฉายภาพมัลติมีเดียโปรเจคโปรเจคเตอร์ยี่ห้อ Optoma และรายการคุณลักษณะเฉพาะเครื่องถ่ายทอดภาพวัตถุ 3 มิติเปรียบเทียบกับคุณลักษณะเฉพาะเครื่องถ่ายทอดวัตถุ 3 มิติยี่ห้อรัฐซึ่งบริษัทชินวุฒิ มาร์เก็ตติ้งจำกัดเป็นตัวแทนจำหน่าย พบว่ามีคุณลักษณะเฉพาะใกล้เคียงกันและเมื่อพิจารณาการกำหนดคุณลักษณะเครื่องขยายเสียงขนาด 240 วัตต์ ลำโพง 2 ทาง ขนาด 30 วัตต์ พบว่า กำหนดคุณลักษณะเฉพาะใกล้เคียงกับเครื่องขยายเสียงขนาด 240 วัตต์ ลำโพง 2 ทาง ขนาด 30 วัตต์ยี่ห้อ TOA ซึ่งบริษัทเครื่องเสียงจำกัด เป็นผู้แทนจำหน่ายเป็น<u>การกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดที่เกินความจำเป็น</u>ในสิ่งซึ่งไม่ใช่สาระสำคัญ เนื่องจากโครงการดังกล่าวเป็นโครงการก่อสร้างอาคาร ซึ่งปริมาณงานส่วนใหญ่เป็นงานก่อสร้าง ส่วนงานเกี่ยวกับครุภัณฑ์ประกอบอาคารเป็นเพียงงานส่วนน้อย เมื่อเทียบกับปริมาณงานทั้งหมดและเป็นการกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดเกินไปจากตัวอย่างที่คณะกรรมการว่าด้วยพัสดุกำหนด โดยการกำหนดครุภัณฑ์ที่มีคุณลักษณะเฉพาะใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่งหรือผู้ขายราย ๆ หนึ่ง โดยเฉพาะอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งและปิดกั้นการแข่งขันราคาตามวัตถุประสงค์ในการประกวดราคา โดยมีผลทำให้มีผู้มีสิทธิ์เข้าแข่งขันราคามีน้อยราย และเกิดช่องทางของการสมยอมการเสนอราคาได้ง่าย ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการประกวดราคาครั้งนี้มีผู้สนใจมาซื้อเอกสารการประกวดราคา 16 รายและยื่นเอกสารการประกวดราคา จำนวน 12 รายแต่ผู้ยื่นซองถึงจำนวน 6 ราย และมีคงเหลือผู้มีคุณสมบัติผ่านการคัดเลือกจำนวน 3 ราย ซึ่งทั้ง 3 รายได้รับการแต่งตั้งจาก บริษัทชินวุฒิมาร์เก็ตติ้ง จำกัดให้เป็นตัวแทนจำหน่ายเครื่องโปรเจคเตอร์ยี่ห้อ Optoma จอรับภาพและเครื่องฉายในวันที่ 17 กันยายน 2550 และได้รับแต่งตั้งจากบริษัทเครื่องเสียงจำกัดให้เป็นตัวแทนจำหน่ายบริษัทเกี่ยวกับระบบเครื่องเสียงยี่ห้อ TOA หลังจากแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขรายละเอียดข้อ 1.13 และข้อ 2.8 จึงรับฟังได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดและการประกาศและเอกสารประกวดราคาดังกล่าวเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบได้ด้วยกฎหมายแก่ผู้รับจ้างบางรายและเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างหลายรายขาดคุณสมบัติในการเสนอราคาและได้รับความเสียหายต้องเสียโอกาสในการเข้าแข่งขันราคาและเป็นเหตุให้องค์กรบริหารส่วนตำบล พ. เสียโอกาสในการพิจารณาคัดเลือกผู้รับจ้างรายอื่นที่ประสงค์จะเข้าร่วมแข่งขันราคาอันจะยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์การบริหารส่วนตำบล พ. จึงเป็นการปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล พ. หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

[3] สืบค้นคำพิพากษาของศาลชั้นต้น,ผลคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 จาก https://decision.coj.go.th/ เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566.

โดยจำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พ. เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล พ. รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำเลยที่ 2 เป็นพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังระดับ 5 และเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการดำเนินการและควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบและปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย จำเลยที่ 3 เป็นพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุระดับหนึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุ เช่น การจัดหาพัสดุ โดยการซื้อหรือการจ้างจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างในการจัดซื้อหรือจัดจ้างทุกวิธีเสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจัดทำประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคาชี้แจงให้รายละเอียดเพิ่มเติมหรือแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญในเอกสารประกวดราคาเผยแพร่ข่าวสารการประกวดราคาหรือที่แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ระเบียบกำหนดและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายจำเลยที่ 3 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำเลยทั้ง 3 ร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล พ. ที่เสียโอกาสในการพิจารณาคัดเลือกจ้างจากผู้มีอาชีพรับจ้างรายอื่นที่ประสงค์จะเข้าร่วมแข่งขันราคาหรือผู้หนึ่งผู้ใดที่เกี่ยวข้องหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 63, 157

<u>คำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4</u>

พิพากษาว่าจำเลยที่ 1 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 เดิมประกอบมาตรา 93 ลงโทษจำคุก 2 ปี ส่วนจำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 ให้ยกฟ้อง

- **เจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับสินทรัพย์หรือประโยชน์อื่นใด จากเงินส่วนแบ่งในโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง (**คดีหมายเลขตามที่ อท 11/2561, คดีหมายเลขแดงที่อธ 122/2561)[4]

<u>พฤติการณ์</u>

จำเลยกระทำความผิดฐานเป็นพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

เมื่อการกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ซึ่งเป็นบทเฉพาะแล้ว จึงไม่จำต้องปรับบทความผิดตามมาตรา 157 อันเป็นบททั่วไปอีก อนึ่ง เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ 2560 ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฉบับที่ 26 พ.ศ 2560 ใช้บังคับโดยมาตรา 7 ให้ยกเลิกอัตราโทษในมาตรา 149 และให้ใช้อัตราโทษใหม่แทน แต่กฎหมายที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวไม่เป็นคุณแก่จำเลย จึงต้องใช้กฎหมายเดิมซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดบังคับแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 3

โจทย์ฟ้องว่าจำเลยเป็นเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับสินทรัพย์ หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับจำเลยหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างไรในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่

[4] สืบค้นคำพิพากษาของศาลชั้นต้น,ผลคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 จาก https://decision.coj.go.th/ เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566

ชอบด้วยหน้าที่และเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายขอลงโทษจำเลยขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90, 149, 157

จำเลยได้ให้การปฏิเสธ แต่ทางไต่สวนได้ความว่าจำเลยซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ห. ในจังหวัดนครพนม ได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ให้ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงระบบน้ำประปาโครงการน้ำกินน้ำใช้ทั่วไทย โดยมีสถานที่ตั้งโครงการอยู่ที่หมู่ที่ 1 ตำบล ห. จังหวัดนครพนม ตามสัญญาจ้างเลขที่ 9/2549 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2549 ในวงเงินค่าจ้าง 2,667,200 บาท มีกำหนดจ่ายค่าจ้างรวม 4 งวด ดังนี้

- งวดที่ 1 จำนวน 589,784 บาท
- งวดที่ 2 จำนวน 933,520 บาท
- งวดที่ 3 จำนวน 1 ล้าน 96,896 บาท
- งวดที่ 4 ซึ่งเป็นงวดสุดท้ายจำนวน 50,000 บาท

ในการจ้างค่าจ้างแต่ละงวดองค์การบริหารส่วนตำบล ห. จะจ่ายให้เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัดทำงานตามที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละงวดแล้วเสร็จ ซึ่งมีกำหนดแล้วเสร็จสมบูรณ์ ตามสัญญาภายในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2549 เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2549 ผู้เสียหายเดินทางไปองค์การบริหารส่วนตำบล ห. เพื่อลงนามในสัญญาจำเลยได้เรียกผู้เสียหายให้เข้าไปในห้องทำงานของจำเลยผู้เสียหายจึงเข้าไปพบจำเลยพร้อมกับนาย ส. เมื่อในห้องดังกล่าวจึงมีเพียงผู้เสียหาย นาย ส. และจำเลยเท่านั้นจำเลยจึงแจ้งว่าขอเงินส่วนแบ่งในโครงการดังกล่าว 110,000 บาท โดย 10,000 บาทจ่ายให้แก่จำเลย ส่วนอีก 100,000 บาทจำเลยจะนำไปแบ่งให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ห. ผู้เสียหายจึงจ่ายเงิน 10,000 บาทให้แก่จำเลยส่วนที่เหลือจำเลยแจ้งว่าให้จ่ายตามงวดงาน 4 งวดในสัญญาจ้างหลังจากเบิกเงินค่างวดแรกแล้วเสร็จ แต่ผู้เสียหายไม่ได้จ่ายเงินให้ เพราะไม่เหลือเงินตามสัญญา พยานหลักฐานของโจทก์ที่นำเข้าไต่สวนเห็นว่ามีน้ำหนัก รับฟังโดยปราศจากข้อสงสัยว่า จำเลยกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 เมื่อการกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามมาตรากฎหมายอาญามาตรา 149 ซึ่งเป็นบทเฉพาะแล้วไม่จำต้องปรับบทความผิดตามมาตรา 157 อันเป็นบททั่วไปอีก

อนึ่ง 1 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2560 ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ 2560 ใช้บังคับ โดยมาตรา 7 ให้ยกเลิกอัตราโทษในมาตรา 149 และให้ใช้อัตราโทษใหม่แทน แต่กฎหมายที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวไม่เป็นคุณแก่จำเลย จึงต้องใช้กฎหมายเดิมซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดบังคับแก่จำเลย ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 3

<u>คำพิพากษาจากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4</u>

พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 เดิมจำคุก 5 ปี

(5) เปรียบเทียบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างระหว่าง ก่อน-หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

หากเปรียบเทียบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างระหว่าง ก่อน-หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พบว่า หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างลดลงอย่างเห็นได้ชัด แต่ก็ยังมีเรื่องการทุจริตเกิดขึ้น 2 เรื่อง โดยเป็นเรื่องเกี่ยวกับ (1) การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีการดำเนินโครงการซ่อมแซมถนนลูกรัง โดยยังมิได้มีการจัดทำแผนและโครงการเป็นลายลักษณ์อักษร และมีการดำเนินการซ่อมแซมถนนแล้วเสร็จก่อนทำสัญญาจ้าง และ (2) การเบิกจ่ายเงินงบประมาณโครงการก่อสร้างขยายผิดจราจรคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมระบบระบายน้ำ ให้แก่ผู้รับจ้าง (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ท) ทั้งที่รู้ว่าการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่เทศบาลตำบล น. กำหนดเป็นเหตุให้เทศบาลตำบลได้รับความเสียหาย ซึ่งทั้ง 2 เรื่องนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการชี้มูลความทางอาญา และวินัย

ตารางที่ 4.22 เปรียบเทียบจำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างก่อน-หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

รูปแบบการทุจริต	การประกาศใช้ พรบ. จัดซื้อจัดจ้างฯ และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560		
	รวม	ก่อน	หลัง
รวม	**192**	**190**	**2**
1.การวางแผนการจัดหาพัสดุ/การขอความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและการแต่งตั้งคณะกรรมการ	**14**	**14**	**-**
(1) แบ่งซื้อแบ่งจ้าง	12	12	-
(2) ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ทั้งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ	2	2	-
2.ขั้นการกำหนดรายละเอียดของงาน (TOR) และราคากลาง	**23**	**23**	-
(3) การกำหนดคุณลักษณะ/คุณสมบัติที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอบางราย/ล็อคสเปค	5	5	-
(4) กำหนดราคากลางสูงเกินจริง/ราคาจัดซื้อจัดจ้างที่สูงเกินจริง	18	18	-
3.การให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและแต่งตั้งคณะกรรมการ	**15**	**14**	1
(5) การปกปิดข้อมูล และทำเอกสารเท็จ โดยไม่ผ่านการตรวจสอบจากสภาในการอนุมัติ/ไม่ประชุม	3	3	-
(6) ดำเนินการก่อนได้รับอนุมัติงบฯ	7	7	-
(7) การจัดซื้อไม่ตรงตามข้อบัญญัติ/ไม่มีอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย/ไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการ	5	4	1

ตารางที่ 4.22 เปรียบเทียบจำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างก่อน-หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	การประกาศใช้ พรบ. จัดซื้อจัดจ้างฯ และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560		
	รวม	ก่อน	หลัง
4.การดำเนินการจัดหาพัสดุ/การสรรหาผู้รับจ้าง	**67**	**67**	-
(8) ทุจริตฮั้วงาน/กีดกันการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม/การสมยอมในการเสนอราคา ร่วมกันจัดทำและรับรองเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จ ปลอมลายมือชื่อของบุคคลอื่นในการทำบันทึกตกลงจ้างลงนามในสัญญาและเอกสารประกอบฎีกาเบิกเงิน	35	35	-
(9) ไม่ปิดประกาศสอบ/ประกวดราคา/ไม่ขายเอกสารสอบ ประกวดราคาให้กับผู้ประกอบการ	20	20	-
(10) คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างถูกแทรกแซงการทำงาน	4	4	-
(11) วิธีการจัดซื้อ/จัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบ(ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น/ระเบียบข้อบังคับของสภาเทศบาลตำบล)	8	8	-
5. ขั้นการจัดทำสัญญา/บริหารสัญญา	**29**	**29**	
(12) ผู้บริหารท้องถิ่น/พนักงานท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน/มีส่วนได้เสียในสัญญา	7	7	
(13) เรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์	11	11	
(14) จัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา	11	11	
6. ขั้นการควบคุมงาน/ตรวจรับงาน/เบิกจ่ายเงิน	**44**	**43**	**1**
(15) ผู้ควบคุมงานไม่ได้ลงพื้นที่ไปตรวจรับงาน/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่/ตรวจรับงานเท็จในขณะที่งานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน	13	12	-
(16) เบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จ หรือไปเป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา/การเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายในเช็ค/ไม่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้ว่าจ้าง	31	30	1

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้ให้ความเห็นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับข้อมูลทุติยภูมิข้างต้น กล่าวคือ ในเขตพื้นที่ภาค 4 เรื่องที่ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามาสู่สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนที่เกี่ยวข้อง 2 ลักษณะ คือ

(1) การได้รับงบประมาณมาจากส่วนกลาง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น/งบประมาณจากจังหวัด/หน่วยงานอื่น เพื่อให้จังหวัดดำเนินการก่อสร้างอาคารอย่างเดียว แต่ไม่มีงบประมาณในการบริหารจัดการดูแลต่อเนื่อง โดยหากมีการก่อสร้างในเขตพื้นที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นผู้ดูแล ซึ่งหากจะต้องรับผิดชอบดูแลรักษาก็จะต้องมีค่าบำรุงรักษาจึงทำให้เกิดปัญหาว่าไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในการดูแล บำรุงรักษาต่อเนื่อง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในเขตพื้นที่ภาค 4 ส่วนใหญ่จะมีรายได้จากการเก็บรายได้ภาษีและจากการได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางค่อนข้างน้อย ทำให้ท้องถิ่นไม่มีงบเพียงพอที่จะมาดูแลในส่วนนี้ได้ ในเรื่องนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดซื้อจัดจ้างประเภทหนึ่งที่ยังมีปัญหา แต่ก็ยังถือว่ามีจำนวนน้อย

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินจัดซื้อจัดจ้างโครงการเอง ซึ่งการดำเนินการที่ยังมีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ ไม่เหมาะสม ไม่ได้มาตรฐาน และผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีการแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่มีการปรับวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ของกระทรวงการคลัง จากเดิมวงเงิน 100,000 บาท เป็นวงเงิน 500,000 บาท ที่สามารถจัดซื้อจัดจ้างแบบเจาะจงหรือคัดเลือกเองได้ โดยให้เป็นอำนาจของผู้บริหารในหน่วยงานนั้น ๆ ที่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบโครงการได้ ในส่วนนี้จะมีลักษณะการทุจริต ตั้งแต่ขั้นการกำหนดรายละเอียดของโครงการ (TOR) ไปจนถึงขั้นการเบิกจ่ายเงิน โดยในขั้นการกำหนดรายละเอียดของโครงการ (TOR) การกำหนดคุณสมบัติของงาน การถอดแบบบางรายการที่เพิ่มรายการของราคากลางให้สูงขึ้นผิดปกติ (เพิ่มจาก 5% เป็น 8% ที่ใช้คำนวณในเรื่องของ Factor F ค่าแรงงาน) ในขั้นนี้ต้นเหตุส่วนใหญ่มาจากนายกฯ หรือผู้บริหารท้องถิ่น และรูปแบบของการเสนอราคาจะเป็นลักษณะการหาคู่เทียบ ส่วนใหญ่คู่เทียบจะมีการเสนอราคาเกินกว่าราคากลาง มีการเอื้อประโยชน์ให้การผู้เสนองานให้กับบางรายที่มีการกำหนดตัวผู้เสนอราคา มีการล็อคสเปกให้กับเครือข่ายของตนหรือพวกพ้อง

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังได้ระบุว่า การรับสินบน (Bribery) เป็นการตกลงรับข้อเสนอที่ให้สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งในรูปแบบทรัพย์สิน สิ่งของ หรือสิ่งตอบแทน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือหลักศีลธรรม ซึ่งในปัจจุบันมีการให้และรับสินบนที่หลากหลายรูปแบบ ในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้เรียกรับสินบน ซึ่งการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่แสดงถึงพฤติกรรมการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน มากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ที่มีพฤติกรรมในการเรียกรับที่แตกต่างกัน เช่น การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง หรือการต่อสัญญาจ้าง การกลั่นแกล้งกันในหน่วยงาน และการรับสินบนเพื่อเอื้อประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น เพื่อจะได้รับงาน หรือเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือตนเอง ตั้งแต่กระบวนการกำหนดรายละเอียดโครงการ (TOR) การกำหนดเงื่อนไข การคำนวณราคากลาง การปิดปกการประกาศ การอนุมัติ การทำสัญญา การตรวจรับงาน และการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งทุกขั้นตอนของการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างยังเป็นช่องว่างในการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่ได้ และ (2) บุคคลที่มาติดต่อยินยอมที่จ่ายเงินสินบน เพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่จะได้รับงาน

จากประสบการณ์ของพนักงานไต่สวนในการสอบสวน ไต่สวนหาข้อเท็จจริง ทำให้เข้าใจว่าคู่แข่งเหล่านั้นไม่ได้ต้องการรับงาน (หากแต่ต้องการเสนอราคาเท่ากับราคากลางหรือต่ำกว่าราคากลางเพียงเล็กน้อย) เพื่อที่จะได้อ้างว่าดำเนินการเป็นไปตามระเบียบที่ต้องเลือกรายที่เสนอราคาต่ำสุด และหลังจากที่มีการทำสัญญาก็จะมีการเรียกเงินส่วนต่างเพื่อจะได้เบิกจ่ายค่างวดงานให้ โดยจะเรียกส่วนแบ่ง 5-10% ของผู้มีอำนาจอนุมัติในการเบิกจ่ายหรืออาจมีการตกลงการจ่ายเงินส่วนต่างนี้ตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว ว่าหากได้รับงาน (โครงการ) จะให้ส่วนแบ่งเท่าไร ในส่วนนี้จะถือว่าเป็นการทุจริต ไม่ใช่ความผิดทางฎหมายว่าด้วยความผิดในเรื่องของการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐหรือกฎหมายฮั้ว (กฎหมายฮั้วจะไม่มีผลหลังจากที่มีการทำสัญญาเสร็จ) ซึ่งหากกระทำผิดจะเป็นการเข้าสู่การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การเรียกรับเงินจากการตรวจรับงานและเบิกจ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามแปลนที่กำหนดไว้ หรือมีการลดขนาดของวัสดุอุปกรณ์ทำให้งานไม่ได้มาตรฐานมีการละเว้นการปฏิบัติงานในการควบคุมงาน/ไม่มีการการตรวจรับงานในพื้นที่ ทั้งที่ระเบียบกำหนดว่าผู้ควบคุมงานต้องทำการคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างทุกวัน และให้มีการรายงานต่อคณะกรรมการจ้างเป็นรายสัปดาห์ (คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนนี้) และส่วนใหญ่พบว่างานไม่ได้รับมาตรฐานในช่วงที่มีการควบคุมภายในและมีการร้องเรียน ซึ่งงบประมาณก็ได้สูญเสียไปแล้ว ทำให้เกิดความเสียหายต่อราชการ ทำให้ท้องถิ่นนั้นไม่เกิดการพัฒนาเท่าที่ควร ได้ถนนที่ไม่ได้มาตรฐาน การเรียกส่วนที่

ขาดคืนหลวงก็ทำได้ยาก ผลเสียตกไปที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ผู้มีอำนาจอนุมัติ (ผู้บริหารท้องถิ่น) ก็สามารถอ้างได้ว่า “ไม่รู้เรื่อง” แต่ผู้มีหน้าที่ควบคุมตรวจงานก็จะรับความผิดไปโดยปริยาย แม้ว่าในปัจจุบันจะมีกฎหมายกันพยานไว้ แต่ยังมีข้อจำกัดที่ว่าการดำเนินงานที่ล่าช้า เหตุการณ์นั้นกว่าจะได้ตั้งเรื่องในการไต่สวน นายกฯ บางราย ก็ได้เสียชีวิตไปแล้ว

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีความเห็นตรงกันกับพนักงานท้องถิ่นที่ว่าปัญหาหนึ่งที่อาจเกิดการทุจริต คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับงาน ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานการสร้างถนนหรือการก่อสร้าง ซึ่งตามหลักการในทางระเบียบได้กำหนดชัดเจนแล้วว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการต้องเป็นข้าราชการระดับใด มีการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด

ระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบ การวินิจฉัยไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นค่อนข้างต้องใช้เวลานานและยากต่อการหาข้อเท็จจริง เนื่องจากการที่จะรู้ได้ว่าเกิดการทุจริตในประเภทการจัดซื้อจัดจ้างนั้นก็ต่อเมื่อมีบุคคลมาแจ้งเบาะแสการกระทำการทุจริตหรือการปฏิบัติมิชอบ โดยคนที่มาแจ้งเบาะแสส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นนั้น ๆ รองลงมาเป็นประชาชนในพื้นที่ ภาคเอกชน ตามลำดับ หลังจากที่ได้รับทราบการแจ้งเบาะแสแล้วทางเจ้าหน้าที่ที่ลงพื้นที่เข้าไปตรวจสอบในพื้นที่ แต่ทว่าเจ้าหน้าที่ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่อง

(1) ความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องจะไปตรวจสอบว่าการก่อสร้างหรือ Space สินค้าได้มาตรฐาน ซึ่งต้องมีการสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ เพิ่มเติมว่า การก่อสร้างหรือ Space สินค้าได้มาตรฐานได้มาตรฐานหรือไม่ ต้องมีคุณภาพ ขนาด ปริมาณเท่าไร อีกทั้งในแต่ละพื้นที่ก็มีลักษณะการกระทำผิดที่แตกต่างกัน ทำให้ความยากที่ตามมา คือ การใช้เวลาที่จะได้ข้อมูลที่ถูกต้อง

(2) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้อง บางครั้งในการไต่สวนด้วยวาจาอาจจะไม่ได้ข้อเท็จจริง เพราะมีการอ้างอิงตามเอกสารและทำการระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่จากข้อเท็จจริงแล้วมีการดำเนินการก่อสร้าง/เบิกจ่ายเงินก่อนทำสัญญา (โดยมีการจัดทำเอกสารย้อนหลัง/ปลอมแปลงเอกสาร) แม้ว่าจะมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการตรวจสอบ แต่หากคนขาดคุณธรรม จริยธรรม หรือคิดแต่ละเอาผลประโยชน์ส่วนตน ก็จะหาช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนและพวกพ้องอยู่ดี นักวิชาการส่วนใหญ่มองว่าต้องมีการแก้ไขปัญหาที่ระบบ แต่ปัญหาหลักเกิดจากตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรม จริยธรรม หวังแต่ผลประโยชน์ส่วนตน ประกอบกับวิถีชีวิตการดำรงตนของคนในยุคปัจจุบันมีค่านิยมเรื่องการแข่งขันและวัตถุนิยมมากขึ้น มีการยกย่องคนมียศถาบรรดาศักดิ์ คนร่ำรวยมากขึ้น คนที่แสวงหาได้ก็ไม่เพียงพอแต่อย่างใด ซึ่งสิ่งนี้ทำให้สังคมเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำสูงมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. มีนโยบายดำเนินการด้วยแนวคิดที่ว่า “ป้องนำปราม” โดยส่วนกลางได้จัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Corruption Deterrence Center : CDC) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการแจ้งเบาะแส รวมทั้งข่าวเกี่ยวกับการทุจริต หรือเหตุการณ์ที่ส่อว่าจะเกิดการทุจริตจากช่องทางต่าง ๆ ทั้งช่องทางของสำนักงาน ป.ป.ช. หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน เครือข่าย ภาคประชาชน สื่อสังคม ออนไลน์และสื่อมวลชนทุกแขนง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเฝ้าระวังและประเมินสภาวการณ์ทุจริตที่สามารถป้องปราม และลดการทุจริต ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกลไกของกฎหมายได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 35 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 การส่งต่อการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริต ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงาน และมีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ลงไปตรวจสอบในพื้นที่ได้ทันที่ โดยถ้าเขาเกรงกลัวต่อบทลงโทษก็จะทำให้ไม่กล้าในการกระทำการทุจริตได้ แต่ทว่า ปัญหาที่ยังเกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ ตัวระบบการบริหารงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีจุดอ่อนในเรื่ององค์ความรู้เฉพาะทาง/การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

เช่น องค์ความด้านวิศวกรรม แม้ว่าจะมีการฝึกอบรมสร้างองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง แต่ในหน้างานแล้วองค์ความรู้นั้นนำมาใช้ได้บางส่วนเท่านั้น ซึ่งในหน้างานจะมีความยากมากกว่า เนื่องจากต้องไปตรวจสอบหรือตรวจจับความผิดปกติของการจัดซื้อจัดจ้างในรูปโครงการ อีกทั้ง รูปแบบที่อาจเกิดขึ้นมากขึ้นในอนาคตที่ควรมีการเฝ้าระวังใน 2 ประเด็น คือ

(1) การจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าส่องสว่างประติมากรรมหรือเสาไฟฟ้านวัตกรรม ที่เริ่มมีการดำเนินการมากขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 โดยตามระเบียบ กฎหมายของการจัดตั้งเสาไฟนั้นตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หลักการสำคัญของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานภาครัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตรวจสอบได้ โดยการจัดทำราคากลางในการก่อสร้างเสาไฟฟ้าประติมากรรม กรมบัญชีกลางไม่ได้มีการกำหนดราคากลางไว้ในฐานข้อมูลอ้างอิงพัสดุ เนื่องจากประติมากรรมเป็นแขนงหนึ่งของงานศิลปะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงใช้วิธีการจัดทำราคากลางโดยการสืบราคาจากท้องตลาด การใช้ราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งสุดท้ายภายในระยะเวลาสองปีงบประมาณ ราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณกำหนด และราคาอื่นใดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดราคากลางได้ตามดุลพินิจหรือเลือกใช้ราคาในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่สืบจากท้องตลาดหรือราคาที่เคยซื้อจ้างครั้งสุดท้ายในระยะเวลาสองปีงบประมาณเพื่อเอื้อผลประโยชน์ตอบแทนจากการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ตนเองและพรรคพวกได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดราคากลางที่สูงเพื่อให้เกิดการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการจำนวนมากจนนำมาสู่ความไม่คุ้มค่าของการใช้งบประมาณแผ่นดิน

(2) ในส่วนของการกำหนดราคากลางการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้านวัตกรรม หรือไฟฟ้าโซล่าเซลล์ เป็นไปตามราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าประติมากรรมและเสาไฟฟ้าโซล่าเซลล์ สำนักงบประมาณได้มีการจัดทำบัญชีนวัตกรรมไทย ซึ่งสินค้าที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าโซล่าเซลล์ คือ โคมไฟถนนพลังงานแสงอาทิตย์แบบประกอบในชุดเดียวกัน (All In One Solar Street Light) ที่มีความแตกต่างตรงที่เสาสามารถโน้มลงพับได้และเสาไฟติดตั้งบนฐานรากแบบพุกอยู่ที่ต้นละ 70,000 บาท ในกรณีที่เสาสูง 6 เมตรแบบกิ่งเดี่ยวจะอยู่ที่ราคาต้นละ 110,000 บาท และหากกิ่งคู่สูง 7 เมตร ราคาจะเพิ่มขึ้นเป็น 93,000 - 143,000 บาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับโคมไฟถนนแบบโซล่าเซลล์ธรรมดาที่ราคาประมาณต้นละ 31,000 – 35,000 บาท ซึ่ง อปท. ในเขตพื้นที่ภาค 4 บางแห่งมีการก่อสร้างไฟฟ้านวัตกรรมตามถนน ระยะทางเพียง 2 กิโลเมตร และจัดจ้างให้มีการก่อสร้างและติดตั้งไฟฟ้านวัติกรรม โดยใช้งบต้นละ 60,000 บาท ในขณะที่ไฟฟ้าปกติต้นละ 20,000 บาท ซึ่งราคาค่อนข้างแตกต่างกัน แต่ทว่าประชาชนในพื้นที่ต้องการให้ติดตั้งเสาไฟฟ้าเพื่อให้แสงสว่างและมีความปลอดภัยในพื้นที่เท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องสร้างเป็นเสาไฟฟ้าวัตกรรม จึงอาจจะไม่เกิดความคุ้มค่า นับได้ว่าเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดราคากลางที่สูงเพื่อเอื้อประโยนชน์ให้แก่ตนเองและนำมาซึ่งการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างไม่คุ้มค่า

2.3.3.3 การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้กำหนดในหมวด 12 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 วรรคหนึ่ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสี่ “รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือ การจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ...” รวมถึง การกำหนดสัดส่วนเป้าหมายการ เพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ที่ได้ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ นโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงประมาณ พ.ศ. 2565 ส่วนหนึ่งก็ต้องการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการพัฒนา ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอง สำหรับแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 3 แหล่ง ได้แก่

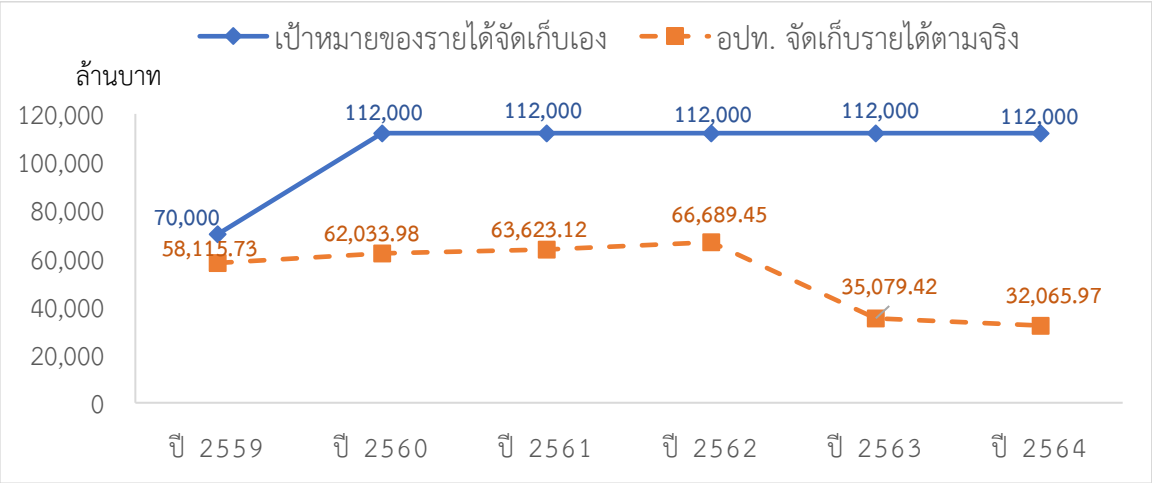
1) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และภาษีรัฐจัดสรร เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพาสามิต เป็นต้น และภาษีที่รัฐแบ่งให้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

2) เงินอุดหนุน (เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ)

3) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง จำนวน 13 รายการ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บจากยาสูบ น้ำมัน ค่าธรรมเนียมเข้าพักโรงแรม ค่าปรับทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและการพาณิชย์และเบ็ดเตล็ด

ซึ่งหากพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับเป้าหมายและการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นจาก 13 รายการข้างต้นในระหว่างปี 2559-2564 จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นทั้งประเทศมีการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าเป้าหมายทุกปี และอีกทั้งยังมีแนวโน้มที่เก็บรายได้ลดลงอีกด้วย กล่าวคือ ในปี 2559 สำนักเศรษฐกิจการคลังและสำนักงบประมาณได้มีกำหนดเป้าหมายให้ อปท. จัดรายได้เองอยู่ที่ 70,000 ล้านบาท อปท. จัดเก็บได้จริง 58,115.73 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าค่าเป้ามายประมาณหมื่นกว่าล้านบาท และต่อมาได้ตั้งเป้าหมายอยู่ที่ 112,000 บาท โดยในระหว่างปี 2560-2564 อปท. ก็มีการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าค่าเป้าหมายเช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2563 มีการจัดเก็บรายได้เพียง 35,079.42 ล้านบาท และปี 2564 มีการจัดเก็บรายได้เพียง 32,065.97 ล้านบาท ซึ่งสำนักงบประมาณของรัฐสภามองว่าปัจจัยหลักที่ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของ อปท. ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย มี 2 ปัจจัยด้วยกัน อันได้แก่ ปัจจัยทางด้านกฎหมายภาษี โดยในปี 2563 มีการประกาศบังคับใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ และเกิดจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว อันได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของการติดเชื้อไวรัสโคโรน่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของภาคการท่องเที่ยวที่ทำให้รายได้ลดลงเป็นจำนวนมาก ทำให้การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมได้จำนวนที่ลดลง

แผนภาพที่ 4.14 เปรียบเทียบเป้าหมายรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ตามจริง



ที่มา: 1. รายงานข้อมูลรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2. เป้าหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปรับปรุงข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2563

นอกจากนี้ยังมีเหตุปัจจัยที่สำคัญที่ประการหนึ่งที่ทำให้การเก็บรายได้ของท้องถิ่นไม่เป็นไปตามที่กำหนดและยังมีจำนวนที่ลดลงด้วยที่ไม่สามารถมองข้ามได้ นั่นคือ ”การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น” ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้มีการชี้มูลความผิดในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำนวน 6 เรื่อง โดยการกระทำการทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในแต่ละครั้งจะเกิดความเสียหายเฉลี่ยอยู่ 5,348,377.81 บาท โดยลักษณะของการทุจริต ส่วนใหญ่เป็นการเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ/การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน และปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย

ตารางที่ 4.23 จำนวนคดีชี้มูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ

ปีที่เกิดเหตุ	จำนวนคดีที่ชี้มูล			วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม (บาท)	ค่าเฉลี่ย (บาท) ($\bar{x}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (บาท) (S.D.)
ภาพรวม	**6**	**2**	**4**	**21,393,511.22**	**5,348,377.81**	**9,564,130.64**
ปี 2548	1	-	1	19,667,746.22	19,667,746.22	-
ปี 2552	1	-	1	112,570.00	112,570.00	-
ปี 2555	2	2	-	-	-	-
ปี 2561	1	-	1	213,195.00	213,195.00	-

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำ พากษาของศาลอันถึงที่สุด

ตารางที่ 4.24 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นและมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
รวม	**6**	
1. เรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ/การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน	5	**พฤติการณ์ 1:** เบียดบังเอาเงินที่ได้จัดเก็บเป็นค่าภาษีโรงเรือน, ภาษีป้าย, และเงินจากการขายแบบก่อสร้างของ อบต. ท. ไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตน จำนวน 225,280.40 บาท ตลอดจนเบิกเงินจากบัญชี ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขามหาสารคาม ของ อบต. ท. ไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตน **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัยและอาญา **พฤติการณ์ 2:** ทุจริตยักยอกเอาเงินของ อบต. น. ที่ตนได้รับไว้จำนวน 6 ครั้ง ตามใบเสร็จรับเงิน รวมเป็นเงินจำนวน 120,000 บาท ไปเป็นประโยชน์ส่วนตน และละเว้นไม่ส่งมอบสมุดเช็ค และสมุดบัญชีคู่ฝากเงินออมทรัพย์ (โครงการเศรษฐกิจชุมชน) คืนให้กับ อบต. น. ทั้งที่ถูกสั่งพักราชการแล้ว **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลอาญา
2. ปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย	1	**พฤติการณ์:** ทุจริตปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ประจำปี 2561 และ 2562 ของเทศบาลตำบล ม. และกระทำการยักยอกเงินที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตน โดยไม่มีการนำส่งเข้าเป็นรายได้ของเทศบาลตำบล ม. ตามระเบียบของทางราชการ **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลอาญา

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์พนักงานท้องถิ่น บางแห่งยังประสบปัญหาด้านโครงสร้างด้านการเก็บภาษีรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในเขตพื้นที่ภาค 4 มีรายได้จากการเก็บภาษีรายได้ไม่มากนัก โดยโครงการส่วนใหญ่ที่ดำเนินการจะเป็นงบประมาณที่ได้จัดสรรจากหน่วยงานกลาง ซึ่งหน่วยงานกลางที่พิจารณางบประมาณท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล และอบต.) ก็จะพิจารณางบประมาณตามขนาดท้องถิ่น จำนวนประชาชนในพื้นที่ โดยไม่ได้เอารายได้ของท้องถิ่นมาพิจารณาด้วย ในขณะที่ท้องถิ่นบางแห่งอยู่ในพื้นที่เจริญ มีการจัดเก็บภาษีรายได้ในจำนวนมาก แต่ก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเช่นเดียวกัน ยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่นมากขึ้น

สำหรับในประเด็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น โดยการเรียกเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่ดำเนินการเอง (ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บจากยาสูบ น้ำมัน ค่าธรรมเนียมเข้าพักโรงแรม ค่าปรับทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและการพาณิชย์และเบ็ดเตล็ด) ได้ระบุว่ามีการมอบหมายเจ้าหน้าที่การเงินและการคลังรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่หากมีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การเรียกเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ โดยอาจมีการประเมินภาษีต่ำกว่าหรือสูงกว่าความเป็นจริง การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่ง

หน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน ถือว่าเป็นการยักยอกเงินราชการ ซึ่งมีการนำเงินส่วนต่างไปใช้ประโยชน์ส่วนตนนั้นไม่ถูกต้อง ควรที่จะมีการนำส่งเงินนั้นเข้าสู่ระบบการบัญชี แต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบรายวันนั้นทำได้ยาก

2.3.3.4 การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดในเรื่องนั้นอย่างเคร่งครัด และเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 อาทิ “ข้อ 10 ให้หน่วยงานคลังบันทึกรายการรับเงินในระบบภายในวันที่ได้รับเงิน หรือได้รับหลักฐานการโอนเงินหรือการนำฝากหรือรายงานการจ่ายเงินแทนของกระทรวงการคลัง โดยแสดงให้ทราบว่าได้รับเงินตามใบเสร็จรับเงิน ฎีกา หรือเอกสารอื่น เล่มใด เลขที่ใด จำนวนเท่าใด หรือตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ในกรณีที่มีการรับเงินภายหลังกำหนดเวลาปิดบัญชีสำหรับวันนั้นแล้ว ให้บันทึกการรับเงินในวันนั้นและเก็บเงินสดในตู้นิรภัย” และ”ข้อ 77/1 การจ่ายเงินทุกรายการต้องมีการบันทึกการจ่ายเงินไว้ในระบบและต้องตรวจสอบการจ่ายเงินกับหลักฐานการจ่ายทุกสิ้นวัน” ซึ่งการกำหนดระเบียบฯ ก็เพื่อให้การใช้จ่ายเงินราชการเกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดอาศัยโอกาสหรือช่องทางกระทำการทุจริต เบียดบังหรือยักยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้หนึ่งผู้ใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่ สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้ง จำ ทั้งปรับ” ดังนั้น เจ้าพนักงานที่มีอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย โดยเฉพาะข้าราชการ พนักงานของรัฐต่างๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่หากมีการกระทำความผิดต่อหน้าที่แล้ว จะต้องรับผิดทั้งความผิดกฎหมายอาญา และโทษทางวินัย หากเป็นการกระทำความผิดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการด้วยแล้ว จะต้องรับโทษทางละเมิดเพื่อชดใช้ความเสียหายนั้นด้วย

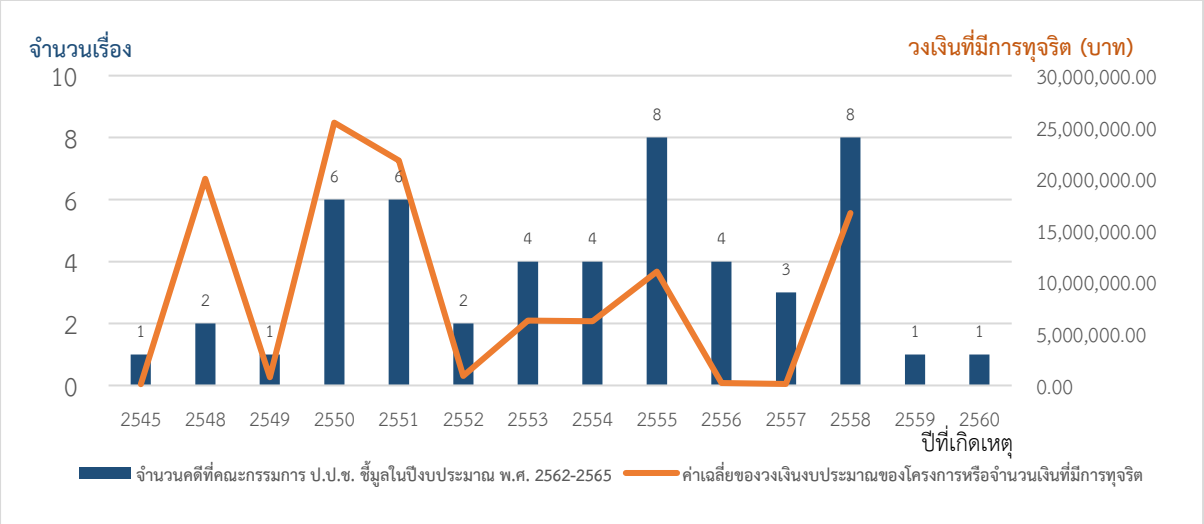
แม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม และบทลงโทษหากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามที่ชัดเจนแล้ว แต่ทว่าเจ้าหน้าที่ก็ยังแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งจะเห็นได้จากเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูล โดยในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 มีพฤติการณ์ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือมีมติชี้มูลในรูปแบบการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ จำนวน 51 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 15.22 จากจำนวนเรื่องชี้มูลทั้งสิ้น (335 เรื่อง) หากพิจารณาแนวโน้มเรื่องการการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 มีทิศทางไม่แน่นอน (ขึ้น/ลง) โดยการกระทำการทุจริตในแต่ละครั้งจะเกิดความเสียหายเฉลี่ยอยู่ 3,045,828.27 บาท

ตารางที่ 4. 25 จำนวนคดีชี้มูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ

ปีที่เกิดเหตุ	จำนวนคดีที่ชี้มูล			วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม (บาท)	ค่าเฉลี่ย (บาท) ($\bar{x}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (บาท) (S.D.)
ภาพรวม	**51**	**15**	**36**	**109,649,817.68**	**3,045,828.27**	**6,063,695.35**
ปี 2545	1	-	1	120,000.00	120,000.00	-
ปี 2548	2	1	1	20,000,000.00	20,000,000.00	-
ปี 2549	1	-	1	800,000.00	800,000.00	-
ปี 2550	6	3	3	25,448,652.00	8,482,884.00	13,198,564.45
ปี 2551	6	1	5	21,777,000.00	4,355,400.00	357,676.18
ปี 2552	2	1	1	918,000.00	918,000.00	-
ปี 2553	4	1	3	6,267,491.00	2,089,163.67	3,230,839.71
ปี 2554	4	-	4	6,219,050.04	1,554,762.51	1,724,633.76
ปี 2555	8	2	6	11,027,105.64	1,837,850.94	3,874,346.16
ปี 2556	4	1	3	249,900.00	83,300.00	34,294.68
ปี 2557	3	1	2	140,419.00	70,209.50	42,130.13
ปี 2558	8	2	6	16,682,200.00	2,780,366.67	2,099,504.08
ปี 2559	1	1	-	-	-	-
ปี 2560	1	1	-	-	-	-

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

แผนภาพที่ 4.15 จำนวนคดีชี้มูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ



สำหรับลักษณะการกระทำการทุจริตการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลแล้วในระหว่างปี พ.ศ. 2562-2565 มี 5 ลักษณะ ได้แก่ การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน ทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ/ไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่าย การเบิกจ่ายเงินเท็จ การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยประมาณครึ่งหนึ่งเป็นการเบิกจ่ายเงินเท็จ จำนวน 31 เรื่องจาก 56 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 55.36 ซึ่งการเบิกจ่ายเงินเท็จนี้รวมทั้ง เงินบริหารทั่วไป เบิกจ่ายเงินโครงการ การเบิกจ่ายเงินเดือน โบนัส และอื่น ๆ

ตารางที่ 4.26 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการทุจริตการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
รวม	51	
1.การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน	1	**พฤติการณ์:** กรณีงบการเงินประจำปีงบประมาณ 2555 ของเทศบาลตำบล น. ขาดบัญชี จำนวน 140,983 บาท โดย 1. มีการเบิกถอนคืนเงินประกันซ้ำโครงการเดียวกันให้กับร้าน จำนวน 13 โครงการ รวม 14 ฎีกา เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จำนวน 53,453 บาท 2. กรณีเบิกถอนคืนเงินประกันสัญญามีเอกสารประกอบการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วน ขาดเอกสารใบเสร็จรับเงินของอบต.นาโสก (ต้นฉบับ) และรายงานบันทึกรับแจ้งความเอกสารหาย จำนวน 3 ฎีกา เป็นเงินจำนวน 87,330 บาท **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัย
2. ทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ/ไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่าย	4	**พฤติการณ์:** กรณี 1 ร่วมกันเบิกจ่ายเงิน โดยการเขียนเช็คสั่งจ่ายให้กับตนเองและผู้อื่นโดยไม่มีหลักฐานการเบิกจ่าย จำนวน 40 ฉบับ เป็นเงิน 3,639,098.04 บาท กรณี 2 ทุจริตโดยร่วมกันเพิ่มเติมยอดเงินบนเช็คเบิกจ่ายเงินของ อบต.บ. ระหว่างปี 2553 - 2556 จำนวน 63 ฉบับ แล้วนำเงินดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ส่วนตน เป็นเหตุให้ อบต.บ. ได้รับความเสียหาย รวมเป็นเงิน 5,818,191 บาท เหตุเกิดที่ อบต.บ. อ.โซ่พิสัย จ.บึงกาฬ ระหว่างปี 2553 - 2556 **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลอาญาและวินัย
3. การเบิกจ่ายเงินเท็จ	36	**พฤติการณ์:** กรณี 1 ร่วมกันทุจริตเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามโครงการศึกษาดูงานเพื่อเพิ่มศักยภาพของบุคลากรเทศบาลตำบล ภ. ปีงบประมาณ 2554 ระหว่างวันที่ 4- 8 เมษายน 2554 อันเป็นเท็จ กรณี 2 ทุจริตโครงการซ่อมแซมภูมิทัศน์ศูนย์เด็กเล็กบ้านลาดวงเงิน 100,000 บาท โดยมีการจัดทำใบสั่งจ้าง และเบิกจ่ายเงิน ทั้งที่ยังไม่มีการก่อสร้างหรือซ่อมแซม ปรับปรุง แต่อย่างใด กรณี 3 ทุจริตเบิกเงินค่าตอบแทนพิเศษ (เงินโบนัส) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นจำนวน 1,300,000บาท ทั้งที่สภาฯ อนุมัติให้เพียง 150,000 บาท **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลอาญาและวินัย

ตารางที่ 4.26 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการทุจริตการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
4. ใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น	3	**พฤติการณ์:** ร่วมกันทุจริตโดยจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2553 โดยบรรจุเรื่องการจัดซื้อซุ้มเฉลิมพระเกียรติฯ ราคา 60,000 บาท แล้วดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเบิกจ่ายเงินจำนวน 60,000 บาท เมื่อเดือน พ.ค. 53 ตามบันทึกตกลงการจัดซื้อจัดจ้าง ลว.19 เม.ย. 53 เลขที่ 57/2553 โดยใช้ซุ้มเฉลิมพระเกียรติฯ เดิม ที่บริจาคมาสวมแทน โดยไม่มีการจัดซื้อจัดจ้างจริง **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัย
5. การยักยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการไปใช้ส่วนตัว	7	**พฤติการณ์:** กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล พ. ในขณะนั้นได้เบิกจ่ายเงินอุดหนุนค่าอาหารกลางวันศูนย์เด็กเล็กในพื้นที่ จำนวน 6 แห่ง จำนวน 300,000 บาท โดยไม่ชอบและเบียดบังเงินอุดหนุนค่าอาหารกลางวันดังกล่าวไปใช้ส่วนตัวโดยทุจริต **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัย

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

<u>ตัวอย่างคดีการทุจริตที่มีการชี้มูลความผิดของศาลชั้นต้น</u>

➢ **กรณีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมาตรา 151 และมาตรา 157 โดยใช้ตำแหน่งโดยทุจริตอนุมัติการจ่ายเงินและเบิกจ่ายเงิน** (คดีหมายเลขตามที่ อท 63/2561, คดีหมายเลขแดงที่ อท 136/2561)[5]

<u>พฤติการณ์</u>

เทศบาลตำบล ห. ในจังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี (จำเลยที่ 1) ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี (จำเลยที่ 2) ตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลหัวนาคำ และจำเลยที่ 3 ตำแหน่งหัวหน้ากองคลัง เมื่อระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม 2552 เวลากลางวันถึงวันที่ 7 กันยายน 2552 เวลากลางวันต่อเนื่องกันจำเลยทั้ง 3 ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริต กล่าวคือจำเลยทั้ง 3 รู้อยู่แล้วว่าวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ 2552 นายกปฏิบัติราชการอยู่ที่เทศบาลตำบลหัวนาคำ ตามปกติแต่จำเลยทั้ง 3 สมคบกันและแบ่งหน้าที่กันทำ โดยจำเลยที่ 3 สั่งให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำเอกสารอนุมัติการจัดจ้างและบันทึกตกลงจ้างโดยวิธีตกลงราคาว่าจ้างร้าน พ. โดยนาง จ. ให้ทำการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กบ้านโคกใหญ่ในราคา 100,000 บาทแล้วจำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 ร่วมกันนำเอกสารดังกล่าวเสนอให้จำเลยที่ 1 ที่ไม่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี และมิใช่กรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้โดยลงลายมือชื่อในฐานะรักษาราชการแทนนายกเทศมนตรี

[5] สืบค้นคำพิพากษาของศาลชั้นต้น,ผลคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 จาก https://decision.coj.go.th/ เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566

ต่อมาวันที่ 7 กันยายน 2552 นาย ก. เข้ารับการฝึกอบรมบุคลากรท้องถิ่นซึ่งเป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้จำเลยที่ 1 ในฐานะรักษาราชการแทนนายกเทศมนตรีและจำเลยที่ 2 และที่ 3 ซึ่งมีหน้าที่ในการซื้อและจัดการบริหารเงินงบประมาณของเทศบาลตำบลหัวนาคำ ร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อนุมัติการจ่ายเงินและเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างตามบันทึกตกลงจ้างจำนวน 100,000 บาท ให้แก่ร้าน พ. อันเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและโดยมิชอบทั้งนี้เพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่นอันเป็นการเสียหายต่อเทศบาลตำบลหัวนาคำ

ต่อมานาย ก. ถ้าทำหนังสือกล่าวโทษต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ทำการไต่สวนและคณะอนุกรรมการไต่ส่วนข้อเท็จจริงได้แจ้งข้อหาแก่จำเลยทั้ง 3 แล้วขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 93 90 151 และ157

<u>คำพิพากษา</u>

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 พิพากษาว่าจำเลยทั้ง 3 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 151 เดิมประกอบมาตรา 93 จำคุกคนละ 5 ปี

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์พนักงานท้องถิ่นบางแห่งยังปัญหาด้านความสามารถในการบริหารการคลัง ขาดความเป็นอิสระทางการคลังในการกำหนดรายได้ของตนเอง ซึ่งอำนาจขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต ข้าราชการประจำได้กล่าวว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของผู้บริหารสูงที่สุด เพราะว่าหน่วยงานท้องถิ่นจะดำเนินงานหรือทำงานตามนโยบายของผู้บริหารหรือตัวโครงการที่ผู้บริหารดำเนินการ ถ้าผู้บริหารกำหนดโครงการนโยบายพัฒนานโยบาย การบริหารจัดการนโยบายก็จะนำสู่ความเสี่ยงก็เพราะว่าข้าราชการประจำจะทำงานอยู่ภายใต้ผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารหรือนักการเมืองแต่ละคนที่เข้ามาบริหารงานก็จะมีนโยบายที่แตกต่างกันมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน ซึ่งบางท่านยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน และบางรายก็เขามาถอนทุน จากการใช้เงินเพื่อหาเสียงเลือกตั้ง และผู้บริหารบางรายยังขาดจิตสาธารณะ มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ซึ่งเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบจากการเบิกจ่ายเงินในโครงการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

2.3.3.5 การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยอำนาจหน้าที่หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การออกใบอนุญาตต่าง ๆ ที่ดำเนินการในเขตพื้นที่การปกครองนั้น ๆ จำนวนมาก เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร การแจ้งย้ายทะเบียนบ้าน ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ ใบอนุญาตเปิดร้านอาหาร/ขายอาหาร ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ หรือในส่วนการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยก็จะมีการออกใบอนุญาต 5 ประเภท ใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพใบอนุญาตจัดตั้งตลาดใบอนุญาตการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ หนังสือรับรองการแจ้งประกอบกิจการที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร เป็นต้น

จากฐานข้อมูล ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 รวมจำนวน 2 เรื่องที่ชี้มูล เป็นเรื่อง

เกี่ยวกับการออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จ/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอมและการออกใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ(มีการเรียกรับสินบน) โดยเกิดเหตุในปี พ.ศ. 2550 และปี พ.ศ. 2554

ตารางที่ 4.27 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ

ปีที่เกิดเหตุ	จำนวนคดีที่ชี้มูล			วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม (บาท)	ค่าเฉลี่ย (บาท) ($\bar{x}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (บาท) (S.D.)
ภาพรวม	**2**	**1**	**1**	**1,100,000.00**	**1,100,000.00**	**-**
ปี 2550	1	1	-	-	-	-
ปี 2554	1	-	1	1,100,000.00	1,100,000.00	-

ตารางที่ 4.28 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
รวม	2	
1. การออกใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ (มีการเรียกรับสินบน)	1	**พฤติการณ์:** ทุจริตโดยเมื่อเดือน มี.ค. 54 ผู้ถูกกล่าวหาได้นำบุคลากรของเทศบาลตำบล ส. วัดถนนทางสาธารณะที่กั้นระหว่างที่ดิน ซึ่งผู้กล่าวหาทำสัญญาเช่ากับเทศบาลตำบล ส. จากนั้นได้หลอกลวงว่าสามารถให้สิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้กับผู้กล่าวหา โดยต้องจ่ายเงินค่าสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินจำนวน 1,300,000 บาท เมื่อผู้กล่าวหายอมจ่ายเงินดังกล่าวแล้วปรากฏว่าจนปัจจุบันยังไม่มีการปิดถนนสาธารณะดังกล่าวเพื่อแบ่งที่ดินให้ผู้กล่าวหาเช่าแต่อย่างใด **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลอาญาและวินัย
2. การออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จ/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม	1	**พฤติการณ์:** ส่งสำนวนการสอบสวนเบื้องต้นในคดีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด โดยกล่าวหา น.ส. ปอ (นามสมมุติ) กับพวกเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันแอบอ้างทุจริตทางทะเบียนราษฎร แจ้งข้ออันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัย

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

ต่อมา เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน รวมถึงเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการทบทวนใบอนุญาตของทางราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดขั้นตอนกระบวนงานและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคระกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และเห็นควบทบทวนเพื่อยกเลิกการอนุญาตในเรื่องที่ไม่จำเป็นโดยใช้วิธีการอื่นแทนการอนุญาต อาทิ การขึ้นทะเบียน จดทะเบียน หรือการจดแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นการอนุญาตตามนัยของกฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ อย่างชัดเจนทั้งในเรื่องเอกสารประกอารยื่นขออนุญาต ระยะเวลาการดำเนินการ อัตราค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ และที่สำคัญต้องจัดให้มีรายละเอียดว่ากรณีใดยื่นเรื่องมาแล้วได้รับอนุญาตแน่นอน

แต่อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และพนักงานท้องถิ่นก็ยังเห็นว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นก็ยังมีการหาช่องทางในการเรียกรับสินบนอยู่ แต่มีจำนวนน้อย เนื่องจาก ไม่คุ้มกับการเสี่ยงที่จะกระทำความผิด

2.3.3.6 การบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย)

จากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 33 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2544 ให้ประกาศกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ โดยให้ อปท. กำหนดโครงการการแบ่งส่วนราชการและกำหนดตำแหน่ง โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และปริมาณงานของ อปท. การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการจากการใช้วิธีการสอบแข่งขัน (ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง) หรือการคัดเลือกผ่านการดำเนินการในรูปคณะกรรมและคำนึงถึงความเป็นธรรมและความเสมอภาค การดำเนินการสอบแข่งขันต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้เหมาะสมกับตำแหน่งตามวัตถุประสงค์ของ อปท. ส่วนในเรื่องของการบรรจุและแต่งตั้ง การโยกย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนพนักงานในระดับที่สูงขึ้น นั้นต้องพิจารณาตามความเหมาะสมตามคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์เพื่อประโยชน์แก่การบริหารงาน

ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับให้การบริหารงานบุคคลถือปฏิบัติ แต่ทว่าก็ยังเกิดการหาช่องว่างของกฎหมายหรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งจะเห็นได้จากเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

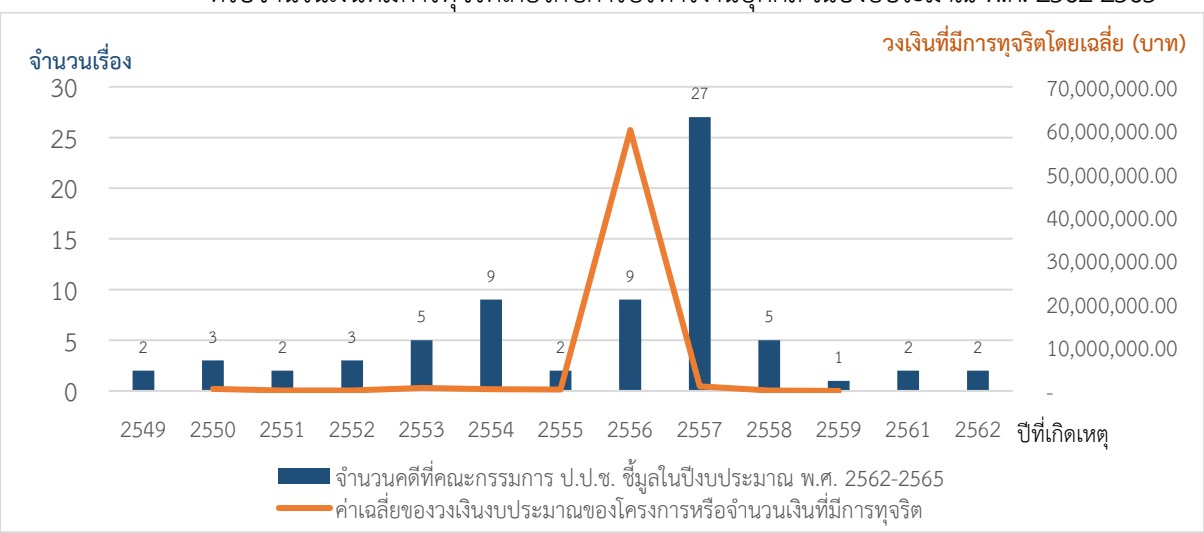
มีการชี้มูลความผิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 รวมจำนวน 72 เรื่อง โดยเหตุเกิดในปี พ.ศ. 2557 มากถึง 27 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 37.5 จากจำนวนทั้งสิ้น โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการทุจริตการสอบบรรจุพนักงานท้องถิ่นที่ดำเนินการในจังหวัดมหาสารคาม โดยมีหน่วยงานร่วมกันกระทำการทุจริตจำนวน 31 แห่ง และยังมีบางส่วนที่มีการเรียกรับเงินก่อนการเปิดสอบคือในช่วงปี พ.ศ. 2556 ด้วย หากพิจารณาถึงวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต กลับพบว่าปี 2556 มีความสูญเสียงบประมาณมากที่สุด เฉลี่ยสูงถึง 60,051,600.00 บาทต่อหนึ่งเรื่อง โดยแบ่งเป็นเรียกรับสินบนเพื่อได้รับการบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/ต่อสัญญาจ้าง 52 เรื่อง ละเว้นหรือการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ออกคำสั่งให้โยกย้าย/ปลดข้าราชการออกจากราชการ/ออกคำสั่งเลิกจ้าง จำนวน 14 เรื่อง หักเงินโบนัส/เรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์การจ่ายเงินค่าโบนัส จำนวน 5 เรื่อง และการเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับโอน/เปลี่ยนสายงาน/เลื่อนตำแหน่ง/การพิจารณาความดีความชอบ จำนวน 1 เรื่อง

ตารางที่ 4.29 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และมูลค่าวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ

ปีที่เกิดเหตุ	จำนวนคดีที่ชี้มูล			วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม (บาท)	ค่าเฉลี่ย (บาท) ($\bar{x}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (บาท) (S.D.)
ภาพรวม	**72**	**43**	**29**	**309,904,086.00**	**10,686,347.79**	**55,645,205.73**
ปี 2549	2	2	-	-	-	-
ปี 2550	3	2	1	430,000.00	430,000.00	-
ปี 2551	2	1	1	124,000.00	124,000.00	-
ปี 2552	3	-	3	350,561.00	116,853.67	78,099.80
ปี 2553	5	2	3	2,021,135.00	673,711.67	996,244.52
ปี 2554	9	2	7	2,522,660.00	360,380.00	402,170.85
ปี 2555	2	-	2	700,000.00	350,000.00	212,132.03
ปี 2556	9	4	5	300,258,000.00	60,051,600.00	134,135,235.72
ปี 2557	27	24	3	3,246,401.00	1,082,133.67	964,731.24
ปี 2558	5	3	2	250,000.00	125,000.00	35,355.34
ปี 2559	1	-	1	1,329.00	1,329.00	-
ปี 2561	2	2	-	-	-	-
ปี 2562	2	2	-	-	-	-

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

แผนภาพที่ 4.16 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565



ตารางที่ 4.30 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการบริหารงานบุคคล และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
รวม	72	
1. เรียกรับสินบนเพื่อได้รับการบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/ต่อสัญญาจ้าง	52	**พฤติการณ์:** ทุจริตในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ร่วมกันทุจริตในการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 31 แห่ง ปลอมเอกสารผลคะแนนของมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ด้วยการจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัยและอาญา
		พฤติการณ์: บังคับข่มขืนใจให้คณะกรรมการสรรหาเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป เอื้อประโยชน์ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับการคัดเลือก **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัยและอาญา
		พฤติการณ์: ทุจริตการคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษที่ไม่ต้องสอบแข่งขันตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบต. ข.จำนวน 3 อัตรา โดยมีการเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ดูแลเด็กที่สมัครคัดเลือกคนละ 300,000 บาท และดำเนินการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือให้ได้รับคัดเลือก **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัยและอาญา
2. การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับโอน/เปลี่ยนสายงาน/เลื่อนตำแหน่ง/การพิจารณาความดีความชอบ	1	**พฤติการณ์:** ทุจริตเรียกรับเงิน จำนวน 40,000 บาท ในการรับโอน น.ส. หนึ่ง (นามสมมุติ) เจ้าหน้าที่ธุรการ 3 อบต. ส. จ.ขอนแก่น มาดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน 3 อบต.หินตั้ง โดยผู้กล่าวหาได้โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารกรุงไทย สาขาบ้านไผ่ ของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อวันที่ 25 ม.ค. 54 จำนวนเงิน 20,000 บาท และวันที่ 5 ก.พ. 54 จำนวนเงิน 20,000 บาท แต่จนปัจจุบัน น.ส. หนึ่ง (นามสมมุติ) ยังไม่ได้รับการโอนย้าย และผู้ถูกกล่าวหายังไม่ยอมคืนเงินให้กับผู้กล่าวหา **มติกรรมการ ป.ป.ช.: -**
3.หักเงินโบนัส/เรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์การจ่ายเงินค่าโบนัส	5	**พฤติการณ์:** ทุจริตหักเงินโบนัสประจำปี 2552 ของข้าราชการ และลูกจ้างของ อบต. ส. จำนวน 20% ของเงินโบนัส **มติกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลวินัยและอาญา

ตารางที่ 4.30 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตในการบริหารงานบุคคล และมติกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 (ต่อ)

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
4.แก้ไขข้อมูลประวัติพนักงานท้องถิ่นโดยมิชอบ/ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานอันเป็นเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารสมัครเข้าทำงาน	-	ไม่มีเรื่องชี้มูล
5.การเลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่งโดยมิชอบ	-	ไม่มีเรื่องชี้มูล
6. ละเว้นหรือการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ออกคำสั่งให้โยกย้าย/ปลดข้าราชการออกจากราชการ/ออกคำสั่งเลิกจ้าง	14	**พฤติการณ์:**กรณีประกาศสอบคัดเลือกเปลี่ยนสายงานผู้บริหาร เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหารต่างสายงาน โดยผู้ถูกกล่าวหาไม่อนุญาตให้ผู้กล่าวหาเข้าสอบคัดเลือก **มติกรรมการ ป.ป.ช.**:ชี้มูลอาญา
		พฤติการณ์: ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ให้กับผู้กล่าวหาตามมติ ก.อบต.จังหวัด ส. ทั้งที่ผู้กล่าวหาไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ผู้กล่าวหาได้รับความเสียหาย **มติกรรมการ ป.ป.ช.**:ชี้มูลวินัยและอาญา
		พฤติการณ์:ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมีคำสั่งเลิกจ้างผู้กล่าวหาที่เป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย ตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค. 56 ทั้งที่ผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้กล่าวหาอยู่ในระดับดีทั้ง 2 ครั้ง และยังไม่ได้เสนอขอความเห็นชอบ จาก ก.อบต.จังหวัด บ. อีกทั้งสัญญาจ้างก็ยังไม่สิ้นสุด เป็นเหตุให้ผู้กล่าวหาได้รับความเสียหาย **มติกรรมการ ป.ป.ช.**:อาญาและวินัย

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

(1) การเรียกรับสินบนเพื่อได้รับการบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/ต่อสัญญาจ้าง

ในการบริหารงานบุคคลเป็นหนึ่งกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เรื่องประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น หมวด การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น เพื่อให้มีการแต่งตั้งและบรรจุเข้ารับตำแหน่งผู้สอบแข่งขันได้ โดยพระราชบัญญัตินี้ ถือเป็นหัวใจสำคัญที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนจังหวัด

แต่ทว่า การให้อำนาจสั่งการของผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไปทำให้บางแห่งเกิดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน เห็นได้จากข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ถูกชี้มูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) ที่ส่อต่อการทุจริตหรือประประพฤติมิชอบรวม 72 เรื่อง โดยประมาณ 2 ใน 3 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการการบรรจุพนักงานท้องถิ่น/ลูกจ้าง/ครู โดยมิชอบ ด้วยการเรียกรับสินบน หรือมีการช่วยเหลือพวกพ้องของตนให้ได้รับการบรรจุพนักงานท้องถิ่น/ลูกจ้าง/ครู รองลงมาเป็นเรื่องการออกคำสั่งเลิกจ้างโดยมิชอบ การประเมิน/

เลื่อนเงินเดือนโดยมิชอบ การลงโทษวินัยโดยมิชอบ และการแต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/เปลี่ยนสายงานโดยมิชอบตามลำดับ โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้ระบุว่าในช่วงอดีตที่ผ่านมาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีการทุจริตจากการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นมีผู้เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม คือ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการประจำ ซึ่งเหตุการณ์ที่เป็นข่าวและเป็นคดีที่เห็นได้ชัด ยกตัวอย่างการทุจริตการสอบบรรจุเจ้าหน้าที่ในช่วงปี พ.ศ. 2557 ที่มีการทุจริตในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลขององค์กรบริหารส่วนตำบล ข. ในจังหวัดมหาสารคาม และมีการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดจากผู้เข้าสอบแข่งขันเป็นการแลกเปลี่ยนให้ผู้ที่สอบไม่ผ่านเป็นผู้ผ่านการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ข. ประจำปี พ.ศ. 2557 โดยบุคคลที่มาร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสกับสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดเป็นบุคคลที่เคยร่วมมือกับทุจริตในครั้งนี้ แต่มีการขัดผลประโยชน์กัน โดยถูกขับออกจากการเป็นกรรมการการสอบ กระบวนการเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 จำนวน 31 แห่ง ร่วมมือกันกับหลายฝ่ายในการจัดสอบบรรจุเจ้าหน้าที่ (พฤติการณ์ตามตัวอย่างข้างล่าง) โดยส่วนใหญ่เป็นการเรียกจ่ายเงินมาก-น้อยตามระดับตำแหน่ง โดยให้มีนายหน้าในการรับเงิน เช่น ญาติของนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นตัวแทนในการเข้าไปเจรจากับผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ใน 3 กรณี

กรณีที่ 1 ผู้สมัครสอบต้องการสอบผ่านเพื่อขึ้นบัญชีไว้ มีการเรียกรับผลประโยชน์เป็นตัวเงิน โดยอาจมีการเจรจาตกลงกันแบ่งจ่ายเป็นรายงวด ถ้าสอบไม่ได้ก็จะมีการคืนเงินให้ โดยอัตราการเรียกรับขึ้นอยู่กับระดับตำแหน่งที่สอบ ดังนี้

(1) ตำแหน่งที่เริ่มจากระดับ 1 อยู่ระหว่าง 100,000-200,000 บาท
(2) ตำแหน่งที่เริ่มจากระดับ 2 อยู่ระหว่าง 200,000-400,000 บาท
(3) ตำแหน่งที่เริ่มจากระดับ 3 อยู่ระหว่าง 400,000-600,000 บาท

กรณีที่ 2 ผู้สมัครที่ที่สอบผ่านมีรายชื่อในบัญชี แต่ยังหาที่บรรจุในหน่วยงานไม่ได้ ซึ่งในกรณีนี้ถ้าหากมีการวิ่งเต้นเพื่อจ่ายเงินให้กับผู้บริหารท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อลงนามอนุมัติเปิดกรอบอัตรากำลัง ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์เพียงผู้เดียว ส่วนในการะบวนการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติในการบรรจุจากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้นั้นจะต้องมีการเจรจาตกลงจ่ายเพิ่มอีกตามระดับตำแหน่งที่บรรจุ ส่วนราคาที่จ่ายให้กับผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่มีอัตราที่แน่นอน อยู่ระหว่าง 80,000 -100,000 บาท ขึ้นอยู่กับการตกลงเจรจากันระหว่างผู้เรียกรับและผู้จ่าย

กรณีที่ 3 การปลอมแปลงบัญชีรายชื่อทั้งในขั้นสมัครสอบ การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และให้บุคคลอื่นดำเนินการสอบแทน เพื่อที่จะใช้เป็นหลักฐานในการนำมาบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นต่อไป

เมื่อสอบถามเหตุผลที่ผู้เข้าสอบตัดสินใจในการจ่ายเงินให้กับผู้บริหารท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้อง พบว่า มีความคุ้มค่าที่จะจ่ายเงินเพื่อแลกกับกับได้งาน โดยคนในพื้นที่มองว่าเป็นการซื้ออาชีพให้ลูกหลาน หรือเปรียบเสมือนซื้อที่นาทำกินให้ลูก โดยมองว่าหากจ่าย 500,000 บาทหรือ 600,000 บาท เมื่อเขาได้บรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่นได้เงินเดือน 15,000 บาท ก็จะใช้เวลาในการผ่อนส่ง 40 งวด หรือประมาณ 3-4 ปี ส่วนที่เหลือคือกำไรที่บุคคลนั้นจะได้ แต่ถ้าเขาไม่จ่ายเงินสมมุติว่ากว่าจะมีการเปิดสอบบรรจุพนักงานท้องถิ่นอาจจะต้องรอถึง 5 ปี หรือ 10 ปี และการเข้าสอบก็ไม่แน่ว่าจะสอบเข้าบรรจุได้ แต่ถ้านับหนึ่งหรือเริ่มต้นตั้งแต่วันนี้ที่ยอมจ่ายเงินเพื่อแลกกับอาชีพที่มั่นคง และสิ่งที่เป็นผลพลอยได้ คือ การเกิดสวัสดิการต่าง ๆ ที่สามารถกู้สหกรณ์ได้ (นำเงินที่กู้ได้ผ่อนจ่าย) มีเกียรติมีศักดิ์ศรี เป็นหน้าเป็นตา/เสริมบารมีให้กับวงศ์ตระกูล และยิ่งกว่านั้นบางรายยังมองว่าถ้าหากเข้าไปใกล้ชิดกับผู้บริหารท้องถิ่น หลังจากที่ผ่านการทดลองงาน เขาก็จะร่วมมือกับผู้บริหารหรือเจ้าพนักงาน

รายอื่น แสวงหาผลประโยชน์บางประการเพื่อถอนทุนเงิน โดยในช่วงที่ทางสำนักงาน ป.ป.ช. ภาคที่รับผิดชอบทำการไต่สวน ในระหว่างที่มีการชี้มูลความผิดระยะแรกจะมีบุคคลโทรศัพท์ไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ภาคบ่อยครั้ง เพื่อแจ้งว่ามีการจับมือในการกู้สหกรณ์กันจริง โดยแจ้งว่าหากผู้ที่กระทำการทุจริตถูกไล่ออกจากราชการ ทำให้ข้าราชการประจำที่ทำงานอยู่เดิมเกิดความเดือนร้อนกับปัญหาการกู้เงินสหกรณ์ร่วม สำหรับรายละเอียดของคดีการทุจริตการสอบบรรจุเจ้าหน้าที่ในช่วงปี พ.ศ. 2557 มีรายละเอียดดังนี้

ตัวอย่างคดีการทุจริตที่มีการชี้มูลความผิด

➢ **กรณีทุจริตในการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 31 แห่ง** (คดีหมายเลขดำที่ อท. 29/2562, คดีหมายเลขแดงที่ อท9/2562)[6]

ข้อกล่าวหา

ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ร่วมกันทุจริตในการสอบแข่งขันบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 31 แห่ง ปลอมเอกสารผลคะแนนของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก. และมหาวิทยาลัยชื่อดังแห่งหนึ่ง ด้วยการจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับจากที่ไม่มีผู้สอบผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำภาคความรู้ทั่วไป (ภาค ก.) และภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข.) เป็นให้มีผู้สอบผ่านเกณฑ์และได้นำเอกสารไปใช้ ในการประกาศผลสอบภาคความรู้ทั่วไป (ภาค ก.) และภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข.) และ ได้จัดให้มีการทดสอบความรู้ภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค.) แล้วนำไปใช้ในการรายงานขอบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล และร่วมกันเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อช่วยเหลือให้เป็นผู้สอบแข่งขันได้

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า การกระทำของนาย ส. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 1 และนาย ค. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 2 มีมูลความผิดฐานปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และมีมูลเป็นความผิดทางอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสารกระทำการรับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้น หรือว่าการอย่างใด ได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จและรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ จึงได้มีมติชี้มูลความผิดอาญา ตามมาตรา 149 มาตรา 157 และมาตรา 162 (1) (4) ตามประมวลกฎหมายอาญา และตามมาตรา 92 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. การกระทำของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ท่านหนึ่งจากมหาวิทยาลัยชื่อดังแห่งหนึ่ง ผู้ถูกกล่าวหาที่ 3 รับฟังได้ว่ามีมูลความผิดทางอาญาฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือ

[6] ข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ช. (2563).รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.นนทบุรี
และสืบค้นคำพิพากษาของศาลชั้นต้น,ผลคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 จาก https://decision.coj.go.th/ เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566.

ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต จึงได้มีมติชี้มูลความผิดตามมาตรา 123/1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 มาตรา 157 และมาตรา 162 (1) (4) ประกอบมาตรา 86 และมีมูลเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของมหาวิทยาลัย และคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา หรือไม่เอาใจใส่ระมัดระวัง รักษาประโยชน์ของทางมหาวิทยาลัย อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอื่นใดอันถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามข้อ 80 วรรคสอง และข้อ 84 วรรคสอง

3. การกระทำของ นาง ส. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 4 รับฟังได้ว่ามีมูลความผิดทางอาญาฐานเป็นผู้สนับสนุน เจ้าพนักงานในการกระทำความผิด จึงได้มีมติชี้มูลความผิดอาญาตามมาตรา 149 มาตรา 157 มาตรา 162 (1) (4) ประกอบมาตรา 86 ประมวลกฎหมายอาญาและชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานกระทำการอื่นใด อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามข้อ 19 วรรค 2 ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด มหาสารคาม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และ การร้องทุกข์ วันที่ 13 ธันวาคม 2544

4. การกระทำของ นาง ด. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 5 รับฟังได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการกระทำความผิด จึงได้มีมติชี้มูลความผิดอาญา ตามมาตรา 149 มาตรา 157 และมาตรา 162 (1) (4) ประกอบ มาตรา 86 ประมวลกฎหมายอาญา และมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อ 19 วรรคสอง ฐานกระทำการใด อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดร้อยเอ็ด เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 2 มกราคม 2545

5. การกระทำของ นาย ก. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 6 นายชูชาติ ทิมกลางดอน ผู้ถูกกล่าวหาที่ 7 นาย อ. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 8 นาย ธ. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 9 นาง น. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 10 สิบเอก ส. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 11 นาย ส. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 12 นาย ว. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 13 นาง ป. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 14 นาย ช. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 15 นางสาว ส. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 16 นางสาว ห. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 17 และนางสาว อ. ผู้ถูกกล่าวหาที่ 18 มีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิด จึงได้มีมติชี้มูลความผิดอาญาตามมาตรา 157 ประกอบมาตรา 86 ประมวลกฎหมายอาญา

<u>ผลการดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.</u>

1. จังหวัดมหาสารคาม ได้มีคำสั่งให้นาย ส. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข. และนาย ค. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. พ้นจากตำแหน่ง

2. เทศบาลตำบล ด. ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงกับ นาง ด. ปลดออกจากราชการ

3. มหาวิทยาลัยชื่อดังแห่งหนึ่ง ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยกับผู้ช่วยศาสตราจารย์ อ. ไล่ออกจากราชการ

4. องค์การบริหารส่วนตำบล น. ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยกับ นาง ส. รองปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล น. ปลดออกจากราชการ

5. สำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต มีความเห็นสั่งฟ้อง ตามหนังสือที่ อส 0049. (อก)/680 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2560 เรื่อง ขอให้ดำเนินคดีอาญาโดยส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาไปดำเนินคดี

ผลคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4

1. จำเลยที่ 1 และ 2 มีความผิดตามประมวลฎหมายอาญา มาตรา 149(เดิม) , 157 (เดิม), 162 (1)(4) (เดิม) ประกอบมาตรา 83 การกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานกระทำการทุจริต มีการรับรองเอกสารอันเป็นเท็จด้วยเจตนาในการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินเป็นเงินสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่ง ถือเป็นกรรมเดียว ผิดต่อฎหมายหลายบท ให้ลงโทษเป็นเจ้าพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินเป็นเงินสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149(เดิม) ประกอบมาตรา 83 ซึ่งเป็นบทหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 จำคุกคนละ 10 ปี

2. จำเลยที่ 3 เป็นผู้สนับสนุนจำเลยที่ 1 และที่ 2 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149(เดิม) 157 (เดิม), 162 (1)(4) (เดิม) ประกอบมาตรา 86 และมีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขใหม่ มาตรา 123/1 การกระทำของจำเลยที่ 3 เป็นการกระทำกรรมเดียวผิดต่อฎหมายหลายบท ให้ลงโทษฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินเป็นเงินสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 (เดิม) ประกอบมาตรา 83 ซึ่งเป็นบทหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 จำคุกคนละ 6 ปี 8 เดือน

3. จำเลยที่ 4 และที่ 5 เป็นผู้สนับสนุนจำเลยที่ 1 และที่ 2 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149(เดิม) 157 (เดิม), 162 (1)(4) (เดิม) ประกอบมาตรา 86 ให้ลงโทษตามมาตรา 149 (เดิม) ประกอบมาตรา 83 ซึ่งเป็นบทหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 จำคุกคนละ 6 ปี 8 เดือน

4. จำเลยที่ 6-18 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (เดิม) ประกอบมาตรา 86 ให้ลงโทษตามมาตรา 149 (เดิม) ประกอบมาตรา 83 จำคุกคนละ 1 ปี และปรับคนละ 10,000 บาท

ทั้งนี้ คำให้การรับสารภาพของจำเลยที่ 3 และของจำเลยที่ 6-15 เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้ จำเลยที่ 3 และจำเลยที่ 6-15 คนละกึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงจำคุกจำเลยที่ 3 มีกำหนด 3 ปี 4 เดือน ส่วนจำเลยที่ 6-15 ให้จำคุกมีกำหนดคนละ 6 เดือน และปรับคนละ 5,000 บาท พิเคราะห์รายงานสืบเสาะและพินิจแล้ว ไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ 6-15 เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน ประกอบกับพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งคดี แล้วเห็นว่าจำเลยที่ 6-18 ตกเป็นเหยื่อผู้ได้รับความเสียหายจากกระบวนการทุจริต พึงเห็นสมควรให้โอกาสกลับตัวเป็นพลเมืองดี โทษจำคุกสำหรับจำเลยที่ 6-18 ให้รอลงโทษไว้มีกำหนด 2 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 หากจำเลยที่ 6-18 ไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29,30

➢ กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกรับเงินจากผู้เข้าสอบบรรจุพนักงานส่วนตำบลนำไปสู่ข้อกล่าวหามีรายได้หรือร่ำรวยผิดปกติ [7]

พฤติการณ์

เรื่องกล่าวหานาย ถ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ท. และนาย อ. ปลัดเทศบาลตำบล พ. ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ด้วยข้อกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ โดยคดีนี้สืบเนื่องจากมีเรื่องกล่าวหานาย ถ. นายกองค์กรบริหารส่วนตำบล ท. ว่าเรียกรับเงินจากผู้เข้าสอบบรรจุพนักงานส่วนตำบล ท. และนาย อ. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการสอบสนามสอบโรงเรียนเทศบาล 4 และกรรมการสอบสัมภาษณ์มีพฤติการณ์เรียกรับเงินด้วย

[7] ข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ช. (2559).รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559.นนทบุรี

ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจพบว่า ทั้งสองรายมีทรัพย์สินที่น่าเชื่อได้ว่ามาจากการกระทำความผิดด้วยนั้น เรื่องนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน 2 คณะโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนคณะแรกรับผิดชอบในการไต่สวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริต และอีกคณะเป็นคณะอนุกรรมการไต่ส่วนที่รับผิดชอบในการไต่สวนดำเนินคดีเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งผลการไต่สวนในคดีร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังนี้

- นาย ถ. ร่ำรวยผิดปกติโดยมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติเป็นจำนวน 3,960,000 บาท
- นาย อ. ร่ำรวยผิดปกติโดยมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติเป็นจำนวน 1,000,000 บาท

และได้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลพิจารณาพิพากษาสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและต่อมาพนักงานอัยการจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดกาฬสินธุ์

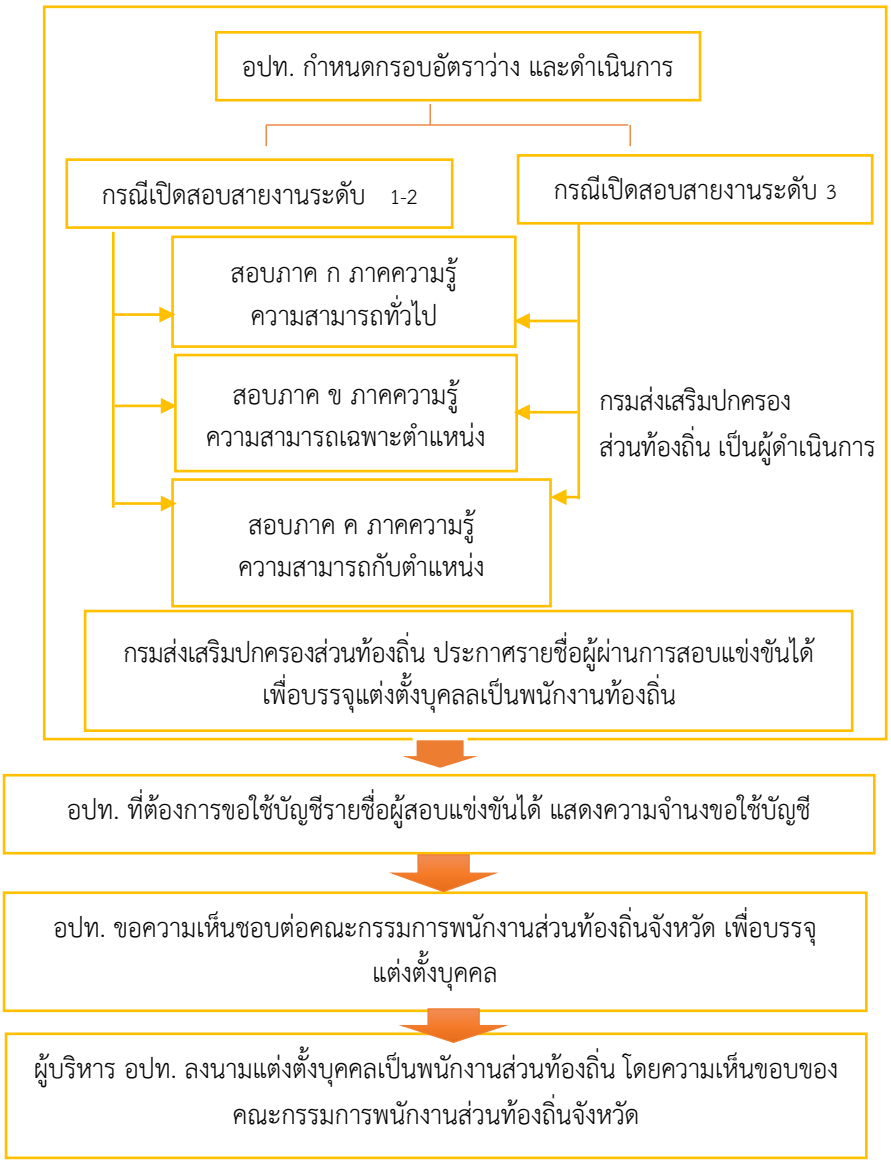
ผลคำพิพากษาคดี

ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ภาค 3 ให้เงิน 3,96,000 บาทพร้อมดอกผลของนาย ถ. และเงิน 1,000,000 บาทพร้อมดอกผลของนาย อ. ตกเป็นของแผ่นดินและโอนเงินดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง หากไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์ดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือได้แต่บางส่วน ให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของบุคคลดังกล่าวพร้อมทั้งให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของจำนวนเงินที่ริบ นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาจนกว่าการชำระเงินแก่แผ่นดินจากเสร็จสิ้น (ทั้งนี้จำเลยอุทธรณ์และฎีกาตามลำดับ ศาลฎีกาพิพากษายืน คดีถึงที่สุด)

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการทุจริตที่มีการยินยอมกันทั้งผู้เรียกรับและผู้จ่ายเงินที่มีการทำเป็นกระบวนการที่ยากต่อการเข้าไปตรวจสอบ หากไม่มีผู้แจ้งเบาะแสไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบความผิดปกติได้ แต่บุคคลที่แจ้งเบาะแสเป็นหนึ่งของผู้ที่กระทำความผิดด้วย ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นจากตัวบุคคลโดยแท้ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนและพวกพ้อง แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและหลักประชาธิปไตย ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองที่เกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ภูมิภาค มีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองด้วยการเลือกตัวแทนเข้าเป็นผู้กำหนดนโยบายและตัวแทนการเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทว่าการให้อำนาจในการตัดสินใจมีทั้งบวกและลบ คือ ในด้านบวก ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้โดยตรง ผู้นำที่มาจากคนในท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักที่มีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถในการบริหารท้องถิ่น สามารถเข้าถึงได้ และสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่ทว่า ในด้านลบของการให้อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหาร/การการเมืองท้องถิ่นบางกลุ่มก็ยังมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนร่วม โดยอาศัยจากการที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจผู้บริหารท้องถิ่น กระทำการทุจริตในการสอบแข่งขันและการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ของการทุจริตในขั้นนี้เกิดจากพฤติกรรมการรู้เห็นเป็นใจทั้งฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงผู้ต้องการบรรจุมีความเชื่อว่าอาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติ เป็นที่ยอมรับในสังคม เห็นว่ามีความคุ้มค่าในการจ่ายเงินเพื่อให้ตนได้รับบรรจุ และจะมีการถอนทุนในภายหลัง ประกอบกับในปัจจุบันเป็นระบบอุปถัมภ์ที่มีการเอื้อประโยชน์ให้กับญาติ พวกพ้องในการบรรจุ จนก่อให้เกิด

วัฒนธรรมการช่วยเหลือ การกินตามน้ำ ส่งผลให้ระบบบริหารราชการเกิดความบกพร่องในท้ายที่สุด ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการจ่ายเงิน กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือกขึ้นบัญชีในทุกระดับตำแหน่ง

แผนภาพที่ 4.17 สรุปกระบวนการดำเนินการสอบและบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานท้องถิ่นที่เกิดการทุจริต



กระบวนการทุจริตที่เกิดขึ้น

➢ **กระบวนการสอบแข่งขัน**

- กรณี อปท. เปิดสอบ มีการจ่ายเงินให้ท้องถิ่นเพื่อให้ตนเองสามารถสอบแข่งขันขึ้นบัญชี
- ไม่สามารถสอบได้ด้วยตนเอง แต่มีการจ่ายเงินให้กับขบวนการปลอมแปลงบัญชีราชื่อผู้เข้าสอบ

➢ **หาสถานที่บรรจุ**

- มีการติดต่อที่บรรจุแต่งตั้งและต่อรองราคาในการบรรจุแต่งตั้ง
- จ่ายเงินให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง
- ไม่ต้องจ่ายเงิน เนื่องจากเป็นเครือญาติของผู้บริหารท้องถิ่น/นักการเมืองท้องถิ่น/พนักงานท้องถิ่น

หลังจากที่มีการชี้มูลความผิด จึงเป็นที่มาของการทบทวนและแก้ไข ป้องกันมิให้การทุจริตจากการเปิดสอบเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นผู้ดำเนินการสอบบรรจุพนักงานท้องถิ่นเอง และตั้งขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ผ่านสอบแข่งขัน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดตำแหน่ง ก็สามารถขอใช้บัญชีรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการสอบแข่งขันที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่ทว่าปัญหาการเรียกรับเงินจากการบรรจุก็ยังเกิดขึ้น แต่เปลี่ยนจากการเรียกรับการเปิดสอบบรรจุเจ้าหน้าที่เป็นการเรียกรับเงินจากการจ้างลูกจ้าง (เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น) กล่าวคือ มุมมองของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 ที่สะท้อนว่าการจ้างลูกจ้างยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของท้องถิ่น โดยมีการเรียกรับเงินเป็นค่าตอบแทนในการจ้างลูกจ้างของ อปท. หรือกล่าวได้ว่า “เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของผู้บริหารท้องถิ่น” ที่บุคคลที่เข้ามาทำงานใหม่ต้องมีค่าดำเนินการ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ

ผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่น ได้ระบุว่า แม้ว่ากรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการสอบขึ้นบัญชี แต่ก็ยังมีการทุจริตใน 2 รูปแบบ กล่าวคือ

1. การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้พวกพ้อง ญาติพี่น้อง คนรู้จักของตน เข้าบรรจุเป็นลูกจ้างในหน่วยงาน

2. ในการบรรจุลูกจ้างก็ยังมีการให้เรียกรับเงินในอัตรา 60,000-500,000 บาท และยังมีการเรียกรับสินบนในกรณีที่มีการประเมินให้ผ่านและต่อสัญญา เช่น กรณีจ้างตามภารกิจเงินเดือน 15,000 บาท ต่อเดือน จะมีการเรียกรับเงิน จำนวน 500,000 บาทต่อคน โดยอาจจะผ่อนจ่าย หรือหักส่ง หรือหักจากโบนัส แล้วแต่จะเจรจาตกลงกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคดีตามข้างล่างนี้

- **เจ้าพนักงานเรียกรับสินบนเพื่อต่อสัญญาจ้างให้กับลูกจ้างชั่วคราว (**คดีหมายเลขดำที่ อท 64/2561, คดีหมายเลขแดงที่ อท 5/2562)[8]

<u>พฤติการณ์</u>

เมื่อปี 2554 องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้รับโอนภารกิจจากกรมการศาสนาเกี่ยวกับศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ของวัดในตำบล ก. และได้รับโอนลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กจำนวน 17 คน มาด้วยซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ก. จะต้องทำสัญญาจ้างผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กทั้ง 17 คนใหม่โดยระยะเวลาการตามสัญญาจ้างจะสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายน 2546 หลังจากสัญญาจ้างสิ้นสุดลงองค์การบริหารส่วนตำบล ก. โดยจำเลยที่ 1 มีคำสั่งให้ลูกจ้างทั้งหมดที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว ดำเนินการรับสมัครบุคคลทั่วไป เพื่อสอบคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กจำนวน 17 อัตราใหม่ โดยวิธีสอบสัมภาษณ์และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาลูกจ้างชั่วคราวด้วยการแต่งตั้งจำเลยที่ 1 เป็นประธานคณะกรรมการร่วมกับคณะกรรมการอื่นอีก 3 คนให้มีอำนาจสอบสัมภาษณ์และให้คะแนนผู้เข้าสอบประมาณ 1 เดือนก่อนครบสัญญาจ้าง จำเลยทั้งสองกับพวกนัดหมายกลุ่มผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กที่มีพยานทั้ง 5 คนรวมอยู่ด้วยไปร่วมรับประทานอาหารที่ร้านอาหารแห่งหนึ่ง ระหว่างรับประทานอาหารจำเลยที่ 1 พูดกับกลุ่มผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กว่าหากอยากทำงานต่อก็ต้องมีค่าใช้จ่ายและต้องใช้เทคนิคเทคโนโลยีบ้าง ผู้ดูแลเด็กจึงได้ให้นาง ส. เป็นตัวแทนไปเจรจากับจำเลยที่ 1 ที่รถยนต์กระบะของจำเลยที่ 1 ซึ่งจอดอยู่ห่างจากร้านอาหารประมาณ 100 เมตร แล้วเข้าไปพูดคุยกันในรถก่อนการพูดคุยจำเลยที่1 สั่งให้จำเลยที่ 2 ตรวจค้นกระเป๋าของนาง ส. เพื่อป้องกันการบันทึกเสียงระหว่างพูดคุยและให้นาง ส. ปิดโทรโทรศัพท์มือถือจากนั้นจำเลยที่ 2 เรียกเงินจากนาง ส. กับพวกคนละ 5,000 บาท เป็นการช่วยเหลือให้สอบบรรจุเป็นลูกจ้างชั่วคราวได้ นาง ส. ต่อรองเหลือ 3,000 บาท จากนั้นนาง ส. แจ้งผลการพูดคุยดังกล่าวให้กับกลุ่มที่รออยู่ใต้พฤติการณ์บริหารส่วนตำบล ก. และเป็นประธานคณะกรรมการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้รับการว่าจ้างต่อไป เข้าใจว่าเป็นการเรียกรับหรือผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการสอบเป็นลูกจ้างชั่วคราวได้ดังนี้ พยานหลักฐานดังวินิจฉัยมาเชื่อว่าจำเลยทั้งสองมีผู้จัดการร่วมกันเรียกรับจากนาง ส. กับพวก เพื่อช่วยเหลือในการสอบเป็นลูกจ้างตำแหน่งและองค์การบริหารส่วนตำบล

[8] สืบค้นคำพิพากษาของศาลชั้นต้น,ผลคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 จาก https://decision.coj.go.th/ เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2566

คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4

อนึ่ง เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560 มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ 2560 ใช้บังคับ โดยมาตรา 7 ให้ยกเลิกอัตราโทษในมาตรา 149 และมาตรา 147 ให้ใช้อัตราโทษใหม่ แต่กฎหมายที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวไม่เป็นคุณแก่จำเลยทั้งสอง จึงต้องใช้กฎหมายเดิมซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในลักษณะกระทำความผิดบังคับแก่จำเลยทั้งสองตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 3

พิพากษาว่าจำเลยที่ 1 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 เดิมจำเลยที่ 2 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 เดิมประกอบมาตรา 96 จำคุกจำเลยที่ 1 มีกำหนด 5 ปีจำคุกจำเลยที่ 2 มีกำหนด 3 ปี 4 เดือน

- **การเรียกรับสินบนหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) จากผู้มีสิทธิได้รับ**[9]

พฤติการณ์

เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 ก่อนที่จะมีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินโบนัส) ประจำปี 2552 นาย อ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส. ได้ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส. หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธา ไปพบที่ห้องทำงาน แล้วนาย อ. ได้แจ้งความประสงค์เรียกรับเงินจำนวนคนละ 20 % ของเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินโบนัส) ที่แต่ละคนจะได้รับ และให้หัวหน้าส่วนแต่ละส่วนไปแจ้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของแต่ละส่วนทราบกันเอง

หลังจากนั้นในวันเดียวกัน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส. หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธาได้ไปต่อรองกับนาย อ. เพื่อขอลดจำนวนเงินโบนัสที่จะจ่ายให้ แต่นาย อ. ไม่ยอม ยืนยันที่จะเอา 20 % ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส. หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธา จึงได้ไปแจ้งความประสงค์เรียกรับเงินของ นาย อ. ให้กับพนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ส. ทราบ ซึ่งพนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ส. ไม่พอใจแต่พูดอะไรไม่ได้เพราะกลัวว่าถ้าไม่ยอมนาย อ. จะไม่ยอมเบิกจ่ายเงินให้ตามสิทธิ

ต่อมาวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส. ได้เรียกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส. หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธาไปพบอีกครั้งหนึ่ง บุคคลทั้งสามจึงได้แจ้งกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส. ว่าได้แจ้งให้กับพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของแต่ละส่วนงานทราบแล้ว หลังจากนั้นในวันเดียวกัน นาย อ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส. จึงได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ส. ที่ 166/2553 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ ประจำปี 2552 ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส. เพื่อพิจารณาการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปี 2552 และได้มีการดำเนินการเพื่อเบิกจ่ายเงินโบนัส ตามระเบียบ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล ส. ได้แจกจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) ประจำปี 2552 ให้กับพนักงาน และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ส. ตามสิทธิที่ได้รับจำนวน 47 คน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 952,808.25 บาท หลังจากนั้นพนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลสีแก้วหลายคน ซึ่งรวมถึงปลัดฯ และหัวหน้าส่วนการคลังได้ทยอยนำเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) จำนวนคนละประมาณ 20 % ที่แต่ละคนได้รับ ไปมอบให้กับ นาย อ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส. ที่ห้องทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส.

[9] ข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ช. (2559).รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559.นนทบุรี

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. การกระทำของนาย อ. มีมูลความผิดอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ และฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 และมาตรา 157 และมีมูลเป็นการกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 92

<u>การดำเนินการ</u>

ดำเนินการทางวินัย ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 91 (1) และมาตรา 98 วรรคสี่ แล้วแต่กรณี และแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบด้วย

นอกจากนี้ พนักงานท้องถิ่นได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า เหตุปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการเรียกรับสินบน เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นบางคน (บางแห่ง) เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งมักจะมีการถอนทุน มีการสั่งการหรือบางทีมีอิทธิพลต่อข้าราชการประจำ มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือหาช่องทางจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ แม้กระทั่งการเรียกรับเงินจากการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น (นายกฯ) ในการสั่งซื้อสั่งจ้างที่มีลักษณะเหมือนการตกลงราคาในกระบวนการจัดหา แต่มีวิธีการต่างกัน เพราะว่ากฎหมายให้อำนาจผู้บริหารในการพิจารณาตัดสินใจจะเลือกใครบรรจุเป็นลูกจ้าง โดยลักษณะการจ่ายไม่แน่นอน และอีกรูปแบบหนึ่งคือการรับญาติ พี่น้อง หรือพวกพ้อง เข้ามาทำงานทำโครงการเพื่อจะได้ผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อใช้เป็นฐานเสียงในหน่วยงาน

(2) การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับโอน/เปลี่ยนสายงาน/เลื่อนตำแหน่ง

จากสถิติการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า รูปแบบในการทุจริตจากการใช้อำนาจเพื่อโยกย้าย หรือเลื่อนตำแหน่งให้กับพวกพ้อง โดยขอยกตัวอย่างการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การเลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย

➢ **กรณีเรียกรับเงินเพื่อแลกกับการรับโอน (ย้าย)**[10]

<u>พฤติการณ์</u>

เป็นเรื่องกล่าวหา นาย ส. เมื่อครั้งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. จังหวัดบึงกาฬ กับพวก กรณีเรียกรับเงินจากนาง ร. ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ค. จังหวัดอุดรธานี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารตำบล ค. จังหวัดปัตตานี เพื่อแลกกับการรับโอน (ย้าย) นาง ร. มาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล น. จังหวัดบึงกาฬ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2563 โดยได้ร่วมกันเรียกรับเงินจากนาง ร. จำนวน 100,000 บาท (หนึ่งแสนบาทถ้วน) เพื่อแลกกับการรับโอน (ย้าย) นาง ร. มาดำรงตำแหน่งปลัด อบต. น. แต่นาง ร. ได้ต่อรอง เหลือเงินจำนวน 90,000 บาท (เก้าหมื่นบาทถ้วน) โดยก่อนส่งมอบเงิน ได้นำเงินจำนวน 90,000 บาท ไปลงประจำวันเป็น

[10] ข้อมูลสำนักงาน ป.ป.ช. (2563).รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.นนทบุรี

หลักฐานไว้ที่สถานีตำรวจภูธรเมืองบึงกาฬ เมื่อถึงเวลานัดจ่ายเงิน นาย ส. ได้มาพบนาง ร. และรับเงินจำนวนดังกล่าวไป ตำรวจชุดจับกุม จึงได้แสดงตัวเข้าจับกุม ลานำตัวนาย ส. ส่งตัวให้พนักงาน สอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมาย

มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การกระทำของนาย ส. มีมูลความผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 มาตรา 157

การดำเนินการ

การดำเนินการทางวินัย เนื่องจากอำเภอปากคาด จังหวัดบึงกาฬ ได้มีคำสั่ง ให้นาย ส. พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. จังหวัดบึงกาฬ จึงไม่มีเหตุที่จะส่งสำนวน การไต่สวนไปยังผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจอีก ให้แจ้งผลการพิจารณา ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบ ส่วนการดำเนินการทางอาญา ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลกับนาย ส.

ส่วนในประเด็นหรือลักษณะการทุจริตอื่น (หักเงินโบนัส/เรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์การจ่ายเงินค่าโบนัส แก้ไขข้อมูลประวัติพนักงานท้องถิ่นโดยมิชอบ/ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานอันเป็นเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารสมัครเข้าทำงาน การเลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่งโดยมิชอบ และละเว้นหรือการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ออกคำสั่งให้โยกย้าย/ปลดข้าราชการออกจากราชการ/ออกคำสั่งเลิกจ้าง ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ยังได้ข้อค้นพบว่า การรับสินบน (Bribery) เป็นการตกลงรับข้อเสนอที่ให้สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งในรูปแบบทรัพย์สิน สิ่งของ หรือสิ่งตอบแทน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือหลักศีลธรรม ซึ่งในปัจจุบันมีการให้และรับสินบนที่หลากหลายรูปแบบ โดยผู้บริหารท้องถิ่นและพวกพ้องเป็นผู้เรียกรับสินบนหรือสิ่งตอบแทน ซึ่งการเรียกรับสินบนนี้ยังมีการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในท้องถิ่นบางแห่ง ที่แสดงถึงพฤติกรรมการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เช่น ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2547 ที่มีการเรียกรับสินบนจากการเปิดสอบบรรจุพนักงานท้องถิ่นเอง และต่อมาก็มีการเรียกรับสินบนจากการรับพนักงานจ้าง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง หรือการต่อสัญญาจ้าง การกลั่นแกล้งกันในหน่วยงาน

2.3.3.7 การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

“ที่ดินสาธารณประโยชน์” เดิมใช้ชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ต่อมาในปัจจุบันได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2557 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่งเว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่งนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

ในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 มาบังคับใช้ โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

ตารางที่ 4.31 สรุปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

หมวด	ข้อที่
ลักษณะที่ดิน	ข้อ 5 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน
อำนาจหน้าที่	ข้อ 6 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ 5 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด ความในวรรคสอง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว
การใช้ประโยชน์	ข้อ 7 นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ข้อ 8 การขอถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 8 วรรคสอง การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 และการขอสัมปทานตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ปฏิบัติตามกฎ หรือระเบียบว่าด้วยการนั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ตารางที่ 4.31 สรุปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 (ต่อ)

หมวด	ข้อที่
การตรวจสอบข้อเท็จจริง	ข้อ 10 ที่ดินตามข้อ 5 เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวน 4 ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอคัดสำเนามาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องที่ด้วย ในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่
การตรวจสอบข้อเท็จจริง	ข้อ 12 การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ 5 เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้งขอบเขต สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหา ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย
ค่าใช้จ่าย	ข้อ 13 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดีกรณีมีข้อพิพาท การรังวัดทำแผนที่การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 หรืออำนาจดังกล่าวเห็นว่า อปท.มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาที่ดินของรัฐแยกได้ 3 เรื่อง ดังนี้

1. เรื่องการระวังชี้และรับรองแนวเขต

(1.1) อำนาจในการระวังชี้และรับรองแนวเขตที่ดิน

(1.2) หน้าที่ในการระวังชี้และรับรองแนวเขต ตามระเบียบฯ กรมที่ดิน นายกฯ ใน อปท. ต้องลงนามร่วมกับนายอำเภอในการรับรองระวังแนวเขตที่ดินเอกสารสิทธิ์ที่ติดที่ดินสาธารณะ

(1.3) หน้าที่ในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

(1.4) หน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง กรณีทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้สำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการให้แก้ไขหรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

(1.5) หน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ 12 แห่ง กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

(1.6) หน้าที่ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ 13 แห่งกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

2. เรื่องการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน

(2.1) อำนาจดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน (ร่วมเป็นโจทก์ร่วมกับนายอำเภอ) หน้าที่เป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดี ข้อ 6 วรรคสองแห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันพ.ศ.2553

(2.2) หน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน (รวมถึงเรื่องการบุกรุกด้วย), เป็นโจทก์ร่วมกับนายอำเภอในการฟ้องร้องคดี

3. การให้ความเห็นประกอบการขออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ กล่าวคือ อปท. ไม่มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ แต่มีอำนาจในการให้ความเห็นเพื่อใช้ประกอบการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ กรณีเอกชนขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมีอำนาจในการให้ความเห็นในการขอเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง

จากสถิติการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 พบว่ามีจำนวน 1 เรื่อง เป็นเรื่องบุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ ที่เกิดเหตุในปี พ.ศ. 2555

ตารางที่ 4.32 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริต และค่าเฉลี่ยของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 จำแนกตามปีที่เกิดเหตุ

ปีที่เกิดเหตุ	จำนวนคดีที่ชี้มูล			วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต		
	รวม	ไม่ระบุวงเงิน	ระบุวงเงิน	ผลรวม (บาท)	ค่าเฉลี่ย (บาท) ($\bar{x}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (บาท) (S.D.)
ภาพรวม	**1**		**1**	**380,000.00**	**380,000.00**	**-**
ปี 2555	1		1	380,000.00	380,000.00	-

หมายเหตุ: ปีอื่นไม่มีการชี้มูลความผิด

ตารางที่ 4.33 ตัวอย่างพฤติการณ์การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ และมติกรรมการ ป.ป.ช. ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

รูปแบบการทุจริต	จำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล	ตัวอย่างพฤติการณ์/มติกรรมการ ป.ป.ช.
รวม	1	
1. จัดทำเอกสารเท็จ/ดำเนินการสอบรังวัดแนวเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ	-	ยังไม่มีเรื่องชี้มูล
2. ไม่ดำเนินการกับผู้ที่บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุก ครอบครองที่ดินสาธารณะ	-	ยังไม่มีเรื่องชี้มูล
3.บุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ	1	**พฤติการณ์:** ทุจริตโครงการขุดลอกคูคลอง ยาวประมาณ 800 เมตร กว้างประมาณ 12 เมตร ตลอดแนวงบโครงการไทยเข้มแข็งวงเงิน 380,000 บาท โดยหลังจากที่ผู้รับจ้างทิ้งงาน ผู้ถูกกล่าวหาได้ร่วมกันจ้างรถแบคโฮ และรถบรรทุกมาทำงานให้เป็นไปตามโครงการโดยพลการ เริ่มตั้งแต่วันที่ 12 ม.ค. 55 และนำดินที่ขุดได้ไปขายให้กับชาวบ้านโดยมีนายโก (นามสมมุติ) เป็นนายหน้าติดต่อขายดินและรับเงินแทนเป็นจำนวนประมาณ 2 - 3 แสนบาท แล้วร่วมกันนำเงินดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งร่วมกันบุกรุกที่ดินโฉนดเลขที่ 14096 เลขที่ 383 ต.ยางใหญ่ อีกด้วย **คณะกรรมการ ป.ป.ช.:** ชี้มูลอาญาและวินัย

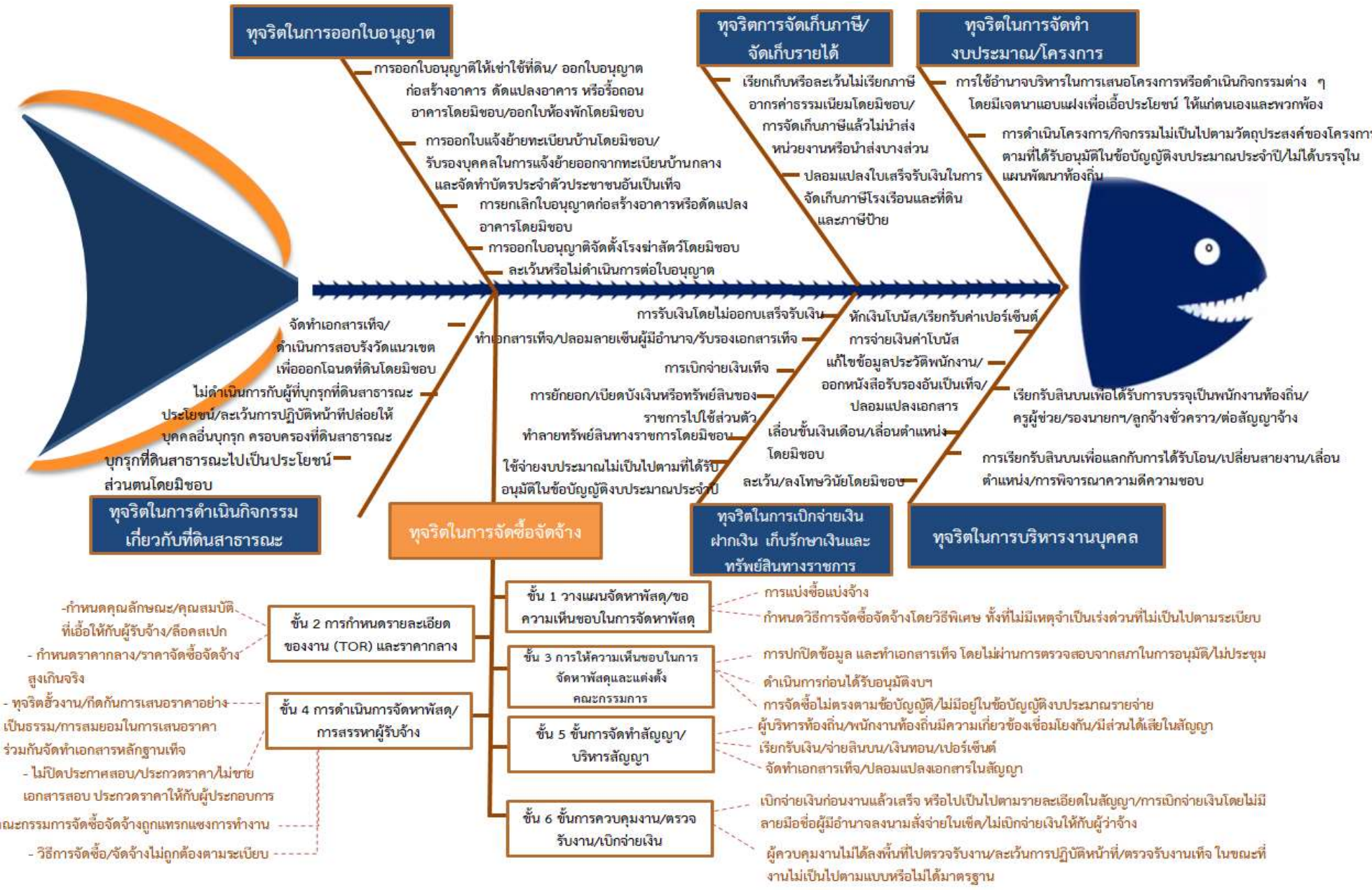
ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี

หมายเหตุ: การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้ยกตัวอย่างการออกใบอนุญาตอุตสาหกรรมจังหวัดที่มิชอบ ซึ่งเป็นการออกใบอนุญาตคนแรกในพื้นที่เขตภาค 4 ที่มีแร่ไว้ในครอบครองในพื้นที่เนื่องจากจังหวัดเลยมีพื้นที่สัมปทาน มีการขุดแร่ โดยหามีการขุดแร่ได้จำนวนมากก็ต้องขออนุญาตมีแร่เอาไว้ในครอบครองก่อน ประมาณ 74,000 ไร่ หรือหากเทียบเป็นภูเขาประมาณ 10 ลูก แต่ความจริงแล้ว ไม่มีแร่อยู่จริง แต่มีกระบวนการโดยการนำเข้าจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ผ่านอำเภอปากชมที่ติดรอยแนวเขต) สู่ประเทศไทย เพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าให้กับแร่ จึงได้มีการเป็นแร่ที่ได้มาจากสัมปทานในประเทศไทย เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์คำกล่าวหาร้องเรียนและคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปรูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 ได้ 7 รูปแบบ 40 วิธีการ รายละเอียดตามแผนภาพที่ 4.18

แผนภาพที่ 4.18 สรุปรูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 (7 รูปแบบ 40 วิธีการ)



4.3 ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตและผลกระทบของในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

ในส่วนนี้เป็นผลการวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการเกิดการทุจริต และระดับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากความเสี่ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 จำนวน 315 แห่ง โดยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

4.3.1 ผลการสำรวจความคิดเห็นต่อโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

4.3.1.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากการสำรวจข้อมูลทั่วไปของพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นักการเมืองท้องถิ่นผู้บริหาร และพนักงานส่วนท้องถิ่น) อันประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อายุการปฏิบัติงาน สามารถนำเสนอผลกการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปของค่าความถี่และค่าร้อยละ ดังนี้

เพศ: พนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นหญิง (ร้อยละ 56.51) และเพศชาย (ร้อยละ 43.49)

กลุ่มอายุ: ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 43-57 ปี (Generation x) (ร้อยละ 49.84) รองลงมา คือ อายุระหว่าง 25-42 ปี (Generation Y) (ร้อยละ 39.05) 58 ปีขึ้นไป (Baby Boomer) (ร้อยละ 10.16) และอายุน้อยกว่า 25 ปี (Generation Z) (ร้อยละ 0.95) ตามลำดับ

ระดับการศึกษาสูงสุด: มากกว่าครึ่งหนึ่งของพนักงานท้องถิ่นตัวอย่างมีการศึกษาในระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 48.25) รองลงมา คือ ระดับสูงกว่าปริญญาตรีและต่ำกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 33.97 และ 17.78 ตามลำดับ

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มากกว่าครึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (ร้อยละ 63.17) รองลงมาเป็นเทศบาลตำบล (ร้อยละ 28.57) เทศบาลนคร (ร้อยละ 6.35) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ร้อยละ 1.27)

บทบาทหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ประมาณ 4 ใน 5 ของหน่วยตัวอย่าง เป็นข้าราชการประจำ (ร้อยละ 86.98) และเป็นฝ่ายการเมือง (ร้อยละ 13.02**)**

อายุการปฏิบัติงาน: ส่วนใหญ่มีอายุการปฏิบัติงานอยู่ระหว่าง 11 – 20 ปี (ร้อยละ 39.37) รองลงมาเป็นอยู่ระหว่าง 1 - 5 ปี (ร้อยละ 27.94)

รายละเอียดดังตารางที่ 4.34

ตารางที่ 4.34 จำนวน และร้อยละ บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่าง จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทหน้าที่ และอายุการปฏิบัติงาน

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
เพศ	**315**	**100.00**
ชาย	137	43.49
หญิง	178	56.51
อายุเฉลี่ย (ปี)	**315**	**100.00**
น้อยกว่า 25 ปี (Generation Z)	3	0.95
25 - 42 ปี (Generation Y)	123	39.05
43 - 57 ปี (Generation x)	157	49.84
58 ปีขึ้นไป (Baby Boomer)	32	10.16
ระดับการศึกษา	**315**	**100.00**
ต่ำกว่าปริญญาตรี	56	17.78
ปริญญาตรี	152	48.25
สูงกว่าปริญญาตรี	107	33.97
รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**315**	**100.00**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	4	1.27
เทศบาลนคร	2	0.63
เทศบาลเมือง	20	6.35
เทศบาลตำบล	90	28.57
องค์การบริหารส่วนตำบล	199	63.17
บทบาทหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**315**	**100.00**
ฝ่ายการเมือง	41	13.02
ข้าราชการประจำ	274	86.98
- ระดับผู้บริหาร/อำนวยการ	68	21.59
- ระดับชำนาญการ/ชำนาญงาน	86	27.30
- ระดับปฏิบัติการ/ปฏิบัติงาน	119	37.78
อายุการปฏิบัติงาน	**315**	**100.00**
ต่ำกว่า 1 ปี	29	9.21
1 - 5 ปี	88	27.94
6 – 10 ปี	34	10.79
11 – 20 ปี	124	39.37
21 ปีขึ้นไป	40	12.70

4.3.1.2 การรับรู้พฤติกรรมที่ส่อต่อการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อสอบถามถึงรอบ 1 ปีที่ผ่านมา เคยพบเห็นหรือได้ยินเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ประมาณ 2 ใน 3 ของผู้ตอบแบบสอบถามได้ระบุเคยพบเห็นหรือรับรู้พฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบ (ร้อยละ 63.49) โดยรับรู้จากบุคคลอื่นที่บอกเล่ามากที่สุด รองลงมาเป็น ข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ และด้วยตนเอง

ตารางที่ 4.35 จำนวนและร้อยละของการรับรู้พฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การรับรู้พฤติกรรมที่ส่อต่อการทุจริตประพฤติมิชอบ	จำนวน	ร้อยละ
การเคยพบเห็นหรือได้ยินเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**315**	**100.00**
ไม่เคยพบเห็นหรือได้ยิน	115	36.51
เคยพบเห็นหรือได้ยิน	200	63.49
(ช่องทางที่รับรู้พฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)*	**200**	
- ด้วยตนเอง	65	32.50
- บุคคลอื่นบอกเล่า	109	54.50
- ข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ	105	52.50
- อื่น ๆ	10	5.00

หมายเหตุ * ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ

4.3.1.3 ความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสำรวจระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวม พบว่า มีระดับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม เฉลี่ยอยู่ที่ 1.99 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน อยู่ในระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตในการดำเนินงาน “โอกาสน้อย” และเมื่อพิจารณาในรายประเด็นก็พบว่า เกือบทุกด้าน มีระดับโอกาสเสี่ยงน้อยเช่นเดียวกัน ยกเว้น ความเสี่ยงด้านการเงิน มีโอกาสอาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตในการดำเนินงาน “โอกาสน้อยที่สุด”

ตารางที่ 4.36 ความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

ข้อความ	ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต		
	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
รวม	**1.99**	**0.99**	**โอกาสเกิดน้อย**
1.1 ความเสี่ยงด้านนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน	**2.04**	**0.95**	**โอกาสเกิดน้อย**
1) ยุทธศาสตร์/แผนกลยุทธ์/แผนงานไม่สอดคล้องกัน ไม่สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน	2.07	1.03	โอกาสเกิดน้อย
2) การดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามแผนปฏิบัติการหรือผิดวัตถุประสงค์หลัก	2.09	1.09	โอกาสเกิดน้อย
3) ขาดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น ไม่มีการจัดทำประชาคมจากประชาชน	1.89	1.01	โอกาสเกิดน้อย
4) ไม่มีการจัดทำแผนทบทวน ติดตาม และระบบควบคุมภายในที่ดี	1.98	1.04	โอกาสเกิดน้อย
5) ระบบการบริหารจัดการบุคลากรยังขาดความชัดเจน เช่น ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ที่ชัดเจน	2.17	1.16	โอกาสเกิดน้อย
6) ระบบการกำกับติดตามงานเชิงยุทธศาสตร์ไม่สม่ำเสมอ	2.06	1.08	โอกาสเกิดน้อย
1.2 ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	**2.28**	**1.20**	**โอกาสเกิดน้อย**
7) หลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติงานตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง	2.10	1.28	โอกาสเกิดน้อย
8) ไม่เข้าใจกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน	2.44	1.35	โอกาสเกิดน้อย
9) ความไม่ชัดเจน ความไม่ทันสมัย หรือความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ	2.29	1.25	โอกาสเกิดน้อย
1.3 ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน	**1.92**	**1.10**	**โอกาสเกิดน้อย**
10) จัดทำร่างขอบเขตหรือกำหนดคุณลักษณะ เฉพาะด้านเทคนิคไม่เหมาะสม เกินความจำเป็น	2.42	1.70	โอกาสเกิดน้อย
11) กำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง	2.21	1.26	โอกาสเกิดน้อย
12) มีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง หรือญาติพี่น้องรับงาน/ฮั้วประมูล หรือกีดกันผู้เข้าเสนอราคารายอื่น	2.17	1.38	โอกาสเกิดน้อย
13) การสร้างหลักฐานเท็จประกอบการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอมราคา	1.96	1.29	โอกาสเกิดน้อย
14) การบริหารหรือควบคุมงานไม่ถูกต้องตามสัญญา	2.09	1.33	โอกาสเกิดน้อย
15) การรับสินบนจากผู้รับจ้างเพื่อให้ตรวจรับงานจ้างที่ไม่ถูกต้อง หรืองานยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา	1.99	1.34	โอกาสเกิดน้อย
16) เรียกรับผลประโยชน์จากผู้ขอรับอนุญาติใช้ทรัพย์สินของทางราชการ	1.88	1.27	โอกาสเกิดน้อย
17) รับสินบนจากผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร รื้อถอน ดัดแปลง เพื่อให้ตรวจผ่านมาตรฐาน	1.86	1.22	โอกาสเกิดน้อย
18) การไม่ลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้องก่อนออกใบอนุญาต	2.03	1.32	โอกาสเกิดน้อย
19) การเรียกรับสินบนจากประชาชนเพื่อแลกกับการบริการที่เร็วขึ้น	1.88	1.22	โอกาสเกิดน้อย
20) การยักยอก/เบียดบังทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว	1.91	1.28	โอกาสเกิดน้อย
21) อนุมัติให้มีการเบิกค่าเช่าบ้าน เบี้ยเลี้ยง ที่เป็นเท็จ	1.72	1.05	โอกาสเกิดน้อยที่สุด
22) มีการคัดเลือกพวกพ้องของตนเข้ารับบรรจุทำงาน	1.84	1.10	โอกาสเกิดน้อย

ตารางที่ 4.36 ความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม (ต่อ)

ข้อความ	ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต		
	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
23) เรียกรับเงิน เพื่อบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ต่อสัญญาจ้าง และการประเมินผลงาน	1.78	1.09	โอกาสเกิดน้อยที่สุด
24) ผู้บริหาร อปท. ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่บุคลากรในท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ เพื่อรักษาฐานเสียง	1.81	1.16	โอกาสเกิดน้อย
25) ผู้บริหารเคยประกอบอาชีพผู้รับเหมาหรือบริษัทของตนเองก่อนเข้ารับตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น	1.72	1.14	โอกาสเกิดน้อยที่สุด
ความเสี่ยงด้านการเงิน	**1.72**	**1.09**	**โอกาสเกิดน้อยที่สุด**
26) การบริหารงบประมาณและการเงินไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม	1.90	1.24	โอกาสเกิดน้อย
27) บุคลากรมีการเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลังหรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน	1.79	1.19	โอกาสเกิดน้อยที่สุด
28) บุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นมีการนำใบเสร็จที่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว เช่น ค่าซ่อมรถยนต์ส่วนตัว เป็นต้น มาเบิกเงินจากหน่วยงาน	1.66	1.14	โอกาสเกิดน้อยที่สุด
29) ใช้ใบเสร็จปลอมในการรับเงิน	1.68	1.15	โอกาสเกิดน้อยที่สุด
30) ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายในการเบิกเงิน	1.65	1.15	โอกาสเกิดน้อยที่สุด
31) ไม่มีการแต่งตั้งกรรมการพัสดุการเก็บรักษาเงิน	1.65	1.12	โอกาสเกิดน้อยที่สุด

เมื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เทศบาลตำบลมีระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตเฉลี่ยสูงที่สุด ($\bar{x}$=2.46) รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ตามลำดับ

ตารางที่ 4.37 ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็น/รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	รวม		อบจ.		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		อบต.	
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.
ภาพรวม	**1.99**	**0.99**	**1.83**	**0.40**	**1.80**	**0.84**	**1.27**	**0.36**	**2.46**	**1.22**	**1.81**	**0.82**
1. ความเสี่ยงด้านนโยบายกลยุทธ์ในการดำเนินงาน	2.04	0.95	1.96	0.39	1.93	0.92	1.25	0.35	2.56	1.20	1.83	0.73
2. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ	2.28	1.20	2.25	0.50	2.00	0.80	1.50	0.71	2.70	1.36	2.12	1.13
3. ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน	1.92	1.10	1.63	0.75	1.72	1.03	1.23	0.27	2.38	1.30	1.75	0.96
4. ความเสี่ยงด้านการเงิน	1.72	1.09	1.50	0.58	1.54	0.89	1.08	0.12	2.18	1.29	1.54	0.95

หากนำข้อคำถามมาจัดจำแนกตามรูปแบบการทุจริตที่อาจเกิดการทุจริตในแต่ละภารกิจ 7 รูปแบบ ดังนี้

ภารกิจการดำเนินงานที่เสี่ยงต่อการทุจริต	ข้อคำถามที่
1.การจัดทำงบประมาณ/โครงการ	ข้อ 1-9
2การจัดซื้อจัดจ้าง	ข้อ 10-15
3.การจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	ข้อ 27,29
4.การเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	ข้อ 20,21,26,28,30,31
5.การออกใบอนุญาตต่าง ๆ	ข้อ 16-18
6.การบริหารงานบุคคล	ข้อ 22-25
7.การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	ข้อ 7-19

จากผลการวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างมีระดับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานเฉลี่ยสูงที่สุด คือ เฉลี่ยอยู่ที่ 2.19 คะแนน (คะแนนเต็ม 5 คะแนน) หรือคิดเป็นร้อยละ 43.5 รองลงมาเป็นการจัดทำงบประมาณ/โครงการ เฉลี่ยอยู่ที่ 2.04 คะแนน และการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ เฉลี่ยอยู่ที่ 1.99 คะแนน ส่วนการบริหารงานบุคคลมีระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานน้อยที่สุด เฉลี่ยอยู่ที่ 1.78 คะแนน

ตารางที่ 4.38 ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามภารกิจการดำเนินงานที่เสี่ยงต่อการทุจริต และรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจการดำเนินงาน/รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	รวม		อบจ.		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		อบต.	
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.
ภาพรวม	**1.99**	**0.99**	**1.83**	**0.40**	**1.8**	**0.84**	**1.27**	**0.36**	**2.46**	**1.22**	**1.81**	**0.82**
1.การจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.04	0.95	1.96	0.39	1.93	0.92	1.25	0.35	2.56	1.20	1.83	0.73
2การจัดซื้อจัดจ้าง	2.19	1.16	1.78	0.49	1.98	0.96	1.50	0.55	2.61	1.33	2.03	1.06
3.การจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1.73	1.13	1.50	0.58	1.60	0.98	1.00	-	2.18	1.32	1.56	1.02
4.การเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	1.75	1.06	1.50	0.58	1.54	0.92	1.08	0.12	2.23	1.27	1.57	0.91
5.การออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1.93	1.22	1.58	0.69	1.87	1.3	1.00	-	2.36	1.35	1.75	1.12
6.การบริหารงานบุคคล	1.78	1.04	1.88	1.18	1.41	0.79	1.25	0.35	2.29	1.31	1.60	.84
7.การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1.99	1.12	1.63	0.48	1.85	0.97	1.50	0.71	2.42	1.35	1.82	.98

แผนภาพที่ 4.19 ระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามภารกิจการดำเนินงานที่เสี่ยงต่อการทุจริต



4.3.1.4 ระดับความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

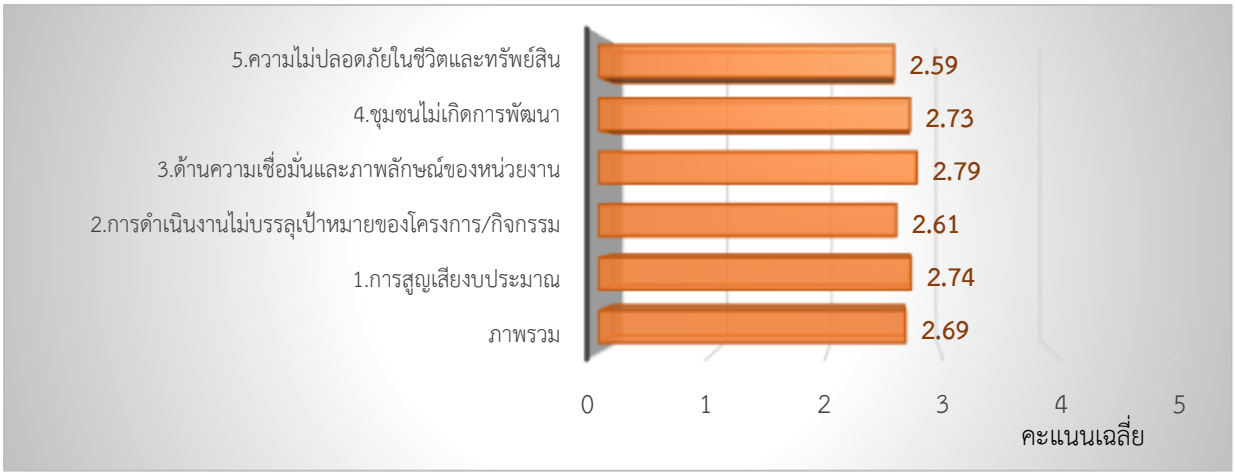
เมื่อพิจารณาถึงระดับความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีระดับความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมเฉลี่ยอยู่ที่ 2.69 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน อยู่ในระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตในการดำเนินงาน “ความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ปานกลาง” โดยมองว่าการดำเนินงานในปัจจุบันที่มีโอกาสที่จะเกิดการทุจริตได้นั้นจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงานมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.79 รองลงมาเป็นการสูญเสียงบประมาณแผ่นดิน ชุมชนไม่เกิดการพัฒนา การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายของโครงการ/กิจกรรม และความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในชุมชน ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาระดับความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีระดับความคิดเห็นฯ เฉลี่ยสูงที่สุด ($\bar{x}$=3.35) รองลงมาเป็นเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามลำดับ

ตารางที่ 4.39 ระดับความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็น/รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	รวม		อบจ.		เทศบาลเมือง		เทศบาลนคร		เทศบาลตำบล		อบต.	
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.
ภาพรวม	**2.69**	**1.29**	**3.35**	**0.93**	**2.04**	**1.23**	**1.80**	**1.13**	**2.91**	**1.25**	**2.66**	**1.30**
1.การสูญเสียงบประมาณ	2.74	1.38	3.25	0.96	2.15	1.35	2.00	1.41	2.98	1.32	2.69	1.40
2.การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายของโครงการ/กิจกรรม	2.61	1.34	3.25	0.96	1.95	1.36	1.50	0.71	2.80	1.32	2.58	1.35
3.ด้านความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงาน	2.79	1.37	3.25	0.96	2.10	1.52	1.50	0.71	2.97	1.28	2.79	1.38
4.ชุมชนไม่เกิดการพัฒนา	2.73	1.43	3.50	0.58	1.90	1.37	2.00	1.41	2.96	1.38	2.70	1.45
5.ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	2.59	1.34	3.50	1.29	2.10	1.52	2.00	1.41	2.83	1.31	2.52	1.33

แผนภาพที่ 4.20 ระดับความคิดเห็นต่อผลกระทบจากการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



4.3.1.5 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวการดำเนินการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริต

ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าหน่วยงานของตนเองมีการดำเนินการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดการทุจริต มีประสิทธิภาพเฉลี่ยอยู่ที่ 4.10 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน อยู่ในระดับ “มีประสิทธิภาพมาก” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีระดับประสิทธิภาพการป้องกันความเสี่ยงการทุจริตสูงที่สุด รองลงมาเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามลำดับ สำหรับตัวอย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยกตัวอย่างในแบบสอบถามเกี่ยวกับมาตรการ การป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริต อาทิ

- การจัดทำควบคุมภายในหน่วยงาน เช่น การควบคุมการผูกขาดผู้รับจ้าง การควบคุมการประเมินขั้นเงินเดือนอย่างเป็นธรรมไม่เอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องของตน

- จัดทำแผนทบทวน ติดตาม และระบบควบคุมภายในที่ดี /มาตรการควบคุมภายในการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต และขับเคลื่อนโครงการการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)
- ศึกษาปัญหาทุกอย่างก่อนมีการดำเนินนโยบายและติดตามประเมินผลทุกขั้นตอนให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
- การจัดซื้อจัดจ้างมีการประกาศประชาสัมพันธ์ผ่านทางเว็บไซต์ และปิดประกาศเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบอย่างเปิดเผย /มีช่องทางในการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นตลอด 24 ชั่วโมง
- จัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน/การจัดซื้อจัดจ้าง
- ด้านการเงินการคลัง ตรวจสอบสม่ำเสมอจากหน่วยงานตรวจสอบภายใน และหน่วยงานที่กำกับดูแลระดับอำเภอ ระดับจังหวัด โดยมีตัวชี้วัดกำหนดในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของ อปท. (Local Performance Assessment: LPA)
- มาตรการกำหนดในหน่วยงานดำเนินงานตามขั้นตอน ระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัด โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน และมีการกำกับติดตามโดยคณะกรรมการ ตรวจสอบภายในโดยนักวิชาการตรวจสอบ จัดทำรายงานการตรวจสอบตลอด และมีการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกเป็นกรรมการในการตรวจรับงาน ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน
- มีการจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงทุกปีงบประมาณ พร้อมรายงานและทบทวนให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ และจัดทำรายงานการควบคุมภายในของหน่วยงานพร้อมทั้งรายงานผู้บริหารและอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เสนอรายงานสถานะการเงินทุกวัน แผนพัฒนาตำบล จะต้องมีการทำประชาคมหมู่บ้านตำบล เพื่อรวบรวมประเด็นความเดือนร้อนในพื้นที่มาปรับปรุงการทำงานทุกปี และข้อบัญญัติงบประมาณแต่ละปี โครงการแผนงานจะต้องมาจากแผนพัฒนาตำบล
- รณรงค์ในด้านการต่อต้านการทุจริตอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 4.40 ระดับความคิดเห็นต่อระดับประสิทธิภาพการป้องกันความเสี่ยงการทุจริต จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	คะแนนเฉลี่ย ($\overline{X}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)
ภาพรวม	**4.10**	**1.06**
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	4.50	0.58
เทศบาลนคร	4.19	1.04
เทศบาลเมือง	4.08	1.00
เทศบาลตำบล	4.19	1.24
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	3.79	0.99

4.4 ผลการประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

สำหรับการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต เพื่อเป็นการพิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยง โดยการคำนวณจะพิจารณาจาก 2 มิติ คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และมิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ เพื่อนำมาคำนวณค่ารวมของระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

ระดับความเสี่ยง=โอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต x ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์

โดยคณะผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการวิเคราะห์รายตัวชี้วัดดังนี้

4.4.1) มิติโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต

เป็นการประเมินโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการประพฤติมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ ของบุคลากรที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจนำไปสู่การทุจริตได้ โดยพิจารณาจากข้อมูล 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดสัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ตัวชี้วัดระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต และตัวชี้วัดการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต

ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 เป็นข้อมูลทุติยภูมิจากฐานข้อมูลระบบตรวจรับคำกล่าวหาของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นผลมาจากการร้องเรียนการทุจริตมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565

จากผลการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต ในตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 พบว่า ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนคำกล่าวหา ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 รวม 1,456 เรื่อง หรือมีสัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นอยู่ที่ 0.99 หรือ 1 เรื่องต่อแห่ง โดยเทศบาลนครมีสัดส่วนคำกล่าวหาสูงที่สุด คือ มีสัดส่วนคำกล่าวหาจำนวน 22 เรื่องต่อเทศบาล 1 แห่ง รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ สัดส่วนคำกล่าวหาจำนวน 5.42 เรื่องต่อแห่ง เทศบาลเมืองมีสัดส่วนคำกล่าวหาจำนวน 3.29 เรื่องต่อแห่ง เทศบาลตำบลมีสัดส่วนคำกล่าวหาจำนวน 1.03 เรื่องต่อแห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนคำกล่าวหาจำนวน 0.80 เรื่องต่อแห่ง ตามลำดับ

เมื่อเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับ พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง อยู่ที่ระดับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต 5 คะแนน เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ได้คะแนนอยู่ที่ 3 และ 2 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.41 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน อปท. ทั้งสิ้น (แห่ง)	จำนวน คำ กล่าวหา	สัดส่วนคำ กล่าวหา ร้องเรียนต่อ จำนวน อปท. ทั้งสิ้น	ระดับ 1 (ไม่มี เรื่อง ร้องเรียน)	ระดับ 2 (0.01-1.00 เรื่อง)	ระดับ 3 (1.01-2.00 เรื่อง)	ระดับ 4 (2.01-3.00 เรื่อง)	ระดับ 5 (>=3.01 เรื่อง)	ค่าคะแนน ที่ได้
ภาพรวม	**1,478**	**1,459**	**0.99**		√				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1,478	152	0.10		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	1,478	730	0.49		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1,478	44	0.03		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	1,478	234	0.16		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1,478	32	0.02		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1,478	221	0.15		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1,478	35	0.02		√				2.00
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	**12**	**65**	5.42					√	**5.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	12	9	0.75		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	12	45	3.75					√	5.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	12	-	-	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	12	4	0.33		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	12	-	-	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	12	7	0.58		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	12	-	-	√					1.00
เทศบาลนคร	**2**	**44**	**22.00**					√	**5.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	5	2.50				√		4.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	20	10.00					√	5.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2	-	-	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	4	2.00			√			3.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	11	5.50					√	5.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	4	2.00			√			3.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2	-	-	√					1.00

ตารางที่ 4.41 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน อปท. ทั้งสิ้น (แห่ง)	จำนวน คำ กล่าวหา	สัดส่วนคำ กล่าวหา ร้องเรียนต่อ จำนวน อปท. ทั้งสิ้น	ระดับ 1 (ไม่มี เรื่อง ร้องเรียน)	ระดับ 2 (0.01-1.00 เรื่อง)	ระดับ 3 (1.01-2.00 เรื่อง)	ระดับ 4 (2.01-3.00 เรื่อง)	ระดับ 5 (>=3.01 เรื่อง)	ค่าคะแนน ที่ได้
เทศบาลเมือง	**21**	**69**	**3.29**					√	**5.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	21	4	0.19		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	21	39	1.86			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	21	6	0.29		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	21	7	0.33		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	21	2	0.10		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	21	11	0.52		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	21	-	-						1.00
เทศบาลตำบล	**507**	**523**	**1.03**			√			**3.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	507	45	0.09		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	507	276	0.54		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	507	15	0.03		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	507	80	0.16		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	507	9	0.02		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	507	86	0.17		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	507	12	0.02		√				2.00
องค์การบริหารส่วนตำบล	**936**	**747**	0.80		√				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	936	89	0.10		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	936	350	0.37		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	936	23	0.02		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	936	139	0.15		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	936	10	0.01		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	936	113	0.12		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	936	23	0.02		√				2.00

ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน เป็นการวัดจากระดับความคิดเห็นของพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสที่เสี่ยงต่อการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบจากการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากมีโอกาสที่จะเสี่ยงต่อการเหตุการณ์ย่อมมีความจำเป็นต้องเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงของเจ้าหน้าที่จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหรือประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ท (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน) หากได้คะแนนเข้าใกล้ 1 แสดงว่ามีระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานน้อยที่สุด การเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงจัดอยู่ในลำดับท้าย ๆ และหากได้คะแนน 5 คะแนน แสดงว่าหน่วยงานนั้นมีระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานมาก ต้องมีการเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงอย่างใกล้ชิดเป็นอันดับแรก

จากผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 1.99 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือมีโอกาสเกิดขึ้นได้ทุกปี โดยพนักงานท้องถิ่นในเทศบาลตำบลมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด อยู่ที่ 2.46 คะแนน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบลได้คะแนนใกล้เคียงกัน คือ มีค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 1.80-1.83 คะแนน ในขณะที่เทศบาลเมืองมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตน้อยที่สุด เฉลี่ยอยู่ที่ 1.27 คะแนนเท่านั้น

เมื่อเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับ เกือบทุกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นได้คะแนนระดับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 2 คะแนน ยกเว้นเทศบาลเมือง ได้คะแนนการประเมินอยู่ที่ 1 คะแนน

ตารางที่ 4.42 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต ($\overline{X}$)	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5	ค่าคะแนนที่ได้
		1.00-1.80 คะแนน	1.81-2.60 คะแนน	2.61-3.40 คะแนน	3.41-4.20 คะแนน	4.21-5.00 คะแนน	
ภาพรวม	**1.99**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.04		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2.19		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1.73	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินราชการ	1.75	√					1.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1.93		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1.78	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1.99		√				2.00

ตารางที่ 4.42 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต ($\bar{X}$)	ระดับ 1 1.00-1.80 คะแนน	ระดับ 2 1.81-2.60 คะแนน	ระดับ 3 2.61-3.40 คะแนน	ระดับ 4 3.41-4.20 คะแนน	ระดับ 5 4.21-5.00 คะแนน	ค่าคะแนนที่ได้
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	**1.83**		√				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1.96		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	1.78	√					1.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1.50	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	1.50	√					1.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1.58	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1.88		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1.63	√					1.00
เทศบาลนคร	**1.80**	√					**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1.93		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	1.98		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1.60	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	1.54	√					1.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1.87		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1.41	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1.85						2.00
เทศบาลเมือง	**1.27**	√					**1.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1.25	√					1.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	1.50	√					1.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1.00	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	1.08	√					1.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1.00	√					1.00

ตารางที่ 4.42 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต ($\bar{X}$)	ระดับ 1 1.00-1.80 คะแนน	ระดับ 2 1.81-2.60 คะแนน	ระดับ 3 2.61-3.40 คะแนน	ระดับ 4 3.41-4.20 คะแนน	ระดับ 5 4.21-5.00 คะแนน	ค่าคะแนนที่ได้
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1.25	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1.50	√					1.00
เทศบาลตำบล	**2.46**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.56		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2.61			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2.18		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2.23		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2.36		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2.29		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2.42		√				2.00
องค์การบริหารส่วนตำบล	**1.81**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1.83		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2.03		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1.56	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	1.57	√					1.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1.75	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1.60	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1.82		√				2.00

ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน เป็นการวัดจากระดับความคิดเห็นของพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค เกี่ยวกับระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน จำนวน 1 ข้อคำถาม โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ท (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน) หากได้คะแนนเข้าใกล้ 1 แสดงว่า มีการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับน้อยที่สุด หรือมีโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตมาก โดยต้องมีการเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงจัดอยู่ในลำดับต้นๆ และหากได้คะแนน 5 คะแนน แสดงว่าหน่วยงานนั้นมีมีการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับมาก หรือมีโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตน้อย

ผลการสำรวจความคิดเห็นฯ พบว่า ในภาพรวมมีระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.10 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือมีระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นอยู่ในระดับ “มาก” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการป้องกันความเสี่ยงฯ สูงที่สุด เฉลี่ยอยู่ที่ 4.5 คะแนน รองลงมาเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับ

เมื่อเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับ เกือบทุกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นได้คะแนนระดับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 2 คะแนน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้คะแนนการประเมินอยู่ที่ 1 คะแนน

ตารางที่ 4.43 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริต ที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน ($\bar{X}$)	ระดับ 1 4.21-5.00 คะแนน	ระดับ 2 3.41-4.20 คะแนน	ระดับ 3 2.61-3.40 คะแนน	ระดับ 4 1.81-2.60 คะแนน	ระดับ 5 1.00-1.80 คะแนน	ค่าคะแนนที่ได้
ภาพรวม	**4.10**		√				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	4.10		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	4.10		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	4.10		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	4.10		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	4.10		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	4.10		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	4.10		√				2.00
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	**4.50**	**√**					**1.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	4.50	√					1.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	4.50	√					1.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	4.50	√					1.00

ตารางที่ 4.43 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริต ที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน ($\bar{X}$)	ระดับ 1 4.21-5.00 คะแนน	ระดับ 2 3.41-4.20 คะแนน	ระดับ 3 2.61-3.40 คะแนน	ระดับ 4 1.81-2.60 คะแนน	ระดับ 5 1.00-1.80 คะแนน	ค่าคะแนนที่ได้
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	4.50	√					1.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	4.50	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	4.50	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	4.50	√					1.00
เทศบาลนคร	**4.08**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	4.08		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	4.08		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	4.08		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	4.08		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	4.08		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	4.08		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	4.08		√				2.00
เทศบาลเมือง	**4.19**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	4.19		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	4.19		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	4.19		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	4.19		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	4.19		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	4.19		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	4.19		√				2.00

ตารางที่ 4.43 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต: ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริต ที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน ($\bar{X}$)	ระดับ 1 4.21-5.00 คะแนน	ระดับ 2 3.41-4.20 คะแนน	ระดับ 3 2.61-3.40 คะแนน	ระดับ 4 1.81-2.60 คะแนน	ระดับ 5 1.00-1.80 คะแนน	ค่าคะแนนที่ได้
เทศบาลตำบล	**4.19**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	4.19		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	4.19		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	4.19		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	4.19		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	4.19		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	4.19		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	4.19		√				2.00
องค์การบริหารส่วนตำบล	**3.79**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	3.79		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3.79		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	3.79		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	3.79		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	3.79		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	3.79		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	3.79		√				2.00

หมายเหตุ: ข้อมูลที่จำแนกตามรูปแบบการทุจริต ใช้คะแนนเฉลี่ยระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริต ที่อาจเกิดจากกาดำเนินงานรวมในแต่ละรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อนำผลคะแนนระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตทั้ง 3 ตัวชี้วัดมาคำนวณค่าถ่วงน้ำหนักเพื่อให้ได้ดัชนีโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต ตามตารางข้างล่างพบว่า ในภาพรวมได้คะแนนระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 2.40 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อย” เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “มาก” ส่วนเทศบาลตำบลมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “ปานกลาง” และองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อย”

ตารางที่ 4.44 ผลการประเมินโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น/รูปแบบการทุจริต	ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต						รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (เต็ม 5 คะแนน) (ตัวชี้วัดที่ 1+ ตัวชี้วัดที่ 2+ ตัวชี้วัดที่ 3)	การแปลผลของระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต
	ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อ อปท. ทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4		ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน		ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน			
	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)		
ภาพรวม	**2**	**1.40**	**2**	**0.50**	**2**	**0.50**	**2.40**	**น้อย**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	**5**	**3.50**	**2**	**0.50**	**1**	**0.25**	**4.25**	**มากที่สุด**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	2	0.50	1	0.25	2.15	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	5	3.50	1	0.25	1	0.25	4.00	มาก
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1	0.70	1	0.25	1	0.25	1.20	น้อยที่สุด
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	1	0.25	1	0.25	1.90	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1	0.70	1	0.25	1	0.25	1.20	น้อยที่สุด
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	2	0.50	1	0.25	2.15	น้อย
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	1	0.25	1	0.25	1.20	น้อยที่สุด
เทศบาลนคร	**5**	**3.50**	**2**	**0.50**	**2**	**0.50**	**4.50**	**มากที่สุด**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	4	2.80	2	0.50	2	0.50	3.80	มาก
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	5	3.50	2	0.50	2	0.50	4.50	มากที่สุด
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1	0.70	1	0.25	2	0.50	1.45	น้อยที่สุด
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	3	2.10	1	0.25	2	0.50	2.85	ปานกลาง
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	5	3.50	2	0.50	2	0.50	4.50	มากที่สุด
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	3	2.10	1	0.25	2	0.50	2.85	ปานกลาง
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	2	0.50	2	0.50	1.70	น้อยที่สุด
เทศบาลเมือง	**5**	3.50	**1**	**0.25**	**2**	**0.50**	**4.25**	**มากที่สุด**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3	2.10	1	0.25	2	0.50	2.85	ปานกลาง

ตารางที่ 4.44 ผลการประเมินโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น/รูปแบบการทุจริต	ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต						รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (เต็ม 5 คะแนน) (ตัวชี้วัดที่ 1+ ตัวชี้วัดที่ 2+ ตัวชี้วัดที่ 3)	การแปลผลของระดับโอกาสที่อาจกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต
	ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท. ทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4		ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน		ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน			
	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)		
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	1	0.25	2	0.50	1.45	น้อยที่สุด
เทศบาลตำบล	**3**	**2.10**	**2**	**0.50**	**2**	**0.50**	**3.10**	**ปานกลาง**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	1.40	3	0.75	2	0.50	2.65	ปานกลาง
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
องค์การบริหารส่วนตำบล	**2**	**1.40**	**2**	**0.50**	**2**	**0.50**	**2.40**	**น้อย**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	น้อย
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	น้อย

5.2) มิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์

เป็นการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต โดยพิจารณาจากข้อมูล 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต และผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงานที่ไม่ใช่ตัวเงิน (ความคิดเห็น) ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกในฐานข้อมูลระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ของสำนักงาน ป.ป.ช.

จากข้อมูล มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตที่คำนวณจากฐานข้อมูลระบบตรวจรับคำกล่าวหาในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ในภาพรวมมีมูลค่าการดำเนินโครงการหรือมูลค่าความเสียหายฯ เฉลี่ยอยู่ 6,090,571.67 บาทต่อเรื่อง โดยเทศบาลเมืองมีมูลค่าการดำเนินโครงการหรือมูลค่าความเสียหายฯ เฉลี่ยสูงที่สุด คือ 20,909,638.21 บาทต่อเรื่อง รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีมูลค่าการดำเนินโครงการหรือมูลค่าความเสียหายฯ เฉลี่ยสูงที่สุด คือ 10,845,104.81 บาทต่อเรื่อง ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริตในภาพรวม พบว่า การทุจริตในการบริหารงานบุคคลมีมูลค่าการดำเนินโครงการหรือมูลค่าความเสียหายฯ เฉลี่ยสูงที่สุด อยู่ที่ 10,686,347.79 บาทต่อเรื่อง รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เฉลี่ยอยู่ที่ 6,308,880.69 บาทต่อเรื่อง การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเฉลี่ยอยู่ที่ 5,348,377.81 บาทต่อเรื่อง

เมื่อเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับตามเกณฑ์การประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ ในภาพรวมมีความรุนแรงของการเกิดการทุจริตในเรื่องการสูญเสียงบประมาณอยู่ที่ระดับ 3 โดยเมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เทศบาลมีระดับความรุนแรงของการเกิดการทุจริตโดยการสูญเสียงบประมาณสูงที่สุดอยู่ที่ระดับ 5 รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระดับ 4 เทศบาลนคร เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับ 2

ตารางที่ 4.45 คะแนนการประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์: ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น/รูปแบบการทุจริต	มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตโดยเฉลี่ย (บาท) ($\bar{X}$)	ระดับ 1 <= 1,000,000	ระดับ 2 1,000,001 - 5,000,000	ระดับ 3 5,000,001 - 10,000,000	ระดับ 4 10,000,001 - 15,000,000	ระดับ 5 >= 15,000,000	ค่าคะแนนที่ได้
ภาพรวม	**6,090,571.67**			√			**3.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1,375,312.50		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	6,308,880.69			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	5,348,377.81			√			3.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝากการเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	3,045,828.27		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1,100,000.00	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	10,686,347.79				√		4.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	380,000.00	√					1.00

ตารางที่ 4.45 คะแนนการประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์: ตัวชี้วัดที่ 3 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น/รูปแบบการทุจริต	มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตโดยเฉลี่ย (บาท) ($\overline{X}$)	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5	ค่าคะแนนที่ได้
		<= 1,000,000	1,000,001 - 5,000,000	5,000,001 - 10,000,000	10,000,001 - 15,000,000	>= 15,000,000	
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	**10,845,104.81**				**√**		**4.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1,375,312.50		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	6,267,657.21			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	5,348,377.81			√			3.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	20,000,000.00					√	5.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	0.00	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	0.00	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	0.00	√					1.00
เทศบาลนคร	**1,766,074.49**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1,375,312.50		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	6,308,880.69			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	0.00	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	3,045,828.27		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1,100,000.00	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	532,500.00	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	0.00	√					1.00
เทศบาลเมือง	**20,909,638.21**					**√**	**5.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1,375,312.50		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	6,308,880.69			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	134,004,946.00					√	5.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	3,045,828.27		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1,100,000.00	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	532,500.00	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	0.00	√					1.00

ตารางที่ 4.45 คะแนนการประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์: ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตโดยเฉลี่ย (บาท) ($\bar{X}$)	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5	ค่าคะแนนที่ได้
		<= 1,000,000	1,000,001 - 5,000,000	5,000,001 - 10,000,000	10,000,001 - 15,000,000	>= 15,000,000	
เทศบาลตำบล	**3,531,719.74**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	100,000.00	√					1.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	4,472,978.89		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	213,195.00	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	1,692,032.51		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1,100,000.00		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	532,500.00	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	380,000.00	√					1.00
องค์การบริหารส่วนตำบล	**4,211,893.87**		**√**				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1,557,500.00		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2,333,306.71		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	7,060,105.41			√			3.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2,219,020.00		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1,100,000.00	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	12,310,963.44				√		4.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	380,000.00	√					1.00

ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน เป็นการประเมินระดับผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน ในมุมมองของพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ท (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน)

ผลการสำรวจ พบว่า ในภาพรวมมีระดับผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงานเฉลี่ยอยู่ที่ 2.69 คะแนน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่ามีผลกระทบสูงที่สุด เฉลี่ยอยู่ที่ 3.35 คะแนน รองลงมาเป็นเทศบาลตำบลเฉลี่ยอยู่ที่ 2.91 คะแนน องค์การบริหารส่วนตำบลเฉลี่ยอยู่ที่ 2.66 คะแนน เทศบาลนครเฉลี่ยอยู่ที่ 2.04 คะแนน และเทศบาลเมืองเฉลี่ยอยู่ที่ 1.80 คะแนน

เมื่อเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับตามเกณฑ์การประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ ในภาพรวมมีความรุนแรงของการเกิดการทุจริตในมิติผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน อยู่ที่ระดับ 3 โดยเมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับ 3 ส่วนเทศบาลนครอยู่ในระดับ 2 และเทศบาลเมืองมีความรุนแรงของการเกิดการทุจริตในมิติผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน อยู่ที่ระดับ 1

ตารางที่ 4.46 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	คะแนนความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน ($\bar{X}$)	ระดับ 1 1.00-1.80 คะแนน	ระดับ 2 1.81-2.60 คะแนน	ระดับ 3 2.61-3.40 คะแนน	ระดับ 4 3.41-4.20 คะแนน	ระดับ 5 4.21-5.00 คะแนน	ค่าคะแนนที่ได้
ภาพรวม	**2.69**			√			**3.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.69			√			3.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2.69			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2.69			√			3.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2.69			√			3.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2.69			√			3.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2.69			√			3.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินาธารณประโยชน์	2.69			√			3.00
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	**3.35**			√			**3.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	3.35			√			3.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3.35			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	3.35			√			3.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	3.35			√			3.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	3.35			√			3.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	3.35			√			3.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินาธารณประโยชน์	3.35			√			3.00

ตารางที่ 4.46 คะแนนการประเมินมิติโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต : ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	คะแนนความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน ($\bar{X}$)	ระดับ 1 1.00-1.80 คะแนน	ระดับ 2 1.81-2.60 คะแนน	ระดับ 3 2.61-3.40 คะแนน	ระดับ 4 3.41-4.20 คะแนน	ระดับ 5 4.21-5.00 คะแนน	ค่าคะแนนที่ได้
เทศบาลนคร	**2.04**		√				**2.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.04		√				2.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2.04		√				2.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2.04		√				2.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2.04		√				2.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2.04		√				2.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2.04		√				2.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2.04		√				2.00
เทศบาลเมือง	**1.80**	√					**1.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1.80	√					1.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	1.80	√					1.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1.80	√					1.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	1.80	√					1.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1.80	√					1.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1.80	√					1.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1.80	√					1.00
เทศบาลตำบล	**2.91**			√			**3.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.91			√			3.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2.91			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2.91			√			3.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2.91			√			3.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2.91			√			3.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2.91			√			3.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2.91			√			3.00
องค์การบริหารส่วนตำบล	**2.66**			√			**3.00**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.66			√			3.00
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2.66			√			3.00
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	2.66			√			3.00
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2.66			√			3.00
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2.66			√			3.00
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2.66			√			3.00
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2.66			√			3.00

เมื่อนำคะแนนตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต และตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน มาคำนวณค่าถ่วงน้ำหนักเพื่อให้ได้ดัชนีระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต ตามตารางข้างล่างพบว่า ในภาพรวมได้คะแนนระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต อยู่ที่ 3 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือมีระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต อยู่ในระดับ “ปานกลาง” เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่า เทศบาลเมือง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีระดับความรุนแรงในการเกิดเหตุการณ์อยู่ในระดับ “มาก” ส่วนเทศบาลนคร เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับความรุนแรงในการเกิดเหตุการณ์อยู่ในระดับ “น้อย”

ตารางที่ 4.47 ผลการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริตในภาพรวม

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต				รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (เต็ม 5 คะแนน) (ตัวชี้วัดที่ 4+ตัวชี้วัดที่ 5)	การแปลผล
	ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต		ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน			
	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70		
ภาพรวม	**3**	**2.10**	**3**	**0.90**	**3.00**	**ปานกลาง**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	3	0.90	2.30	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3	2.10	3	0.90	3.00	ปานกลาง
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	3	2.10	3	0.90	3.00	ปานกลาง
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	3	0.90	2.30	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	4	2.80	3	0.90	3.70	มาก
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	**4**	**2.80**	**3**	**0.90**	**3.70**	**มาก**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	3	0.90	2.30	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3	2.10	3	0.90	3.00	ปานกลาง
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	3	2.10	3	0.90	3.00	ปานกลาง
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	5	3.50	3	0.90	4.40	มากที่สุด
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
เทศบาลนคร	**2**	**1.40**	**2**	**0.60**	**2.00**	**น้อย**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	2	0.60	2.00	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3	2.10	2	0.60	2.70	ปานกลาง

ตารางที่ 4.47 ผลการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริตในภาพรวม (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต				รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (เต็ม 5 คะแนน) (ตัวชี้วัดที่ 4+ตัวชี้วัดที่ 5)	การแปลผล
	ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต		ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน			
	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70		
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1	0.70	2	0.60	1.30	น้อยที่สุด
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	2	0.60	2.00	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1	0.70	2	0.60	1.30	น้อยที่สุด
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1	0.70	2	0.60	1.30	น้อยที่สุด
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	2	0.60	1.30	น้อยที่สุด
เทศบาลเมือง	**5**	**3.50**	**1**	**0.30**	**3.80**	**มาก**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	1	0.30	1.70	น้อยที่สุด
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3	2.10	1	0.30	2.40	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	5	3.50	1	0.30	3.80	มาก
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	1	0.30	1.70	น้อยที่สุด
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1	0.70	1	0.30	1.00	น้อยที่สุด
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1	0.70	1	0.30	1.00	น้อยที่สุด
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	1	0.30	1.00	น้อยที่สุด
เทศบาลตำบล	**2**	**1.40**	**3**	**0.90**	2.30	**น้อย**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	1.40	3	0.90	2.30	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	3	0.90	2.30	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1.40	3	0.90	2.30	น้อย
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
องค์การบริหารส่วนตำบล	**2**	**1.40**	**3**	**0.90**	2.30	**น้อย**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	3	0.90	2.30	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	1.40	3	0.90	2.30	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	3	2.10	3	0.90	3.00	ปานกลาง
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	3	0.90	2.30	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	4	2.80	3	0.90	3.70	มาก
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด

4.4.3) สรุปผลการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

เมื่อนำระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง คูณด้วย ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ พบว่า ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในภาพรวมอยู่ที่ 7.20 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” แต่เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมือง มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “มาก” ส่วนเทศบาลนคร และเทศบาลตำบล มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อย” ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อยที่สุด” โดยรูปแบบการทุจริตในการบริหารงานบุคคลมีคะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงที่สุด อยู่ที่ 7.96 คะแนน แต่ก็อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละรูปแบบ จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 15.73 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงมาก” ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงมาก) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างที่มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงที่สุด รองลงมาเป็นการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (อยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการ การบริหารจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- เทศบาลนคร: ในภาพรวมได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 9.00 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต ก็พบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการการบริหารจัดการความเสี่ยงในเรื่องของการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโครงการ รองลงมาเป็นการทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กรในเรื่องของการออกใบอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/การรับรองบุคคลในการแจ้งยายออกจากทะเบียนบ้านกลาง การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จหรือแม้กระทั่งการออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- เทศบาลเมือง: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 16.15 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงมาก” ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้
- เทศบาลตำบล: : ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.13 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต ก็พบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีระดับความเสี่ยงสูงกว่ารูปแบบการทุจริตอื่น แต่ก็ยังอยู่ในระดับเสี่ยงน้อยซึ่งก็อยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กรเช่นเดียวกัน ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก

- องค์การบริหารส่วนตำบล: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 5.52 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อยมาก” อยู่ในระดับที่ยอมรับได้โดยไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริตพบว่ามีระดับความเสี่ยงการทุจริตในการบริหารงานบุคคลสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร ส่วนรูปแบบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและอื่น ๆ มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก

ตารางที่ 4.48 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต							ความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์					ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (ระดับโอกาส x ระดับความรุนแรง) (คะแนนเต็ม 25 คะแนน)	แปลผลระดับความเสี่ยง
	ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท.		ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน		ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน		รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (เต็ม 5 คะแนน) (ตัวชี้วัดที่ 1+ ตัวชี้วัดที่ 2+ ตัวชี้วัดที่ 3)	ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต		ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน		รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (คะแนนเต็ม 5 คะแนน		
	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)		ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 30)			
ภาพรวม	**2**	**1.40**	**2**	**0.50**	**2**	**0.50**	**2.40**	**3**	**2.10**	**3**	**0.90**	**3.00**	**7.20**	**น้อย**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	2	1.40	3	0.90	2.30	5.52	น้อยมาก
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	3	2.10	3	0.90	3.00	7.20	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	3	2.10	3	0.90	3.00	6.45	น้อย
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	2	1.40	3	0.90	2.30	4.95	น้อยมาก
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	1	0.70	3	0.90	1.60	3.84	น้อยมาก
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	4	2.80	3	0.90	3.70	7.96	น้อย
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	1	0.70	3	0.90	1.60	3.84	น้อยมาก
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	**5**	**3.50**	**2**	**0.50**	**1**	**0.25**	**4.25**	**4**	**2.80**	**3**	**0.90**	**3.70**	**15.73**	**มาก**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	2	0.50	1	0.25	2.15	2	1.40	3	0.90	2.30	4.95	น้อยมาก
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	5	3.50	1	0.25	1	0.25	4.00	3	2.10	3	0.90	3.00	12.00	มาก
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้	1	0.70	1	0.25	1	0.25	1.20	3	2.10	3	0.90	3.00	3.60	น้อยมาก
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	1	0.25	1	0.25	1.90	5	3.50	3	0.90	4.40	8.36	ปานกลาง
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	1	0.70	1	0.25	1	0.25	1.20	1	0.70	3	0.90	1.60	1.92	น้อยมาก
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	2	0.50	1	0.25	2.15	1	0.70	3	0.90	1.60	3.44	น้อยมาก
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณ	1	0.70	1	0.25	1	0.25	1.20	1	0.70	3	0.90	1.60	1.92	น้อยมาก

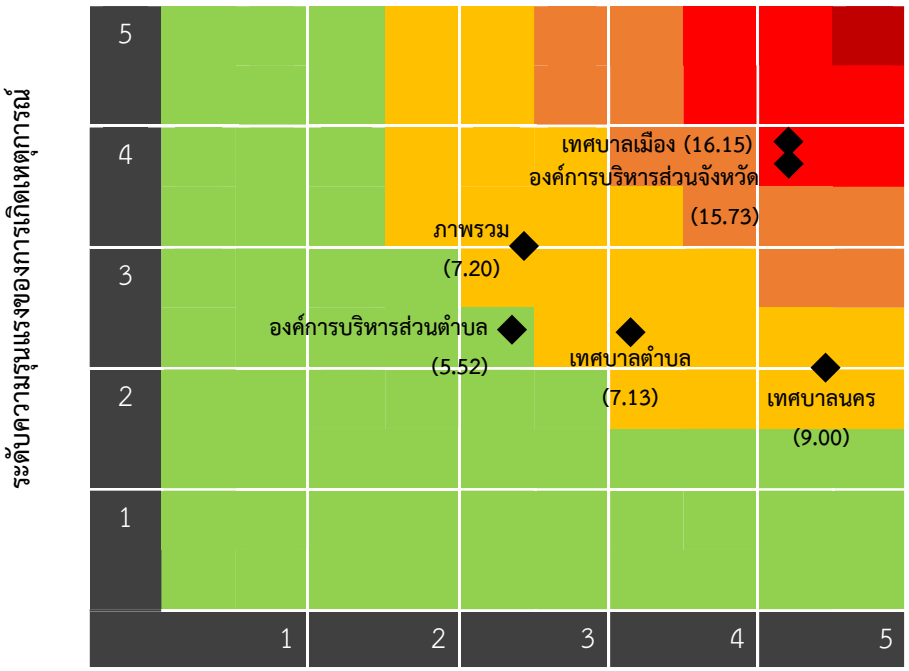
ตารางที่ 4.48 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต							ความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์					ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (ระดับโอกาส x ระดับความรุนแรง) (คะแนนเต็ม 25 คะแนน)	แปลผลระดับความเสี่ยง
	ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท.		ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน		ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน		รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (เต็ม 5 คะแนน) (ตัวชี้วัดที่ 1+ ตัวชี้วัดที่ 2+ ตัวชี้วัดที่ 3)	ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต		ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน		รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (คะแนนเต็ม 5 คะแนน		
	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)		ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 30)			
เทศบาลนคร	**5**	**3.50**	**2**	**0.50**	**2**	**0.50**	**4.50**	**2**	**1.40**	**2**	**0.60**	**2.00**	**9.00**	**น้อย**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	4	2.80	2	0.50	2	0.50	3.80	2	1.40	2	0.60	2.00	7.60	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	5	3.50	2	0.50	2	0.50	4.50	3	2.10	2	0.60	2.70	12.15	ปานกลาง
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้	1	0.70	1	0.25	2	0.50	1.45	1	0.70	2	0.60	1.30	1.89	น้อยมาก
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	3	2.10	1	0.25	2	0.50	2.85	2	1.40	2	0.60	2.00	5.70	น้อยมาก
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	5	3.50	2	0.50	2	0.50	4.50	1	0.70	2	0.60	1.30	5.85	น้อย
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	3	2.10	1	0.25	2	0.50	2.85	1	0.70	2	0.60	1.30	3.71	น้อยมาก
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	2	0.50	2	0.50	1.70	1	0.70	2	0.60	1.30	2.21	น้อยมาก
เทศบาลเมือง	**5**	**3.50**	**1**	**0.25**	**2**	**0.50**	**4.25**	**5**	**3.50**	**1**	**0.30**	**3.80**	**16.15**	**มาก**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	2	1.40	1	0.30	1.70	3.66	น้อยมาก
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	3	2.10	1	0.25	2	0.50	2.85	3	2.10	1	0.30	2.40	6.84	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	5	3.50	1	0.30	3.80	8.17	น้อย
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	2	1.40	1	0.30	1.70	3.66	น้อยมาก
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	1	0.70	1	0.30	1.00	2.15	น้อยมาก
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	1	0.70	1	0.30	1.00	2.15	น้อยมาก
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	1	0.70	1	0.25	2	0.50	1.45	1	0.70	1	0.30	1.00	1.45	น้อยมาก

ตารางที่ 3.48 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (ต่อ)

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต							ความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์					ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (ระดับโอกาส x ระดับความรุนแรง) (คะแนนเต็ม 25 คะแนน)	แปลผลระดับความเสี่ยง
	ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อจำนวน อปท.		ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน		ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน		รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (เต็ม 5 คะแนน) (ตัวชี้วัดที่ 1+ ตัวชี้วัดที่ 2+ ตัวชี้วัดที่ 3)	ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต		ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน		รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (คะแนนเต็ม 5 คะแนน		
	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 15)		ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 30)			
เทศบาลตำบล	**3**	**2.10**	**2**	**0.50**	**2**	**0.50**	**3.10**	**2**	**1.40**	**3**	**0.90**	**2.30**	**7.13**	**น้อย**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	1	0.70	3	0.90	1.60	3.84	น้อยมาก
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	1.40	3	0.75	2	0.50	2.65	2	1.40	3	0.90	2.30	6.10	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	1	0.70	3	0.90	1.60	3.84	น้อยมาก
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	2	1.40	3	0.90	2.30	5.52	น้อยมาก
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	2	1.40	3	0.90	2.30	5.52	น้อยมาก
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	1	0.70	3	0.90	1.60	3.84	น้อยมาก
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	1	0.70	3	0.90	1.60	3.84	น้อยมาก
องค์การบริหารส่วนตำบล	**2**	**1.40**	**2**	**0.50**	**2**	**0.50**	**2.40**	**2**	**1.40**	**3**	**0.90**	**2.30**	**5.52**	**น้อยมาก**
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	2	1.40	3	0.90	2.30	5.52	น้อยมาก
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	2	1.40	3	0.90	2.30	5.52	น้อยมาก
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	3	2.10	3	0.90	3.00	6.45	น้อย
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	2	1.40	3	0.90	2.30	4.95	น้อยมาก
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	1	0.70	3	0.90	1.60	3.44	น้อยมาก
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2	1.40	1	0.25	2	0.50	2.15	4	2.80	3	0.90	3.70	7.96	น้อย
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2	1.40	2	0.50	2	0.50	2.40	1	0.70	3	0.90	1.60	3.84	น้อยมาก

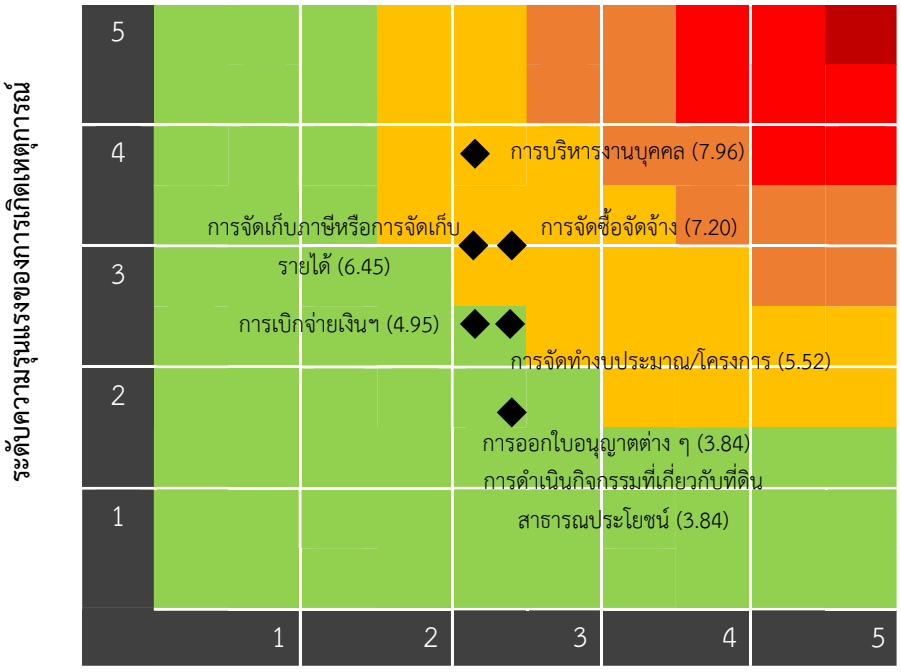
แผนภาพที่ 4.21 แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต<u>ในภาพรวม</u> จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น



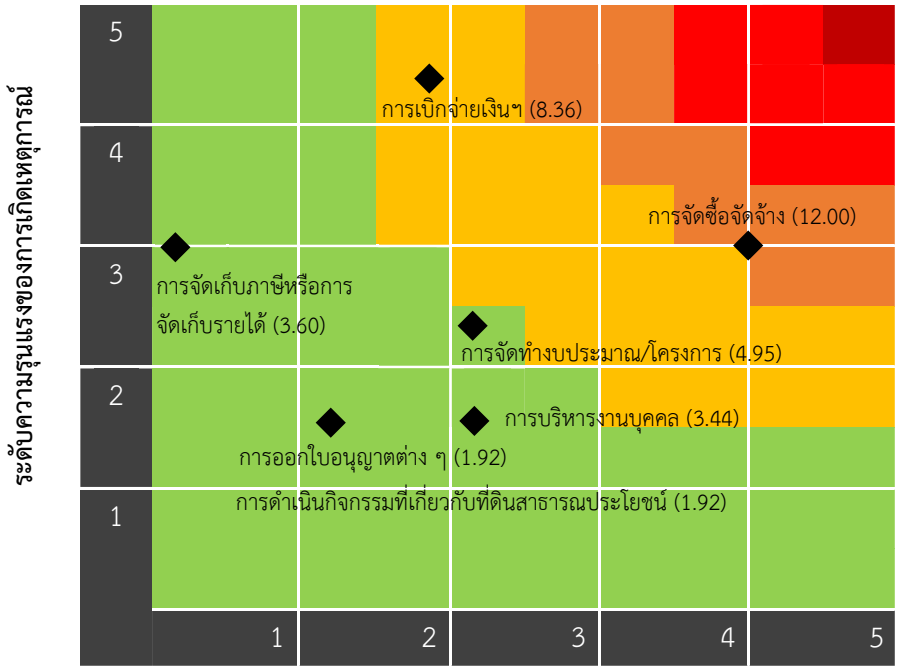
หมายเหตุ เกณฑ์การแปลผล

ช่วงคะแนนที่ประเมินได้	แถบสี	การแปลผล
1.00 - 5.80 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับต่ำมาก** ซึ่งเป็นระดับที่ยอมรับได้โดยไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม
5.81 - 10.60 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับเสี่ยงต่ำ** ซึ่งเป็นระดับที่พอยอมรับได้ ไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม แต่ก็มีควรการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร (โซนสีเหลือง)
10.61 - 15.40 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับเสี่ยงปานกลาง** ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการ การบริหารจัดการความเสี่ยง
15.41 - 20.20 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับเสี่ยงสูง** ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (โซนสีแดง)
20.21 - 25.00 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตอยู่ใน**ระดับเสี่ยงสูงมาก** ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

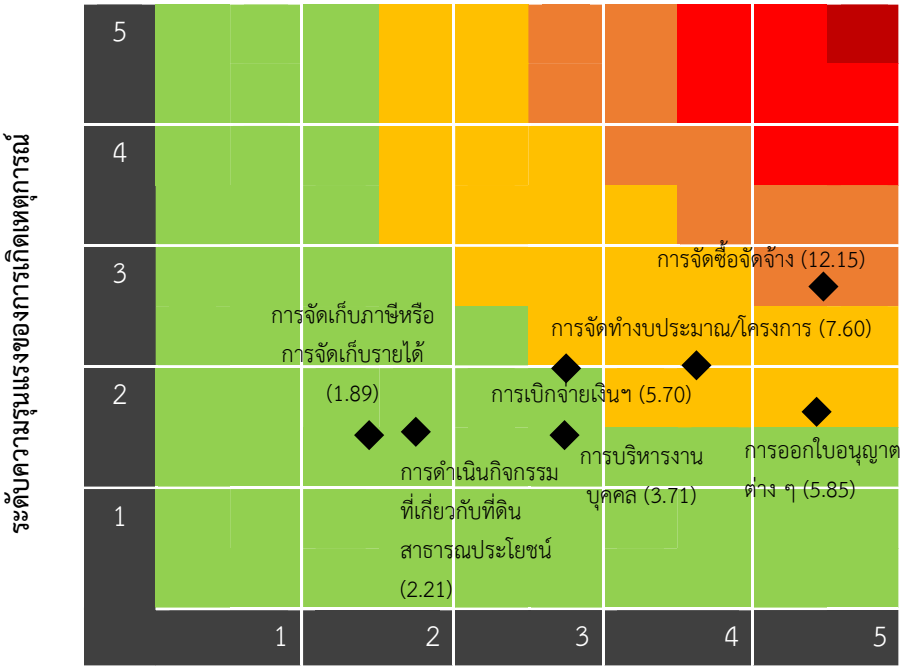
แผนภาพที่ 4.22 แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตใน<u>ภาพรวม</u> จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



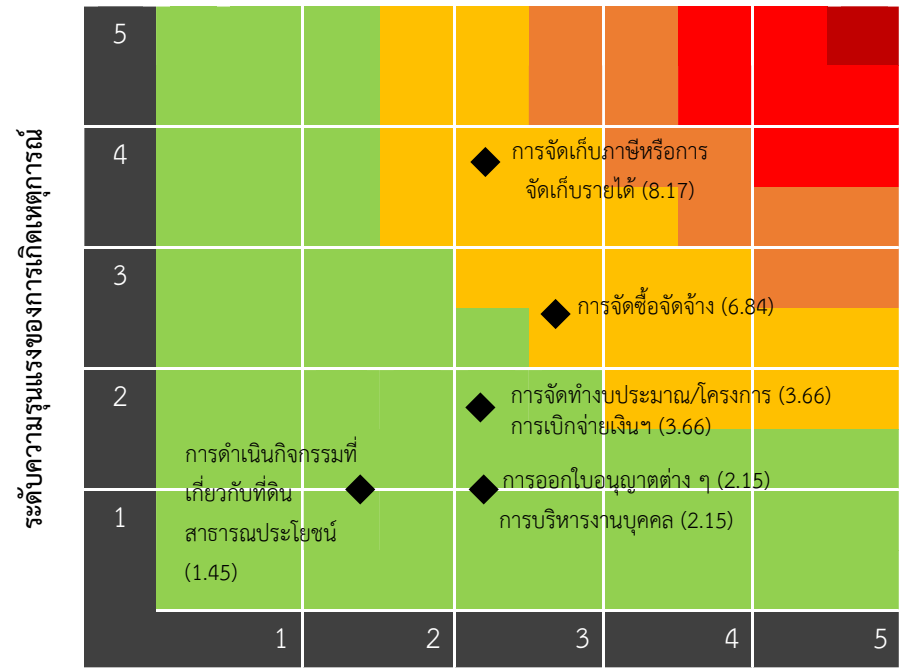
แผนภาพที่ 4.23 แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต<u>ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</u> จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



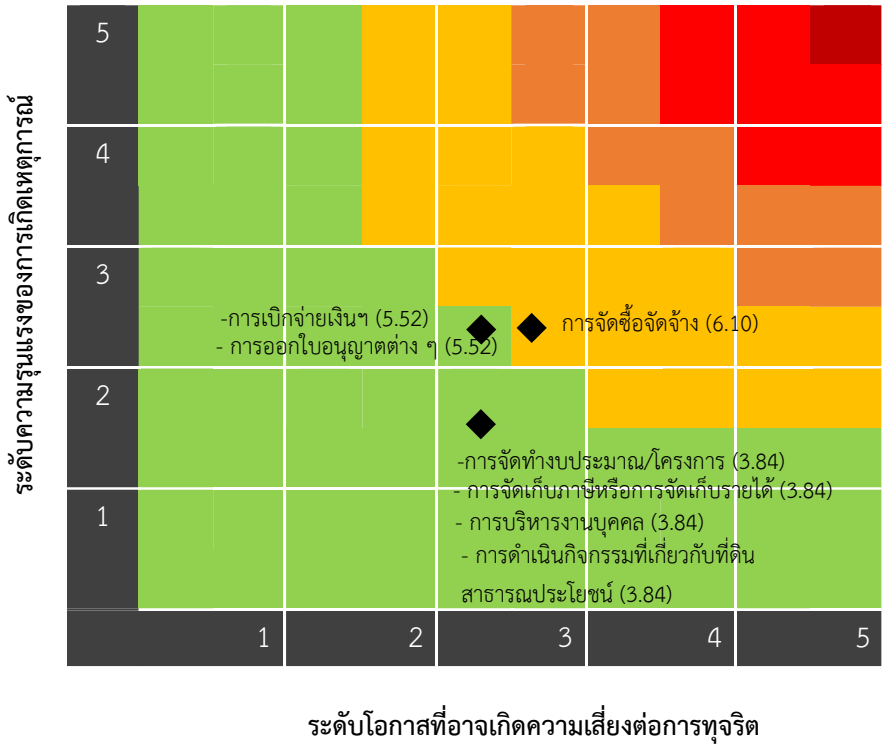
แผนภาพที่ 4.24 แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตของเทศบาลนคร จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



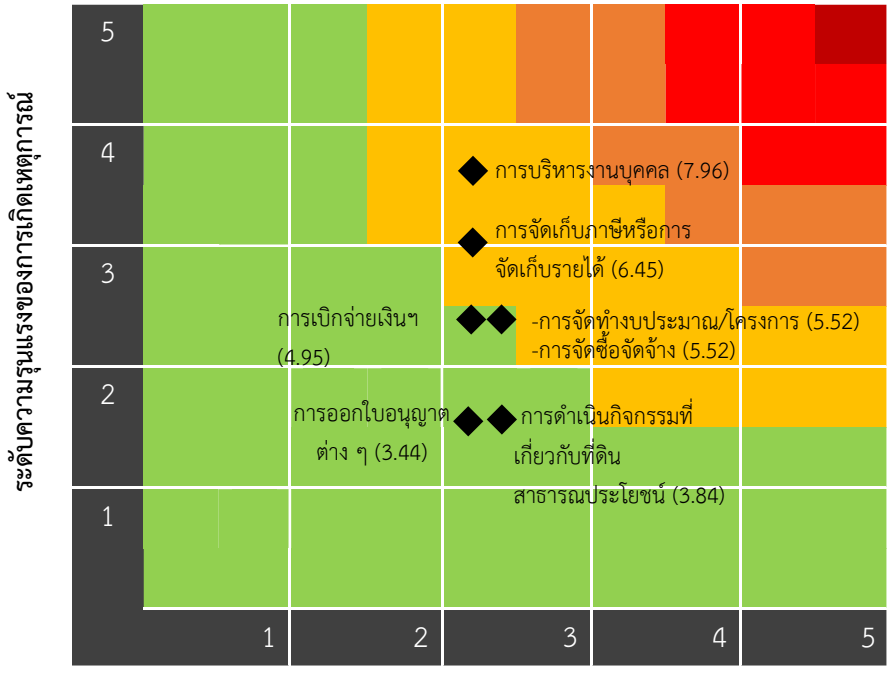
แผนภาพที่ 4.25 แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตของเทศบาลเมือง จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



แผนภาพที่ 4.26 แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตของเทศบาลตำบล จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



แผนภาพที่ 4.27 แสดงผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตขององค์กรบริหารส่วนตำบล จำแนกตามรูปแบบการทุจริต



ทั้งนี้ จากผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่า ในภาพรวมได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 89.80 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานสูงกว่ารูปแบบการปกครองอื่น ๆ (94.17 คะแนน) รองลงมาเป็นเทศบาลนคร เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ประเมินการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อเปิดเผยการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบใน 2 ประเด็น คือ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ได้แก่ (1) นโยบายไม่รับของขวัญ การประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต และแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต และ (2) มาตรการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใส ได้แก่ มาตการเสริมสร้างมาตรฐานทางจริยธรรม มาตรการส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตภายในหน่วยงาน ซึ่งผลการประเมินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 พบว่า ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 87.68 คะแนน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้คะแนนสูงกว่ารูปแบบการปกครองอื่น ๆ (94.27 คะแนน) รองลงมาเป็นเทศบาลนคร เทศบาลตำบล เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับ

ตาราง 4.49 คะแนนเฉลี่ยของตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

ตัวชี้วัด	รวม	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.
ดัชนีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน	**89.80**	**94.17**	**86.79**	**91.48**	**90.57**	**89.32**
ตัวชี้วัดที่10การป้องกันการทุจริต	**87.68**	**94.27**	**94.05**	**89.58**	**89.12**	**86.69**
ตัวชี้วัดย่อยที่ 10.1 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต	**87.47**	**96.88**	**92.86**	**79.17**	**88.53**	**86.71**
-นโยบายไม่รับของขวัญ(NoGiftPolicy)	96.46	100.00	100.00	100.00	96.24	96.45
-การมีส่วนร่วมของผู้บริหาร	89.17	100.00	85.71	66.67	91.25	88.09
-การประเมินความเสี่ยงการทุจริตและประพฤติมิชอบ*	89.45	91.67	95.24	66.67	90.30	88.92
-การดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงการทุจริตและประพฤติมิชอบ	83.64	83.33	85.71	66.67	86.53	82.13
-การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรตามมาตรฐานทางจริยธรรม	85.07	100.00	85.71	66.67	88.27	83.25
ตัวชี้วัดย่อยที่ 10.2 มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต	**87.88**	**91.67**	**95.24**	**100.00**	**89.70**	**86.68**

หมายเหตุ * หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการการประเมินความเสี่ยงการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนี้

1. กำหนดให้หน่วยงานทำการกรอกข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ความเสี่ยง ระดับความเสี่ยง และมาตรการและการดำเนินการในการบริหารจัดการความเสี่ยง
2. หากหน่วยงานใดมีการกรอกข้อมูลตามที่กำหนดจะได้คะแนน 100 คะแนน แต่หากหน่วยงานใดไม่มีการรายงานหรือกรอกข้อมูลไม่ครบตามที่กำหนดจะได้ 0 คะแนน
3. ในการนำเสนอระดับกระทรวง กรม หรือรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น จะคำนวณด้วยการหาค่าเฉลี่ย

จากเกณฑ์การคำนวณหรือการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตระหว่างคะแนนประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (ระดับโอกาสที่เกิดการทุจริต x ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์) และการประเมินความเสี่ยงการทุจริตและประพฤติมิชอบ จากตัวชี้วัดย่อยของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จะมีลักษณะการคำนวณที่แตกต่างกันที่ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบระดับคะแนนการประเมินความเสี่ยงได้ รายละเอียดดังนี้

ตาราง 4.48 เปรียบเทียบเกณฑ์การให้คะแนนระหว่างการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (ระดับโอกาสที่เกิดการทุจริต x ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์) และเกณฑ์การให้การประเมินความเสี่ยงการทุจริตและประพฤติมิชอบ จากตัวชี้วัดย่อยของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 256

ตัวชี้วัด	เกณฑ์การประเมิน
ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต	**ระดับความเสี่ยง=โอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต (5 คะแนน) x ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ (5 คะแนน)** โดยระดับความเสี่ยงมีคะแนนอยู่ระหว่าง 1-25 คะแนน **- โอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต พิจารณาจาก 2 ตัวชี้วัด ได้แก่** (1) สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อ อปท. ใช้ข้อมูลสถิติคำกล่าวหาเป็นการแสดงความถี่ของการเกิดการทุจริต จากฐานข้อมูลระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. และนำมาคำนวณหา สัดส่วนคำกล่าวหาร้องเรียนต่อ อปท. (2) ระดับโอกาสต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน ใช้ข้อมูลจากแบบสอบถาม (3) ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน ใช้ข้อมูลจากแบบสอบถาม **- ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ พิจารณาจาก 2 ตัวชี้วัด** (1) ผลกระทบด้านตัวเงิน: ใช้ข้อมูลมูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต) จากฐานข้อมูลระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลแล้ว ทั้งนี้ การชี้มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือเป็นที่สุดผู้ถูกกล่าวหายังเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพากษาของศาลอันถึงที่สุด (2) ผลกระทบด้านไม่ใช่ตัวเงิน: ใช้ระดับความคิดเห็นจากแบบสอบถามเกี่ยวกับผลกระทบความเสียหายจากการดำเนินงาน
การประเมินความเสี่ยงการทุจริตและประพฤติมิชอบจากตัวชี้วัดย่อยของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	**เป็นการให้คะแนน 2 ค่า คือ 0 คะแนน และ 100 คะแนน โดยมีการคำนวณ ดังนี้** (1) สำนักงาน ป.ป.ช. โดยสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นหน่วยงานกำกับในการกำหนดให้หน่วยงานทำการกรอกข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ความเสี่ยง ระดับความเสี่ยง และมาตรการและการดำเนินการในการบริหารจัดการความเสี่ยง (2) หน่วยงานส่งข้อมูลเข้าประเมิน โดยหากหน่วยงานใดมีการกรอกข้อมูลรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดจะได้คะแนน 100 คะแนน แต่หากหน่วยงานใดไม่มีการรายงานและ/หรือกรอกข้อมูลไม่ครบตามที่กำหนดจะได้ 0 คะแนน (3) ในการนำเสนอระดับกระทรวง กรม หรือรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น จะคำนวณด้วยการหาค่าเฉลี่ย

4.5 สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแบบสอบถามที่ได้มีการถามเกี่ยวกับสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในภาพรวมเห็นด้วยว่าสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตมาจาก 7 สาเหตุหลัก ได้แก่ ปัญหาตัวบุคคล สังคม วัฒนธรรม การเมือง ระบบการบริหารงาน กลไกการตรวจสอบ และการบังคับใช้กฎหมาย เฉลี่ยอยู่ที่ 3.36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” เมื่อพิจารณารายสาเหตุ พบว่า เห็นด้วยกับสาเหตุที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ สาเหตุเกิดจากตัวบุคคล ระบบการตรวจสอบไม่เข้มแข็ง และปัญหาทางสังคม ส่วนปัจจัยด้านวัฒนธรรม การเมือง ระบบบริหางาน และการบังคับใช้กฎหมาย เห็นด้วยว่าเป็นสาเหตุ ที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.32-3.34 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” ส่วนรายละเอียดดังนี้

4.5.1 ตัวบุคคลที่ขาดคุณธรรมจริยธรรม และขาดองค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน เฉลี่ยอยู่ที่ 3.55 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “มาก” โดยเจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายกฎระเบียบและการตรวจรับงาน เจ้าหน้าที่บางท่านมีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตัวเองเป็นผู้รับเหมา และปัญหาทางการเงิน/รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย เป็นต้น ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 และผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับที่ได้ระบุไว้ในแบบสอบถาม และได้เพิ่มเติมว่าเหตุปัจจัยหลักเกิดจากผู้บริหารขาดคุณธรรม จริยธรรม ข้าราชการประจำจะปฏิบัติงานภายใต้การบริหารหรือตามนโยบายของผู้บริหาร ถ้าตัวผู้บริหารมีความเสี่ยง (ขาดคุณธรรม จริยธรรม)ยิ่งมีความเสี่ยงมาก เช่น การเลือกโครงการที่จะดำเนินการในปีนั้น ๆ ผู้บริหารท้องถิ่นจะเลือกโครงการที่เขามองว่าได้ผลประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ บางครั้งอาจไม่ใช่ตัวเงิน และเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น เช่น หากใกล้หมดวาระก็จะมีการจัดโครงการนำประชาชนหรือผู้สูงอายุไปศึกษาดูงานเพื่อจะได้ใช้เป็นฐานเสียงในการเลือกตั้งในอนาคต ซึ่งจะเห็นว่าโครงการมีเจตนาณ์แอบแฝง หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งฐานเสียงคะแนนเลือกตั้งและได้ในรูปที่เป็นตัวเงินด้วย ส่วนโครงการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นลักษณะการจัดซื้อจัดจ้าง จะได้ผลประโยชน์ในรูปแบบเปอร์เซ็นต์การจ่ายที่ขึ้นอยู่กับตัวโครงการที่มีการงบประมาณมากน้อยแตกต่างกัน ส่วนตัวเลขการจ่ายของเอกชนจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้รับจ้าง โดยจะมีการเจรจาตกลงกันก่อนว่าหากได้รับเลือกโครงการนี้ จะให้กี่เปอร์เซ็นต์ของวงเงินงบประมาณจ้าง ซึ่งบางครั้งผู้บริหารท้องถิ่นก็จะสั่งการให้เจ้าหน้าที่เลือกบริษัทนั้น ๆ โดยเฉพาะในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดว่าหากวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างไม่เกิน 500,000 บาทให้อยู่ในอำนาจของนายกฯ ท้องถิ่นหรืออยู่ที่ดุลยพินิจของนายกฯ ท้องถิ่น กล่าวคือ เริ่มแรกผู้บริหารจะใช้ดุลยพินิจในเลือกโครงการ แจ้งความต้องการเกี่ยวกับรายละเอียดขอบเขตงาน (TOR) ในขั้นตอนนี้หากเป็นงานก่อสร้างจะมีการใช้ราคากลางหรือราคามาตรฐานตามกรมบัญชีกลาง กระทรวงพานิชย์ เป็นหลัก ซึ่งกฎหมายบังคับให้ใช้อยู่แล้ว (ประเภทนี้จะไม่มีช่องว่างในการทุจริต) แต่จะมีการทุจริตในขั้นการควบคุมงาน ตรวจรับงานที่ไม่ถูกต้อง หรือมีการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ว่าจ้างเพื่อหวังผลบางประการ เช่น การทำถนนมีการเทปูนหรือความสูงไม่ถึงเกณฑ์ตามที่กำหนด แต่ก็ขึ้นอยู่กับว่าคณะกรรมการตรวจรับงานจะตรวจให้ผ่านหรือไม่หากตรวจผ่านก็จะมีการจ่ายเงินต่อไป ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับงานกำหนดได้กำหนดไว้แล้วว่าต้องเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถในด้านนั้นตามดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ จึงเป็นช่องว่าในการเลือกใช้คนของผู้บริหารท้องถิ่น ที่มองว่าจะใช้คนในองค์กรดำเนินการใด ๆ ก็ได้ ซึ่งบางครั้งคนที่เป็นคณะกรรมการตรวจรับงานขาดความรู้ในด้านนั้น ๆ (อบต.พ.)

ในปัจจุบันยังพบว่าคนบางกลุ่มมีความละอายหรือเกรงกลัวบาปน้อยลง มีความเห็นแก่ตัวมากยิ่งขึ้น มองแต่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งมากกว่าที่จะยึดผลประโยชน์ส่วนรวม แม้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานนั้น จะมีการให้ความรู้ ปลูกฝังจิตสำนึกที่ดี แต่การอบรมให้กับผู้ปฏิบัติงานก็เกิดผลไม่เกิน 10% เท่านั้น

4.5.2 ระบบการตรวจสอบไม่เข้มแข็ง เฉลี่ยอยู่ที่ 3.43 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “มาก” โดยประเด็นย่อยที่เห็นด้วยอยู่ในระดับมากทั้งในเรื่องระบบการตรวจสอบภายในอ่อนแอ/ขาดกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบขาดความหลากหลายจากภาคส่วนต่างๆ/การตรวจสอบไม่ทั่วถึง กลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นมีจุดอ่อน กลไกการตรวจสอบของภาคประชาชนไม่เข้มแข็ง/ขาดการมีส่วนร่วม

เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 และผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับที่ได้ระบุไว้ในแบบสอบถาม และได้เพิ่มเติมว่า กลไกการตรวจสอบยังไม่เข้มแข็งมากพอ แม้ว่าจะมีหน่วยงาน เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่ได้สุ่มเข้าไปตรวจสอบแต่ก็ไม่ครอบคลุมทุกแห่ง ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร และหน่วยงานที่ร่วมต่อต้านการทุจริตไม่ว่าจะสำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. ก็ได้เข้าตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. ที่เสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต แต่ทว่าการทุจริตในปัจจุบันก็มีรูปแบบที่ซับซ้อนขึ้น หรือมีการจัดทำเอกสารเท็จ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะเข้าไปตรวจสอบการทุจริตของบุคคลเหล่านี้กลไกในการตรวจสอบจึงยังไม่เข้มแข็งมากพอ ในส่วนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ส่วนมากจะจะเข้ามาร่วมตรวจสอบในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ที่เขาจะได้ประโยชน์ แต่ถ้าหากเขาไม่ได้รับประโยชน์ก็ไม่เข้ามาร่วมในการตรวจสอบ

4.5.3 ด้านสังคมทุนนิยม เฉลี่ยอยู่ที่ 3.41 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “มาก” โดยเห็นด้วยกับที่ว่าสังคมในปัจจุบันมีค่านิยมในเชิงวัตถุนิยม สังคมนิยมบริโภคนิยม มีการยกย่องคนรวยผู้มีอำนาจและมีแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยงในการกระทำการทุจริต ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 และผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ยังมองว่าสาเหตุที่เอื้อให้เกิดการทุจริตส่วนหนึ่งมาจากค่านิยมทางสังคม ในสังคมปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีการยกย่องคนดี แต่ในปัจจุบันสังคมแห่งยุคโลกาภิวัฒน์ที่มีความก้าวหน้าทุกก้านอย่างรวดเร็ว สภาวะทางเศรษฐกิจก็มุ่งเน้นเรื่องของวัตถุนิยม สังคมทุนนิยม ทำให้คนในปัจจุบันมีการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อให้ตนทัดเทียมกับคนอื่น ต้องการตำแหน่งยศถาบรรดาศักดิ์ อยากให้คนอื่นยอมรับ ต้องการความร่ำรวย และสังคมก็มีการยกย่องคนกลุ่มนี้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะทำพฤติกรรมการทุจริตมากยิ่งขึ้น

4.5.4 ด้านวัฒนธรรมอุปถัมภ์หรือระบบพวกพ้อง เฉลี่ยอยู่ที่ 3.33 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” แต่หากพิจารณารายข้อจะเห็นว่าเห็นด้วยอย่างมากกับการมีวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์/การเอื้อประโยชน์กับพวกพ้อง ส่วนข้ออื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 และผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่ยังได้ระบุว่าในพื้นที่ภาค 4 ยังมีระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือในการดำเนินงานปัจจุบันยังคงมีระบบอุปถัมภ์ การมีพรรคพวก เช่น หากรู้จักกับผู้ใหญ่ มีเส้นสายกับนักการเมืองระดับประเทศ ก็จะทำให้การทำงานง่ายขึ้น หรือได้รับการจัดสรรงบประมาณ อีกทั้งยังมีการแทรกแซงการตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจในการสั่งการให้พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตาม ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีผลกระทบทางลบ เช่น มีการกลั่นแกล้ง ข่มเข็ญ ไม่ยอมเซ็นอนุมัติในเอกสารต่าง ๆ การดำเนินงานก็จะไม่ลุล่วง และเพื่อให้เป็นการเอาตัวรอดเจ้าหน้าที่จึงมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามผู้บริหาร จึงกลายเป็นวัฒนธรรมไปแล้ว ที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับระบบเพื่อที่จะอยู่ในระบบราชการและสามารถเอาตัวรอด ดังนั้น ต้นเหตุของความเสี่ยงก็เกิดจากคนตัวผู้บริหาร แม้ว่าสภา อปท. จะมีอำนาจในการถ่วงดุลการตรวจสอบ ของผู้บริหารหรือนักการเมืองท้องถิ่น แต่บางแห่งก็ไม่ได้มีการค้านอำนาจจริงหรือไม่ได้ถ่วงดุลอำนาจจริงตามที่ควรจะเป็น แต่กลับเป็นการนำพวกพ้องของตน และในขณะเดียวกันการของบประมาณเฉพาะกิจลงในพื้นที่ยังต้องมีการใช้เส้นสาย (ระบบอุปถัมภ์) หรือสนิทสนมกับนักการเมืองหรือผู้บริหารระดับประเทศ หากเป็นคนรู้จักกันจะมีการให้ช่วยพิจารณาวงเงินงบประมาณให้ แต่

อย่างไรก็ตามงบประมาณที่ลงมาสู่ท้องถิ่นต้องผ่านจังหวัด อำเภอ ก่อน อาจจะได้งบประมาณที่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย หรือจังหวัดจะมีคำสั่งให้ อปท. มอบอำนาจคืนให้หน่วยงานระดับอำเภอ หรือจังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการแทน (การมอบอำนาจคืนสู่ภูมิภาค) หรืออีกลักษณะหนึ่งคือ บริษัทบางรายแอบอ้างว่าผู้บริหารระดับสูงส่งมาให้ดำเนินโครงการนั้น ๆ (ส่งคนมารับงานประมูล) แม้ว่าหน่วยงานรัฐจะมีการประกวดราคาในระบบ e-bidding เพื่อลดการฮั้วประมูล แต่ในมุมมองข้าราชการประจำของท้องถิ่นมองว่าไม่สามารถป้องกันได้ 100% ยังมีการสมยอมราคากันอยู่ ยกตัวอย่าง โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 2 ล้านบาท เวลาประกาศในระบบจะมีคนมายื่นเสนอราคาเพียง 2 ราย ซึ่งบางครั้งเป็นรายในเครือเดียวกัน แต่มีการตกลงกันนอกรอบว่าโครงการนี้ใครจะรับไปดำเนินการ แต่ก็ไม่สามารถตรวจสอบได้จากเอกสาร (อบต.น)

4.5.5 ด้านการเมือง เฉลี่ยอยู่ที่ 3.36 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” แต่หากพิจารณารายข้อจะเห็นว่าเห็นด้วยในระดับปานกลางทุกข้อ

การเลือกตั้งนักการเมือง (ผู้บริหารท้องถิ่น) ที่ไม่โปร่งใส ยังเป็นเหตุปัจจัยหลักที่ทำเกิดการทุจริต เริ่มต้นมาจากการเลือกตั้ง เพราะด้วยการเลือกตั้งต้องใช้เงินในการดำเนินการต่าง ๆ และปฏิเสธไม่ได้ว่าในปัจจุบันมีการซื้อเสียงกันอย่างแพร่หลาย และกรณีที่มีการเลือกนายกฯ ใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นอาจจะเป็นการหาฐานอำนาจเดิมของนายกฯ หรือเป็นฐานอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเรียกว่า ส.ส. ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตพื้นที่ภาค 4 ที่เข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยทำงานร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จะขึ้นอยู่กับนักการเมืองระดับภูมิภาคและระดับประเทศด้วย ซึ่งอาจได้รับทุนในการซื้อเสียงจากนักการเมือง หรือนายทุนบางราย ในการซื้อเสียงในพื้นที่เพื่อให้ประชาชนเลือกเขาเข้ามาดำรงตำแหน่งนักการเมืองท้องถิ่น โดยในเขตพื้นที่ภาค 4 มีการซื้อเสียงหัวละ 500-1,000 บาท ซึ่งหัวคะแนนจะมีฐานข้อมูลและรู้ว่าใครมีสิทธิ์ในการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นฐานเสียงดังเดิมอยู่แล้วและมีการแลกผลประโยชน์บางอย่าง ทำให้เขามีอำนาจในการต่อรองผู้บริหารระดับสูงได้ง่าย และสามารถที่จะได้รับงบประมาณจัดสรรลงในพื้นที่ได้ด้วย ดังนั้น ปัญหาทุจริตท้องถิ่นบางครั้งเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงไปถึงผู้มีอำนาจระดับสูงขึ้นตามลำดับ หรือที่เรียกว่า ทุจริตเชิงนโยบาย ประกอบกับ เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ก็จะมีค่าใช้จ่ายที่มีทั้งในระบบ และนอกระบบ เช่น ค่าธรรมเนียมสังคม ดังนั้น พอได้ตำแหน่งเข้ามาก็จะมีเรื่องของการถอนทุนเกิดขึ้น ซึ่งการถอนทุนก็มาจากหลายช่องทาง เช่น การเรียกรับสินบนในธุรกรรมต่าง ๆ การหักเปอร์เซ็นต์จากการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกรับสินบนจากการบรรจุลูกจ้าง/การโยกย้าย/การเลื่อนระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น ประกอบกับคนในพื้นที่ถ้ามีการจ่ายเงินให้ประชาชนเขาก็รับและมีการเลือกตั้งคน ๆ นั้น ด้วย

รูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น ในการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่มีลักษณะว่าเป็นธรรมเนียมว่าทุกคนที่สมัครรับเลือกตั้งต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อเสียง ที่เป็นการแสดงออกถึงการมีน้ำใจ แต่หากคนใดมีมีเงินจ่ายเขาจะถือว่าเป็นคนไม่มีน้ำใจ แต่การที่จะจับต้องได้และเข้าถึงได้ต้องมีน้ำใจกับประชาชนจะมาก น้อย ก็แล้วแต่กำลังของผู้สมัครคนนั้น โดยการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่นหรือนายกฯ ครั้งหนึ่ง ผู้สมัครต้องมีเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประมาณ 4 ล้านบาท โดยการหาทุนจากหลายช่องทาง เช่น เป็นพวกพ้องของนักการเมืองระดับประเทศ (ส.ส.) หรือการต่อรองกับพวกพ้องว่าถ้าหากต้องการเป็นรองนายกฯ ต้องมีเงินสมทบ 1 ล้านบาท และต้องหาฐานเสียงในเครือข่าย โดยมีการจ่ายเงินซื้อเสียงหากเป็นเครือญาติของฐานเสียงจะได้น้อยกว่าประชาชนที่ไม่ใช่เครือข่าย

ในมุมมองของประชาชนในการตัดสินใจว่าจะเลือกผู้สมัครคนใดเป็นนักการเมืองท้องถิ่นหรือนายกฯ นั้น ในอดีตมองว่าก็มองว่าถ้าใครเข้ามาก็เหมือนกัน แต่หากใครจ่ายเงินให้มากกว่า โดยประชาชนมักจะพูดว่ารับเงินเขามาแล้วก็จะเลือกคนนั้น สงสารเขา และคิดว่าเขารู้ว่าตนเลือกหรือกาให้ใคร ต่อมา ณ ปัจจุบัน จะมีความแตกต่างกันตามช่วงวัย (Generation) ซึ่งส่วนนี้มีความสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4 ปัจจุบันจะมีความต่างในเรื่องวัย (Generation) ในการตัดสินใจเลือกนักการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ (1) กลุ่มคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจะมีแนวคิดว่าหากรับเงินของใครมาแล้ว จะเลือกคนนั้น เนื่องจากสงสารเขาที่มีมากันมาช้านานแล้ว และ (2) กลุ่มคนที่มีอายุต่ำกว่า 60 ปี หรือคนรุ่นปัจจุบัน โดยเขาจะรับเงินจากหัวคะแนนที่มาจ่ายเงินให้ แต่การตัดสินใจเลือกนักการเมืองจะพิจารณานโยบายของคนนั้นที่จะนำไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ พนักงานท้องถิ่นยังให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ในช่วงวัน เวลา ที่มีการเลือกตั้ง ประชาชนจะมีการประวิงเวลาที่จะยังไม่ไปเลือกตั้ง คือ จะเดินทางไปเลือกตั้งในช่วงปิดหีบการเลือกตั้ง เพื่อที่จะทำการประมูลราคา ให้หัวคะแนนมีการจ่ายเพิ่ม โดยหัวคะแนนจะทราบว่าในช่วงเวลานั้นมีใครเดินทางไปเลือกตั้งแล้วบ้าง แต่ถามว่าประชาชนจะเลือกใครก็ขึ้นอยู่กับ อีกทั้งยังมีการประมูลราคาก่อนไปเลือกตั้ง กล่าวคือ ประชาชนจะไปเลือกตั้งในช่วงใกล้ปิดการเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้หัวคะแนนจ่ายเงินเพิ่มมากขึ้น หรือปั่นราคาให้มากขึ้น ซึ่งเป็นกลวิธีของประชาชนที่ฉลาดมากขึ้นกับนักการเมือง และ ณ ปัจจุบัน ประชาชนก็ทราบแล้วว่าการเข้าคูหาเลือกใครนั้น จะไม่มีใครรู้ว่าเราจะเลือกใคร ส่วนเหตุผลในการตัดสินใจเลือกนักการเมืองท้องถิ่นจะมีความต่างในเรื่องวัย (Generation) กล่าวคือ

1. คนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจะมีแนวคิดว่าหากรับเงินของใครมาแล้ว จะเลือกคนนั้น เนื่องจากสงสารเขาที่เป็นความเชื่อที่มีมากันมาช้านานแล้ว
2. คนรุ่นปัจจุบัน โดยเขาจะรับเงินจากหัวคะแนนที่มาจ่ายเงินให้ แต่การตัดสินใจเลือกนักการเมืองจะพิจารณานโยบายของคนนั้นที่จะนำไปปฏิบัติ

<u>การถอนทุน</u>

ลักษณะการถอนทุนจะมีหลากหลายรูปแบบ หนึ่งในนั้นคือการจัดทำโครงการที่มีลักษณะแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ในลักษณะการใช้งบประมาณไม่เกิน 500,000 บาท ซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งจะมีส่วนต่างจากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งการดำเนินโครงการจำนวนเยอะก็มีโอกาสพลาดได้ ประกอบกับตัวนายกเองบางส่วนก็ไม่ค่อยมีความรู้ในเรื่องกฎหมาย มีการทิ้งร่องรอยเอกสารที่ทำให้สามารถตรวจสอบได้ง่ายกว่าระดับกรม กระทรวง ที่มีการดำเนินการอย่างเรียบเนียน ที่จะสามารถตรวจสอบได้ยาก

แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานท้องถิ่นที่ให้สัมภาษณ์ยังชี้ประเด็นที่น่าสนใจว่าการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่น กลายเป็นธรรมเนียมว่าทุกคนที่สมัครรับเลือกตั้งต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อเสียง ที่เป็นการแสดงออกถึงการมีน้ำใจ แต่หากคนใดมีมีเงินจ่ายเขาจะถือว่าเป็นคนไม่มีน้ำใจ แต่การที่จะจับต้องได้และเข้าถึงได้ต้องมีน้ำใจกับประชาชนจะมาก-น้อย ก็แล้วแต่กำลัง แต่ถามว่าประชาชนจะเลือกใครก็ขึ้นอยู่กับช่วงวัย (Generation) ที่มีความสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4 ที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น อีกทั้ง ยังมีการประมูลราคาก่อนไปเลือกตั้ง กล่าวคือ ประชาชนจะไปเลือกตั้งในช่วงใกล้ปิดการเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้หัวคะแนนจ่ายเงินเพิ่มมากขึ้น หรือปั่นราคาให้มากขึ้น ซึ่งเป็นกลวิธีของ

ประชาชนที่ฉลาดมากขึ้นกับนักการเมือง และ ณ ปัจจุบัน ประชาชนก็ทราบแล้วว่าการเข้าคูหาเลือกใครนั้น จะไม่มีใครรู้ว่าเราจะเลือกใคร (อบต.พ)

4.5.6 ด้านระบบบริหารงาน เฉลี่ยอยู่ที่ 3.34 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” แต่หากพิจารณารายข้อจะเห็นว่าเห็นด้วยอย่างมากกับการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพระบบการทำงานมีช่องว่างให้เกิดการทุจริต ส่วนข้ออื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลาง

เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 และผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับที่ได้ระบุไว้ในแบบสอบถาม และได้เพิ่มเติมว่าระบบการบริหารงานที่ขาดความรู้ความเข้าใจ การดำเนินงานของข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหาร (นายกฯ) แต่หากได้ผู้บริหารไม่มีความสามารถหรือเขามาเพื่อถอนทุน ก็จะทำให้องค์กรนั้นเกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ง่าย

4.4.7 ด้านการบังคับใช้กฎหมาย เฉลี่ยอยู่ที่ 3.33 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” แต่หากพิจารณารายข้อจะเห็นว่าเห็นด้วยอย่างมากกับอาศัยช่องว่างของกฎหมายระเบียบที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป ส่วนข้ออื่น ๆ อยู่ในระดับปานกลาง

เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 และผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับที่ได้ระบุไว้ในแบบสอบถาม และได้เพิ่มเติมว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่อนข้างมาก และเพียงพอแล้ว แต่ว่ากฎหมายยังเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจในหน่วยงานมีการใช้ดุลยพินิจอยู่ หากได้ผู้บริหารและผู้ปปฏิบัติงานขาดคุณธรรม จริยธรรม แล้วย่อมหาช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งโอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง กฎหมายกฎระเบียบไม่รัดกุม และอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงก็เป็นอีกโอกาสหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริต ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์พนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจกระทำการทุจริต พบว่า มองได้หลายส่วนด้วยกัน คือ (1) ด้านบุคลากรที่ปฏิบัติงานที่มีการตีความของกฎหมายระเบียบที่ไม่เหมือนกัน หรือหน่วยตรวจสอบก็มีการตีความไม่เหมือนท้องถิ่น (2) กฎหมายในการจัดซื้อจัดจ้างมีการเปิดให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจ ซึ่งหากผู้บริหารท้องถิ่นขาดคุณธรรม จริยธรรมในการทำงาน ก็นำไปสู่การกระทำการทุจริตในองค์กรได้ง่าย (3) ความเสี่ยงในการจัดทำราคากลางที่ไม่ปรากฏในราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของกรมบัญชีกลาง ที่ต้องมีการสืบราคาจากท้องตลาด ซึ่งอาจเกิดความคลาดเคลื่อนได้โดยอาจมีการสืบราคาจากบริษัทเครือญาติหรืออาจมีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องได้ง่าย เช่นการสร้างถนน ในพื้นที่รุกรัง ในแต่ละพื้นที่ก็จะตีค่างานแตกต่างกัน และการตรวจรับงาน ซึ่งบางครั้งพนักงานท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายไม่มีองค์ความรู้ หรือไม่มีความเชี่ยวชาญในการตรวจรับงานบางประเภทที่มีความยาก ที่ต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

ตารางที่ 4.51 ระดับความคิดเห็นต่อสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต

ข้อความ	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
รวม	**3.36**	**1.95**	**ปานกลาง**
ปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล	**3.55**	**1.22**	**มาก**
1) เจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน	3.68	1.36	มาก
2) เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายกฎระเบียบและการตรวจรับงาน	3.55	1.29	มาก
3) เจ้าหน้าที่บางท่านมีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตัวเองเป็นผู้รับเหมา	3.48	1.37	มาก
4) ปัญหาทางการเงิน/รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย	3.50	1.32	มาก
ด้านสังคม	**3.41**	**1.27**	**มาก**
5) ค่านิยม(วัตถุนิยมสังคมนิยมบริโภคนิยม)/การยกย่องคนรวยผู้มีอำนาจ	3.43	1.33	มาก
6) มีแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยงในการกระทำการทุจริต	3.41	1.32	มาก
ด้านวัฒนธรรม	**3.33**	**1.30**	**ปานกลาง**
7) ความเคยชินของระบบ/วัฒนธรรมองค์กร/เจ้าหน้าที่เช่น“ค่าน้ำร้อนน้ำชา”	3.29	1.38	ปานกลาง
8) การถูกบังคับให้รับตามบรรทัดฐานของคนรุ่นเก่า (ตามน้ำ)	3.28	1.34	ปานกลาง
9) วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์/การเอื้อประโยชน์กับพวกพ้อง	3.43	1.36	มาก
การเมือง	**3.32**	**1.26**	**ปานกลาง**
10) การเข้ามาแทรกแซงของนักการเมืองระดับประเทศและระดับพื้นที่	3.28	1.33	ปานกลาง
11) ความร่วมมือของนักการเมืองข้าราชการ/พนักงานท้องถิ่นและผู้ประกอบการเอกชน	3.32	1.33	ปานกลาง
12) การถอนทุนจากการเลือกตั้งการเมืองท้องถิ่น	3.36	1.35	ปานกลาง
13) คนในพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจบารมีอิทธิพลในพื้นที่ของกลุ่มการเมือง/ผลประโยชน์ให้คุณและให้โทษท้องถิ่น	3.30	1.34	ปานกลาง
ระบบการบริหารงาน	**3.34**	**1.17**	**ปานกลาง**
14) ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล	3.37	1.32	ปานกลาง
15) การบริหารสัญญาโครงการมีการใช้ดุลพินิจ/คณะกรรมการตรวจรับฯขาดความชำนาญเฉพาะ	3.37	1.26	ปานกลาง
16) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพระบบการทำงานมีช่องว่างให้เกิดการทุจริต	3.41	1.26	มาก
17) การดำเนินงานหรือโครงการไม่มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ	3.22	1.23	ปานกลาง
18) การดำเนินงานมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เช่น ผู้ประกอบการให้ผลประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ได้รับงาน/ธรรมเนียมปฏิบัติ/ให้ได้รับเงินตามสัญญา	3.35	1.30	ปานกลาง
กลไกการตรวจสอบ	**3.43**	**1.20**	**มาก**
19) ระบบการตรวจสอบภายในอ่อนแอ/ขาดกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ	3.43	1.24	มาก
20) ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ	3.35	1.20	ปานกลาง
21) การตรวจสอบขาดความหลากหลายจากภาคส่วนต่าง ๆ /การตรวจสอบไม่ทั่วถึง	3.45	1.20	มาก
22) กลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นมีจุดอ่อน	3.46	2.04	มาก
23) กลไกการตรวจสอบของภาคประชาชนไม่เข้มแข็ง/ขาดการมีส่วนร่วม	3.45	1.24	มาก
การบังคับใช้กฎหมาย	**3.33**	**1.16**	**ปานกลาง**
24) อาศัยช่องว่างของกฎหมายระเบียบที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป	3.41	1.27	มาก
25) มีการดำเนินงานในรูปแบบของการผูกขาดเช่นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดบริษัทเอกชนเพียงรายเดียวเป็นต้น	3.36	1.30	ปานกลาง
26) ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการดำเนินงาน	3.23	1.27	ปานกลาง
27) กฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ไม่เหมาะสมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน	3.34	1.20	ปานกลาง

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ทั้งเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 และผู้บริหาร/เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับที่ได้ระบุไว้ในแบบสอบถาม และได้เพิ่มเติมข้อมูลในแต่ประเด็น ดังนี้

4.4.8 ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลกับความเสี่ยงที่อาจกระทำการทุจริตได้ กล่าวคือ หากมีรายได้จากการเก็บภาษีมากพอก็จะสามารถที่จะจัดซื้อจัดจ้างโครงการใหญ่ ๆ ได้ (ประมาณ 1-2 ล้านบาท) ซึ่งส่วนต่างที่ได้ก็จะมีความคุ้มค่า และคุ้มกับความเสี่ยงที่อาจจะถูกจับได้ ในขณะที่ อปท. ที่มีรายได้น้อย งบประมาณที่ได้มาส่วนใหญ่มาจากส่วนกลางโดยผ่านจังหวัด อำเภอตามที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดสรรมา ซึ่งบางแห่งอาจมีการเก็บเงินทอนเป็นทอดๆ กว่างบประมาณจะถึงท้องถิ่นก็มีจำนวนน้อยลง หากมีการดำเนินโครงการก่อสร้าง ก็ไม่คุ้มกับการกระทำผิด เช่น ในปีงบประมาณหนึ่งได้แห่งละ 2,000,000 บาท ซึ่งเมื่อนำไปจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ก็แทบจะไม่เพียงพอต่อการพัฒนา และจะมีการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น เช่น การเรียกรับสินบน การเบียดบังยักยอก ปัญหาของหน่วยงานตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. ก็คือ การไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการทุจริตพวกนี้ได้ หากไม่เกิดการร้องเรียน และกระบวนการที่ตรวจสอบได้ยาก ไม่เหมือนกับการลักขโมยของที่ตำรวจสามารถจับได้ทันที

4.4.9 การที่มีการดำเนินโครงการที่ใช้วงเงินประมาณสูง (เช่น โครงการโคกหนองนา ที่มีการดำเนินการทั่วประเทศ 5 กิจกรรม วงเงินงบประมาณมากถึง 4,787,916,400 ล้านบาท) และการพ่วงโครงการหรือกิจกรรมที่อาจไม่จำเป็น เช่น โครงการที่เริ่มใหม่ในปี 2565 ครม.อนุมัติงบฯกลาง ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เพื่อก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซมถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยจำนวน 40 จังหวัด อปท.จำนวน 625 แห่ง รวม 889 โครงการ ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น วงเงินงบประมาณ 2,241 ล้านบาท แต่ที่น่าสังเกตคือ การซ่อมถนนมีการพ่วงเรื่องเสาไฟฟ้านวัตกรรมเป็นแพ็คเกจ ทั้งที่เป็นโครงการเดียว ทำให้เปิดช่องว่างของการแสวงหาผลประโยชน์ได้ง่าย

4.4.10 ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่: นักการเมืองหรือฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลกับข้าราชการประจำ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นนั้น ๆ ของแต่ละพื้นที่ ปัญหาใหญ่ คือ การที่ข้าราชการประจำไม่เข้มแข็งพอที่จะต้านทานการคานอำนาจของผู้บริหารได้ อาทิ การที่นายกฯ บางแห่ง มีการเรียกรับเงินในเรื่องของการต่อสัญญาว่าจ้างลูกจ้าง โดยหากลูกจ้างไม่ยอมจ่ายเงินให้กับนายกฯ ท่านนั้น ก็จะไม่ได้รับการต่อสัญญา และจากมีการจ่ายเงินเพื่อที่จะโยกย้ายปลัดหรือผู้อำนวยการกองแต่ละแห่งที่จะขอหรือโยกย้าย (มีทั้งค่าใช้จ่ายออกจาก อปท. เดิม และค่าใช้จ่ายเข้า อปท. ใหม่) แต่ก็ไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ หากไม่มีคนร้องเรียน หรือมีการแจ้งเบาะ

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติที่ได้จากข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.52

ตารางที่ 4.52 ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

ด้าน	รายละเอียด	จำนวน
1. ด้านระบบการบริหารราชการ	● การกำหนดหน่วยงานส่วนราชการผู้รับผิดชอบไม่เหมาะสม เช่น การดำเนินงานด้านการก่อสร้างที่มิใช่กระทรวงหรือกลุ่มที่มีความรู้ในด้านนั้นโดยตรง ● การมอบหมายงานไม่ตรงกับสายงานที่ปฏิบัติ /การมอบหมายหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบตามตำแหน่ง ● ขาดการประสานงานในการนำนโยบายมาปฏิบัติการ ● ความเคยชินของระบบราชการ ● บางหน่วยงานไม่เน้นระบบคุณธรรมเข้ามาบริหารงานทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด ● ระบบการบริหารราชการของท้องถิ่นต้องดำเนินการภายใต้ระบบการเมืองท้องถิ่นซึ่งขึ้นอยู่กับผู้บริหารเป็นสำคัญ ● ระบบการบริหารราชการในด้านต่างๆ ไม่ชัดเจน เอื้อประโยชน์จนเกินไป (ระเบียบข้อบังคับจากส่วนกลาง ผู้บริหาร) พัฒนาชุมชนได้ยาก ● ระบบการบริหารราชการไม่เป็นไปตามลำดับชั้น ● ศักยภาพด้านงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน ทำให้เกิดข้อจำกัดด้านงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละยุทธศาสตร์มีการพัฒนาที่แตกต่างกัน ● งบประมาณในการบริหารจัดการและพัฒนามีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอกับการพัฒนาท้องถิ่นและทันต่อความต้องการของประชาชน ระยะเวลาในการจัดทำโครงการที่กำหนดตามแผนดำเนินงานไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานจริง ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้	8
2.ด้านการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา	● ทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นแตกต่างกัน อาจเป็นปัจจัยและข้อจำกัดของความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการบูรณาการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น ● ผู้บริหารและผู้อำนวยการกองคลังรวมทั้งพัสดุมีการเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องและผูกขาดผู้รับจ้าง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียงบประมาณมากเกินความเป็นจริงแต่งานไม่ค่อยมีคุณภาพเท่าที่ควร ● การประเมินขั้นเงินเดือนไม่มีความเป็นธรรม ผู้อำนวยการกอง/หัวหน้าส่วนเอื้อประโยชน์ให้คนของตน ● หัวหน้างานทำงานไม่เป็น สอบทานไม่ได้	3
3.ด้านการบังคับใช้กฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	● โครงการที่เป็นความต้องการของประชาชนบางโครงการถูกจำกัดโดยระเบียบ/ข้อกฎหมายหรือถูกยับยั้งการดำเนินโครงการจากหน่วยตรวจสอบฯ ทำให้การดำเนินโครงการ/กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนอง ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ● การขาดความรู้เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย/ บุคลากรส่วนใหญ่ขาดความรู้/ความเข้าใจเรื่องแผน จึงไม่ให้ความสำคัญของการปฏิบัติตามแผน ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามแผนที่กำหนดไว้	5

ด้าน	รายละเอียด	จำนวน
	● เจ้าหน้าที่ที่เป็นระดับหัวหน้า ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย หรือบางรายเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย แต่กลับหาช่องว่างของระเบียบในการหาผลประโยชน์ส่วนตน ไม่มีการสอนการดำเนินงานที่ดี ไม่แจ้งรายละเอียดกฎหมายสำหรับการทำงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทราบและเข้าใจผู้ปฏิบัติงานใหม่ ● กฎหมายและมีการสั่งการที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา บุคลากรต้องปฏิบัติงานต้องมีความกระตือรือร้นในการยอมรับการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและการสั่งการ/ระเบียบที่มีการปรับเปลี่ยนทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจระเบียบ ส่งผลให้การปฏิบัติมีข้อบกพร่อง/ระเบียบกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายใหม่ ๆ ● ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้ารับการตรวจสอบ ให้อำนาจในการตรวจสอบภายใน 2 ตำแหน่งที่ต่ำกว่า ผอ.กอง และต้องอยู่ภายใต้นักการเมืองที่ส่งผลในการรายงานต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพ ● ระเบียบ หนังสือสั่งการ ของกรมฯ บางเรื่องทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า	
4. อื่น ๆ	● ขาดการประสานงาน การติดตามที่ไม่เพียงพอ ● ขาดแคลนบุคลากร เจ้าหน้าที่ไม่ตรงกับตำแหน่ง ● ข้าราชการมีการเอื้อผลประโยชน์ให้กับนักการเมือง เพื่อแลกกับตำแหน่ง ● งบประมาณขออนุมัติยากถ้าฝ่ายบริหารไม่ได้ผลประโยชน์ ● นักการเมืองระดับประเทศมีการทุจริตจำนวนมาก แต่ไม่ได้รับการลงโทษ ทำให้เกิดวัฒนธรรมการทุจริต อีกทั้ง ผู้บริหารฝักไฝ่การเมือง เพื่อเอื้อประโยชน์ในการขึ้นตำแหน่งที่สูงขึ้น/ผู้ใช้บังคับกฎหมายเลือกปฏิบัติกับบางกลุ่มหรือพวกเท่านั้น / หน่วยงานตรวจสอบทำงานไม่เข้มแข็งใช้เวลาในการตรวจสอบนานเกินไป ● หน่วยงานระดับกระทรวงอาศัยฐานะผู้กำกับดูแล ออกหนังสือสั่งการให้ท้องถิ่นบางครั้งเกินอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินการ พร้อมทั้งให้รายงานทุกครั้งโดยใช้ทั้งงบประมาณและบุคลากรของท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ	6

4.6 แนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ (คำกล่าวหาร้องเรียน) ของพนักงานท้องถิ่นที่มายังสำนักงาน ป.ป.ช. และข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประกอบกับการสัมภาษณ์ ได้เป็นที่ถกเถียงในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับความจำเป็นหรือบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาตามหลักประชาธิปไตย ความสามารถทางการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่บริหารสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของประชาชนหรือเกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้จริงหรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังถูกท้าทายเป็นอย่างยิ่ง และต้องพิสูจน์ตนเองด้วยการสร้างผลงานและการบริการประชาชนอย่างมีคุณภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานภาครัฐจึงให้ความสำคัญกับประเด็นการเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเข็มแข็ง โดยเห็นได้จาก (1) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางในการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการบริหารพื้นที่สาธารณะ โดยได้ดำเนินการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่น เพื่อเป็นการยกย่อง เชิดชูเกียรติแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการปฏิบัติดี (2) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อกระตุ้นและจูงใจให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนา ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการของท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี อันจะส่งผลให้การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยริเริ่มให้มีการมอบรางวัลนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 จนถึงปัจจุบัน (3) สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้จัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้า และใบประกาศเกียรติคุณสถาบันพระปกเกล้าขึ้นเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการศึกษาในส่วนนี้ จึงให้ความสำคัญกับมิติผลงานเชิงประจักษ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการองค์การที่เป็นเลิศ มีการนำความรู้ที่ปฏิบัติได้จริง แนวประสบการณ์ และวิธีการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จ หรือที่เรียกว่า “Best Practices” เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาในการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรม โดยในการศึกษานี้ได้ทำการพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งพิจารณาจากผลการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ที่ดำเนินการจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้า จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด และเทศบาลตำบลเชียงคาน อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย โดยมีแนวปฏิบัติในการบริการจัดการที่ดี (Best Practice) ดังนี้

4.6.1 การบริการจัดการที่ดี (Best Practice) ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

4.6.1.1 ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดตั้งจัดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2479 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด เมืองแห่งประวัติศาสตร์ อู่วัฒนธรรมโบราณล้ำค่า และแหล่งธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ โดยมี

- พื้นที่ 11.63 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัยประมาณร้อยละ 57.6 เป็นพื้นที่ตั้งสถานที่หน่วยงานราชการ/รัฐวิสาหกิจ/ร้านค้า/ร้านอาหาร/สถานบันเทิง ประมาณร้อยละ 9.9 และเป็นพื้นที่อื่น (เช่น พื้นที่คูคลอง หนองน้ำสาธารณะ พื้นที่ว่างเปล่า เป็นต้น) ประมาณร้อยละ 32.5

- ด้านการเมือง/การปกครอง เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้จัดตั้งชุมชนในเขตเทศบาลมีทั้งหมด 20 ชุมชน โดยแต่ละชุมชนมีประธานชุมชนซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชน 20 คน ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ/จัดจ้างของเทศบาล ประชาชนให้ความร่วมมือด้านการเลือกตั้งเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการคัดเลือกประธานชุมชน ประธาน อสม. ประธานชมรมต่าง ๆ เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบจะเป็นผู้คัดเลือกอย่างระมัดระวังด้วยการส่องส่องพฤติกรรม และมีการให้รายงานให้เทศบาลทราบ การรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลที่ถูกต้อง เกี่ยวกับข้อกฎหมายของการเลือกตั้งที่กระทำได้และทำไม่ได้ให้ประชาชนได้รับทราบ อีกทั้งการดำเนินการจัดทำโครงการ/กิจกรรมจะเริ่มจากการประชุมประชาคมท้องถิ่นทุกชุมชนในเขตเทศบาลในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลจากผลการประชุมทุกครั้งที่เทศบาลจัดขึ้น

- ประชากรในพื้นที่ ในปี 2564 ในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีประชากรทั้งสิ้น 35,930 คน 16,783 ครัวเรือน ความหนาแน่น 3,089 คนต่อกิโลเมตร โดยแบ่งเป็นวัยเด็ก เยาวชน จำนวน 11,201 คน วัยกำลังแรงงาน 20,916 คน และวัยสูงอายุ 5,762 คน หรือคิดเป็นอัตราพึ่งพิง (วัยแรงงาน หารด้วย วัยเด็กและผู้สูงอายุ) เท่ากับ 1.23 เท่า

- อาชญากรรม เทศบาลไม่มีเหตุอาชญากรรมเกิดขึ้น แต่มีเหตุการณ์ลักขโมยทรัพย์สินประชาชน และทำลายทรัพย์สินของราชการ ซึ่งเทศบาลได้ดำเนินการป้องกันการเกิดเหตุดังกล่าว

- รายได้: ในปี 2565 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีรายได้ประมาณ 122.39 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน, เงินกู้ เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม) เงินอุดหนุน 298.69 ล้านบาท

4.6.1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด:

วิสัยทัศน์: บ้านเมืองน่าอยู่ ผู้คนน่ารัก ฟูมฟักตำนานเมือง ลือเลื่องวัฒนธรรม

กล่าวคือ

- บ้านเมืองน่าอยู่ หมายถึง บ้านเมืองมีภูมิทัศน์สวยงาม มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีสิ่งแวดล้อมดี มีบริการขั้นพื้นฐานทั้งสาธารณูปการอย่าง เพียงพอให้สังคมชุมชนเกิดความสามัคคี มีส่วนร่วมในการ ทำงานและรับผิดชอบชุมชนตนเองมากขึ้น รวมทั้งเป็นสังคม ปลอดยาเสพติด

- ผู้คนน่ารัก หมายถึง ประชาชนมีการศึกษาและสุขภาพอนามัยดีทั้งร่างกายและจิตใจ ประพฤติตนตามคำสอนของศาสนา มีจิตใจโอบอ้อมอารี และมี คุณธรรม ตลอดจนปฏิบัติตนตามกฎ กติกาและระเบียบของสังคม

- ฟูมฟักตำนานเมือง หมายถึง อนุรักษ์ ฟื้นฟู เผยแพร่ประวัติความเป็นมาของเมืองร้อยเอ็ด เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้ศึกษาสืบต่อและหวงแหนต่อไป

- ลือเลื่องวัฒนธรรม หมายถึง การอนุรักษ์และสืบสานศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามให้ คงอยู่สืบไป ตลอดจนการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

พันธกิจ:

พันธกิจที่ 1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีคุณภาพ เพื่อสร้างโอกาส สร้างอาชีพ รายได้ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความมั่นคง เพื่อเพิ่มศักยภาพของเมือง

พันธกิจที่ 2 พัฒนาศักยภาพ ทางสังคมและเศรษฐกิจ

พันธกิจที่ 3 พัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาของโรงเรียนให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง

พันธกิจที่ 4 เพิ่มขีดความสามารถในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนา

ประเด็นยุทธศาสตร์:

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาด้านเศรษฐกิจ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาด้านสังคมและคุณภาพชีวิต

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 พัฒนาด้านการบริหาร การเมืองการปกครอง

4.6.1.3 อัตรากำลังพนักงาน: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีอัตรากำลังพนักงาน รวม 860 คน แบ่งเป็น พนักงานเทศบาล 163 อัตรา พนักงานครูเทศบาล 254 อัตรา ลูกจ้างประจำ 10 อัตรา พนักงานจ้างตามผู้เชี่ยวชาญพิเศษ 1 อัตรา พนักงานจ้างตามภารกิจ 289 อัตรา พนักงานจ้างทั่วไป 143 อัตรา

4.6.1.4 การบริหารงานของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการประจำเห็นตรงกับว่า เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดดำเนินงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ให้ความสำคัญถึงสิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และการทำงานขององค์กรเป็นแบบพี่น้อง เข้าหากันได้ทุกคน ไม่แบ่งแยกระดับชั้นตำแหน่ง ผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี) มีนโยบายจัดตั้งสภากาแฟทุกวันอังคาร เพื่อรับฟังปัญหา อุปสรรคและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทำงานของเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดแข็งของหน่วยงานคือตัวผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความตั้งใจในการทำงาน ใส่ใจทีมงาน และมีสโลแกนในการพัฒนาว่า “การทำงานต้องถูกต้องเป็นธรรม และต้องถูกใจประชาชน” จากจุดแข็งที่ผู้บริหารท้องถิ่นทำงานให้เป็นตัวอย่างที่ดี เช่น มีการลงมือไปปฏิบัติงานในพื้นที่เอง มีการลงพื้นที่เพื่อควบคุมงานเอง และการตัดสินใจที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องมีการใช้ดุลยพินิจ ผู้บริหารท้องถิ่นจะไม่ตัดสินใจเพียงคนเดียว จะมีการประชุมหารือกันระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินโครงการหรือการบรรจุแต่งตั้ง บรรจุลูกจ้าง ทำให้ทีมงานหรือพนักงานมีการซึมซับพฤติกรรมที่ดีไปด้วย และมีการทำงานแบบพี่น้อง มีความเอื้ออาทรต่อกัน ในส่วนกระบวนการทำงานของเทศบาลร้อยเอ็ด สามารถสรุปประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

- นโยบายของผู้บริหาร การกำหนดนโยบายของผู้บริหารมีความชัดเจน
- การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลได้เน้นการมีส่วนร่วมทุกฝ่าย โดยหัวใจหลักของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี (ปี 2566-2570) เทศบาลจะให้ความสำคัญในภาคประชาชนที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม ด้วยการหาวิธีให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหรือทราบปัญหาประชาชนได้อย่างแท้จริง ด้วยการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อรวบรวมปัญหาความต้องการในการช่วยเหลือ/การพัฒนา โดยหลักการการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน เทศบาลได้คำนึงถึง

(1) ความสนใจหรือความสำคัญของเรื่องที่ประชาชนได้รับผลกระทบ ให้มาร่วมแสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ว่ามีความสำคัญอย่างไร มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน โดยต้องให้ความเป็นอิสระทางความคิดของประชาชนเอง และ (2) ความรู้ความสามารถ และความกล้าแสดงออก และความเต็มใจของประชาชนที่จะเข้าร่วม หลังจากนั้นจะนำเสนอต่อคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนเพื่อทำการกลั่นกรองแผนหรือโครงการที่ประชาชนทำโครงการส่งมา หลังจากนั้นจะมีคณะกรรมการอีกชุด เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองที่มาจากหลายภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนที่ได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบ เพื่อเรียงลำดับความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินโครงการในแต่ละช่วงปี หลังจากนั้นก็จะมีการประกาศใช้ไม่ว่าจะเป็นในภาคประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ โดยเน้นการประสานความร่วมมือ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการติดตามและประเมินผล ซึ่งจะว่าด้วยกระบวนการจัดทำแผนที่มีการดำเนินการที่ครอบคลุมทั้งในมิติระเบียบ และการรับฟังปัญหาของคนในชุมชนโดยตลอด ไม่ว่าจะได้รับปัญหาจากเวทีการประชุมอื่น ๆ เช่น อสม. ผู้สูงอายุ ก็ยกมาพิจารณาได้ตลอด หรือเป็นเรื่องที่ประชาชนเสนอเข้ามา หรือแม้กระทั้งเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ที่ให้มีช่องทางรับเรื่องหลายช่องทางด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นทางเพจเฟซบุ๊ค ร้องเรียนผ่านเทศบาล ไลน์ เว็บไซต์หน่วยงาน

- การบริหารจัดการองค์กร: การดำเนินงานของเทศบาลจะเป็นไปตามนโยบายของผู้บริหาร มีวัฒนธรรมองค์กรเป็นพี่น้อง เอื้ออาทรต่อกัน ซึ่งในหน่วยงานจะไม่มีเรื่องร้องเรียนการบริหารงานบุคคล แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจผู้บริหารในการบรรจุแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราว แต่การบรรจุลูกจ้างชั่วคราวจะมีการคัดเลือกที่เป็นไปตามความรู้ความสามารถ เพื่อให้การใช้งบจ้างบุคลากรเกิดประโยชน์สูงสุด รูปแบบการทำงานของนายกเทศมนตรีไม่ได้ติดสินใจคนเดียว แต่ต้องเกิดจากการยอมรับและตัดสินใจร่วมกัน
- ทิศทางการพัฒนา การพัฒนาชุมชนในความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้นเนื่องด้วยเขตพื้นที่เมืองร้องเอ็ด กรมศิลปากรมีการประกาศเป็นเมืองเก่า ทำให้การทำแผนพัฒนาต้องคำนึงถึงการพัฒนาโดยแบ่งออกเป็นโซนพื้นที่อนุรักษ์ และโซนพื้นที่พัฒนาการท่องเที่ยว โดยการพัฒนาจะมีการทำงานร่วมกันหลายฝ่ายทั้งด้านสถาปนิกของกรมโยธาธิการ หน่วยงานอนุรักษ์วัฒนธรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการออกแบบ “เมืองเดินได้”โดยสิ่งที่เทศบาลอยากพัฒนาและดำเนินการต่อ การร่วมกันศึกษาจากผังเมืองในเขตเทศบาลว่าควรจะดำเนินงานถนนเส้นไหนที่เป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจ และให้ประชาชน นักท่องเที่ยวมีการเดินเท้า จับจ่ายซื้อของกินของใช้ในตลาดชุมชน (หากมีการใช้รถ ก็ไม่สามารถที่จะขายของในพื้นที่ได้) โดยการจะทำโครงการนี้เทศบาลได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประมาชนไปแล้ว 3-4 ครั้ง เพื่อให้การวางแผนการพัฒนาเกิดความเหมาะสมและเป็นประโยชน์มากที่สุด เพื่อให้โครงการที่ดำเนินการไม่กระทบภูมิทัศน์ หรือทัศนียภาพของพื้นที่ และยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของความเป็นแหล่งประวัติศาสตร์และอายธรรมโบราณ ซึ่งการพัฒนาต้องครอบคลุมในทุกมิติ ทั้งในด้านแบ่งเขตอนุรักษณ์ การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในพื้นที่ ความปลอดภัยในพื้นที่ สิ่งแวดล้อม และที่สำคัญการพัฒนาที่ทำให้เกิดความยั่งยืนต่อประชาชน พร้อมการพัฒนาเมืองเก่า เพื่อเป็นการอนุรักษ์เมืองเก่า และโครงการอบรมมัคคุเทศก์น้อยเพื่อแนะนำสถานที่ท่องเที่ยว

4.6.1.5 ผลงานที่ได้รับรางวัล

ผลงานที่ได้รับรางวัลของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ร้อยเอ็ด) จากสถาบันพระปกเกล้ามีความโดดเด่นในด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม กล่าวคือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยได้รับรางวัลพระปกเกล้ามาอย่างต่อเนื่อง และยังมีการพัฒนาอย่างต่อยอดในทุกมิติของการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยจะเห็นได้จากผลงานที่นำส่งเข้าประกวดเพื่อรับรางวัลในปี 2565 ที่มุ่งเน้นไปที่การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง

เท่าเทียมของกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ เช่น เด็กที่มีปัญหาการเรียนรู้และภาษา เยาวชนที่มีศักยภาพด้านกีฬาแต่มีความยากจน ผู้ประสบปัญหาจากการติดบุหรี่ หรือผู้สูงอายุที่ไม่ได้อยู่ระบบการดูแลรักษาของโรงพยาบาล โดยใช้กระบวนการการบริหารงานอย่างมีคุณภาพเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ด้วยแนวคิด วงจรคุณภาพ (PDCA) ในทุกโครงการ โดยเน้นการทำงานการบูรณาการร่วมมือกับทุกฝ่ายอย่างจริงจัง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม

นอกจากนี้ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีการดำเนินงานภายใต้วิสัยทัศน์ว่า “ร้อยเอ็ดเมือง น่าอยู่ ผู้คนน่า รัก ฟูมฟักตำนานเมือง ลือเลื่องวัฒนธรรม” หลักการทำงานของเทศบาลคือ การสร้างเมืองให้น่าอยู่ ดูแลทุกข์ สุขของประชาชน ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง พร้อมอนุรักษ์ ฟื้นฟูสืบสานศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีอันดีงาม และเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดยังบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาล ซึ่งคณะผู้บริหารและบุคลากร เทศบาลก็ได้ให้ความสำคัญกับประเด็น ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมเป็นพิเศษ เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชน ได้รับรู้ และการพัฒนาที่ชุมชนเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้ดำเนินการโดยเทศบาลเป็นเพียงผู้สนับสนุนงบประมาณและเป็นผู้ประสานงาน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้าในปี 2565 ด้วยการส่งโครงการหลายโครงการด้วยกัน ในที่นี้ขอยกตัวอย่างโครงการ “บ้านมั่นคง สังคมมีสุข”

โครงการ “บ้านมั่นคง สังคมมีสุข”

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้เล็งเห็นถึงปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และแก้ปัญหาชุมชนแออัด ซึ่งมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก เนื่องจากพื้นที่ชุมชนแออัดดังกล่าวยังตั้งอยู่บนพื้นที่โบราณ สถานแนวคูเมืองกำแพง ในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ซึ่งปัญหาหลักคือการขาดแคลนหรือ ความไม่เพียงพอต่อความต้องการที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้มาตรฐาน และความไม่มั่นคง ในที่ดิน รวมทั้งการไม่มีกรรมสิทธิ์ในการอยู่อาศัย ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิด ปัญหาชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุกกระจัดกระจาย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงได้วางแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน โดเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม ผู้พิการ และผู้สูงอายุ โดยร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรชุมชน ได้แก่ กรมศิลปากร กรมธนารักษ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การหาชน) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดร้อยเอ็ด และประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาส ทางสังคม ผู้พิการ และผู้สูงอายุ ได้มีบ้านที่มีสภาพเหมาะสมกับการอยู่อาศัย มีคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดี เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

โครงการ “บ้านมั่นคง สังคมมีสุข” มีการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการ เมืองเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยมีแกนนำที่ประกอบด้วยภาครัฐและภาคประชาชนร่วมกัน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนร่วมสำรวจพื้นที่เพื่อวางแผนการสนับสนุนงบประมาณ กรมศิลปากรตรวจพื้นที่เยี่ยม และร่วมหารือในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และการบุกรุก พื้นที่โบราณสถานแนวคูเมืองกำแพง เทศบาลทำหน้าที่ในการประสานงานสำนักงานธนารักษ์ พื้นที่ร้อยเอ็ดเพื่อขอเช่าพื้นที่ราชพัสดุ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ร่วมกับเทศบาลลงพื้นที่ประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน กลุ่มเป้าหมาย

หลังจากการสำรวจข้อมูล ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการสรุปและตรวจสอบผลของการสำรวจนำมาเปรียบเทียบวิเคราะห์ปัญหาความเป็นไปได้ จัดให้มีการวางแผนพัฒนา ที่ครอบคลุมชุมชนทั้งเมือง สร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของคนจนในเมือง โดยพิจารณา ถึงทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เช่น งบประมาณ ที่ดินที่มีอยู่ ทิศทางการพัฒนาเมือง และร่วมกัน คิดค้นวิธีการที่จะทำงาน โดยการสร้างความรู้เชื่อมโยงผู้รู้เพื่อเข้ามาร่วมกัน ทำงานให้เกิดความสำเร็จ เพื่อแก้ปัญหาต้นเหตุให้ได้มากที่สุด มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ กระบวนการ ออมทรัพย์ชุมชนเพื่อที่อยู่อาศัย เป็นการส่งเสริมให้เกิดการจัดระบบทุน ส่งเสริมให้เกิด กองทุน ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตในทุก ๆ ด้าน จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการ แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย โดยมีผู้เกี่ยวข้องและภาคีหลายฝ่าย ประกอบด้วย ชุมชน

เทศบาล เมืองร้อยเอ็ด หน่วยงานราชการต่างๆ และภาคีพัฒนาอื่น ๆ ในท้องถิ่น เป็นการเชื่อมโยง กลไกพัฒนาทั้งจากชุมชนและองค์กรท้องถิ่น เพื่อสร้างกลไกร่วมในการดำเนินโครงการ

ผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี 2536-ปัจจุบัน สามารถแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้แก่กลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาส มีฐานะยากจน ในพื้นที่ชุมชนแออัดตามแนวเขตโบราณสถานคูเมือง กำแพงเมืองร้อยเอ็ด โดยคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเป็นประธาน มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกคูเมือง กำแพงเมือง มีคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งมีการสำรวจฐานข้อมูลประชาชนที่ประสบปัญหา ด้านที่อยู่อาศัยไว้ทั้งเมืองจำนวนทั้งสิ้น 250 หลังคาเรือน 311 ครอบครัว ดำเนินโครงการ บ้านท้องถิ่นไทย เทิดไท้องค์ราชันย์ ประสานขอเช่าที่ธรณีสงฆ์จากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และจัดสรรพื้นที่ในชุมชนมั่นคงพัฒนา เพื่อดำเนินการก่อสร้างบ้านให้แก่ กลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสฐานะยากจน ผู้พิการ และผู้สูงอายุ จำนวน 32 หลังคาเรือน ดำเนินการก่อสร้างบ้านท้องถิ่นประชารัฐร่วมใจเพื่อผู้ยากไร้ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้พิการ และผู้สูงอายุ ในชุมชนแออัด พร้อมทั้งระบบสาธารณูปโภค จำนวน 50 หลัง ในพื้นที่ชุมชน วัดเหนือ ดำเนินการร่วมกับอาสาสมัครสารธารณสุขชุมชน และสำนักงานพัฒนาสังคมจังหวัด ร้อยเอ็ด ปรับปรุงซ่อมแซมและปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้พิการในเขตเทศบาล เมืองร้อยเอ็ด จำนวน 6 ราย และได้จัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อขยายผลในการแก้ไข ปัญหาต่อไป

4.6.1.6 บทเรียนจากการศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

บทเรียนที่ได้จากการศึกษาเทศบาลเมืองแห่งประวัติศาสตร์ อู่วัฒนธรรมโบราณล้ำค่าที่ต้องมีการคิดอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากค้นหาหรือเล็งเห็นมรกดที่มีคุณค่าของเมืองทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ คุณค่าทางวัฒนธรรม คุณค่าเชิงการพัฒนาสังคม (คนที่รุกล้ำพื้นที่เมืองเก่า ที่ต้องมีการย้ายออกจากพื้นที่ตามกฎหมาย แต่การทำงานของเทศบาลได้คำนึงถึงการที่ต้องรักษาคุณภาพชีวิตประชาชนที่บุกรุกพื้นที่ที่ต้องหาที่อยู่แห่งใหม่ และการสร้างอาชีพให้กับคนกลุ่มนั้นด้วย) และยังเล็งเห็นคุณค่าเศรษฐกิจที่สร้างขึ้นได้จากมือทุกคนในการพัฒนาสินค้าการให้บริการการท่องเที่ยวร่วมกัน ผ่านความเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมในพื้นที่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้คนในชุมชนเมืองเล็งเห็นคุณค่าเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ โดยเทศบาลเป็นตัวกลางหรือแกนนำในเชิงแนวคิดและการดำเนินการปรับปรุงทางกายภาพให้สอดคล้องกับแนวคิดภูมิทัศน์วัฒนธรรม อีกทั้งการทำงานจะประสบความสำเร็จได้ต้องมาจากทุกคนในองค์กร โดยแกนนำพาองค์กร์สู่ความสำเร็จก็คือ “ตัวผู้บริหาร” ซึ่งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ดำเนินงานในรูปแบบของผู้บริหารค่อนข้างมีความเป็นผู้นำสูง กล่าวคือ ลักษณะการทำงานของนายกเทศมนตรีไม่เพียงแต่ใช้ตำแหน่งในการปกครองคนและงาน ไม่ใช่เพียงการสั่งการตามตำแหน่งหน้าที่แต่มีใจในการทำงาน มีความเข้าใจงานที่ทำ เข้าถึงกระบวนการทำงานทุกขั้นตอน มีความรับผิดชอบที่สูง ชอบช่วยเหลือเกื้อกูลพี่ร่วมงานเสมือนเป็นพี่น้องกัน และมีแนวคิดเป็นนักพัฒนาเชิงอนุรักษ์ ด้วยสโลแกนที่ว่า “งานต้องถูกต้อง และถูกใจคน” และยังมีแนวทางในการพัฒนาเมืองที่ชัดเจน

ในส่วนของ<u>ปัจจัยหลักแห่งความสำคัญ</u>ในการดำเนินโครงการดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ตัวผู้บริหาร มีการทำงานในลักษณะกล้าคิด กล้าทำ พร้อมเผชิญหน้ากับปัญหาที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่างๆ รวมทั้งการยอมรับความคิดต่าง โดยการทำงานงานต้องมีการเห็นพ้องต้องกันของทุกกลุ่มกลุ่มฝ่าย จุดเริ่มต้นมาจากนายกเทศมนตรีเป็นผู้ริเริ่มความคิด ขายความคิด การจัดประชุมประชาคมจากฝ่ายต่างๆ จนกระทั่งนำไปสู่การจัดทำโครงการ

2) รูปแบบการทำงานของผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมในการทำงานของผู้นำและบุคลากร กล่าวคือ การให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดใช้วิธีการทำงานแบบ **“ร่วมคิด ร่วมทำ ยึดมั่นในอุดมการณ์”** โดยมีแบบอย่างจากนายกเทศมนตรี เนื่องด้วยเป็นผู้นำที่เน้นการมีส่วนร่วมในการ

ทำงาน เกาะติดกับปัญหาและความต้องการของประชาชน พร้อมที่จะพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยการทำงานร่วมกับสมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานที่มีอุดมการณ์ที่ตรงกันและร่วมอุดมการณ์เดียวกันซึ่งเป็นถือเป็นตัวอย่างของการทำงานเป็นทีมที่ดี และเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมีการจัดสภากาแฟเพื่อพูดคุยปัญหาอุปสรรคการทำงาน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาร่วมกันในทุกวันอังคาร

3) การยึดถือกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของระบบราชการ สืบเนื่องจากทุกหน่วยงานต้องมีการปฏิบัติงานภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกดังกล่าวส่งผลต่อผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จากเจตนารมณ์ของผู้บริหารมุ่งเน้นปลูกฝังให้พนักงานท้องถิ่นยึดมั่นกับการทำงานที่เน้นความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และยึดถือประเพณีปฏิบัติของทางราชการ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

4) การบริหารงานบุคคลของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด กล่าวคือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีรูปแบบการบริหารงานบุคคลมุ่งเน้นดำเนินการโดยยึดมั่นการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมทั้งในด้านการจัดหา การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการธำรงรักษาพนักงานที่มีความรู้ความสามารถสูง ซึ่งรูปแบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าวส่งผลให้ลดความขัดแย้งในองค์กร มีการถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์การทำงานจากบุคลากรที่มีประสบการณ์สูงในการทำงาน ทำให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพการให้บริการที่ดีไม่เกิดความผิดพลาดในการทำงาน

5) การสนับสนุนของเครือข่าย ถือว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญของความสำเร็จในการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ทั้งเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ที่ให้ความร่วมมือกับทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานต่างๆ ของเทศบาล ซึ่งส่งผลให้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น รวมถึงความร่วมมือของเครือข่ายองค์กรอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของเทศบาล เช่น งานวิชาการจากสถาบันการศึกษา กำลังคนและงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการ โดยขั้นแรกต้องมีการทำประชาคม จัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆ เพื่อกำหนดโครงการเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และแก้ปัญหาชุมชนแออัด โดยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้แสดงความคิดเห็น สร้างรูปแบบโครงการ หาข้อตกลงร่วมกันจนสามารถผลักดันดำเนินโครงการดังกล่าวได้ ซึ่งปัจจัยหลักที่สำคัญประการหนึ่งในการทำโครงการประสบความสำเร็จ นั่นก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการส่งผลให้เกิดความร่วมมือของประชาชน

6) ความชัดเจนของโครงการ ก่อนที่จะดำเนินโครงการ โครงการต้องตกผลึกความคิดร่วมกันจากหลายภาคส่วน ไม่ได้มาจากความคิดของผู้นำหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการมีส่วนร่วมทางความคิดทั้งทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ภาคประชาชน เครือข่ายต่าง ๆ จึงมีความเห็นพ้องต้องกันในเนื้อหา กระบวนการของโครงการ ส่งผลให้การดำเนินงานสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจและยอมรับโครงการนำไปสู่การทำงานที่มุ่งมั่น และรวดเร็ว สามารถดำเนินโครงการได้ประสบความสำเร็จ

4.6.2 การบริการจัดการที่ดี (Best Practice) ของเทศบาลตำบลเชียงคาน

4.6.2.1 ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลเชียงคาน

เทศบาลตำบลเชียงคาน**ยกฐานะจาก**สุขาภิบาลเมื่อปีพ.ศ 2542 ระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของ. สุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

- พื้นที่ เทศบาลตำบลเชียงคาน มีพื้นที่ 2.7 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเชียงคาน ส่วนใหญ่เป็นที่ลุ่ม ริมฝั่งแม่น้ำ สภาพพื้นที่จะมีความลาดเทจากทิศใต้สู่ทิศเหนือ เนื่องจากพื้นที่ติดต่อกับภูทอกและภูหมอน ซึ่งเป็นเขตของป่าสงวนแห่งชาติ และติดลำน้ำโขง ทั้งนี้ ในพื้นที่อยู่เขตเทศบาลเชียงคานไม่มีพื้นที่ป่าไม้

- ด้านการเมือง/การปกครอง เทศบาลตำบลเชียงคานได้จัดตั้งชุมชนในเขตเทศบาลประกอบด้วยชุมชน 9 ชุมชน โดยแต่ละชุมชนจะมีประธานชุมชน คณะกรรมการชุมชนเป็นตัวแทนชุมชนซึ่งเทศบาลตำบลเชียงคาน

- ประชากรในพื้นที่ ประชากร ๕,๑๓๖ คน ๒,๗๗๐ ครัวเรือน

- อาชญากรรม เทศบาลไม่มีเหตุอาชญากรรมเกิดขึ้น แต่มีเหตุการณ์ลักขโมยทรัพย์สินประชาชน และทำงานทรัพย์สินของราชการ ซึ่งเทศบาลได้ดำเนินการป้องกันการเกิดเหตุดังกล่าว

- สถานะการเงินและบัญชี เทศบาลตำบลเชียงคานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีรายได้อยู่ที่ 77,758,512.45 บาท เป็นรายได้ที่จัดเก็บเอง 4,212,547.21 บาท คิดเป็นร้อยละ 5.42 ต่อรายได้ทั้งหมด และมีรายจ่ายอยู่ที่ 77,340,225.58 บาท

- ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 156,852.28 บาท/คน/ปี 238,923.11 บาท/ครัวเรือน/ปี โดยประมาณร้อยละ 41 ประกอบอาชีพพาณิชยกรรม (ค้าขาย, ธุรกิจส่วนตัว) (ข้อมูล ณ 30กันยายน 2565)

4.6.2.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลเชียงคาน

<u>วิสัยทัศน์</u>**:** “เชียงคาน เมืองแห่งชุมชนเข้มแข็ง แหล่งวัฒนธรรม นำท่องเที่ยวยั่งยืน”

<u>ยุทธศาสตร์:</u> คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลร่วมกับประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ รวมทั้ง องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดยุทธศาสตร์ของเทศบาลเป็น 7 ด้าน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคน สังคม คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจพอเพียงและการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งให้กับชุมชน
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมืองและการบริหารจัดการที่ดี
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านส่งเสริมการท่องเที่ยวและการกีฬา
5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นและภูมิปัญญา ท้องถิ่น
6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ อาชีพและรายได้

4.6.2.3 การบริหารงานของเทศบาลตำบลเชียงคาน

➢ นโยบายของผู้บริหาร: แนวนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นในเทศบาลตำบลเชียงคานเป็นรูปแบบถ่ายทอดนโยบายลงสู่ปลัด รองปลัดเทศบาล เจ้าหน้าที่ ด้วยการทำงานที่ต้องยึดหลักธรรมาภิบาลบริหารงานอย่างโปร่งใส โดยนโยบายของผู้บริหารจะเน้นการมีส่วนร่วมของพี่น้องประชาชนจากทุกภาคส่วนในการบริหารกิจการ เทศบาล ทั้งร่วมมือ ร่วมทำ ร่วมเสนอแนะ และร่วมตรวจสอบ การปฏิบัติงานของเทศบาลจะต้องเป็นความร่วมมือกันระหว่างประชาชน ฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ โดยประชาชนจะต้องได้รับความสะดวก รวดเร็ว ทุกคนมีสิทธิเสมอภาคกัน ไม่มีการแบ่งแยกพวกพ้อง การบริหารงานบุคคลจะยึดระบบคุณธรรม ที่ยึดหลักความรู้ ความสามารถที่แท้จริง และการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของพี่น้องประชาชน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวเชียงคาน โดยทุกคนในเชียงคานต้องมีส่วนร่วมสร้างความสุขด้วยกัน ทำให้เชียงคานเที่ยวได้ทุกวัน สู่ “เมืองสามมรดก หนึ่งเสน่ห์ของเชียงคาน” ที่เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และคนพื้นที่ต้องเกิดความหวงแหนวัฒนธรรม และสโลแกนของผู้บริหารในเทศบาล คือ “การทำงานที่ถูกต้องตามระเบียบ และถูกใจประชาชน”

โดยการทำงานต้องทำให้เห็นผลงานอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อที่จะลดความขัดแย้งของการทำงานที่ประชาชนมีอคติต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการทำงานต้องเน้นการทำงานที่เป็นรูปแบบบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำโครงการเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และเกิดผลสัมฤทธิ์ในระยะยาว การใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงเงินรางวัลที่ได้จากการประกวดก็ต้องใช้จ่ายต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ผู้บริหารยังได้ระบุว่า

“ในช่วงแรกของการเข้ามาบริหารงานมีทั้งที่คนที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย แต่ด้วยความตั้งใจจริง และความมุ่งมั่นในการพัฒนาพื้นที่ จึงต้องอาศัยความอดทน อดกลั้นเป็นอย่างมาก และต้องยอมรับความเห็นต่างอย่างสร้างสรรค์ โดยมีแนวคิดว่าหากเราทำให้ประชาชนเห็นผลงานเราอย่างเป็นที่ประจักษ์ และประชาชนได้ผลประโยชน์โดยตรง ไม่ใช่ท้องถิ่นได้ผลประโยชน์ และการทำงานของเทศบาลจะคิดเสมอว่าเทศบาลไม่ทำงานคนเดียว แต่มีการทำงานร่วมกันหลายฝ่าย ต้องมีการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากการที่จะพัฒนาได้อย่างยั่งยืนต้องมีความเกี่ยวข้องในหลายมิติ เช่น การพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว “ถนนคนเดินเชียงคานเชิงอนุรักษ์” ต้องมีการพัฒนาทั้งในเรื่องสินค้า บริการ ที่พัก และสิ่งแวดล้อมที่ต้องสะอาด โดยต้องมีการจัดการขยะที่ถูกวิธี ถนนน่าเดินน่าเที่ยว สิ่งเหล่านี้ก็จะช่วยลดความอคติของประชาชนบางกลุ่มและยังสามารถชักจูงเข้ามาร่วมในการพัฒนาชุมชน สามารถก้าวข้ามความขัดแย้ง และยังเกิดความหวงแหนวัฒนธรรมได้ในท้ายที่สุด ”

➢ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลเชียงคานจะให้ความสำคัญในภาคประชาชนที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วม ด้วยการหาวิธีให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหรือทราบปัญหาประชาชนได้อย่างแท้จริง ด้วยการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อรวบรวมปัญหาความต้องการในการช่วยเหลือ/การพัฒนา โดยหลักการการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเริ่มต้นจากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหลัก ต้องมีการจัดทำประชาคมอย่างแท้จริง โดยมีการจัดประชุมเวทีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน เพื่อกำหนดโครงการ กิจกรรม ในการแก้ไขปัญหา หรือโคร งการที่จะพัฒนาพื้นที่ หลังจากนั้นเทศบาลจะนำ



โครงการมาจัดลำดับความสำคัญก่อน-หลัง และนำเข้าสภาท้องถิ่นที่มีการกำหนดเป็นวาระสำคัญจากความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้เทศบาลดำเนินการเร่งด่วนและแก้ไขปัญหาของประชาชนเพื่อยกระดับการขับเคลื่อนงาน ในการพิจารณาต่อไป และจะมีการประกาศให้ประชาชนทราบอีกครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ประเด็นสำคัญที่เทศบาลได้นำมาเป็นหลักในการทำงาน คือ “พันธกิจของเทศบาลต้องส่งเสริม ไม่ใช่ที่จะคิดจากบนลงล่าง แต่การพัฒนาต้องเกิดจากประชาชนที่คิดจากล่างขึ้นบน”

➢ การบริหารจัดการองค์กร: การดำเนินงานของเทศบาลเป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น หากมีการจัดซื้อจัดจ้างก็จะดำเนินตามกระบวนการที่ภาครัฐกำหนด และการบริหารจัดการองค์กรเป็นแบบพี่น้อง เข้าถึงผู้บริหารได้ (ผู้บริหารจะเป็นอิสระจากสภาท้องถิ่น) การเข้ามาดำรงตำแหน่งจะไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกกับสภาท้องถิ่น และหลักการบริหารจัดการผู้บริหารในเทศบาลคือ 1) หากไม่เข้าใจกันหรือมีปัญหา ก็ต้องทำการพูดคุยกัน ปรึกษาหารือประชุมกัน 2) การทำงานต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และทำการประเมินการทำงานของกันและกัน 3) ต้องทำตามความต้องการของเสียงส่วนใหญ่เป็นประชาธิปไตย 4) หากพื้นที่ใดชุมชนใดเดือดร้อนหรือมีปัญหาต้องเข้าไปช่วยแก้ไขไม่รอช้า 5) การทำงานต้องเปิดใจกว้างรับฟังและนำมาสู่การปฏิบัติอย่างสร้างสรรค์ ต้องใช้ใจในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังได้ระบุจุดแข็งที่เทศบาลตำบลเชียงคานที่นำมาสู่การพัฒนาบริหารจัดการที่ดี ได้แก่

1. ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีคุณธรรม จริยธรรม และเปิดใจกว้างรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วน

2. ผู้บริหาร สมาชิกสภาเป็นคนละทีมกัน จึงมีการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบกันได้ จึงทำให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบกันได้อย่างจริงจัง และการที่ผู้บริหารเข้ามาดำรงตำแหน่งที่ปราศจากการเป็นพวกเดียวกันของสมาชิกสภา จะช่วยให้ป้องกันการขอผลประโยชน์ส่วนตัวบางอย่าง และผู้บริหารต้องมีความเข้มแข็งมากเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสนิทสนมเกินขอบเขตเนื่องจาก บางพื้นที่มีการเสนอประโยชน์บางส่วนให้แก่ผู้บริหาร เช่น ถ้าหากมีการจัดทำโครงการใดโครงการหนึ่ง หากต้องการให้สภาอนุมัติ ต้องมีผลประโยชน์ตอบแทนเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ จะมีการตกลงราคากัน นี้จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย มันเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทน

3. การปฏิบัติงานยึดหลัก “ถูกต้องและถูกใจประชาชน” เน้นการมีส่วนส่วนของประชาชน

➢ ทิศทางการพัฒนา:

ในปี 2566 เทศบาลมีแนวทางการดำเนินโครงการอยู่ 5 โครงการด้วยกัน ที่เทศบาลถือว่าเป็นโอกาสที่ท้าทายในการพัฒนา ได้แก่

1) โครงการท่องเที่ยวสุดสากลโดยรถรางไฟฟ้านำเที่ยวถนนวัฒนธรรมเชียงคานสองกาลเวลา การกระจายรายได้เศรษฐกิจสู่ฐานราก

2) ตลาดริมแม่น้ำโขง (ศูนย์ข้อมูลเมืองเชียงคาน) โดยมีการกำหนดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ (เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2566) จัดทำที่นั่งพักให้คนที่มาท่องเที่ยวได้นั่งพัก

3) การเข้าชื่อเสนอเทศบัญญัติ การอนุรักษ์ชุมชนบ้านไม้เก่าเชียงคาน (ตัวแทนชุมชนยื่นต่อประธานสภา/มอบปลัดฯ อยู่ระหว่างยกร่าง/ผ่านเวทีสาธารณะ เมื่อวันที่ 15-16 มกราคม 2565

4) โครงการศูนย์ราชการสบายใจเชียงคาน โดยมีการชำระค่าธรรมเนียมภาษีเงินได้โดยประชาชนสามารถยื่นขออนุญาติผ่านระบบดิจิทัล และการพัฒนาแอพพลิเคชั่นท่องเที่ยว “สบายใจเชียงคาน”

5) ขับเคลื่อน “โรงเรียนซื่อตรง” โดยได้ทำงานร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า

4.6.2.4 ผลงานที่ได้รับรางวัล

ผลงานที่ได้รับรางวัลของเทศบาลตำบลเชียงคาน (ต.เชียงคาน อ.เชียงคาน จ.เลย) จากสถาบันพระปกเกล้ามี มีความโดดเด่นทั้งในเรื่องที่เป็นทั้งนวัตกรรมและบทเรียนที่ดีต่อการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม กล่าวคือ การทำงานของเทศบาลเชียงคานสามารถประสบความสำเร็จได้ด้วยการทำงานแบบการบูรณาการเครือข่ายเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยม เพื่อกระตุ้น เศรษฐกิจฐานราก โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ปี 2564 ส่งผลต่อเครือข่ายชุมชนได้รวมกลุ่มกันเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้วยการอนุรักษ์ วัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่นเชียงคานจนเกิดนวัตกรรมเส้นทางการท่องเที่ยว (ปั่นชมวิถี ล่องนทีชมธรรมชาติ) ให้ชุมชนมีรายได้เสริมในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรน่าสายพันธุ์ใหม่ (Covid -19) และปี 2564 เทศบาลตำบลเชียงคานผ่านการคัดเลือกเป็น โครงการนวัตกรรมในการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และได้รับรางวัลที่ 1 โครงการนวัตกรรมการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยมเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก โดยใช้ชุมชนเป็นฐานจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ประกาศเมื่อวันที่ 1 ก.ย. 2565) ได้รับรางวัลหนึ่งในหนึ่งร้อยของโลกที่ “รับรางวัลแหล่งท่องเที่ยวที่มีความยั่งยืนระดับโลก (Sustainable Destinations 2020) ปี 2563 จาก Green Destinations Foundation ประเทศเนเธอร์แลนด์



ทั้งนี้ เทศบาลเชียงคานได้ยกตัวอย่างโครงการที่ได้รับรางวัลและเป็นโครงการที่สะท้อนถึงการบริหารงานที่ดี (Best Practice) ของเทศบาลตำบลเชียงคานมีหลายโครงการด้วยกัน เช่น โครงการเสริมศักยภาพกลไกและสานพลังเครือข่าย เพื่อขับเคลื่อนการสร้างเสริมสุขภาวะประชากรกลุ่มเฉพาะ (เครือข่ายศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน เทศบาลตำบลเชียงคาน) โครงการพัฒนาเครือข่ายชมรม TO BE NUMBER ONE ชุมชนเทศบาลตำบลเชียงคาน และโครงการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยม เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ทั้งนี้ เทศบาลได้ยกตัวอย่างโครงการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยม เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก โดยใช้ชุมชนเป็นฐานเสน่ห์ของเชียงคาน โดยเศรษฐกิจของเชียงคานเป็นการพึ่งพานักท่องเที่ยวในประเทศ

<u>โครงการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยม เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก[11]</u>

โครงการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยม เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก เพื่อเป็นการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบในเทศบาลเชียงคาน โดยการทำงานในรูปแบบการบูรณาการ การเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ระหว่างเทศบาลตำบลเชียงคาน เพื่อให้ประชาชนชาวเชียงคานที่อาศัยอยู่ดังเดิมหรือมีพื้นเพวัฒนาธรรม วิธีชีวิตของท้องถิ่นเชียงคานได้รับการ

[11] ข้อมูลจากเอกสารประกอบการสัมภาษณ์และจากรายงานฉบับสมบูรณ์การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2565 ของสถาบันพระปกเกล้า.

พัฒนาการท่องเที่ยวเชียงคาน โดยใช้วิถีชีวิตภูมิปัญญามาถ่ายทอดผ่านเส้นทางการท่องเที่ยวแบบ “เชียงคานนิยม” โดยเทศบาลตำบลเชียงคานได้น้อมนำพระบรมราชโองการ “เราจะสืบสาน รักษาและต่อยอด และครองแผ่นดิน โดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งอาณาราษฎรตลอดไป” มาเป็นแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นเชียงคาน โดยนำจุดแข็งเกี่ยวกับนวัตกรรมด้านการท่องเที่ยวมาพัฒนาต่อยอดเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับครอบครัว กล่าวคือ ได้มีการต่อยอดกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์แบบใหม่ เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ให้กับชาวบ้านเชียงคานในฐานรากหญ้า โดยใช้ชุมชนเป็นฐานการท่องเที่ยว พัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวิถี ผ่านภูมิปัญญาและความเชื่อ/ศรัทธาเกี่ยวกับโบราณสถานแบบเชียงคาน เป็นการกระจายรายได้จากการเพิ่มทางเลือกให้แก่ นักท่องเที่ยวหรือกลุ่มองค์กรที่มาศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการจัด การท่องเที่ยวกับเทศบาลตำบลเชียงคาน เสมือนเป็นโรงเรียนด้านการท่องเที่ยวท้องถิ่นเชียงคาน โดยในปี 2564 ร่วมกับเครือข่ายชุมชน พัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยว (Rout) แบบเชียงคานนิยม จำนวน 2 เส้นทาง

(1) การท่องเที่ยวทางบก “ปั่นชมเชียงคานวิถี” เป็นการปั่นจักรยานชมเมือง และศึกษาความงามของวัด โบราณสถาน เรือนไม้เก่า ชมวิถีชีวิต ร่วมทำผาสาดลอยเคราะห์ ชิมอาหารพื้นถิ่นเชียงคาน

(2) การท่องเที่ยวทางน้ำ “ล่องนทีชมธรรมชาติ” เป็นการให้นักท่องเที่ยวนั่งเรือชมวิถีชีวิตของ ชาวเชียงคานริมฝั่งโขง การปลูกผักริมตลิ่ง ชมธรรมชาติเกาะแก่งชิมอาหารปลาน้ำโขงจากประมงพื้นบ้านและเชื่อม เส้นทางไปยังแหล่งท่องเที่ยวอื่น เช่น สกายวอล์ค (Sky walk) บ้านท่าดีหมี ตำบลปากตม อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย การพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยม จึงเป็นนวัตกรรมโครงการเชิงกระบวนการหรือวิธีการ แบบพัฒนาของเดิมให้ดีขึ้น นำมาบริหารจัดการใหม่แบบเน้นกระบวนการ โดยการร่วมกันคิด ออกแบบ วางแผน พัฒนาดำเนินการและร่วมรับประโยชน์โดยชุมชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ก่อเกิดรายได้ให้กับชาวเชียงคานที่ได้รับ ผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่ผ่านมาเน้นให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของ 2 เส้นทางการท่องเที่ยวแบบเชียงคานนิยม ทั้งเส้นทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาแบบวิถีชาวบ้านและเส้นทางธรรมชาติ-เป็นการสร้างแหล่งเรียนรู้หรือโรงเรียนด้านการท่องเที่ยวเชียงคาน เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การอนุรักษ์สืบสานวิถีท้องถิ่น

รูปแบบ วิธีการ กลไกการดำเนินโครงการ

เทศบาลตำบลเชียงคานถือได้ว่าเป็นตัวกลางสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกในการเชื่อมผสานการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายต่างๆ และเป็นเครื่องมือขยายความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่น กล่าวคือ สนับสนุนงบประมาณบุคลากรในการจัดทำแผน สะท้อนบทเรียนการทำงาน ตำบลเชียงคานเป็นหน่วยสนับสนุนทรัพยากรดำเนินการให้เป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดเวทีชาวบ้าน การลงพื้นที่เพื่อทำการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ (Focus group) เพื่อประชาสัมพันธ์ให้กับทุกภาคส่วนทราบเกี่ยวกับที่มาของโครงการ ความสำคัญ และวิธีการดำเนินโครงการ สิ่งที่จะได้กับการทำโครงการเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่เข้าใจและยังเป็นการสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม (ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตาม ร่วมประเมิน) ไม่ว่าจะเป็นร่วมวางแผนดำเนินการ พัฒนาสื่อประชาสัมพันธ์ ช่องทางการติดต่อสื่อสาร โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ เช่น แบบประเมินความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว ข้อมูลการท่องเที่ยวเชียงคานนิยมผ่านแอพพลิเคชั่น QR Code โดยเครือข่ายที่ร่วมดำเนินงาน ประกอบด้วย

1) เครือข่ายการท่องเที่ยวชุมชนเชียงคาน พัฒนาฐานเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยม ทั้งเส้นทางการท่องเที่ยวทางบกและเส้นทางการท่องเที่ยวทางน้ำ จำนวน 7 ชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนวัดป่าใต้ ชุมชนวัดศรีคุนเมือง ชุมชนวัดมหาธาตุ ชุมชนวัดโพนชัย ชุมชนวัดท่าคก กลุ่มวิถีริมโขงประมงพื้นบ้าน วิสาหกิจชุมชนบ้านต้นหล้า

2) สภาองค์กรชุมชนเชียงคาน ร่วมนำเสนอแนวทาง/แผนงาน/โครงการต่อเทศบาลตำบลเชียงคาน ร่วมจัดเวทีวิเคราะห์ชุมชน สร้างกระบวนการ โดยจัดประชุม แกนนำชุมชนโครงการพัฒนาทักษะผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยใช้หลักสูตรแผนธุรกิจเพื่อชุมชน

3) กลุ่มจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนวัดป่าใต้ เป็นกลุ่มองค์กรต้นแบบที่นำประสบการณ์มาร่วมต่อยอดพัฒนาการจัดการท่องเที่ยวแบบใหม่ โดยนำเอาวัฒนธรรมภูมิปัญญาเชียงคานเป็นจุดเชื่อมพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยว“เชียงคานนิยม”

4) องค์การบริการการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) โดยสำนักงานพื้นที่เลย (อพท.5) ร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยวเชียงคานอย่างยั่งยืน สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมตามเกณฑ์มาตรฐานการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน การสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรม การศึกษาดูงานเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การร่วมออกแบบการท่องเที่ยวโดยชุมชน การติดตามประเมินผลโครงการ/กิจกรรม

5) ภาครัฐ ส่วนราชการ ได้แก่ อำเภอเชียงคาน เกษตรอำเภอ กศน.เชียงคาน สภ.เชียงคาน วัฒนธรรมจังหวัดเลย อปท. อื่น ๆ และโรงเรียนในสังกัด ร่วมจัดทำแผนขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวเชียงคาน บันทึกความร่วมมือในการบูรณาการทรัพยากรการพัฒนาร่วมกันบันทึกความร่วมมือในการบูรณาการการดำเนินงานด้านการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวร่วมกัน (ปี 2565 MOU กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น เทศบาลตำบลศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย องค์กรปกครองส่วนตำบลเชียงคาน องค์กรปกครองส่วนตำบลนาซ่าว องค์กรปกครองส่วนตำบลปากตม และองค์กรปกครองส่วนตำบลเขาแก้ว เกษตรอำเภอเชียงคาน สนับสนุนวิทยากรในการฝึกอบรมกลุ่มอาชีพ การส่งเสริมความรู้ด้านประมงและเกษตรปลอดภัยริมโขง กศน.อำเภอเชียงคาน) ร่วมสนับสนุนการฝึกอบรมกลุ่มอาชีพ การทำการตลาดวิทยากรโรงเรียน ร่วมดำเนินการจัดทำโครงการมัคคุเทศก์น้อย สร้างมัคคุเทศก์น้อยให้กับชุมชน เพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น และสามารถแนะนำแหล่งท่องเที่ยวได้

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการดำเนินโครงการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยม เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัด คือ การเกิดความร่วมมือของเครือข่ายการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยว ให้กระจายไปสู่ชุมชนใกล้เคียง เครือข่ายได้ร่วมเป็นเจ้าของพื้นที่ เจ้าของโครงการมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการวิเคราะห์ปัญหา การวางแผนดำเนินงาน ไปถึงการร่วมถอดบทเรียน โดยเทศบาลตำบลเชียงคานให้ความสำคัญกับเครือข่ายในพื้นที่สูงมาก โดยเฉพาะกลุ่มปราชญ์ชาวบ้านกลุ่มอาชีพ กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มเด็ก โรงเรียน กลุ่มธุรกิจโรงแรม เพื่อเป็นเจ้าภาพร่วมกับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังเกิดนวัตกรรมทางสังคม “เชียงคานนิยม” ที่มุ่งเน้นให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยประชาชนและภาคส่วนต่างที่มีส่วนร่วมนั้นรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ ร่วมกันหวงแหนรักษาเนื่องจากเป็นผลผลิตที่เกิดจากความร่วมมือของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การบูรณาการเครือข่ายเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยมเพื่อกระตุ้น เศรษฐกิจฐานราก ยังช่วยกระตุ้นให้เครือข่ายชุมชนได้รวมกลุ่มกันเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้วยการอนุรักษ์ วัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่นเชียงคานจนเกิดนวัตกรรมเส้นทางการท่องเที่ยว (ปั่นชมวิถี ล่องนทีชมธรรมชาติ) ให้ชุมชนมีรายได้เสริมในช่วงการเกิดโรคระบาดติดเชื้อไวรัสโคโรน่า (Covid -19)

การต่อยอดจากเงินที่ได้รับรางวัล

จากที่ได้รับเงินรางวัลจากการประกวดองค์กรบริหารจัดการดีเด่น จำนวน 230,000 บาท ในปี 2564 เทศบาลได้นำมาต่อยอดการพัฒนาท่องเที่ยวทางบกด้วยการสำรวจความต้องการให้จัดทำโครงการจากประชาชน ซึ่งสรุปว่า ได้มีการนำเงินรางวัลไปซื้อจักรยานให้กับกลุ่มชุมชนเพื่อให้นักท่องเที่ยวปั่นเที่ยวในเส้นทางการท่องเที่ยวเชียงคานนิยม (รอบแม่น้ำโขง) ซึ่งมีสถานที่สามารถแวะชมคอนข้างมาก เช่น วัด บ้านไม้เก่าที่มีศิลปะล้านช้าง (คล้ายกับหลวงพระบาง) ร่วมกับการพัฒนาอาชีพการท่องเที่ยวทางน้ำให้เห็นวิถีชาวประมง อาหารพื้นบ้าน

และในขณะเดียวกัน นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี) ยังได้มีความคิดริเริ่มในการจัดทำโครงการโอบอุ้มเชียงคานรวมกับท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วยการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือประชาชน มีการคัดกรองร้านอาหารปลอดภัย มีจุดคัดกรองคนติดเชื้อไวรัสโคโรน่า ซึ่งการทำงานต้องเป็นการทำงานในรูปแบบเครือข่าย การบูรณาการระหว่างหน่วยงานด้วย จะไม่ดำเนินการเพียงหน่วยงานเดียวเพราะการทำงานเพียงคนเดียวมันจะทำให้การพัฒนาไม่เกิดความยั่งยืน และยังมีอีกหลายโครงการที่ต้องมีการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งกระบวนการสร้างความตระหนักในการรักษาพัฒนาสิ่งแวดล้อม โครงการรถรางเที่ยวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โครงการปลูกฝังความคิดให้กับเยาวชนในเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต โครงการพุทธพัฒนา ศุกร์สะอาด เพื่อขับเคลื่อนเมืองเชียงคานน่าอยู่ โครงการด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (การติดตั้งกล้องวงจรปิด การฝึกอบรมทบทวน ซ้อมแผนอัคคีภัยถนนคนเดินฯ การตรวจสอบให้ความรู้ประชาชนด้านความปลอดภัย (ถังดับเพลิง) และการป้องกัน ลดอุบัติเหตุทางถนน (ศูนย์บริหารนักท่องเที่ยง))

4.6.2.5 บทเรียนจากการศึกษาเทศบาลตำบลเชียงคาน

บทเรียนที่ได้จากการศึกษาเทศบาลตำบลเชียงคานในการพัฒนาท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ที่เกิดความขัดแย้งหรือการมีอคติของประชาชนในพื้นที่ หากต้องการพัฒนาทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์วัฒนธรรม ต้องอาศัยเวลาในการดำเนินการ เนื่องจากการดำเนินการจะเกี่ยวข้องกับคนหลายภาคส่วน และการขับเคลื่อนต้องอาศัย 1) ผู้นำที่เข้มแข็ง มีคุณธรรม จริยธรรม มีความอดทน อดกลั้นกับผลที่เกิดขึ้นในระยะแรกที่อาจเกิดจากความไม่เข้าใจของประชาชน มีการร้องเรียนของประชาชนบ้าง และการไม่ได้รับความร่วมมือ แต่ด้วยความพยายามของผู้บริหารที่มีความตั้งใจจริงและสร้างผลงานที่เป็นที่ประจักษ์จึงทำให้เกิดการยอมรับของทุกภาคส่วน และทุกคนเห็นความสำคัญของการพัฒนา ได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจึงนำมาสู่กันมีส่วนร่วมและการหวงแหนพื้นที่ 2) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มแข็ง การยอมรับความเห็นต่างและยอมรับเสียงข้างมาก 3) ความตั้งใจในการปฏิบัติงานของพนักงานและมีการพัฒนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้อยู่ตลอดเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับหน่วยงาน 4) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญการบริหารงานต้องคิดอย่างเป็นระบบ การพัฒนาที่ต้องคำนึงถึงทุกมิติที่อาจเกิดขึ้น ด้วยการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืน

ในส่วนของ<u>ปัจจัยหลักแห่งความสำคัญ</u>ในการดำเนินโครงการดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ผู้บริหารมีความเข้มแข็ง มีคุณธรรม จริยธรรม และเปิดใจกว้างรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนของเทศบาลบริหารงาน ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และสานต่อวัฒนธรรมการทำงานอย่างโปร่งใสซื่อสัตย์สุจริต จากอดีตสู่ปัจจุบัน เป็นผู้บริหารที่มีความอดทน อดกลั้นต่อปัญหาอุปสรรค กล้าคิด กล้าทำ พร้อมเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ ยอมรับความคิดต่าง โดยการทำงานงานต้องมีการเห็นพ้องต้องกันของทุกกลุ่มกลุ่มฝ่าย จุดเด่นของผู้บริหารเทศบาลคือ การไม่นำพวกพ้องมาร่วมบริหารงาน เช่น ไม่มีการนำพวกพ้องมาเป็นรองนายกฯ เป็นต้น ซึ่งช่วยลดปัญหาที่เป็นระบบอุปถัมภ์ การช่วยเหลือกัน และทำให้การทำงานเป็น

อิสระจากการมีผลประโยชน์ส่วนตน โดยผู้บริหาร สมาชิกสภาเป็นคนละทีมกัน จึงมีการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบกันได้ จึงทำให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบกันได้อย่างจริงจัง และการที่ผู้บริหารเข้ามาดำรงตำแหน่งที่ปราศจากการเป็นพวกเดียวกันของสมาชิกสภา จะช่วยให้ป้องกันการขอผลประโยชน์ส่วนตัวบางอย่าง และผู้บริหารต้องมีความเข้มแข็งมากเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสนิทสนมเกินขอบเขต เนื่องจากบางพื้นที่มีการเสนอประโยชน์บางส่วนให้แก่ผู้บริหาร เช่น ถ้ามีการจัดทำโครงการใดโครงการหนึ่ง หากต้องการให้สภาอนุมัติ ต้องมีผลประโยชน์ตอบแทนเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ จะมีการตกลงราคากัน นี้จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย มันเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทน

2) รูปแบบการทำงานของผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่การปฏิบัติงานยึดหลัก “ถูกต้องและถูกใจประชาชน” เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ การปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของระบบราชการ และการทำงานต้องไม่ขัดกับความเป็นอยู่หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการพัฒนาศักยภาพหรือสมรรถนะของผู้บริหาร บุคลากร และผู้แทนชุมชน ให้เป็นผู้ที่มีความสามารถ มีทักษะและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ รวมถึงมีความเสียสละ ความเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมในแต่ละกิจกรรมในลักษณะจิตอาสา

3) เน้นการทำงานแบบบูรณาการ โดยการสนับสนุน เสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม ให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ โดยการดำเนินโครงการต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบที่บัญญัติไว้ ทั้งนี้การพัฒนานวัตกรรมเทศบาลมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรของเทศบาลและประชาชน มีส่วนร่วมคิดและนำเสนอโครงการต่างๆ อย่างต่อเนื่องจนเกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของโครงการร่วมกัน และทางผู้บริหารเทศบาล ก็เปิดโอกาสให้นำข้อเสนอต่าง ๆ นำไปสู่การลงมือทำเป็นโครงการจริง ๆ ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของในแต่ละโครงการอย่างแท้จริง จึงเกิดความทุ่มเทและร่วมแรงร่วมใจ ผลักดันให้โครงการต่างๆ ประสบความสำเร็จร่วมกันต่อไป ผลงานจากความร่วมมือกันของภาคส่วนต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นที่ประจักษ์ชัด

4) ความชัดเจนของโครงการ ก่อนที่จะดำเนินโครงการ โครงการต้องตกผลึกความคิดร่วมกันจากหลายภาคส่วน ไม่ได้มาจากความคิดของผู้นำหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นการมีส่วนร่วมทางความคิดทั้งทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ภาคประชาชน เครือข่ายต่าง ๆ จึงมีความเห็นพ้องต้องกันในเนื้อหา กระบวนการของโครงการ ส่งผลให้การดำเนินงานสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าใจและยอมรับโครงการนำไปสู่การทำงานที่มุ่งมั่น และรวดเร็ว สามารถดำเนินโครงการได้ประสบความสำเร็จ

5) การดำเนินงานต้องมีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน (ของการเข้าร่วมโครงการ) ความร่วมมือของเครือข่ายต่าง ๆ ที่หลากหลายทั้งภาครัฐและเอกชน มีการยอมรับของชุมชน และมีการบริหารจัดการโครงการที่มีระบบและมีประสิทธิภาพ เป็นการดำเนินนวัตกรรมด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจ โดยแม้จะประสบปัญหาระหว่างดำเนินการหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่เพียงพอของงบประมาณ ความไม่เข้าใจของประชาชนบางส่วน (ส่วนน้อย) เป็นต้น ทีมงานไม่ย่อท้อ ต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ค่อย ๆ สร้างความสัมฤทธิ์ผลให้เห็นเป็นที่ประจักษ์

6) โครงการที่ดำเนินต้องสอดคล้องกับบริบทและตรงตามความต้องการของชุมชน ซึ่งเชียงคานมีมีประวัติความเป็นมายาวนาน ผู้คนมีวิถีชีวิตที่หลากหลาย มีวัฒนธรรมประเพณีเฉพาะที่สืบทอดมานับร้อยปี ดังนั้น ในการพัฒนาท้องถิ่นต้องไม่ขัดกับความรู้สึกของคนในชุมชน และยังต้องมีการอนุรักษ์ประวัติศาสตร์วัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญา เพื่อถ่ายทอดสู่คนรุ่นหลัง เพื่อให้เกิดความภูมิใจความรักและหวงแหนในท้องถิ่นของตน และทำให้เกิดการยอมรับของชุมชน

4.6.3 สรุปบทเรียนจากการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี

จากการศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและเทศบาลตำบลเชียงคาน พบว่าทั้งสองแห่งได้มีความพยายามในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเทศบาล ซึ่งจากการศึกษาการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จหรือที่เรียกว่า “Best Practices” ข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบหลักเกิดจากตัวผู้บริหารเป็นหลักนักพัฒนาเชิงอนุรักษณ์ มีภาวะเป็นผู้นำสูง มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีทักษะในการบริหารที่เน้นการเปิดโอกาสให้กับเจ้าพนักงาน และภาคประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมตรวจสอบการทำงาน) สร้างนวัตกรรมในการพัฒนา และส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้แนวคิดการอนุรักษณ์วัฒนธรรมไทยในภาคอีสานให้เกิดความสมดุลในพื้นที่ อีกทั้งการกำหนดพันธกิจ นโยบายมีความชัดเจน วัฒนธรรมองค์กรมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อีกทั้งมีการพัฒนาเครือข่ายและการทำงานแบบบูรณาการในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเกิดความสัมฤทธิ์และเกิดความยั่งยืน สิ่งที่ได้มากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทุกคนในพื้นที่เกิดความห่วงแหนวัฒนธรรมและทรัพยากรในพื้นที่ รวมถึงประเด็นอื่น ๆ สรุปปัจจัยแห่งความสำเร็จได้ดังนี้

1. ความเข้มแข็งของผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีภาวการณ์เป็นผู้นำสูง มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความอดทนต่อปัญหาอุปสรรค และมีการแก้ไขปัญหาด้วยการพูดคุยกันให้เข้าใจและยอมรับความแตกต่างกันอย่างสร้างสรรค์ มีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีทุกคนเข้าถึงได้ง่าย เปิดใจกว้างในการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกคน และรับฟังปัญหาของประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลนวัตกรรมท้องถิ่นข้างต้นที่ได้สัมภาษณ์เป็นองค์กรที่มีผู้บริหารที่อยู่ในตำแหน่งหลายวาระ

2. ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่โดยพนักงานท้องถิ่นทุกคนมีการเรียนรู้งานอย่างต่อเนื่อง ใส่ใจในการปฏิบัติงาน มีคุณภาพในการทำงาน และมีอุดมการณ์เดียวกันในการพัฒนางาน โดยยึดแนวทางปฏิบัติของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ได้ทำงานเป็นต้นแบบให้เห็นในเชิงประจักษ์

3. วัฒนธรรมองค์กรที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ภายในองค์กรแบบพี่น้อง ที่สามารถเข้าหาผู้บริหารหรือทุกคนได้เท่าเทียมกันเพื่อปรึกษาหารือการทำงาน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายใต้หลักคุณธรรม จริยธรรม และมีส่วนช่วยสนับสนุนการทำงานเป็นทีม

4. มีการทำงานเชิงบูรณาการ โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมตั้งแต่การความคิดวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามและประเมินผลการทำงาน โดยจุดเป้าหมายเดียวกันคือนำความสุขสู่ประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า

5. มีกระบวนการทำงานในเชิงรุก โดยมีการทำงานที่มีการวางแผน เป้าหมายในการพัฒนาเมืองให้เกิดความเจริญในทางด้านเศรษฐกิจพร้อมกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ให้เกิดความสมดุล มีการบริหารงานที่นำหลักนิติรัฐ (การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ) โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมด้วย โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย ที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และประชาชนต้องได้รับความยุติธรรมและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย

6. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในท้องถิ่น โดยมีการประกาศ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้รับทราบถึงผลการดำเนินงานและโครงการที่ท้องถิ่นจะดำเนินการ โดยโครงการที่ท้องถิ่นจะดำเนินการต้องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีการให้ประชาชนร่วมกันคิดจัดทำโครงการเสนอมายังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีข้อมูลและนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญในการพัฒนา แก้ไข ตามข้อจำกัดของงบประมาณ และหลังจากที่ได้มีการจัดลำดับโครงการก่อน-หลัง ก็จะมี

การประกาศให้ประชาชนรับทราบอีกครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และมีการร่วมคิด ร่วมทำงาน และร่วมประเมินผลการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้นำชุมชนและประชาชนที่เข้าร่วมต้องมีความเต็มใจในการมีส่วนร่วมกับ อปท. อย่างแท้จริง

7. โครงการที่ดำเนินต้องสอดคล้องกับบริบทและตรงตามความต้องการของชุมชน มีการดำเนินการที่ชัดเจน และเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

8. การพัฒนา ปรับปรุง ต่อยอดนวัตกรรมท้องถิ่นโดยมุ่งหมายให้การบริการหรือการพัฒนาสาธารณะมีเกิดประโยชน์ต่อชุมชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

ตารางที่ 4.53 การเปรียบเทียบผลการสัมภาษณ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต

ประเด็น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต
ผู้บริหาร	- ผู้บริหารที่มีคุณธรรม จริยธรรม กล้าคิด กล้าพัฒนา ทำงานที่มุ่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง - ลงพื้นทำงานด้วยตนเอง เพื่อเป็นตัวอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่เช่น การลงไปควบคุมงานก่อสร้างด้วยตนเอง เป็นต้น	- ผู้บริหารขาดคุณธรรม จริยธรรมในการทำงาน - ขาดความรู้ในการทำงาน โดยเฉพาะในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ - มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนกับพวกพ้อง
การบริหารงาน/ความรู้ความสามารถของพนักงานท้องถิ่น	- การทำงานยึดหลัก “ถูกต้องตามกฎหมายและถูกใจประชาชน” มีการพัฒนาเรียนรู้และทำงานเป็นพี่น้อง - ผลลัพธ์ของงานเป็นที่ประจักษ์ ประชาชนได้ประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ	- มอบหมายงานไม่ตรงกับสายงานและเจ้าหน้าที่ที่ถูกมอบงานไม่มีความรู้ความสามารถ -ผลลัพธ์ของงานไม่ได้คุณภาพ
การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	- เน้นการทำงานแบบบูรณาการกับเครือข่าย/ภาคส่วนต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีการจัดทำประชาคมที่ถูกต้อง - ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการทำงานของท้องถิ่น - มีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่องในการดำเนินงานแต่ละโครงการ	การกำหนดโครงการเป็นไปตามความต้องการของผู้บริหาร (ไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชน) - ขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลให้ประชาชนทราบ
ค่านิยมเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์	ไม่เน้นระบบอุปถัมภ์ โดยการเข้ามาดำเนินตำแหน่งของนายกฯ จะเข้ามาคนเดียว จะไม่นำพวกพ้องเข้ามาร่วมการทำงาน เพื่อลดการมีผลประโยชน์ส่วนตน	- เน้นการมีระบบอุปถัมภ์ โดยเห็นว่าการทำงานต้องมีพวกพ้องของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกฯ ด้วย ตั้งแต่ขั้นของบประมาณต้องรู้จักผู้ใหญ่หรือผู้บริหารระดับประเทศเพื่อที่จะได้รับงบประมาณจัดสรร และต้องมีผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้งานสามารถดำเนินการต่อได้

ตารางที่ 4.53 การเปรียบเทียบผลการสัมภาษณ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต (ต่อ)

ประเด็น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต
การซื้อเสียงขายสิทธิ์จากการเลือกตั้ง	-	- มีการดำเนินโครงการที่เอื้อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งก่อนครบวาระ - มีการแจกเงินเพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเลือกตั้ง โดยมองว่าเป็นเรื่องปกติที่ทุกคนต้องจ่าย และถือว่าเป็นสินน้ำใจ และหากผู้สมัครไม่จ่ายเงินจะมองว่าเป็นคนไม่มีน้ำใจ - ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งต้องมีเงินทุนสำรวจคนละ 1,000,000 บาท เพื่อใช้ประกอบการหาเสียง ดังนั้น เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งก็จะมีการถอนทุนจากการอาศัยตำแหน่ง หน้าที่ ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

4.7 ข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริตที่ได้จากการสำรวจและการสัมภาษณ์

4.7.1 ด้านการบริหารงานของผู้บริหาร

4.7.1.1 ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง (ฝ่ายการเมือง) ไม่ควรให้ผู้บริหารอยู่นานเกิน 2 วาระ เพราะที่ผ่านมาไม่มีการเลือกตั้งทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ ข้าราชการผู้ปฏิบัติทำงานลำบาก และถูกบังคับให้ทำงานตามคำสั่งโดยมิชอบ และควรให้โอกาสประชาชนเป็นผู้พิจารณาการเลือกผู้บริหารตามความเหมาะสมและตามสิทธิ หากมีการเลือกตั้งบุคคลที่ขาดประสบการณ์หรือความสามารถขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดี ตรงตามความต้องการประชาชนแล้ว จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างตรงจุดต่อเนื่อง และยั่งยืน

4.7.1.2 ข้าราชการฝ่ายการเมือง ควรมีอายุไม่เกิน 60 ปี / ข้าราชการการเมืองควรมีวุฒิการศึกษาจากสถาบันที่เปิดจริง การศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี โดยไม่ต้องมีหลักสูตรนอกรั้วมหาวิทยาลัย

4.7.1.3 ควรมีการนำแนวทางการบริหารงานด้วยระบบคุณธรรมมาบริหารงาน และส่งเสริมให้ อปท. เป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ ปัญหาในการปฏิบัติงานทุกองค์กรย่อมมีบ้าง หากต้องการลดหรือกำจัดปัญหาเหล่านี้ หน่วยงานหรือองค์กรต้องมีการประชุมชี้แจงปรึกษา แนะนำกันอยู่เสมอและควรใช้หลักธรรมความเข้าใจ ความเมตตา ความเห็นอก เห็นใจร่วมมือกันแก้ปัญหาต่าง ๆ

4.7.2 ด้านการบริหารงาน

4.7.2.1 ระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคไม่ควรที่จะเข้ามาแทรกแซงหรือชี้นำในการบริหารของ อปท. แต่ควรจะเป็นแค่ที่ปรึกษาหรือแนะนำเท่านั้น ควรให้แต่ละท้องถิ่น บริหารงานตามบริบทของตนในพื้นที่นั้น ๆ ควรจะกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ให้กับท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารงานไม่เกิดการกระจายอำนาจ เนื่องจากนโยบายราชการแทรกแซงมีลักษณะสั่งการ ผู้กำกับดูแลไม่

เข้าใจการกำกับดูแลเป็น TOP DOWN ควรมีคณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของ อปท. การปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก

4.7.2.2 หน่วยงานระดับกระทรวงหรือกรม ควรคำนึงถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยให้ท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะแก่คนให้ถิ่นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดีกว่าการตอบสนองนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่ได้คำนึงถึงบริบทของแต่ละท้องถิ่น

4.7.2.3 เห็นควรกระจายอำนาจและการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการให้บริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะ มิใช่กระจายหรือการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจให้ดำเนินการแต่ไม่สนับสนุนด้านงบประมาณ หรือบุคลากร หากประสงค์ให้ท้องถิ่นเข้มแข็งช่วยตนเองได้ เห็นควรจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย และลดอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแล อย่าให้เสมือนว่าเป็นผู้บังคับบัญชา

4.7.2.4 ควรมีการจัดการบริหาร 4M ประกอบด้วย กำลังคน (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุ (Materials) และการจัดการ (Management) ซึ่งถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการบริหารจัดการองค์กรในยุค Thailand 4.0 จะทำให้การบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวสูง และจัดการทรัพยากรการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก

4.7.2.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และยังเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ต้องมีการแก้ไข และพัฒนาความเจริญในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สาธารณสุข และอื่น ๆ แต่ทว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีขนาดเล็กและอยู่ในที่กันดานจึงขาดงบประมาณในการพัฒนา หรือข้อจำกัดด้านงบประมาณงานต่างๆ ยังมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ และบุคลากรขาดความชำนาญ ขาดประสบการณ์ ต้องขอความร่วมมือตอลด ระเบียบกฎหมายยังมีข้อจำกัดเฉพาะของกระทรวงต่างๆ ที่ต้องทำงานร่วมกัน (บูรณาการกับหน่วยงานอื่น) บางครั้งอยู่กระทรวงเดียวกันแต่อยู่คนละกรม ก็มีปัญหาระหว่างท้องที่ (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) ท้องถิ่น (คณะผู้บริหาร อปท.) หากมีการสั่งการจุดเดียวกัน มอบหมายชัดเจนในการทำงาน ก็จะดำเนินการด้วยความสำเร็จ และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อพี่น้องประชาชน ที่ต้องดูแลพัฒนาให้เจริญทั้งด้านความคิด คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน เป้าหมาย คือ ประชาชนอยู่ดี กินดี มีคุณภาพที่ดี ด้วยการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค ด้านสังคม สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา ศาสนาวัฒนธรรม นันทนาการ และการท่องเที่ยว เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ตลอดจนการป้องกัน ดูแล รักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่

4.7.2.6 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน และสอดคล้องตามแนวทางการประสานแผนที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะประธานกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญกับการทำประชาคมในทุกระดับ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ดำเนินการจัดทำแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การวางแผนดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

ทั้งนี้ ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงอยู่ที่การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการร่วมมือกันของทุกภาคส่วน ในการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ และการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของทางราชการควรให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น โดยการพัฒนาที่เกิดขึ้นจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

4.7.3 การบริหารงานบุคคล

4.7.3.1 การบรรจุข้าราชการใหม่ ไม่ควรให้ผู้สอบได้หาที่ทำงานเอง ควรสำรวจตำแหน่งที่ว่าง ว่าแห่งใดมีตำแหน่งว่าง ควรให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดบุคลากรมาดำรงตำแหน่งได้เลย โดยไม่ต้องผ่านบุคคลหรือหน่วยงานใด

4.7.3.2 การรับลูกจ้าง ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถจริง ๆ ไม่ใช่ทำบังหน้า ไม่ควรเอื้อระบบอุปถัมภ์

4.7.3.3 การที่ข้าราชการขอโอนย้ายกลับภูมิลำเนา ควรพิจารณาโดยไม่ต้องดำเนินการขอเปิดตำแหน่ง

4.7.4 การปลูกฝังและป้องกันการทุจริต

4.7.4.1 การปลูกฝังการทุจริต ควรเริ่มตั้งแต่ในวัยเรียน โดยมีหลักสูตร กิจกรรม โครงการในการจัดเรียนการสอนการปลูกฝังค่านิยมให้เยาวชนให้ตระหนักรู้ในความเสียหายของการทุจริตที่มีต่อประเทศชาติ สร้างคนให้เป็นคนมีคุณธรรม/การเพิ่มเติมหลักสูตรการปฐมนิเทศเข้ารับราชการ (ป้องกันการกระทำการทุจริต) ควบคู่กับ การบังคับใช้กฎหมาย อย่างจริงจัง/การกำกับดูแลท้องถิ่น ควรกระทำในลักษณะการสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ/มีการวางนโยบาย แนวทางการป้องกันการทุจริตที่ชัดเจน และปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดี

4.7.4.2 ในการอบรมหรือประชุมให้ความรู้เกี่ยวกับข้อระเบียบ กฎหมายในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ใน อปท. เป็นประจำทุกปี เพื่อสร้างความเข้าใจและหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานที่เสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กร

4.7.4.3 ควรส่งเสริมหรือสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้มากขึ้น

4.7.5 ด้านกลไกการตรวจสอบ

4.7.5.1 ควรให้หน่วยตรวจสอบภายใน เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารท้องถิ่น แต่อาจจะขึ้นตรงต่อหน่วยงานภายนอกที่เป็นองค์กรอิสระ เพื่อการตรวจสอบที่เป็นอิสระชัดเจน ตรงไปตรงมา

4.7.5.2 การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก ควรดำเนินอย่างจริงจังในทุกหน่วยงาน (อปท. ทุกแห่ง) และบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กับผู้กระทำการทุจริต

4.7.6 ด้านการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ

4.7.6.1 ควรพิจารณาระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สะดวกรวดเร็วในการดำเนินงานของท้องถิ่น เพื่อพัฒนาแบบคล่องตัว ลดขั้นตอนระเบียบที่ทำให้เกิดการล่าช้าในการปฏิบัติต่อไป

4.6.6.2 ควรมีบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง เพื่อให้ผู้คิดจะกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำการทุจริต

4.7.7 ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช.

4.7.7.1 ตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. โดยสถาบันธรรมศักดิ์ ได้มีการจัดอบรมฯ ส่งเสริมการเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่ในด้านการไต่สวน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ก็มีองค์ความรู้ในเชิงหลักการมากอยู่แล้ว แต่หากจะให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติมากขึ้น และมีมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น สามารถปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงการกระทำการประพฤติมิชอบของหน่วยงานรัฐ ควรการเชิญบุคลากรจากหน่วยงานภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจารย์จากมหาวิทยาลัย เช่น บุคลากรจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นที่มีความเชี่ยวชาญและเทคนิคในการตรวจสอบ ประสบการณ์ที่ผ่านมาในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มักพบบ่อยที่สุด เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานในการตรวจสอบการทุจริต และการป้องกันการทุจริตเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพ

4.7.7.2 ด้านการป้องกันการทุจริต จากการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. 2555-2558) การดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. จะเน้นการบรรยายและการประชาสัมพันธ์ในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อมาในช่วงปี 2559 เน้นการบรรยายเรื่องการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม และส่งเสริมการมีส่วนร่วม (ยังไม่ได้เน้นเรื่องป้องปราม) และในปี 2562 จนถึงปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ช. ภาคและสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดได้เริ่มเน้นเรื่องการป้องปรามการทุจริตมากขึ้น โดยต้องมีการดำเนินงานทั้งในการส่งเสริม เสริมสร้างองค์ความรู้ ความตระหนักต่อการทุจริตในทุกช่วงวัย เป็นแนวหลักในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ในระดับภาคและจังหวัด และมีหน้าที่ในการช่วยลดการทุจริต โดยการป้องกันการทุจริตเชิงรุก หากพบเห็นหรือได้รับการแจ้งเบาะแสว่าหน่วยงานใดเสี่ยงต่อการทุจริต หรือมีการยกเหตุอันควรสงสัย ก็จะเข้าไปให้ความรู้และคำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขให้การดำเนินงานถูกต้อง ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90 ของท้องถิ่นที่เราเข้าไปให้คำแนะนำมีการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ จากการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในเขตพื้นที่ภาค 4 ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความรู้กับ อปท. และประชาชนในพื้นที่ ในเรื่องการสร้างความตระหนักรู้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และจากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตและผู้ให้ข้อมูลจาก อปท. ที่ตกเป็นตัวอย่าง สามารถสรุปจุดเด่น และจุดอ่อน ดังนี้

ตารางที่ 4.54 สรุปจุดเด่น และจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุดเด่น	จุดด้อย
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่นที่ช่วยถ่วงดุลอำนาจ และมีภาคประชาชนช่วยในการตรวจสอบ และมีการแจ้งเบาะแสมายังสำนักงาน ป.ป.ช. มากขึ้น ทำให้คนที่จะกระทำการทุจริตมีความเกรงกลัวมากขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างจากระดับกระทรวง กรม ที่ไม่มีหน่วยงานถ่วงดุลอำนาจ	สภาท้องถิ่น บางแห่งกลายเป็นพวกเดียวกันกับผู้บริหารท้องถิ่น การถ่วงดุลอำนาจจะไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ อีกทั้งอาจมีการร่วมกันกระทำการทุจริตได้ง่าย
กฎหมายที่บังคับใน อปท. มีจำนวนมากเพียงพอแล้ว และยังมีระบบเข้ามาช่วยในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้น	นักการเมืองท้องถิ่น เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งมักจะมีการถอนทุน มีการสั่งการหรือบางทีมีอิทธิพลต่อข้าราชการประจำ มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือหาช่องทางจาการดำเนิน

ตารางที่ 4.52 สรุปจุดเด่น และจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาค 4 (ต่อ)

จุดเด่น	จุดด้อย
	โครงการต่าง ๆ <u>การให้อำนาจในการดุลยพินิจของผู้บริหารมากเกินไป</u> เช่น การเรียกรับเงินจากการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น (นายกฯ) ในการสั่งซื้อสั่งจ้างที่มีลักษณะเหมือนการตกลงราคาในกระบวนการจัดหา แต่มีวิธีการต่างกัน เพราะว่ากฎหมายให้อำนาจผู้บริหารในการพิจารณาตัดสินใจจะเลือกใครบรรจุเป็นลูกจ้าง แต่ถามว่าเขามีการจ่ายเงินเท่าไร อาจจะไม่เป็นลักษณะของการจ่ายเงิน แต่เป็นลักษณะของการเอาญาติ พี่น้อง หรือพวกพ้อง เข้ามาทำงานทำโครงการเพื่อจะได้ผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อใช้เป็นฐานเสียงในหน่วยงาน (อบต.น.) กฎหมาย กฎระเบียบมีช่องว่างให้ผู้บริหารท้องถิ่นอาศัยอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจในการจัดซื้อจัดจ้างได้ หรือมีช่องว่างในการตีความหมายที่แตกต่างกัน (อบต.พ.) ในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับงานกำหนดได้กำหนดไว้แล้วว่าต้องเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถในด้านนั้น ตามดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ จึงเป็นช่องว่าในการเลือกใช้คนของผู้บริหารท้องถิ่น ที่มองว่าจะใช้คนในองค์กรดำเนินการใด ๆ ก็ได้ ซึ่งบางครั้งคนที่เป็นคณะกรรมการตรวจรับงานขาดความรู้ในด้านนั้น ๆ
จากการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีการสร้างเครือข่ายในภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและเฝ้าระวัง แจ้งเบาะแสการทุจริตมากขึ้น	(อบต.น.) ในการดำเนินโครงการ STRONG -จิตพอเพียงต้านทุจริต มีทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กล่าวคือ เห็นด้วยกับแนวคิดในการมีสมาชิกหรือเครือข่ายในพื้นที่เพื่อเฝ้าระวังการกระทำการทุจริต แต่บางครั้งสมาชิกชมรม STRONG -จิตพอเพียงต้านทุจริต เป็นฝ่ายตรงข้ามกับนักการเมืองท้องถิ่นที่พยายามหาข้อตำหนิหรือมีการร้องเรียนตลอดเวลา ซึ่งบางครั้งก็อ้างว่าเป็นคำสั่งของ ผอ. สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด เพื่อให้มาตรวจสอบ ซึ่งอาจทำให้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้โครงการเกิดความสัมฤทธิ์ผล ควรมีเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นสมาชิกชมรม STRONG-จิตพอเพียงต้านทุจริต ให้เป็นมาตรฐานและไม่เลือกปฏิบัติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ตารางที่ 4.52 สรุปจุดเด่น และจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาค 4 (ต่อ)

จุดเด่น	จุดด้อย
มีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทำให้ทราบถึงการดำเนินงานที่ระดับความโปร่งใส	(อบต.น.) โครงการใสสะอาด เป็นการประเมินจากการที่ไม่มีเรื่องร้องเรียน แต่หากท้องถิ่นใดมีเรื่องร้องเรียนก็จะมองว่าไม่โปร่งใส ในขณะที่ยังไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือบางครั้งศาลตัดสินว่าไม่มีมูลความผิดแต่องค์กรนั้นก็ถูกมองว่าไม่โปร่งใส เกิดความด่างพลอย ซึ่งถือว่าไม่ยุติธรรมกับหน่วยงาน ดังนั้น เห็นควรให้สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค/จังหวัดควรมีการอำนวยความยุติธรรมด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเบื้องต้นว่าจะรับเรื่องหรือไม่

ทั้งนี้ หากประเมินประสิทธิภาพที่เกิดจากการอบรมในมุมมองของเจ้าพนักงานป้องกันการทุจริต ในช่วงพัฒนาคนให้เกิดความตระหนักรู้ต่อปัญหาการทุจริตได้เพียง 10% เท่านั้น เพื่อเป็นการจัดโครงการประเภทการฝึกอบรมได้ประโยชน์และตรงกลุ่มเป้าหมายอย่างจริงจัง และช่วยลดภาระการทำงานในด้านการป้องกันการทุจริต (มีเจ้าหน้าที่ด้านป้องกันการทุจริตเพียงจังหวัดละ 2-3 คน) เห็นควรให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานกลางในการประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแทน แต่งานด้านป้องกันการทุจริตควรเน้นไปที่การลงพื้นที่เพื่อพัฒนาทักษะ และเข้าไปตรวจสอบในพื้นที่มากขึ้น หรือควรมีการดำเนินงานด้านป้องกันเชิงรุกมากขึ้น

บทที่ 5
สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

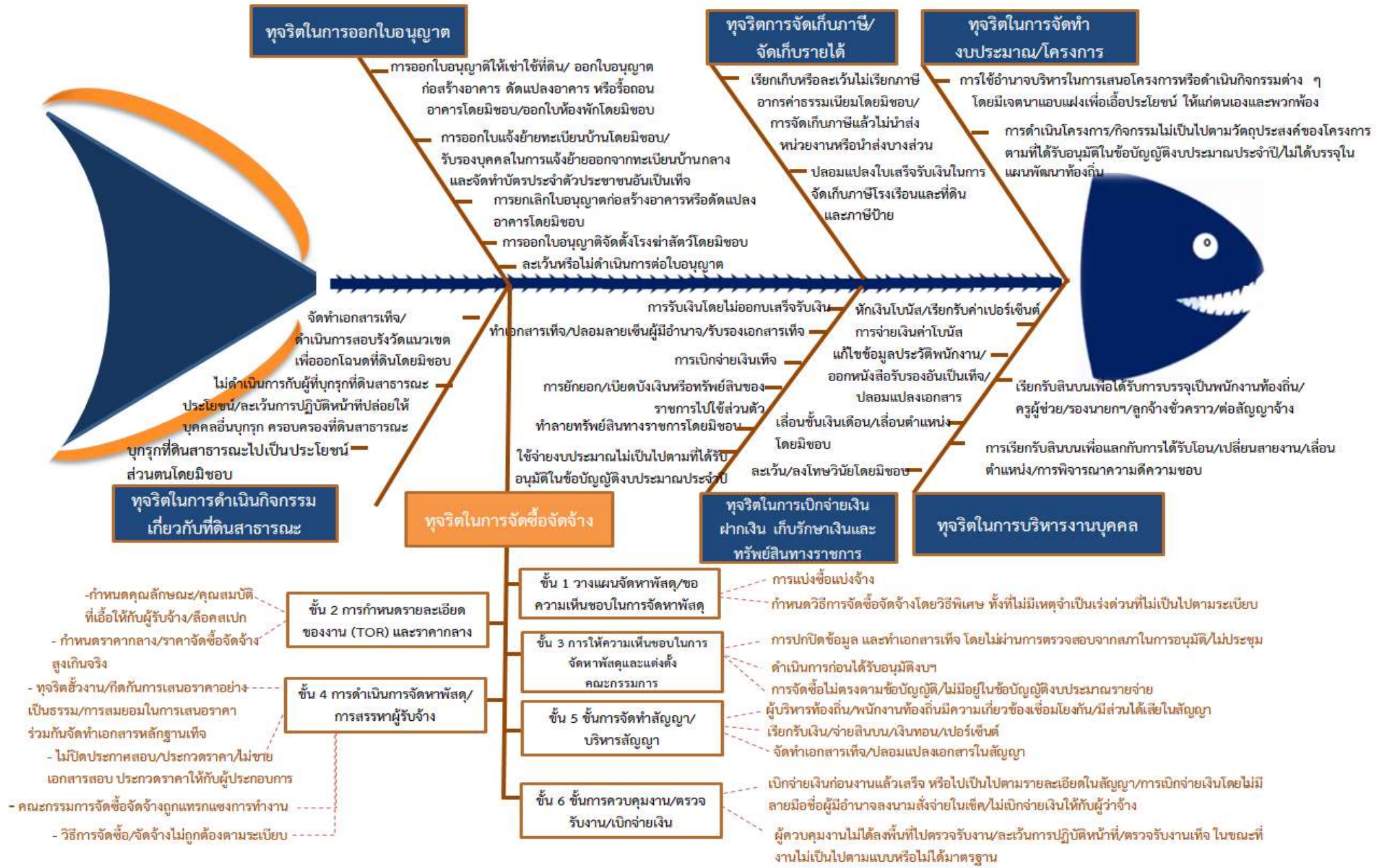
การวิจัยเรื่อง “การทุจริตและระดับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4” มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 วิเคราะห์ระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 และเพื่อเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้ สำหรับรูปแบบการวิจัยเป็นแบบผสมผสานวิธี (Mixed Methods Research) โดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) จาก (1) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่มีการรวบรวมไว้อยู่แล้ว 2 แหล่ง คือ ข้อมูลดิบ (Raw Data) จากระบบตรวจรับคำกล่าวหา และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ (2) ข้อปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต ผลกระทบ สาเหตุที่ทำเกิดการกระทำการทุจริต และข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต จำนวน 315 ราย และสนับสนุนด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริต รวมถึงแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 อันประกอบด้วย ผู้บริหาร/ข้าราชการประจำ/พนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ภาค 4 เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ทั้งประสบการณ์ที่ได้รับจากการร่วมปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความคิดเห็นต่อผลการสำรวจ พร้อมข้อเสนอแนะและแนวทางเพื่อนำไปสู่การป้องกันการทุจริต ซึ่งในบทนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 ผลการวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

การกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามาแบ่งตามภารกิจการดำเนินงานโดยออกเป็น 7 รูปแบบด้วยกัน ประกอบด้วย (1) การทุจริตในการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ/โครงการ (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (4) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงิน (5) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (6) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (7) การทุจริตในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ จากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 มีการชี้มูลจำนวน 335 เรื่อง โดยประมาณกึ่งหนึ่งเป็นคดีที่ชี้มูลความผิดในการจัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ 57.31) รองลงมาเป็นการทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (ร้อยละ 21.49) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (ร้อยละ 15.22) การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ (ร้อยละ 3.28) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (ร้อยละ 1.79) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (ร้อยละ 0.60) และการทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ (ร้อยละ 0.31) ตามลำดับ โดยในแต่รูปแบบการทุจริตมีวิธีการที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ 5.1 สรุปรูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาค 4 (7 รูปแบบ 40 วิธีการ)



5.1.2 ผลการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

จากผลการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต พบว่า ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.20 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน หรืออยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมือง มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “มาก” ส่วนเทศบาลนคร และเทศบาลตำบล มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อย” ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อยที่สุด” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การทุจริตจากการบริหารงานบุคคลมีคะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงที่สุด อยู่ที่ 7.96 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละรูปแบบ จำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 15.73 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงมาก” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงมาก) เมื่อเทียบกับรูปแบบการทุจริตอื่น รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ (อยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- เทศบาลนคร: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 9.00 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง) รองลงมาเป็นการทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- เทศบาลเมือง: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 16.15 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงมาก” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้มีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- เทศบาลตำบล: : ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.13 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้มีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก
- องค์การบริหารส่วนตำบล: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 5.52 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อยมาก” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า การทุจริตในการบริหารงานบุคคลมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก

5.1.3 ผลการวิเคราะห์สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต

สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตมาจาก 7 สาเหตุหลัก ได้แก่ ปัญหาตัวบุคคล สังคมวัฒนธรรม การเมือง ระบบการบริหารงาน กลไกการตรวจสอบ และการบังคับใช้กฎหมาย เฉลี่ยระดับความเห็นด้วยในภาพรวมอยู่ที่ 3.36 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” เมื่อพิจารณารายสาเหตุ พบว่า เห็นด้วยกับสาเหตุที่อยู่ในระดับมาก 3 ลำดับแรก ได้แก่ สาเหตุเกิดจากตัวบุคคล ระบบการตรวจสอบไม่เข้มแรง และปัญหาทางสังคม กล่าวคือ

ลำดับ 1 สาเหตุเกิดจากตัวบุคคล เฉลี่ยอยู่ที่ 3.55 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “มาก” เช่น เจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบและการตรวจรับงาน เจ้าหน้าที่บางท่านมีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตัวเองเป็นผู้รับเหมา และปัญหาทางการเงิน/รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย เป็นต้น

ลำดับ 2 ระบบการตรวจสอบไม่เข้มแข็ง เฉลี่ยอยู่ที่ 3.43 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “มาก” โดยประเด็นย่อยที่เห็นด้วยอยู่ในระดับมากทั้งในเรื่องระบบการตรวจสอบภายในอ่อนแอ/ขาดกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบขาดความหลากหลายจากภาคส่วนต่าง ๆ /การตรวจสอบไม่ทั่วถึง กลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นมีจุดอ่อน กลไกการตรวจสอบของภาคประชาชนไม่เข้มแข็ง/ขาดการมีส่วนร่วม

ลำดับ 3 ด้านสังคม เฉลี่ยอยู่ที่ 3.41 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “มาก” โดยเห็นด้วยกับที่ว่าสังคมในปัจจุบันมีค่านิยมในเชิงวัตถุนิยม สังคมนิยมบริโภคนิยม มีการยกย่องคนรวยผู้มีอำนาจ และมีแรงจูงใจและความคุ้มค่าที่จะเสี่ยงในการกระทำการทุจริต

ส่วนปัจจัยด้านวัฒนธรรม การเมือง ระบบบริหางาน และการบังคับใช้กฎหมาย เห็นด้วยว่าเป็นสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.32 - 3.34 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังเห็นว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอิทธิพลในพื้นที่ ที่มาของการเลือกตั้ง ระบบอุปถัมภ์ ยังเป็นปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสกระทำการทุจริตได้อีกด้วย

5.1.4 สรุปบทเรียนจากการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี (Best Practices) มีองค์ประกอบหลักที่ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้ ดังนี้

5.1.4.1 ความเข้มแข็งของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหลัก ที่มีภาวะความเป็นผู้นำสูง มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความอดทนต่อปัญหาอุปสรรค และมีการแก้ไขปัญหาด้วยการพูดคุยกันให้เข้าใจ และยอมรับความแตกต่างกันอย่างสร้างสรรค์ มีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีทุกคนเข้าถึงได้ง่าย เปิดใจกว้างในการรับฟังความคิดเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกคน รับฟังปัญหาของประชาชน และทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมตรวจสอบการทำงาน) สร้างนวัตกรรมในการพัฒนา และส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้แนวคิดการอนุรักษณ์วัฒนธรรมไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เกิดความสมดุลในพื้นที่ อีกทั้งการกำหนดพันธกิจ นโยบายมีความชัดเจน วัฒนธรรมองค์กรมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อีกทั้งมีการพัฒนาเครือข่ายและการทำงานแบบบูรณาการในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเกิดความสัมฤทธิ์และเกิด

ความยั่งยืน สิ่งที่ได้มากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม คือ ทุกคนในพื้นที่เกิดความห่วงแหนวัฒนธรรมและทรัพยากรในพื้นที่

5.1.4.2 ความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่น โดยทุกคนในองค์กรมีการเรียนรู้งานอย่างต่อเนื่อง ใส่ใจในการปฏิบัติงาน มีคุณภาพในการทำงาน และมีอุดมการณ์เดียวกันในการพัฒนางาน โดยยึดแนวทางปฏิบัติของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ได้ทำงานเป็นต้นแบบให้เห็นในเชิงประจักษ์

5.1.4.3 วัฒนธรรมองค์กรที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ภายในองค์กรแบบพี่น้อง ที่ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าพบผู้บริหารได้เท่าเทียมกันเพื่อปรึกษาหารือการทำงาน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายใต้หลักคุณธรรม จริยธรรม และช่วยสนับสนุนการทำงานที่เป็นทีม

5.1.4.4 มีการทำงานเชิงบูรณาการ โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามและประเมินผลการทำงาน โดยจุดเป้าหมายเดียวกันคือนำความสุขสู่ประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า

5.1.4.5 มีกระบวนการทำงานในเชิงรุก โดยมีการทำงานที่มีการวางแผน มีเป้าหมายในการพัฒนาเมืองให้เกิดความเจริญในทางด้านเศรษฐกิจพร้อมกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ให้เกิดความสมดุล มีการบริหารงานที่นำหลักนิติรัฐ (การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ) โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมด้วย โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย ที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และประชาชนต้องได้รับความยุติธรรมและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย

5.1.4.6 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในท้องถิ่น โดยมีการประกาศ ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้รับทราบถึงผลการดำเนินงานและโครงการที่ท้องถิ่นจะดำเนินการ โดยโครงการที่ท้องถิ่นจะดำเนินการต้องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีการให้ประชาชนร่วมกันคิดจัดทำโครงการเสนอมายังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีข้อมูลและนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญในการพัฒนา แก้ไข ตามข้อจำกัดของงบประมาณ และหลังจากที่ได้มีการจัดลำดับโครงการก่อน-หลัง ก็จะมีการประกาศให้ประชาชนรับทราบอีกครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และมีการร่วมคิด ร่วมทำงาน และร่วมประเมินผลการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้นำชุมชนและประชาชนที่เข้าร่วมต้องมีความเต็มใจในการมีส่วนร่วมกับ อปท. อย่างแท้จริง

5.1.4.7 โครงการที่ดำเนินการต้องสอดคล้องกับบริบทและตรงตามความต้องการของชุมชนมีการดำเนินการที่ชัดเจน และเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

5.1.4.8 การพัฒนา ปรับปรุง ต่อยอดนวัตกรรมท้องถิ่นโดยมุ่งหมายให้การบริการหรือการพัฒนาสาธารณะมีประโยชน์ต่อชุมชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

5.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการวิจัยข้างต้นสามารถนำมาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

5.2.1 รูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4

จากการจำแนกรูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมาประกอบกับลักษณะของเรื่องร้องเรียนในฐานข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 มีการทุจริตใน 7 รูปแบบ 40 วิธีการ ประกอบด้วย (1) การทุจริตในการจัดทำและการอนุมัติงบประมาณ/โครงการ (2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (4) การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงิน (5) การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (6) การทุจริตในการบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย) (7) การทุจริตในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งในแต่ละรูปแบบการทุจริตมีกระบวนการหรือลักษณะการทุจริต ดังนี้

5.2.1.1 การทุจริตในการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ/โครงการ

จากผลการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 มีการทุจริตในการจัดทำและอนุมัติงบประมาณ/โครงการ โดยการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นหรือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายเสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มิชอบหรือโครงการขนาดใหญ่ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มนักธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ไม่ว่าจะเป็น

(1) การกำหนดโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ได้ทำการประชาคมหรือโครงการแก้ไขปัญหาความเดือนร้อนของประชาชน รวมถึงการใช้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดทำ แก้ไข เพิ่มเติม และการเปลี่ยนแปลงโครงการ/กิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝง ก่อนนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง

(2) การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาช่องว่างของกฎหมายในการเอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารหรือพวกพ้องในกระบวนการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ เช่น มีการแก้ไขรายละเอียดโครงการหลังจากที่ได้เห็นชอบจากสภาท้องถิ่น /การไม่นำโครงการให้สภาเห็นชอบก่อนดำเนินการ/การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณประจำปีโดยมิชอบ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย ที่สอดคล้องกับงานวิจัยของนโยบาย (เกรียงไกร ปัญญาพงศธร, 2561) ที่พบว่า การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทุจริตที่เกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์จากการใช้อำนาจบริหารในการออกระเบียบหรือข้อบังคับ หรือการกำหนดนโยบาย เสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มนักธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้อง

ในขั้นตอนในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการวางแผนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และมีการนำแผนงาน โครงการที่กำหนดไปปฏิบัติตามให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาตามที่กำหนดให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ที่ได้กำหนดไว้ ประกอบกับความต้องการ/ความจำเป็นเร่งด่วนให้ประชาชนในพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (เป็นแผนพัฒนาระยะยาว) และแผนพัฒนาสามปี ซึ่งเป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan) ที่ต้องมีการทบทวนและจัดทำทุกปี และนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และในการกำหนดโครงการในแผนพัฒนาสามปีต้องมาจากความเดือนร้อนและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยการจัดทำประชาคมร่วมกับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการของประชาชน โดยการประชาคมต้องยึดถือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและหน้าที่ที่อิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน มีการกำหนดตัวบทกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น โดยต้องเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และการตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ ในปัจจุบันแผนพัฒนาท้องถิ่นถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่การบริหารงานต้องมีการรวางแผนเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงจำเป็นต้องกำหนดแผน สามารถตอบสนองต่อการทำงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและตอบตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการตามแผนงานได้ โดยแนวทางการจัดทำแผนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบองค์ประกอบของคณะกรรมการ ประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด และองค์ประกอบของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ระดับอำเภอให้เป็นปัจจุบัน และต้องมีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดที่ใช้ในปัจจุบัน และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดเพื่อจัดทำทบทวน หรือเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดให้แล้วเสร็จ ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดทราบ โดยกรอบการประสานโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามรูปแบบที่กำหนดและตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนต้องเป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และสามารถตอบสนองความต้องการ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ โดยการจัดทำงบประมาณดังกล่าวต้องบรรจุในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนถิ่นที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ โดยเจ้าหน้าที่งบประมาณที่ถูกมอบหมายให้รับผิดชอบต้องทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในชั้นต้น แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณงบประมาณประจำปี ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณดำเนินการรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่น แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ตามลำดับ ซึ่งการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ

ประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีบัญญัติกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต โดยได้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมพนักงานส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเป็นไปตามประมวลจริยธรรมพนักงานส่วนท้องถิ่น อาศัย ที่อำนาจตามความในมาตรา 33 (1) (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 6

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม[1]

" ข้อ 4 พนักงานส่วนท้องถิ่นพึงปฏิบัติตนเพื่อรักษาจริยธรรม ดังต่อไปนี้

ก. จริยธรรมหลัก

(1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุก โดยยึดถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ประพฤติ ปฏิบัติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีและเทิดทูนรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์

(2) ซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามกฎหมายและตามทำนองคลองธรรม โปร่งใส และมีจิตสำนึกที่ดี

(3) กล้าตัดสินใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม และกล้าแสดงความคิดเห็น คัดค้านหรือเสนอให้มีการลงโทษผู้ที่ทำสิ่งไม่ถูกต้อง

(4) คิดถึงประโยชน์ส่วนร่วมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ

(5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติ โดยการใช้ความรู้สึกหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือเหตุผลของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะของบุคคลหรือฐานะทางเศรษฐกิจสังคม

(7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ ด้วยการรักษาเกียรติศักดิ์ศรีของความเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีและดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ..."

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมาย กฎระเบียบได้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน แต่ทว่าในทางปฏิบัติ ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นยังคงมีการหาช่องว่างของกฎหมาย ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ในการจัดทำโครงการตั้งแต่ต้น กล่าวคือ มีการจัดทำเอกสารเท็จเพื่อแสดงว่ามีการประชาคมแล้ว อีกทั้งยังใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณ/โครงการ กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือฝ่ายการเมืองมีการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย เสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มิชอบหรือโครงการขนาดใหญ่ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มนักธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ไม่ว่าจะเป็น (1) การกำหนดโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ได้ทำการประชาคมหรือโครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมถึงการใช้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดทำ แก้ไขเพิ่มเติม และการเปลี่ยนแปลงโครงการ/กิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝง ก่อนนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่มุ่งการแสวงหาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง (2) การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาช่องว่างของกฎหมายในการเอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารหรือพวกพ้องในกระบวนการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ เช่น มีการแก้ไขรายละเอียดโครงการหลังจากที่ได้เห็นชอบจากสภาท้องถิ่น /การไม่นำโครงการให้สภาเห็นชอบก่อนดำเนินการ/การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณประจำปีโดยมิชอบ

ปัญหาการใช้อำนาจของในการกำหนดนโยบาย เสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มิชอบหรือโครงการขนาดใหญ่ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มนักธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ถือได้ว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์

[1] ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง ประมวลจริยธรรมพนักงานส่วนท้องถิ่น.(2565, มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 139 ตอนพิเศษ หน้า 15.

ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ทับซ้อน ถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดระเบียบและเป็นพฤติกรรมที่ส่อต่อการกระทำการทุจริตประเภทหนึ่งที่บุคคลมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยการละเมิดกฎหมาย กฎระเบียบ รวมถึงการละเมิดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาของการเป็นข้าราชการท้องถิ่น ขาดคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ขาดความเป็นกลางและความเป็นธรรม อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง หรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม โดยส่วนใหญ่มักจะคิดถึงประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ของพวกพ้องญาติมิตร คนรู้สึกเป็นหลัก ซึ่งถือได้ว่าเป็นความผิดเชิงจริยธรรมและเป็นความผิดขั้นแรกที่นำไปสู่การทุจริตในท้ายที่สุด

5.2.1.2 การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

จากผลการศึกษาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการร้องเรียนและมีการชี้มูลความผิดในการจัดซื้อจัดจ้างที่มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 57.31 ของการชี้มูลความผิดทั้งหมด (335 เรื่อง) โดยมีการทุจริตในทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่ขั้นการวางแผน การจัดหาพัสดุ/การขอความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและการแต่งตั้งคณะกรรมการ (การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การกำหนดโครงการไม่ได้ตอบสนองความต้องการประชาชน/โครงการไม่เป็นไปตามแผนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ทั้งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ) ขั้นการกำหนดรายละเอียดของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะ/คุณสมบัติที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอบางราย/ล็อคสเปก และกำหนดราคากลางสูงเกินจริง/ราคาจัดซื้อจัดจ้างที่สูงเกินจริง ขั้นการให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุ และแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีการปกปิดข้อมูล และทำเอกสารเท็จ โดยไม่ผ่านการตรวจสอบจากสภาในการอนุมัติ/ไม่ประชุม ดำเนินการก่อนได้รับอนุมัติงบฯ การจัดซื้อไม่ตรงตามข้อบัญญัติ/ไม่มีอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ขั้นการดำเนินการจัดหาพัสดุ/การสรรหาผู้ว่าจ้าง โดยมีการฮั้วประมูลงาน/กีดกันการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม/การสมยอมในการเสนอราคา ร่วมกันจัดทำและรับรองเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จ ปลอมลายมือชื่อของบุคคลอื่นในการทำบันทึกตกลงจ้าง ลงนามในสัญญาและเอกสารประกอบฎีกาเบิกเงิน ไม่ปิดประกาศสอบ/ประกวดราคา/ไม่ขายเอกสารสอบราคา ประกวดราคาให้กับผู้ประกอบการ คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างถูกแทรกแซงการทำงาน วิธีการจัดซื้อ/จัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น/ระเบียบข้อบังคับของสภาเทศบาลตำบล) ขั้นการจัดทำสัญญา/บริหารสัญญา โดยผู้บริหารท้องถิ่น/พนักงานท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน/มีส่วนได้เสียในสัญญา เรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์ จัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา และขั้นการควบคุมงาน/ตรวจรับงาน/เบิกจ่ายเงิน โดยผู้ควบคุมงานไม่ได้ลงพื้นที่ไปตรวจรับงาน/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่/ตรวจรับงานเท็จ ในขณะที่งานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน มีการเบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จ หรือไปเป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา/การเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายในเช็ค/ไม่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้ว่าจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2555;327) ที่พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างมีการทุจริตมากที่สุดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถกระทำการทุจริตได้ในทุกวิธีการและทุกขั้นตอนของการดำเนินการเช่นเดียวกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มักตรวจพบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ ประกวดราคา และวิธีสอบราคา ในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมักตรวจพบการทุจริตในเรื่องจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีตกลงราคา และวิธีสอบราคา นอกจากนี้แล้วยังพบว่า หากเป็นวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างจำนวนน้อย มักจะใช้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีตกลงราคา และสำนักงาน ป.ป.ท. ก็ได้ระบุว่าการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 4 วิธีด้วยกัน ได้แก่ การทุจริตในการกำหนดราคากลางให้สูงกว่าความเป็นจริง การฮั้วประมูลหรือกีดกันผู้เข้าเสนอราคา การทุจริตในขั้นการควบคุมงานที่ไม่ถูกต้องตามสัญญาเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้างและการทุจริต

ในการตรวจสอบการจ้างหรือการตรวจรับงาน และสอดคล้องกับงานวิจัยของศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม (2561) ที่พบว่าการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง มีลักษณะการทุจริตตั้งแต่ขั้นการหาผู้รับจ้าง/ผู้ขาย การเบิกจ่ายเงิน การตรวจงาน การอนุมัติให้มีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง การทำสัญญา การบริหารสัญญา การกำหนดราคากลางที่แพงกว่าความเป็นจริง และลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่สามารถจัดกลุ่มได้ (เช่น การทุจริตในการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย ทุจริตในการจ้างเหมาดำเนินโครงการต่าง ๆ ในลักษณะแบ่งซื้อแบ่งจ้าง) โดยมีการทุจริตในเรื่องการตรวจรับสิ่งของที่ไม่ครบถ้วนตามสัญญามากที่สุด (โกวิทย์ พวงงาม, 2550[2]; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2555[3]) ซึ่งสาเหตุหลักของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมาจากการช่องว่างของกฎหมาย การเปิดให้ใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์ในการเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน การกำหนดราคากลางที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (มีการกำหนดราคากลางที่สูงเกินจริงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนต่างของการกำหนดราคากาลาง) การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบการสมยอมในการเสนอราคาหรือฮั้วประมูล/การแบ่งสัดส่วนของรายได้ที่ผู้ประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างให้กับกรรมการตรวจรับงาน/ผู้บริหารท้องถิ่นแบ่งผลประโยชน์ให้กับนักการเมืองในระดับชาติหรือส่วนกลางที่มีอำนาจกำกับดูแล

และจากข้อค้นพบเกี่ยวกับตำแหน่งที่กระทำการทุจริตเป็นทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ โดยหากมีวงเงินงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างสูงมากขึ้นเท่าไร ผู้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำการทุจริตก็จะเป็นตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเองยังมีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ไม่ได้มาตรฐาน ไม่ถูกต้องตามระเบียบและมีการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่มีการปรับวงเงินการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างจะไม่ใช้วิธีการเดิมและจะไม่ใช้วิธีพิเศษตามระเบียบเดิม แต่จะใช้การจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงตาม พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ของกระทรวงการคลัง จากเดิมวงเงิน 100,000 บาท เป็นวงเงิน 500,000 บาท ที่สามารถจัดซื้อจัดจ้างแบบเจาะจงหรือคัดเลือกเองได้ โดยให้เป็นอำนาจของผู้บริหารในหน่วยงานนั้น ๆ ที่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบโครงการได้ (มีผลประโยชน์) ในส่วนนี้จะมีลักษณะการทุจริตตั้งแต่ขั้นการกำหนดรายละเอียดของโครงการ (TOR) ไปจนถึงขั้นการเบิกจ่ายเงิน โดยในขั้นการกำหนดรายละเอียดของโครงการ (TOR) การกำหนดคุณสมบัติของงาน การถอดแบบบางรายการที่เพิ่มรายการของราคากลางให้สูงขึ้นผิดปกติ (เพิ่มจาก 5% เป็น 8% ที่ใช้ในการคำนวณในเรื่องของ Factor F ค่าแรงงาน) ในขั้นนี้ต้นเหตุสำคัญ ส่วนใหญ่มาจากนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และรูปแบบของการเสนอราคาจะเป็นลักษณะของการประกบหรือหาคู่เทียบที่ส่วนใหญ่จะพบว่า คู่เทียบจะมีการเสนอราคาเกินกว่าราคากลาง มีการเอื้อประโยชน์ให้การผู้เสนองานให้กับบางรายที่มีการกำหนดตัวผู้เสนอราคา มีการล็อคสเปก ให้กับเครือข่ายของตนหรือพวกพ้อง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีความเห็นตรงกันกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่าปัญหาหนึ่งที่อาจเกิดการทุจริต คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับงาน ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานการสร้างถนนหรือการก่อสร้าง ซึ่งตามหลักการในทางระเบียบได้กำหนดชัดเจนแล้วว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องเป็นข้าราชการระดับใด มีการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด

[2] โกวิทย์ พวงงาม,(2550).แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น,กรุงเทพฯ.

[3] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ,(2555), การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน ป.ป.ช.,กรุงเทพฯ.

ทั้งนี้ ผลการศึกษายังพบว่าการดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานยังมีปัญหาที่เอื้อหรือทำให้เกิดการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดซื้อจัดจ้าง ปัญหาจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การกำหนดราคากลาง และการสรรหาผู้ว่าจ้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ปัญหาในด้านกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สืบเนื่องจากว่าการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎกระทรวงที่ออกในพระราชบัญญัติการการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเจตนารมณ์ของกฎระเบียบหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คำนึงถึงวัตถุประสงค์การใช้งานเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของราชการ และส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้ามาตรวจสอบและป้องกันการทุจริตร่วมกัน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างในรายการเสนอผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างสามารถคัดเลือกเอกชน หรือบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพัสดุหรืองานที่จ้างได้ ซึ่งบางครั้งการกำหนดรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างที่มีคุณสมบัติสูงนั้น พนักงานท้องถิ่น (สัมภาษณ์) มองว่ายังเป็นปัญหาในเรื่องความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ และบางส่วนยังเห็นว่ามีกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทำให้เกิดความผิดพลาดได้ง่าย ในขณะเดียวกันก็มีการหาช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการกำหนดรายละเอียดของพัสดุ หรือการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์เสนอราคา ในลักษณะที่เป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้เอกชนหรือบุคคลบางกลุ่มโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดต่อหลักความโปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ในการจัดหาพัสดุ นอกจากนี้ยังได้ระบุว่า การดำเนินงานของข้าราชการประจำขึ้นอยู่กับผู้บริหารทางการเมือง ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) (ข) วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท การจัดซื้อ/จัดจ้าง ด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง อยู่ในอำนาจของส่วนราชการ ซึ่งอาจมีการดุลยพินิจของผู้บริหารที่มีการสั่งการที่เอนเอียงไปทางผู้ใกล้ชิด คนรู้จัก หรือพรรคพวกได้ ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2555; 327) ที่ได้ระบุว่า มีการอาศัยช่องว่าของกฎหมายหรือการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายในการแสวงหาประโยชน์โดยการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบ และการที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้ขายหรือผู้รับจ้างโดยตรง (กรณีของการตกลงราคา)

(2) ปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัญหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการในการกำหนดราคากลาง คณะกรรมการคัดเลือก และคณะกรรมการตรวจรับงาน เจ้าหน้าที่ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าบางครั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการยังมีปัญหาในเรื่องการแต่งตั้งบุคคลที่ขาดความรู้ ความเข้าใจ หรือขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม 2553 ได้เปิดโอกาสให้เป็นดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในบางครั้งการให้ประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการนั้น ก็ยังประสบปัญหาว่าประชาชนก็ยังขาดความรู้ ความเข้าใจทั้งในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ และการตรวจรับงาน เช่นเดียวกัน แม้กระทั่งตัวข้าราชการประจำเอง บางรายก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจ

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีความเห็นตรงกันกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่าปัญหาหนึ่งที่อาจเกิดการทุจริต คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับงาน ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานการสร้างถนน หรือการก่อสร้าง ซึ่งตามหลักการในทางระเบียบได้กำหนดชัดเจนแล้วว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการต้องเป็นข้าราชการระดับใด มีการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการกำหนดรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างที่มีคุณสมบัติสูงเกินความเป็นจริง และป้องกันการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างหรือเอกชนบางราย ควรมีการนำระบบคณะกรรมการที่ระบุชัดเจนเลยว่าหากเป็นการก่อสร้างอาคาร ถนน ต้อมีเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ เช่น ด้านวิศวกรรมหรือด้านช่างรวมอยู่ด้วย เพื่อป้องกันการทุจริตจากการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดลักษณะของงาน และควรมีมาตรการในการให้ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการเป็นกรรมการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามระเบียบ และเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด

(3) ปัญหาจากการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (2) (ข) วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท การจัดซื้อ/จัดจ้าง ด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง โดยปัญหาการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง มักจะเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยเจตนาเพื่อการทุจริต และการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ได้มีการป้องกันไม่ให้มีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ไว้ในข้อ 16 วรรค 2 โดยบัญญัติว่า “การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไปจะกระทำมิได้ เว้นแต่การแบ่งซื้อแบ่งจ้างวัสดุที่ง่ายต่อการเน่าเสีย หรือโดยสภาพไม่อาจดำเนินการซื้อหรือ จ้างในครั้งเดียวกันได้ทั้งจำนวนเงิน” จะเห็นได้ว่าการกระทำทั้งสองลักษณะล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่มีความแตกต่างที่เจตนาในการทำงาน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการแบ่งซื้อแบ่งจ้างก็ยังเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้อยู่ในอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่พัสดุได้ติดต่อเพื่อตกลงราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างโดยตรง อันเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลยพินิจที่เป็นไปตามระเบียบพัสดุที่กำหนดไว้ในทางที่มิชอบด้วย กฎหมายในการคัดเลือกผู้รับจ้างที่มีความสัมพันธ์กันหรือมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน ทั้งนี้ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่เป็นไปได้มีสองนัยยะด้วย คือ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยเจตนาเพื่อทำการทุจริตและการแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาต้องมีการพิจารณาเป็นรายกรณีหรือชั่งน้ำหนักถึงข้อดีและข้อเสียในการป้องกันการทุจริตและการบริหารจัดการงานที่มีประสิทธิภาพ

(4) ปัญหาในการกำหนดราคากลาง

ในการจัดซื้อจัดจ้างก่อนอื่นต้องมีการกำหนดรายละเอียดโครงการและราคากลางที่เป็นราคามาตรฐานตามที่กรมบัญชีกลางหรือกระทรวงพาณิชย์กำหนด แต่จากข้อค้นพบที่เจ้าหน้าที่ประสบปัญหาจากการกำหนดราคากลาง กล่าวคือ ราคาสินค้าบางรายการในพื้นที่มีราคากลางที่ไม่ตรงกับราคาที่กำหนดโดยสำนักงานพานิชย์จังหวัดหรือราคามาตรฐาน และสินค้าที่เป็นนวัตกรรม บางรายการก็ยังไม่ได้มีการกำหนดอยู่ในบัญชีราคากลางของกรมบัญชีกลาง เนื่องจากได้รับการจัดประเภทเป็นงานศิลปะ ราคาจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้กำหนดแบบเป็นสำคัญ ประกอบกับในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้มีนโยบายในการส่งเสริมให้คนไทยประดิษฐ์ คิดค้นสินค้นใหม่ที่เป็น “นวัตกรรม” คณะรัฐมนตรีจึงมีมติตามข้อเสนอของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ให้จัดทำ “บัญชีนวัตกรรมไทย” มี

มาตรการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการสามารถพิจารณาจัดซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ จากบัญชีนวัตกรรมไทย ซึ่งในพื้นที่ภาค 4 ก็เริ่มมีการจัดซื้อจัดจ้างเสาไฟฟ้าโซล่าเซลหรืองานที่เป็นนวัตกรรมบ้างแล้ว ดังนั้น การที่ไม่ได้กำหนดราคากลาง อาทิ เสาไฟฟ้าส่องสว่างประติมากรรมให้อยู่ในบัญชีราคากลางของกรมบัญชีกลางที่ได้รับการจัดเป็นงานศิลปะ ราคาขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้กาหนดแบบเป็นสำคัญนั้น อาจเป็นพฤติการณ์ที่ส่งผลต่อการดำเนินโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าประติมากรรมที่ไม่โปร่งใส และฉกฉวยโอกาสจากช่องว่างแห่งกฎหมาย (Gap in the Law) เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและบริษัทเอกชนบางแห่งได้ รวมถึงยังได้มีการตั้งคำถามและข้อสังเกตว่า “นวัตกรรม” ที่อยู่ในรายการของบัญชีนวัตกรรมไทยมีความเป็น “นวัตกรรม” หรือเป็นเพียง “ภูมิปัญญา” และมีความคุ้มค่าในการจัดซื้อสินค้านวัตกรรมมากน้อยเพียงใด

ทั้งนี้ จากผลการศึกษายังเห็นว่าประเด็นความเสี่ยงที่อาจเกิดมากขึ้นในอนาคตที่สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการเฝ้าระวัง คือ (1) การจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าส่องสว่างประติมากรรมหรือเสาไฟฟ้านวัตกรรม ที่เริ่มมีการดำเนินการมากขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 โดยตามระเบียบ กฎหมายของการจัดตั้งเสาไฟฟ้านั้น ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หลักการสำคัญของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานภาครัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งในด้านความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตรวจสอบได้ โดยการจัดทำราคากลางในการก่อสร้างเสาไฟฟ้าประติมากรรม <u>กรมบัญชีกลางไม่ได้มีการกำหนดราคากลางไว้ในฐานข้อมูลอ้างอิงพัสดุ</u> เนื่องจากประติมากรรมเป็นแขนงหนึ่งของงานศิลปะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงใช้วิธีการจัดทำราคากลางโดยการสืบราคาจากท้องตลาด การใช้ราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งสุดท้ายภายในระยะเวลาสองปีงบประมาณ ราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณกำหนด และราคาอื่นใดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดราคากลางได้ตามดุลพินิจหรือเลือกใช้ราคาในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่สืบจากท้องตลาดหรือราคาที่เคยซื้อจ้างครั้งสุดท้ายในระยะเวลาสองปีงบประมาณเพื่อเอื้อผลประโยชน์ตอบแทนจากการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ตนเองและพรรคพวกได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดราคากลางที่สูงเพื่อให้เกิดการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการจำนวนมากจนนำมาสู่ความไม่คุ้มค่าของการใช้งบประมาณแผ่นดิน และ (2) ในส่วนของการกำหนดราคากลางการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้านวัตกรรม หรือไฟฟ้าโซล่าเซลล์ เป็นไปตามราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าประติมากรรมและเสาไฟฟ้าโซล่าเซลล์ สำนักงบประมาณได้มีการจัดทำบัญชีนวัตกรรมไทย ซึ่งสินค้าที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟฟ้าโซล่าเซลล์ คือ โคมไฟถนนพลังงานแสงอาทิตย์แบบประกอบในชุดเดียวกัน (All In One Solar Street Light) ที่มีความแตกต่างตรงที่เสาไฟที่สามารถโน้มลงพับได้และเสาไฟติดตั้งบนฐานรากแบบพุกอยู่ที่ต้นละ 70,000 บาท ในกรณีที่เสาสูง 6 เมตร แบบกิ่งเดี่ยวจะอยู่ที่ราคาต้นละ 110,000 บาท และหากกิ่งคู่สูง 7 เมตร ราคาจะเพิ่มขึ้นเป็น 93,000 - 143,000 บาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับโคมไฟถนนแบบโซล่าเซลล์ธรรมดาที่ราคาประมาณต้นละ 31,000 – 35,000 บาท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 บางแห่งมีการก่อสร้างไฟฟ้านวัตกรรมตามถนนระยะทางเพียง 2 กิโลเมตร และจัดจ้างให้มีการก่อสร้างและติดตั้งไฟฟ้านวัติกรรม โดยใช้งบประมาณต้นละ 60,000 บาท ในขณะที่ไฟฟ้าปกติต้นละ 20,000 บาท ซึ่งราคาค่อนข้างแตกต่างกัน แต่ทว่าประชาชนในพื้นที่ต้องการให้ติดตั้งเสาไฟฟ้าเพื่อให้แสงสว่าง และมีความปลอดภัยในพื้นที่เท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องสร้างเป็นเสา

ไฟฟ้านวัตกรรม จึงอาจจะไม่เกิดความคุ้มค่า นับได้ว่าเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดราคากลางที่สูงเกินความเป็นจริง เพื่อเอื้อประโยนชน์ให้แก่ตนเองและนำมาซึ่งการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างไม่คุ้มค่า

ดังนั้น เพื่อให้แก้ไขปัญหาการกำหนดราคาที่เกิดจากราคาสินค้าบางรายการในพื้นที่มีราคากลางที่ไม่ตรงกับราคาของสำนักงานพานิชย์จังหวัดหรือราคามาตรฐาน และสินค้าที่เป็นนวัตกรรมบางรายการก็ยังไม่ได้มีการกำหนดอยู่ในบัญชีราคากลางของกรมบัญชีกลาง โดยอันดับแรกต้องมีการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ในการคำนวณราคากลางอย่างละเอียดและควรมีคณะกรรมการที่มีตัวแทนผู้ประกอบการและวิศวกรทำหน้าที่ในการกำหนดราคามาตรฐานของสินค้าและบริการให้เหมาะสมในแต่ละบริบทพื้นที่ และให้ครอบคลุมรายการที่กรมการค้าภายในหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดไม่ได้กำหนดไว้ เพื่อเป็นการป้องกันการกำหนดราคากลางที่สูงเกินจริง

(5) ปัญหาในการสรรหาผู้ว่าจ้าง จากข้อค้นพบที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาในการสรรหาผู้ว่าจ้าง โดยผู้เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างทั้งผู้บริหารหรือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการอนุมัติ และคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างได้มีการร่วมกันเลือกบริษัทหรือร้านค้าที่ตนเองสนิทหรือเป็นเครือญาติที่สามารถพูดคุยกันได้ หรือกล่าวนัยหนึ่งคือ การฮั้วประมูลระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง โดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ประกอบการมีการสมยอมกับผู้ประกอบการ และยังยอมรับว่าในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา และวิธีประกวดราคามักมีการฮั้วประมูลระหว่างผู้ประกอบการ โดยมีการได้รับงานจะมีการเจรจาตกลงราคาส่วนแบ่งที่จะได้ ซึ่งประเด็นนี้นำไปสู่การได้สินค้าบริการที่ไม่ได้คุณภาพ เช่น ถนนไม่ได้มาตรฐานเนื่องจากลดต้นทุนวัสดุอุปกรณ์หรือความหนาของถนนไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าจะมีมาตรการในการดำเนินการกับการกระทำอันมีลักษณะการฮั้วประมูลตามประราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับไม่มีการนำกฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการไม่มีความเกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย และยังมีการกระทำความผิดกันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วยในการเสนอราคาด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) โดยวิธีการประกวดราคา (สำหรับผู้ค้ากับภาครัฐ) แต่ก็มีการใช้ดุลยพินิจในขั้นการพิจารณาคุณภาพ เพื่อป้องกันการฮั้วประมูลโครงการ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบริษัทให้เกิดความชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจในการเลือกบริษัท

(6) ปัญหาในการปฏิบัติงานจากตัวบุคคล อาทิ ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างในระดับผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อบังคับในการจัดซื้อจัดจ้าง บายรายมีการหลบเลี่ยงข้อบังคับหรือมีเจตนาทุจริตโดยอาศัยช่องว่างจากกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาควรมีการอบรมให้เจ้าหน้าที่เกิดความตระหนักต่อการเป็นข้าราชการที่ดี การให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจ้างแก่เจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในเรื่องกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และบทลงโทษผู้กระทำความผิดในการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้เกิดความเกรงกลัว

5.2.1.3 การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น จากข้อค้นพบเกี่ยวกับการเรียกเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่ดำเนินการเอง ประกอบด้วย ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บจากยาสูบ น้ำมัน ค่าธรรมเนียมเข้าพักโรงแรม ค่าปรับทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและการพาณิชย์และเบ็ดเตล็ด โดยมีการกระทำ

การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ (1) การเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ/การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน และ (2) ปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ท. ที่พบว่าการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินการนำฝาก การเก็บรักษาเงินมี 5 วิธี ได้แก่ รับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จให้ถูกต้อง ใช้ใบเสร็จปลอมในการรับเงิน ลงจำนวนไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง รับเงินมาแล้วไม่นำฝากในวันที่รับเงิน ไม่ตรวจนับเงินให้ถูกต้อง เบิกจ่ายเงินโดยไม่ตรวจเอกสารให้ถูกต้อง และปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายไปเบิกเงิน โดยสาเหตุเกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด (เกรียงไกร ปัญญาพงศธร, 2561) แม้ว่าจะมีการมอบหมายเจ้าหน้าที่การเงินและการคลังรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่หากมีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การเรียกเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ โดยอาจมีการประเมินภาษีต่ำกว่าหรือสูงกว่าความเป็นจริง การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน ถือว่าเป็นการยักยอกเงินราชการ ซึ่งมีการนำเงินส่วนต่างไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวนั้นไม่ถูกต้อง แต่การตรวจสอบรายวันนั้นก็ทำได้ยาก แต่อย่างไรก็ตาม หากนำระบบเทคโนโลยีมาช่วยในการดำเนินการจัดเก็บภาษี เช่น จัดทำระบบการจัดเก็บภาษีโดยมีการรจ่ายเงินผ่านการโอนเข้าบัญชีของหน่วยงานก็จะช่วยลดการยักยอกเงินสด หรือลดการไม่ออกใบเสร็จรับเงินได้ เนื่องจากสามารถรู้เส้นทางของเงินได้

5.2.1.4 การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของทางราชการ

จากข้อค้นพบว่า การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของทางราชการมี 5 ลักษณะ ได้แก่ การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน ทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ/ไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่าย การเบิกจ่ายเงินเท็จ การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นการเบิกจ่ายเงินเท็จ (ร้อยละ 60.78) ซึ่งการเบิกจ่ายเงินเท็จนี้รวมเงินบริหารทั่วไป เบิกจ่ายเงินโครงการ การเบิกจ่ายเงินเดือน โบนัส และอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะที่สอดคล้องกับสำนักงาน ป.ป.ท. ที่ระบุว่าการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินการนำฝาก การเก็บรักษาเงิน มี 5 วิธี ได้แก่ รับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จให้ถูกต้อง ใช้ใบเสร็จปลอมในการรับเงิน ลงจำนวนไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง รับเงินมาแล้วไม่นำฝากในวันที่รับเงิน ไม่ตรวจนับเงินให้ถูกต้อง เบิกจ่ายเงินโดยไม่ตรวจเอกสารให้ถูกต้อง และปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายไปเบิกเงิน และสอดคล้องกับศิรินันท์ วัฒนธรรมศิริ (2561) ที่มองว่าการทุจริตด้วยการเบียดบังรายได้หรือทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นของตน เช่น ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม เงินสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุนโครงการต่าง ๆ น้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น การทุจริตในการเบิกจ่ายเงิน การปลอมลายมือชื่อ การอนุมัติเงินกู้ตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนโดยมิชอบ ถือว่าเป็นการทุจริตในงานการเงินและบัญชี

แม้ว่ากฎหมายบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม และบทลงโทษหากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามที่ชัดเจนแล้ว โดยการปฏิบัติหน้าที่ราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดในเรื่องนั้นอย่างเคร่งครัด และเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 อาทิ “ข้อ 10 ให้หน่วยงานคลังบันทึกรายการรับเงินในระบบภายในวันที่ได้รับเงิน หรือได้รับหลักฐานการโอนเงินหรือการนำฝากหรือรายงานการจ่ายเงินแทนของกระทรวงการคลัง โดยแสดงให้ทราบว่าได้รับเงินตามใบเสร็จรับเงิน ฎีกา หรือเอกสารอื่น เล่มใด เลขที่ใด จำนวนเท่าใด หรือตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ในกรณีที่มีการรับเงินภายหลังกำหนดเวลาปิดบัญชีสำหรับวันนั้นแล้ว ให้บันทึกการรับเงินในวันนั้นและเก็บเงินสดในตู้นิรภัย” และ”ข้อ 77/1 การจ่ายเงินทุกรายการต้องมีการบันทึก

การจ่ายเงินไว้ในระบบและต้องตรวจสอบการจ่ายเงินกับหลักฐานการจ่ายทุกสิ้นวัน” ซึ่งการกำหนดระเบียบฯ ก็เพื่อให้การใช้จ่ายเงินราชการเกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดอาศัยโอกาสหรือช่องทางกระทำการทุจริต เบียดบังหรือยักยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้หนึ่งผู้ใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่ สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ดังนั้น เจ้าพนักงานที่มีอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย โดยเฉพาะข้าราชการ พนักงานของรัฐต่าง ๆ รวมถึงพนักงานท้องถิ่น หากมีการกระทำความผิดต่อหน้าที่แล้ว จะต้องรับผิดทั้งความผิดกฎหมายอาญา และโทษทางวินัย หากเป็นการกระทำความผิดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการด้วยแล้ว จะต้องรับโทษทางละเมิด เพื่อชดใช้ความเสียหายนั้นด้วย แต่ทว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ก็ยังแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

5.2.1.5 การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ การออกใช้อนุญาตถือเป็นการออกคำสั่งทางการปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ เช่น กรณีที่ประชาชนต้องการที่จะก่อสร้างอาคารก็ต้องมีการดำเนินการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ ก่อน เพื่อให้ตนสามารถทำการก่อสร้างอาคารได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกใบอนุญาตมีผลต่อการได้เสียผลประโยชน์ของประชาชนผู้มารับบริการหรือมาขอใบอนุญาต กล่าวคือ ประโยชน์ที่ได้รับจากขอใบอนุญาตคือสามารถดำเนินการในกิจการได้ตามกฎหมายที่กำหนด แต่การขออนุญาติมีผลต่อค่าใช้จ่ายของการประกอบการค้าของผู้ขออนุญาติที่ต้องมีการลงทุน ซึ่งหากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดำเนินการล่าช้า ก็จะทำให้ค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการค้าสูงขึ้นตามไปด้วย ปัญหาที่พบคือ (1) การออกใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ (มีการเรียกรับสินบน) และ (2) การออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จ/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม แม้ว่าจะมีการทุจริตในการออกใบอนุญาตจำนวนน้อย

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน รวมถึงเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการทบทวนใบอนุญาตของทางราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดขั้นตอนกระบวนงานและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และเห็นควรทบทวนเพื่อยกเลิกการอนุญาตในเรื่องที่ไม่จำเป็นโดยใช้วิธีการอื่นแทนการอนุญาต อาทิ การขึ้นทะเบียน จดทะเบียน หรือการจดแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นการอนุญาตตามนัยของกฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ อย่างชัดเจนทั้งในเรื่องเอกสารประกอบการยื่นขออนุญาต ระยะเวลาการดำเนินการ อัตราค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ และที่สำคัญต้องจัดให้มีรายละเอียดว่ากรณีใดยื่นเรื่องมาแล้วได้รับอนุญาตแน่นอน

ประเด็นที่ค้นพบและน่าสนใจ คือ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังเห็นว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นก็ยังมีการหาช่องทางในการเรียกรับสินบนอยู่ แต่มีจำนวนน้อย เนื่องจากไม่คุ้มค่าที่จะเสี่ยงในการกระทำความผิด ดังนั้น ควรมีการประชาสัมพันธ์ เปิดเผยขั้นตอน ระยะเวลา ค่าใช่จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการให้ประชาชนได้รับทราบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตามคำขออนุญาตได้อย่างสะดวก โดยอาจนำเทคโนโลยีมาใช้ในการติดตามและยื่นขอใบอนุญาตร่วมด้วยก็ได้

5.2.1.6 การทุจริตในการบริหารงานบุคคล

จากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 33 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2544 ให้ประกาศกำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ โดยให้ อปท. กำหนดการแบ่งส่วนราชการและกำหนดตำแหน่ง โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และปริมาณงานของ อปท. การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการจากการใช้วิธีการสอบแข่งขัน (ภาคความรู้ความสามารถทั่วไป ภาคความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่ง และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง) หรือการคัดเลือกผ่านการดำเนินการในรูปคณะกรรมการและคำนึงถึงความเป็นธรรมและความเสมอภาค การดำเนินการสอบแข่งขันต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้เหมาะสมกับตำแหน่งตามวัตถุประสงค์ของ อปท. ส่วนในเรื่องของการบรรจุและแต่งตั้ง การโยกย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนพนักงานในระดับที่สูงขึ้นนั้น ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมตามคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์เพื่อประโยชน์แก่การบริหารงาน

ทั้งนี้ อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างมาก ประกอบกับองค์กรมีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่มีกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามระเบียบและได้มาตรฐาน แต่ทว่าก็ยังเกิดการหาช่องว่างของกฎหมายหรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนที่ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ มีการใช้อำนาจจากกฎหมายในการบริหารงานบุคคของผู้บริหารท้องถิ่นมีมากเกินไป ทำให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานท้องถิ่น ลูกจ้าง ตลอดจนประชาชนต้องการเข้าทำงานต้องแสวงหาช่องทางพิเศษ เพื่อให้ตนได้ผลประโยชน์จากอำนาจตามกฎหมายของตน โดยอาจมีการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากข้าราชการพนักงาน ลูกจ้าง ตลอดจนประชาชนผู้มารับบริการ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการประจำ พนักงาน และลูกจ้าง ซึ่งก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ตกเป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการกระทำทุจริตในด้านอื่น ๆ ด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น,2559; สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ,2555; เกรียงไกร ปัญญาพงศธรรม,2550) ซึ่งจะเห็นได้จากเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลการทุจริตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2565 รวมจำนวน 72 เรื่อง โดยเหตุเกิดการกระทำการทุจริตในปี พ.ศ. 2547 มากถึง 27 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 37.5 จากจำนวนทั้งสิ้น โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการทุจริตการสอบบรรจุพนักงานท้องถิ่นที่ดำเนินการในจังหวัดมหาสารคาม ที่มีหลายหน่วยงานร่วมกันกระทำการทุจริตมากถึง 31 แห่ง และยังมีบางส่วนที่มีการเรียกรับเงินก่อนการเปิดสอบคือในช่วงปี พ.ศ. 2546 ด้วย หากพิจารณาถึงวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต กลับ

พบว่าปี 2546 มีความสูญเสียงบประมาณมากที่สุด เฉลี่ยสูงถึง 60,051,600.00 บาทต่อหนึ่งเรื่อง โดยลักษณะของการทุจริตในการบริหารงานบุคคลประกอบด้วย (1) เรียกรับสินบนเพื่อได้รับการบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/ต่อสัญญาจ้าง มีการทุจริตมากที่สุด จำนวน 52 เรื่อง (2) การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับโอน/เปลี่ยนสายงาน/เลื่อนตำแหน่ง/การพิจารณาความดีความชอบ (3) การหักเงินโบนัส/เรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์การจ่ายเงินค่าโบนัส (4) แก้ไขข้อมูลประวัติพนักงานท้องถิ่นโดยมิชอบ/ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานอันเป็นเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารสมัครเข้าทำงาน (5) การเลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่งโดยมิชอบ และ (6) ละเว้นหรือการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ออกคำสั่งให้โยกย้าย/ปลดข้าราชการออกจากราชการ/ออกคำสั่งเลิกจ้าง โดยลักษณะของการเรียกรับสินบน (Bribery) เป็นการตกลงรับข้อเสนอที่ให้สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบทรัพย์สิน สิ่งของ หรือสิ่งตอบแทน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือหลักศีลธรรม ซึ่งในปัจจุบันมีการให้และรับสินบนที่หลากหลายรูปแบบ โดยผู้บริหารท้องถิ่นและพวกพ้องเป็นผู้เรียกรับสินบนหรือสิ่งตอบแทน การเรียกรับสินบนนี้ยังมีการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในท้องถิ่นบางแห่ง ที่แสดงถึงพฤติกรรมการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เช่น การช่วงก่อนปี 47 ที่มีการเรียกรับสินบนจากการเปิดสอบบรรจุพนักงานท้องถิ่นเอง และต่อมาก็มีการเรียกรับสินบนจากการรับพนักงานจ้าง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง หรือการต่อสัญญาจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับ ศิรินันท์ วัฒนธรรมศิริ (2561) การทุจริตในการบริหารงานบุคคลจะมีการเรียกเงินของผู้ที่มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเรียกรับเงินส่วนแบ่งเงินโบนัสจากพนักงานลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าตอบแทนการอนุมัติเบิกจ่าย โดยผู้บริหารท้องถิ่น การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น การไม่แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงาน การไม่ต่อสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นต้น โดยสาเหตุหลักของการกระทำการทุจริตในการแสวงหาผลประโยชน์จากการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการเรียกรับสินบน ผลประโยชน์อื่นใด การให้คุณให้โทษ การกลั่นแกล้งที่มาจากตัวผู้บริหารท้องถิ่นที่ขาดคุณธรรม จริยธรรม หวังแต่ผลประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการบริหารบุคคล ควรเป็นเรื่องของการจริยธรรมของผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่ต้องมีการปฏิบัติตามจริยธรรมในวิชาชีพ

5.2.1.7 การทุจริตในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น การจัดทำเอกสารเท็จ/ดำเนินการสอบรังวัดแนวเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ การไม่ดำเนินการกับผู้ที่บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ และการละเว้นการปฏิบัติหน้าทีปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุก ครอบครอง บุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการชี้มูลความผิดจำนวน 1 เรื่อง เป็นการบุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ

5.2.2 ผลการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

จากแนวคิดการบริหารความเสี่ยงที่องค์กรควรมีการวิเคราะหาความเสี่ยงในการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต เป็นเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะทำให้ทราบถึงรูปแบบ ลักษณะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และข้อควรระวัง และเฝ้าระวัง รวมถึงการหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังล่าวในเชิงป้องกัน โดยกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เป็นระบบในการบริหารและควบคุมกระบวนการดำเนินงานจะทำให้สามารถลดมูลเหตุของโอกาสที่อาจทำให้เกิดความเสียหายจาการปฏิบัติงานที่นำมาสู่การทุจริต การนำเครื่องมือประเมินความเสี่ยงทุจริตจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ ด้วยการประยุกต์ตามแนวคิดตาม

มาตรฐาน COSO: ERM (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission: Enterprise Risk Management) ที่หน่วยงานต่างๆ ได้มีการประยุกต์กรอบแนวคิดการบริหารความเสี่ยงของ COSO ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมาก จากผลการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตที่ได้พิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงจาก 2 มิติ คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และมิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ พบว่า ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.20 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน หรืออยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงองค์กรเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบการทุจริตประกอบกันแล้ว จะเห็นถึงระดับความเสี่ยงในแต่ละรูปแบบได้ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 15.73 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงมาก” ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงมาก) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างที่มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงที่สุด เห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนเรื่องที่ถูกชี้มูลเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างจำนวน 10 เรื่อง คิดเป็นสัดส่วนต่อ อบจ. ทั้ง 12 จังหวัด มากถึงร้อยละ 83.33 โดยมีลักษณะการทุจริตเกือบทุกกระบวนการตั้งแต่การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การจัดซื้อจัดจ้างสูงเกินจริง การปกปิดการประกวดราคา/จัดทำเอกสารสอบราคาเท็จ การมีส่วนได้เสียในสัญญา การจัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา และมีการควบคุมงานไม่ถูกต้อง มีการตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ในสัญญาและไม่ได้มาตรฐาน มีมูลค่าเสียหายที่เกิดจากการทุจริตรวม 25,070,628.85 บาท หรือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อเรื่องการชี้มูลอยู่ที่ 6,267,657.21 บาทต่อเรื่อง รองลงมาเป็นการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (อยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการ การบริหารจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนเรื่องชี้มูลการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการมีจำนวนเรื่องน้อยเพียง 2 เรื่อง โดยมีพฤติการณ์เบิกจ่ายเงิน/เงินโครงการเท็จ การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งการทุจริตนี้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณมากถึง 40,000,000 ล้านบาท หรือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อเรื่องการชี้มูลอยู่ที่ 20,000,000 บาทต่อเรื่อง ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก

- เทศบาลนคร: ในภาพรวมได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 9.00 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต ก็พบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการการบริหารจัดการความเสี่ยงในเรื่องของการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโครงการ รองลงมาเป็นการทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กรในเรื่องของการออกใบอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/

การรับรองบุคคลในการแจ้งยายออกจากทะเบียนบ้านกลาง การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จหรือการออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก ทั้งนี้ฐานข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการความครบถ้วนของข้อมูล โดยไม่ได้ระบุวงเงินที่เกิดจากการทุจริต

- เทศบาลเมือง: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 16.15 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงมาก” ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงกว่ารูปแบบการทุจริตอื่น แต่ก็ยังอยู่ในระดับเสี่ยงน้อย โดยวิธีการทุจริตจะเป็นในเรื่องของการกำหนดรายละเอียด คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางรายหรือการล็อคสเปก ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และยังมีการเบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จหรือไม่เป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา ซึ่งจากจำนวน 3 ใน 4 เรื่องที่ถูกชี้มูลที่ได้ระบุวงเงินงบประมาณโครงการหรือวงเงินที่เกิดจากการทุจริต รวม 402,014,838.00 บาท หรือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อเรื่องการชี้มูลอยู่ที่ 134,004,946.00 บาทต่อเรื่อง ซึ่งเป็นมูลค่าที่สูงมาก
- เทศบาลตำบล: : ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.13 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต ก็พบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีระดับความเสี่ยงสูงกว่ารูปแบบการทุจริตอื่น แต่ก็ยังอยู่ในระดับเสี่ยงน้อยซึ่งก็อยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กรเช่นเดียวกัน ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตามจำนวนเรื่องชี้มูลของเทศบาลตำบลมีจำนวน 90 เรื่อง หากพิจารณาความถี่แล้วจะเห็นว่ามีจำนวนมาก แต่เมื่อนำมาหาสัดส่วนต่อเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่ภาค 4 (507 แห่ง) มีสัดส่วนการชี้มูลต่อจำนวนเทศบาลตำบล อยู่ที่ 0.18 ต่อหนึ่งแห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 17.72 กล่าวคือ ใน 100 แห่งจะมีการทุจริต 18 แห่ง โดยประมาณร้อยละ 70 ของเรื่องชี้มูลเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการทุจริตในทุกกระบวนการของการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่การวางแผนไปจนถึงการเบิกจ่ายเงินที่มิชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงมูลค่าของความเสียหายแล้วมีมูลค่าความเสียหายค่อยข้างสูงเลยทีเดียว กล่าวคือจากจำนวน 19 ใน 63 เรื่องที่ถูกชี้มูลในการจัดซื้อจัดจ้างและได้ระบุวงเงินงบประมาณโครงการหรือวงเงินที่เกิดจากการทุจริต รวม 196,811,071.24 บาท หรือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อเรื่องการชี้มูลอยู่ที่ 4,472,978.89 บาทต่อเรื่อง ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต ควรมีการกำหนดมาตรการเพื่อเฝ้าระวังการทุจริตในเรื่องนี้เป็นพิเศษ และการศึกษาครั้งนี้เป็นการนำเสนอในระดับรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำให้เห็นภาพในภาพรวม แต่หากมีการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละแห่งจะทำให้ทราบถึงหน่วยงานที่เกิดความเสี่ยงและสามารถเข้าไปป้องปรามการทุจริตได้อย่างตรงจุดมากขึ้น
- องค์การบริหารส่วนตำบล: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 5.52 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อยมาก” อยู่ในระดับที่ยอมรับได้โดยไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า มีระดับความเสี่ยงการทุจริตในการบริหารงานบุคคลสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร ส่วนรูปแบบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและอื่น ๆ มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่มีเรื่องชี้มูลความผิดเกือบครบทุกรูปแบบการทุจริต ยกเว้น การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ โดยมีจำนวนที่ชี้มูลรวม 227 เรื่อง ซึ่งหากพิจารณาจำนวนหรือความถี่แล้วถือว่ามีจำนวนมาก

แต่เมื่อนำมาหาสัดส่วนต่อ อบต. ในเขตพื้นที่ภาค 4 (936 แห่ง) มีสัดส่วนการชี้มูลต่อจำนวน อบต. อยู่ที่ 0.24 หรือคิดเป็นร้อยละ 24.25 กล่าวคือ ใน 100 แห่งจะมีการทุจริต 25 แห่ง โดยประมาณกึ่งหนึ่งของเรื่องชี้มูลเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการทุจริตในทุกกระบวนการของการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่การวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างไปจนถึงการเบิกจ่ายเงินที่มิชอบ และมีวงเงินงบประมาณโครงการหรือวงเงินที่เกิดจากการทุจริต รวม 177,331,310.12 บาท หรือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อเรื่องการชี้มูลอยู่ที่ 2,333,306.71 บาทต่อเรื่อง ซึ่งถือว่ามีค่าเฉลี่ยที่น้อยกว่ารูปแบบการปกครองอื่น ๆ รองลงมาเป็นการทุจริตในการบริหารงานบุคคล จำนวน 63 เรื่อง แต่มีวงเงินงบประมาณโครงการหรือวงเงินที่เกิดจากการทุจริตสูงถึง 307,774,086.00 บาท หรือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อเรื่องการชี้มูลอยู่ที่ 12,310,963.44 บาทต่อเรื่อง และการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินการนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ จำนวน 35 เรื่อง แต่มีวงเงินงบประมาณโครงการหรือวงเงินที่เกิดจากการทุจริตสูงถึง 51,037,460.04 บาท หรือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อเรื่องการชี้มูลอยู่ที่ 2,219,020.00 บาทต่อเรื่อง ตามลำดับ เมื่อนำมาเอาองค์ประกอบของสัดส่วนคำกล่าวหา ความคิดเห็นต่อโอกาสเสี่ยงในหน่วยงานการมีมาตรการในการป้องกัน และผลกระทบที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงินมาพิจารณาร่วมกันแล้ว กับพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างต่อการทุจริตมีความเสี่ยงในระดับ “เสี่ยงน้อยมาก” แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการเฝ้าระวังการทุจริต และในขณะที่การทุจริตเรื่องการบริหารงานบุคคล และการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร โดยเฉพาะเรื่องการใช้อำนาจดุลยพินิจ การให้อำนาจมากหรือน้อยเกินไปย่อมก่อให้เกิดผลต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น ปัญหาการทุจริตในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ 2555;327) โดยสาเหตุหนึ่งมาจากการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เป็นกฎหมายหลักในการวางระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ให้อำนาจในการบริหารงานบุคคแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป โดยให้อำนาจแก่ผู้บริหารงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดโครงสร้างให้มีคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคล 3 ระดับ (คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคลลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด) โดยในส่วนกลางและจังหวัดยังได้มีการแยกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้หน่วยงานเกิดความสับสนในการใช้อำนาจของคณะกรรมการแต่ละระดับ อีกทั้งการบริหารงานบุคคลยังขาดความคล่องตัว ท้ายสุดก็ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของผู้อำนาจในท้องถิ่นนั้น ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตในครั้งจะทำให้เห็นภาพรวมในระดับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีประโยชน์ในภาพรวมของการป้องปรามการทุจริต หากต้องการแก้ไขปัญหาให้ลุ่มลึกและเข้าถึงหน่วยงานที่เสี่ยงสูงๆ นั้น จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงเป็นรายแห่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ <u>ยังมีข้อค้นพบเกี่ยวกับสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต สาเหตุหนึ่งในนั้นเป็นเรื่องมิติทางการเมือง</u> เฉลี่ยระดับความเห็นด้วยในภาพรวมอยู่ที่ 3.33 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือเห็นด้วยในระดับ “ปานกลาง” โดยพนักงานท้องถิ่นเห็นด้วยว่าการดำเนินงานที่เกิดการการทุจริตมาจากการถอนทุนจากการเลือกตั้งการเมืองท้องถิ่นมากที่สุด โดยเริ่มจากการซื้อเสียงในขั้นเลือกตั้งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีใช้เงินในการดำเนินการต่าง ๆ และปฏิเสธไม่ได้ว่าในปัจจุบันมีการซื้อเสียงกันอย่างแพร่หลาย และกรณีที่มีการเลือกนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งนั้น อาจจะเป็นการหา

ฐานอำนาจเดิมของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นฐานอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตพื้นที่ภาค 4 ที่เข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยทำงานร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จะขึ้นอยู่กับนักการเมืองระดับภูมิภาคและระดับประเทศด้วย ซึ่งอาจได้รับทุนในการซื้อเสียงจากนักการเมือง หรือนายทุนบางราย ในการซื้อเสียงในพื้นที่เพื่อให้ประชาชนเลือกเขาเข้ามาดำรงตำแหน่งนักการเมืองท้องถิ่น โดยในเขตพื้นที่ภาค 4 มีการซื้อเสียงรายละ 500-1,000 บาท ซึ่งหัวคะแนนจะมีฐานข้อมูลและรู้ว่าใครมีสิทธิ์ในการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นฐานเสียงดังเดิมอยู่แล้ว และมีการแลกผลประโยชน์บางอย่าง ทำให้เขามีอำนาจในการต่อรองผู้บริหารระดับสูงได้ง่าย และสามารถที่จะได้รับงบประมาณจัดสรรลงในพื้นที่ได้ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการเมืองระดับประเทศ โดยจากหนังสือกลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย จุมพล หนิมพานิช (2545) ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผลประโยชน์แนวเก่า และกลุ่มผลประโยชน์แนวใหม่ โดยเห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์แนวเก่าที่เป็นการรวมตัวกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยอาศัยกระบวนการทางการเมืองในการผลักดันความต้องการของกลุ่ม เช่น กลุ่มก่อสร้าง กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มบริการ และกลุ่มพนักงาน เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์แนวใหม่เป็นการรวมตัวของประชาชนที่เห็นว่านักการเมืองที่เป็นอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับตนเองได้จึงต้องมีการรวมตัวเพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามความต้องการของตนเอง โดยในอดีตที่ผ่านมาความสำเร็จของการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองสู่การกำหนดนโยบายหรือโครงการของรัฐจะกระทำได้สำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุน การกำหนดข้อเรียกร้อง ผลประโยชน์ที่ได้รับ เป็นต้น (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ; 2555) ซึ่งในกรณีที่กลุ่มทุนได้เข้าไปรวมตัวกันเพื่อให้การสนับสนุนพรรคการเมือง หรือกรณีที่มีนักการเมืองซึ่งมีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับกลุ่มทุนเข้าไปเป็นนักการเมืองที่ก่อให้เกิดการผูกขาดในการธุรกิจการเมือง การบิดเบือนในการทำหน้าที่ของนักการเมือง

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัญหาการทุจริตในท้องถิ่น บางครั้งเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงไปถึงผู้มีอำนาจระดับสูงขึ้นตามลำดับ หรือที่เรียกว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” กล่าวคือ เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งฝ่ายการเมืองท้องถิ่นก็จะมีค่าใช้จ่ายที่มีทั้งในระบบ และนอกระบบ เช่น ค่าธรรมเนียมสังคม ทั้งนี้ เมื่อเข้ารับตำแหน่งก็จะมีเรื่องของการถอนทุนเกิดขึ้น เช่น การเรียกรับสินบนในธุรกรรมต่าง ๆ การแทรกแซงการดำเนินการในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การหักเปอร์เซ็นต์จากการจัดซื้อจัดจ้าง การเรียกรับสินบนจากการบรรจุลูกจ้าง/การโยกย้าย/การเลื่อนระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น ประกอบกับคนในพื้นที่ถ้ามีการจ่ายเงินให้ ประชาชนก็รับและมีการเลือกตั้งผู้สมัครคนนั้นด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ (2554) ดิฐภัทร บวรชัย (2560) และสรรพสิทธิ์ ชมภูนิช (2564) ที่พบว่า สาเหตุของการทุจริตมาจากการเข้าดำรงตำแหน่งของนักการเมืองที่ไม่โปร่งใส มีการถอนทุนจากการซื้อเสียงทางการเมือง การแทรกแซงทางการเมือง โดยการร่วมมือกันทั้งฝ่ายการเมืองท้องถิ่น กับข้าราชการประจำ ภาคเอกชนผู้รับงาน และยังมีประเด็นของนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจ บารมี และอิทธิพลท้องถิ่น

รูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่น ในการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่มีลักษณะว่าเป็นธรรมเนียมว่าทุกคนที่สมัครรับเลือกตั้งต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อเสียง ที่เป็นการแสดงออกถึงการมีน้ำใจ แต่หากคนใดไม่มีการจ่ายเงิน เขาจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นคนไม่มีน้ำใจ แต่การที่จะจับต้องหรือเข้าถึงผู้บริหารท้องถิ่นได้นั้น ต้องมีน้ำใจกับประชาชนจะมากหรือน้อยก็แล้วแต่กำลังของผู้สมัครคนนั้น โดยการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่นหรือนายกฯ ครั้งหนึ่ง ผู้สมัครต้องมีเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประมาณ 4 ล้านบาท โดยทุนที่นำมาเป็นค่าใช้จ่ายนั้นมาจากหลายช่องทาง เช่น ระดมทุนจากพวกพ้องของนักการเมืองระดับประเทศ (ส.ส.) หรือการต่อรองกับพวกพ้องว่าถ้าหากต้องการเป็นรองนายกฯ ต้องมีเงินสมทบ 1 ล้าน

บาท และต้องหาฐานเสียงในเครือข่าย โดยมีการจ่ายเงินซื้อเสียงหากเป็นเครือญาติของฐานเสียงจะได้น้อยกว่าประชาชนที่ไม่ใช่เครือข่าย ทั้งนี้ จากการศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของวิทยา โยธารินทร์ (2534) อุดม พิริยสิงห์ (2538) ถวิลวดี บุรีกุลและสติธร ธนานิธิโชติ (2546) ได้ผลที่คล้ายคลึงกันว่าผู้ลงคะแนนเสียงที่มีฐานะเศรษฐกิจต่ำ มักจะตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงโดยไม่มีความผูกพันกับพรรคการเมือง และไม่รู้จักนโยบายทางการเมือง การรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองที่ไม่มากพอในขณะที่ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า มักใช้เวลาในการพิจารณาและตัดสินใจเลือกตั้งผู้แทนของตนบนพื้นฐานความนิยมในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หรือมีการรับรู้นโยบาย ข้อมูลข่าวสารที่มากกว่าผู้ลงคะแนนเสียงที่มีฐานะเศรษฐกิจต่ำ รวมถึงคนที่อยู่ในเขตชนบทยังมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนเสียงตามการจูงใจจากการเสนอผลประโยชน์เฉพาะหน้า และจากข้อค้นพบที่ได้จากการสัมภาษณ์ยังพบว่า ระดับการศึกษาไม่ใช่เหตุปัจจัยที่ช่วยตัดสินใจพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งประเด็นนี้มีความแตกต่างงานวิจัยอื่นจำนวนมาก แต่ทว่าในปัจจัยลักษณะการตัดสินใจของการเลือกนักการเมืองท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกันตามช่วงวัย (Generation) กล่าวคือ (1) กลุ่มคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจะมีแนวคิดว่าหากรับเงินของใครมาแล้ว จะเลือกคนนั้น เนื่องจากสงสารเขาที่มีมากันมาช้านานแล้ว และ (2) กลุ่มคนที่มีอายุต่ำกว่า 60 ปี หรือคนรุ่นปัจจุบัน โดยเขาจะรับเงินจากหัวคะแนนที่มาจ่ายเงินให้ แต่การตัดสินใจเลือกนักการเมืองจะพิจารณานโยบายของคนนั้นที่จะนำไปปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามก็มีความสอดคล้องกับงานวิจัยของศุทธกานต์ มีจั่น (2555) ที่พบว่า มากกว่าร้อยละ 50 ของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามมีการซื้อเสียง โดยระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามไม่ได้เป็นปัจจัยต่อพฤติกรรมการเลือกตั้ง ส่วนด้านช่วงอายุที่แตกต่างกันจะมีผลต่อการตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียง กล่าวคือ ประชาชนที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปี และ 36 ปีขึ้นไป มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจเลือกตั้งผู้สมัครด้วยตนเอง มากกว่าผู้ที่มีช่วงอายุระหว่าง 26-35 ปี

จากข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการซื้อเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นยังมีความเชื่อมโยงกับนักการเมืองระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ในลักษณะการเป็นฐานเสียงและการช่วยเหลือกันในการขอจัดสรรงบประมาณ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรของรัฐไปให้กับพวกพ้องและเครือญาติ รวมถึงท้องถิ่นบางแห่งยังมีผู้มีอำนาจบารมี/อิทธิพลในพื้นที่ที่สามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ได้ ดังนั้น การซื้อเสียงจึงไม่เพียงแต่ถูกตีตามแนวทางพฤติกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นการลงทุนหรือการทำธุรกิจทางการเมืองก็ว่าได้ โดยนักการเมืองท้องถิ่นยอมที่จะลงทุนซื้อเสียงเพื่อที่จะไปถอนทุนคืน เมื่อเข้ารับตำแหน่งด้วยการใช้ตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องในรูปแบบต่าง ๆ และหาช่องว่างของกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ที่มิชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในเรื่องจัดทำงบประมาณ โครงการก็จะมีการใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการโดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง การจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การเรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์จากการดำเนินงาน การรับสินบนจากการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

แผนภาพที่ 5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับการซื้อเสียง และการถอนทุน



แม้ว่ารัฐบาลาจะมีความพยายามในการปฏิรูประบบเลือกตั้งเพื่อขจัดหรือยังยั้งการซื้อเสียงในหลายวิธีการ อาทิ การกำหนดให้การลงคะแนนเสียงเป็นความลับ การนับคะแนนรวมที่หน่วยเลือกตั้งต้องเป็นกลาง การกำหนดแนวทางการใช้จ่ายเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การให้แสดงบัญชีการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น แต่ทว่าการซื้อเสียงก็ยังปรากฏอยู่ในแพร่หลายในสังคมปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงและความผิดปกติทางการเมือง ควรมีการศึกษาทำความเข้าใจถึงต้นตอของปัญหาไม่ว่าจะเป็น (1) ค่านิยมที่เชื่อและทำกันมาแบบผิด ๆ ของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีสิทธิ์เลือกตั้ง ความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการซื้อเสียงของนักการเมือง และผลกระทบของประชาชนที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถสร้างความตระหนักรู้ถึงพิษภัยของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต (2) กฎหมายการเลือกตั้งที่ต้องมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดในการปฏิบัติ โดยต้องกำหนดกฎเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สมัครที่ต้องมีคุณธรรมจริยธรรม มีผลงานที่มีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ รวมถึงควรมีการจัดตั้งองค์กรที่ดูแลการเลือกตั้งที่มีความเป็นกลาง

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษารูปแบบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในแต่ละรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล อบต.) ก็มีลักษณะในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือมีการทุจริตในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งได้อภิปรายถึงผลการศึกษาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตไปบางส่วนแล้วนั้น คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้ ทั้งนี้ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการป้องกันการทุจริตสามารถนำไปประยุกต์ให้ในการป้องปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคอื่น ๆ ตามความเหมาะสมของบริบทพื้นที่ ดังนี้

ตารางที่ 5.1 สรุปมาตรการและข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถลดการกระทำการทุจริตและลดโอกาสที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
1. ตัวผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรายขาดคุณธรรม จริยธรรมในการดำเนินงาน				
1.1 อปท. บางแห่ง ผู้บริหารขาดคุณธรรม จริยธรรมในการทำงาน ขาดความรู้ในการทำงาน โดยเฉพาะในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ และมีการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนกับพวกพ้อง	1.1.1 ควรมีการกำหนดนโยบายโดยมุ่งเน้นให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ถือระบบพวกพ้อง ไม่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และไม่ปกป้องผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อกระทำผิด ฯลฯ เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติตาม ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง (ฝ่ายการเมือง) ไม่ควรมีการซื้อเสียง และไม่ควรดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระ เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ	√		
	1.1.2 ควรมีการจัดอบรมพนักงานท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน รวมถึง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเชื่อมั่น ยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องดีงาม และชอบธรรม โดยควรมีการยกตัวอย่างเป็นบทเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการองค์กรที่ดี เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จและสร้างแรงจูงใจ ให้มีการยกย่องเชิดชูองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดีด้วย และการปลูกจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการที่ดี ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	√		
	1.1.3 ควรมีการปลูกจิตสำนึกให้กับผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการประจำทุกระดับโดยการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงโครงการส่งเสริมทัศนคติความคิดของผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำ และข้าราชการทุกระดับให้ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้หลัก		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
	ธรรมาภิบาล รวมถึงการรณรงค์การสร้างและปลูกฝังจิตสำนึกเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตให้ข้าราชการมากขึ้น มีคุณธรรม ยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักในการดำเนินงานต่างๆ และควรกำหนดหลักสูตรฝึกอบรม/โครงการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ข้าราชการทุกระดับ และต้องมีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการที่ดำเนินการว่าสามารถขับเคลื่อนจริยธรรมของผู้บริหารและข้าราชการได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้การจัดโครงการกิจกรรมเกิดความคุ้มค่ามากที่สุด			
1.2 ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมือง ที่ไม่โปร่งใส โดยนักการเมืองท้องถิ่นมีการซื้อเสียงเพื่อให้ได้เข้าสู่ตำแหน่งนายกฯ อปท. อีกทั้งประชาชนยังมองว่าเป็นเรื่องปกติ ที่กลายเป็นธรรมเนียมที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งก็มีการถอนทุนในหลายรูปแบบที่เป็นต้นเหตุของการทุจริตหลาย ๆ เรื่อง	1.2.1 ควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ต่อผลกระทบของการทุจริต และเห็นความสำคัญของการเลือกคนดีเข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารงานในพื้นที่	√		
	1.2.2 ควรให้หน่วยงาน (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ที่ควบคุมและดำเนินการเอาผิดผู้ที่มีการซื้อเสียง โดยให้กำหนดบทลงโทษต่อผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษมากขึ้น และส่งเสริมให้มีช่องทางในการแจ้งเบาะแสที่สามารถปกปิดชื่อผู้แจ้งเบาะแสเพื่อความปลอดภัย และควรมีเงินรางวัลตอบแทนให้กับผู้ที่แจ้งเบาะแสเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น		√	
	1.2.3 การพิจารณาทบทวนอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรมีการพิจารณาทบทวนอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ลงสมัครสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีความเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นและสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสภาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งหากการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
2. การทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ				
โดยใช้วิธี (1) การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นหรือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย เสนอโครงการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มิชอบหรือโครงการขนาดใหญ่ โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มนักธุรกิจ เครือญาติ และพวกพ้องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ได้ทำการประชาคมหรือโครงการแก้ไขปัญหาความเดือนร้อนของประชาชน รวมถึงการใช้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดทำแก้ไข เพิ่มเติม และการเปลี่ยนแปลงโครงการ/กิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝง ก่อนนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ทำให้แผนพัฒนาท้องถิ่นไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่มุ่งการแสวงหาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง และ (2) การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาช่องว่างของกฎหมายในการเอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหารหรือพวกพ้องในกระบวนการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติ เช่น มีการแก้ไขรายละเอียดโครงการหลังจากที่ได้เห็นชอบจากสภาท้องถิ่น/การไม่นำโครงการให้สภา	2.1 เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาหน่วยงานที่กำกับดูแลควรมีการกำชับให้การกำหนดโครงการต้องยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก และควรมีการจัดประชุมให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผนการดำเนินงาน การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน	√		
	2.2 ในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ควรมีการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยผู้บริหารท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน มีการเปิดเวทีให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมการประชาคมท้องถิ่นในการร่วมคิด ร่วมรับรู้ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามและร่วมประเมินการดำเนินงาน โดยต้องมีการประกาศให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้รับทราบถึงผลการดำเนินงานและโครงการที่ท้องถิ่นจะดำเนินการ และเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกหรือจัดเวทีในแต่ละชุมชนหรือหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนร่วมกันคิดจัดทำโครงการเสนอมายังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีข้อมูลนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญในการพัฒนา แก้ไข ตามข้อจำกัดของงบประมาณ และหลังจากที่ได้มีการจัดลำดับโครงการก่อน-หลัง ก็ควรมีการประกาศให้ประชาชนรับทราบอีกครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และมีการร่วมคิดร่วมทำงาน และร่วมประเมินผลการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ ผู้นำชุมชนและประชาชนที่เข้าร่วมต้องมีความเต็มใจในการมีส่วนร่วมกับ อปท. อย่างแท้จริง		√	
	2.3 ควรมีกระบวนการทำงานในเชิงรุก เริ่มจากการวางแผนเป้าหมายในการพัฒนาเมืองให้เกิดความเจริญในทางด้านเศรษฐกิจพร้อมกับพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ให้เกิดความสมดุล เป็นระบบ มีการบริหารงานที่นำหลักนิติรัฐ (การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ) โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมด้วย โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย ที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และประชาชนต้องได้รับความยุติธรรมและมีความเป็นอยู่ทีดีขึ้น ภายใต้หลักความถูกต้องและถูกใจประชาชน	√		

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
เห็นชอบก่อนดำเนินการ/การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณประจำปีโดยมิชอบ				
3. การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง				
โดยมีการทุจริตในทุกกระบวนการคือ 6 ขั้นตอน 17 วิธีการ ดังนี้ (1) ขั้นการวางแผนการจัดหาพัสดุ/การขอความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุและการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง กำหนดโครงการไม่เป็นไปตามแผน มีการกำหนดวิธีดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ทั้งที่ไม่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ (2)ขั้นการกำหนดรายละเอียดของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะ/คุณสมบัติที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอบางราย/ล็อคสเปก และกำหนดราคากลางสูงเกินจริง/ราคาจัดซื้อจัดจ้างที่สูงเกินจริง (3) ขั้นการให้ความเห็นชอบในการจัดหาพัสดุ และแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีการปกปิดข้อมูล และทำเอกสารเท็จ โดยไม่ผ่านการตรวจสอบจากสภาท้องถิ่นในการอนุมัติ/ไม่ประชุม ดำเนินการก่อนได้รับอนุมัติงบฯ การจัดซื้อไม่ตรงตามข้อบัญญัติ/ไม่มีอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (4) ขั้นการดำเนินการจัดหาพัสดุ/การสรรหาผู้ว่าจ้าง โดยมีการฮั้วประมูลงาน/กีดกัน	3.1 ควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และหากมีการแบ่งซื้อแบ่งจ้างต้องมีเหตุอันสมควร และหากพบว่ากระทำความผิดต้องมีการลงโทษอย่างจริงจัง ไม่ควรลดโทษหรือรอลงอาญา เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่คิดกระทำความผิดมีความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำการทุจริต	√		
	3.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (เช่น ในกรณีมีการจัดจ้างก่อสร้างถนน อาคารควรมีเจ้าหน้าที่ด้านวิศวกรรมหรือด้านช่าง) ภาคประชาชนและภาคเอกชนให้ได้เข้าเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้างโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถความชำนาญเกี่ยวกับพัสดุหรืองานจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการด้วย เพื่อป้องกันการทุจริตจากการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดลักษณะของงาน และควรมีมาตรการในการให้ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการเป็นกรรมการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามระเบียบ และเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด		√	
	3.3 ควรมีการปรับปรุงระบบการจัดทำมาตรฐานราคาวัสดุสิ่งก่อสร้างให้มีความครอบคลุมและเป็นข้อมูลปัจจุบันมากที่สุด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกำหนดราคากลางที่สูงเกินความเป็นจริง ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างในการกระทำการทุจริต	√		
	3.4 ในการสรรหาผู้ว่าจ้าง แม้ว่าจะมีระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วยในการเสนอราคาด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์(e-bidding) โดยวิธีการประกวดราคา(สำหรับผู้ค้ากับภาครัฐ) แต่ก็ยังมีการใช้ดุลยพินิจในขั้นการพิจารณาคุณภาพ เพื่อป้องกันการฮั้วประมูลโครงการ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกบริษัทให้เกิดความชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจในการเลือกบริษัท	√		
	3.5 ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และเอกชนที่ต้องเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐ โดยเน้นในส่วนผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ	√		

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
การเสนอราคาอย่างไม่เป็นธรรม/การสมยอมในการเสนอราคา ร่วมกันจัดทำและรับรองเอกสารหลักฐานอันเป็นเท็จ ปลอมลายมือชื่อของบุคคลอื่นในการทำบันทึกตกลงจ้าง ลงนามในสัญญาและเอกสารประกอบฎีกาเบิกเงิน ไม่ปิดประกาศสอบ/ประกวดราคา/ไม่ขายเอกสารสอบ ประกวดราคาให้กับผู้ประกอบการ คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างถูกแทรกแซงการทำงาน วิธีการจัดซื้อ/จัดจ้างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือระเบียบที่กำหนด (5) ขั้นการจัดทำสัญญา/บริหารสัญญา โดยผู้บริหารท้องถิ่น/พนักงานท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน หรือมีส่วนได้เสียในสัญญา เรียกรับเงิน/จ่ายสินบน/เงินทอน/เปอร์เซ็นต์ จัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา (6) ขั้นการควบคุมงาน/ตรวจรับงาน/เบิกจ่ายเงินโดยผู้ควบคุมงานไม่ได้ลงพื้นที่ไปตรวจรับงาน/ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่/ตรวจรับงานเท็จ ในขณะที่งานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน มีการเบิกจ่ายเงินก่อนงานแล้วเสร็จ หรือไม่เป็นไปตามรายละเอียดในสัญญา/การเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนาม	จัดซื้อจ้าง โดยอาจมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญหรือเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด นักวิชาการจากสถาบันศึกษา สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการยกกรณีศึกษาในการดำเนินการที่ดีและกรณีที่มีการทุจริตจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูล และศาลมีคำพิพากษาแล้ว ให้เห็นถึงผลกระทบและความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึงบทลงโทษผู้กระทำความผิดในการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำการทุจริต			
	3.6 จากข้อค้นพบที่ว่า อปท. ที่มีขนาดใหญ่จะมีการทุจริตจากการซื้อจัดจ้างในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค เช่น ถนน อาคาร เป็นต้น โดยมีการปกปิดประกวดราคา จัดทำเอกสารเท็จ มีส่วนได้เสียในสัญญาเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ว่าจ้าง มีการตรวจรับงานเท็จโดยงานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน ในขณะที่ อปท. ที่มีขนาดเล็กก็มีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเช่นกันแต่ส่วนใหญ่เป็นฮั้วประมูลโครงการ/การสมยอมการเสนอราคา/กีดกันการเสนอราคา ในขณะเดียวกันยังมีความเสี่ยงในเรื่องของการรับสินบนในการบริหารงานบุคคล และเสี่ยงต่อการเบิกจ่ายเงินเท็จเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมและมีมาตรการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเห็นความสำคัญของการบริหารความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตให้ถือเป็นค่านิยม บรรทัดฐาน เพื่อส่งผลต่อการบริหารองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารท้องถิ่นควรตระหนักต่อการเข้ามาดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและควรให้การสนับสนุนงานตรวจสอบภายใน มีการกำกับดูแลและเปิดใจกว้างในการยอมรับความเสี่ยงต่อการทุจริต เพื่อเสริมสร้างนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
สั่งจ่ายในเช็ค/ไม่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้ว่าจ้าง				
4. การทุจริตจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น				
โดยมีวิธีการทุจริต 2 วิธี คือ (1) การเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ/การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน และ (2) ปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย	4.1 ควรมีการนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เช่น มีการยื่นภาษีและโอนเงินผ่านช่องทางออนไลน์แทนการใช้เงินสด (ผ่านบัญชีธนาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น) ซึ่งสามารถตรวจสอบเส้นทางการเงินที่ชัดเจน และยังช่วยลดหรือหลีกเลี่ยงให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บเงินสดไม่นำเงินไปใช้ส่วนตัว	√		
5. การทุจริตการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ				
โดยวิธีการกระทำการทุจริต มี 5 วิธีได้แก่ การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน ทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ/ไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่าย การเบิกจ่ายเงินเท็จ การใช้จ่ายงบ ประมาณ ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นการเบิกจ่ายเงินเท็จ (เงินบริหารทั่วไป เบิกจ่ายเงินโครงการการเบิกจ่ายเงินเดือน โบนัส และอื่น ๆ)	5.1 ควรมีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี ด้วยการพิจารณาจากประวัติ พฤติกรรมการทำงานที่ซื่อสัตย์สุจริตมีความรอบคอบ และควรมีการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ภายในตัวด้วย	√		
	5.2 ควรมีการนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ ซึ่งสามารถจัดเก็บเอกสารหลักฐานและการเบิกจ่ายเงินและสามารถตรวจสอบเส้นทางของเงินได้ และสะดวกต้องการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	√		
6. การทุจริตออกใบอนุญาตต่างๆ				
โดยวิธีการทุจริตมี 2 วิธีการ คือ (1) การออกใบอนุญาตให้เช่าใช้ที่ดิน/ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ (มีการเรียกรับสินบน) และ (2) การออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/	6.1 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน รวมถึงเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการทบทวนใบอนุญาตของทางราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดขั้นตอนกระบวนงานและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ.	√		

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลาง และจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จ/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม แม้ว่าจะมีการทุจริตในการออกใบอนุญาตจำนวนน้อยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และพนักงานท้องถิ่นก็ยังเห็นว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นก็ยังมีการหาช่องทางในการเรียกรับสินบนอยู่ แต่มีจำนวนน้อย เนื่องจากไม่คุ้มกับการเสี่ยงที่จะกระทำความผิด	2560 มาตรา 77 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และเห็นควรทบทวนเพื่อยกเลิกการอนุญาตในเรื่องที่ไม่จำเป็นโดยใช้วิธีการอื่นแทนการอนุญาต อาทิ การขึ้นทะเบียน จดทะเบียน หรือการจดแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นการอนุญาตตามนัยของกฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีขั้นตอนการขอรับใบอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ อย่างชัดเจนทั้งในเรื่องเอกสารประกอบยื่นขออนุญาต ระยะเวลาการดำเนินการ อัตราค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ และที่สำคัญต้องจัดให้มีรายละเอียดว่ากรณีใดยื่นเรื่องมาแล้วได้รับอนุญาตแน่นอน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด			
	6.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำคู่มือและให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการในการออกใบอนุญาตอันเป็นคำสั่งปกครองในการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ผู้ขออนุญาตได้รับทราบถึงเหตุผลและสิทธิของตนในการขอใบอนุญาต และยังเป็นการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง		√	
	6.3 ควรนำระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศมาใช้กับการปฏิบัติงานในการให้บริการและออกใบอนุญาต ๆ พร้อมกับจัดทำคู่มือการให้บริการสำหรับประชาชนหรือเอกสารเกี่ยวกับขั้นตอนการให้บริการ และเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ โดยควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับ (1) ขั้นตอนการรับบริการ (2) การชำระค่าธรรมเนียม (3) ระยะเวลารอคอยเฉลี่ยระหว่างขั้นตอนและ/หรือระยะเวลาการติดต่อแผนกอื่นหรือสถานที่อื่นระหว่างขั้นตอนนับรวมไว้ในระยะเวลาดำเนินการรวม (4) ช่องทางการให้บริการ และ (5) หลักฐาน/เอกสารประกอบ เพื่อลดปัญหาการเลือกปฏิบัติ หรือการปฏิบัติงานล่าช้าเพื่อลดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการให้บริการ		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
	ประชาชน รวมทั้งลดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่ ปิดโอกาสการทุจริต เช่น การใช้ระบบการให้บริการผ่านทางระบบออนไลน์ในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น			
7. การทุจริตในการบริหารงานบุคคล				
โดยลักษณะของการทุจริตแบ่งเป็น 6 วิธีการ คือ (1) เรียกรับสินบนเพื่อได้รับการบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/ต่อสัญญาจ้าง มีการทุจริตมากที่สุด (2) การเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับการได้รับโอน/เปลี่ยนสายงาน/เลื่อนตำแหน่ง/การพิจารณาความดีความชอบ (3) การหักเงินโบนัส/เรียกรับค่าเปอร์เซ็นต์การจ่ายเงินค่าโบนัส (4) แก้ไขข้อมูลประวัติพนักงานท้องถิ่นโดยมิชอบ/ออกหนังสือรับรองการปฏิบัติงานอันเป็นเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารสมัครเข้าทำงาน (5) การเลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่งโดยมิชอบ (6) ละเว้นหรือการลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ ออกคำสั่งให้โยกย้าย/ปลดข้าราชการออกจากราชการ/ออกคำสั่งเลิกจ้าง โดยลักษณะของการเรียกรับสินบน (Bribery) เป็นการตกลงรับข้อเสนอที่ให้สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งในรูปแบบทรัพย์สิน สิ่งของ หรือสิ่งตอบแทน เพื่อเป็นแรงจูงใจ	7.1 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาควรลดหรือคานอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นลงและปรับปรุงโครงสร้างบริหารงานบุคคลให้มีความคล่องตัวและมีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ควรมีการแบ่งแยกอำนาจให้ผู้บริหารมีอำนาจในการบริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในระดับปลัดท้องถิ่น รองปลัดท้องถิ่นและหัวหน้าหน่วยงาน ส่วนข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างชั่วคราวควรเป็นอำนาจการบริหารของปลัดท้องถิ่น		√	
	7.2 ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนบุคคลของท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งองค์กรกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทาง นโยบาย กำหนดกรอบอัตรากำลัง และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท และให้องค์กรกลางเป็นหน่วยจัดการสอบแข่งขันบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นข้าราชการท้องถิ่น และในการบรรจุข้าราชการใหม่ไม่ควรให้ผู้สอบได้หาสถานที่ทำงานเอง แต่ควรเกิดจากองค์กรกลางที่ต้องสำรวจตำแหน่งว่างและมีฐานข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และในส่วนของการรับลูกจ้างชั่วคราว ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ ความสามารถจริง ๆ เข้ามาทำงานโดยปราศจากใช้ระบบอุปถัมภ์หรือการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง	√		
	7.3 ควรนำระบบเทคโนโลยีมาปรับใช้เพื่อเปิดช่องทางในการแจ้งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่กำกับดูแล โดยระบบต้องมีการปกปิดผู้แจ้งเบาะแสอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล้าที่จะแจ้งเบาะแสและมีความปลอดภัยจากการถูกกลั่นแกล้งของผู้บริหารที่อยู่ระหว่างดำเนินการสอบสวน	√		
	7.4 นักการเมืองท้องถิ่น เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งมักจะมีการถอนทุน มีการสั่งการหรือบางทีมีอิทธิพลต่อข้าราชการประจำ มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือ		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
ในการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือหลักศีลธรรม ซึ่งในปัจจุบันมีการให้และรับสินบนที่หลากหลายรูปแบบ โดยผู้บริหารท้องถิ่นและพวกพ้องเป็นผู้เรียกรับสินบนหรือสิ่งตอบแทน ซึ่งการเรียกรับสินบนนี้ยังมีการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในท้องถิ่นบางแห่งที่แสดงถึงพฤติกรรมการทุจริตจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน	หาช่องทางจากการดำเนิน โครงการต่าง ๆ การให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารมากเกินไป เช่น การเรียกรับเงินจากการจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น (นายกฯ) ในการสั่งซื้อสั่งจ้างที่มีลักษณะเหมือนการตกลงราคาในกระบวนการจัดหา แต่มีวิธีการต่างกัน เพราะว่ากฎหมายให้อำนาจผู้บริหารในการพิจารณาตัดสินใจจะเลือกใครบรรจุเป็นลูกจ้าง แต่ถามว่าเขามีการจ่ายเงินเท่าไร อาจจะไม่เป็นลักษณะของการจ่ายเงิน แต่เป็นลักษณะของการเอาญาติ พี่น้อง หรือพวกพ้อง เข้ามาทำงานทำโครงการเพื่อจะได้ผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อใช้เป็นฐานเสียง ดังนั้น ควรมีการปรับกลไก ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตนของข้าราชการที่ชัดเจน ทั้งในเรื่องการสรรหา การแต่งตั้งข้าราชการ การเลื่อนระดับ การโอน โยกย้าย โดยนำเรื่องคุณธรรม จริยธรรม มากำหนดไว้ในกระบวนการแต่งตั้งหรือเลื่อนระดับตำแหน่งสู่การเป็นผู้บริหารในทุกระดับ ประกอบกับการติดตามและประเมินพฤติกรรมของพนักงานท้องถิ่นโดยการประเมินแบบ 360 องศา จากคนรอบข้าง อาทิ เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา และประชาชนที่มารับบริการ เป็นต้น และควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์ลักษณะการกระทำความผิดในการบริหารงานบุคคลที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งมีการควบคุม กำกับ และบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด มีความยุติธรรมในการลงโทษอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้ข้าราชการเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด นำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น และกำหนดให้มีการบังคับใช้และบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับและการผิดวินัยข้าราชการอย่างชัดเจน			
8. การทุจริตในการดำเนินกิจกรรมที่ดินสาธารณประโยชน์				
โดยมีการกระทำผิด 3 วิธีการ คือ (1) การจัดทำเอกสารเท็จ/ดำเนินการสอบรังวัดแนวเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ (2) การไม่ดำเนินการกับผู้ที่บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์และการละเว้นการปฏิบัติ	8.1 ควรมีการบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัด โดยการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องได้รับอนุญาตก่อน จึงจะเข้าดำเนินการได้	√		
	8.2 การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ ควรมีการส่งเสริมการสร้างทัศนคติและปลูกจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชน เพื่อให้ตระหนักถึงผลกระทบต่อ		√	

ข้อค้นพบ	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
หน้าที่ปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุกครอบครอง (3) บุกรุกที่ดินสาธารณะไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ	เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมจากการทุจริต และให้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและช่องทางของประชาชนในการเฝ้าระวัง และแจ้งเบาะแสการบุกรุกที่ดินของรัฐ และหากมีการอนุญาตให้เข้าทำกินในที่ดินสาธารณประโยชน์ เห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคประชาชน ชุมชน และผู้นำท้องที่ และต้องเปิดเผยข้อมูลการขอใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ อันประกอบด้วย ชื่อหน่วยงาน/นิติบุคคล/บุคคลที่ขอใช้/บุคคลที่อยู่ระหว่างการขอ วัตถุประสงค์การขอใช้ แผนที่ ระยะเวลาเช่า และจำนวนพื้นที่ที่ขอใช้ทำประโยชน์ต่อสาธารณะ			
	8.3 ควรมีการปรับปรุงการพิจารณาอนุญาต ให้มีการพิจารณาผ่านคณะกรรมการในระดับจังหวัด เช่น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และองค์ประกอบของกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มีพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบตามกฎหมายทุกแห่ง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ป่าแห่งนั้นตั้งอยู่ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง		√	

ตารางที่ 5.2 สรุปมาตรการและข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

ประเด็น	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
1. ด้านการสร้างเครือข่ายในภาคส่วนต่าง ๆ และการส่งเสริมยกย่อง เชิดชูองค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดี				
จากข้อค้นพบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีและประสบผลสำเร็จ (Best Practices) องค์ประกอบหลักเกิดจากตัวผู้บริหารเป็นหลัก คือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีภาวะผู้นำที่ดีเป็นหลัก ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมตรวจสอบการทำงาน) สร้างนวัตกรรมในการพัฒนา และส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม เพื่อให้การทำงานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้แนวคิดการอนุรักษ์ อีกทั้งมีการพัฒนาเครือข่ายและการทำงานแบบบูรณาการในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเกิดความสัมฤทธิ์และเกิดความยั่งยืน สิ่งที่ได้มากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทุกคนในพื้นที่เกิดความห่วงแหนวัฒนธรรมและทรัพยากรในพื้นที่ รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น	1.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการบูรณาการร่วมกันในระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานต่อต้านการทุจริตในการยกย่องเชิดชูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อเพื่อเป็นแรงจูงใจ เป็นขวัญกำลังใจให้กับองค์กรที่ทำดีมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ประชาชนได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน และยังเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางการปฏิบัติที่ดี ให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ สิ่งที่จะได้ตามมาคือทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนที่จะช่วยกระตุ้นและสร้างความตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น การที่จะกระทำการทุจริตจะเป็นไปได้ยากขึ้น	√		
	1.2 เน้นการทำงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานตรวจสอบในพื้นที่ ในการร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานที่พบจากการตรวจพบการกระทำผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ และควรมีการจัดโครงการเพื่อเชิดชูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการองค์กรที่ดี และเป็นหน่วยงานกลางในการจัดเวทีร่วมเรียนรู้แนวทางในการทำงานที่สามารถแก้ไขจุดอ่อนของท้องถิ่น เสริมจุดแข็ง สร้างโอกาสในการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน		√	
	1.3 ควรส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแนวคิดด้วยพลเมืองศึกษา (Thai Civic Education) บรรจุในหลักสูตรการเรียนการสอนทุกระดับการศึกษา ปรับทัศนคติ ส่งเสริมให้มีการปลูกฝังเพื่อหล่อหลอมคุณธรรมจริยธรรมตั้งแต่เด็กและตลอดจนทุกช่วงวัย เพื่อให้คนทุกลุ่มเกิดความตระหนักรู้ถึงหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดี และปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมผ่านกระบวนการทางสังคมผ่านการใช้สื่อโทรศัพท์ ประกอบกับมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง			√

ประเด็น	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
2. การป้องกันการทุจริตเชิงรุก				
	2.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ภาคและสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ควรมีการตรวจสอบเชิงรุกในพื้นที่หากมีการแจ้งเบาะแส หรือพบเห็นว่ามีพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการทุจริต และสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายในการดำเนินงาน เช่น ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องมีการตรวจสอบร่วมกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด และสำนักงานคลังจังหวัดเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความชัดเจนในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง	√		
	2.2 การดำเนินงานด้านป้องกันทุจริตเชิงรุก ควรเน้นการลงพื้นที่เพื่อเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานในหน่วยงานที่ได้รับการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนว่ามีพฤติการณ์ในการกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โดยมีการติดตามเป็นระยะ เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้เกิดการทุจริตในพื้นที่ และควรมีการลงพื้นที่ลักษณะสุ่ม (ไม่ควรมีการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า) เพื่อจะได้รับทราบปัญหาและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น การสุ่มตรวจโครงการอาหารกลางวัน การก่อสร้างที่มีการใช้วงเงินงบประมาณสูง ๆ เป็นต้น ซึ่งการตรวจสอบส่วนใหญ่จะพิจารณาตามเอกสารที่ปรากฏ แต่ทว่ามีการจัดทำเอกสารเท็จหรือปลอมแปลงเอกสาร เช่น ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จก่อนทำสัญญาจ้าง และมีการทำเอกสารย้อนหลัง และการก่อสร้างก็ไม่ได้มาตรฐาน กรณีเช่นนี้จะทำให้เกิดการตรวจสอบได้ยาก ดังนั้น ควรมีการตรวจสอบจากพื้นที่จริง	√		
	2.3 สำนักงาน ป.ป.ช. ภาคและสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ควรมีการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่มีการชี้มูลความผิด/คดีที่สังคมให้ความสนใจ ให้สาธารณชนทราบอย่างต่อเนื่อง และผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้ง่ายและหลากหลายช่องทาง เพื่อให้เจ้าหน้าที่และทุกภาคส่วนได้เห็นตัวอย่างของผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษจริง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานก็เกิดความตระหนักและเกรงกลัวใน	√		

ประเด็น	มาตรการ/ข้อเสนอแนะที่เสนอ	ระยะสั้น	ระยะปานกลาง	ระยะยาว
	การกระทำความผิด และยังสร้างความน่าเชื่อถือความเชื่อมั่นต่อภาคประชาชนในการตื่นตัวเข้ามาเป็นส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น และกล้าแจ้งเบาะแสการทุจริตมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ที่จะได้รับการหยิบยกมาตรวจสอบไต่สวนและได้รับการดำเนินการ			
3. การดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริต				
	3.1 ควรเพิ่มองค์ความรู้ และสมรรถนะความสามารถในการปฏิบัติงาน สำนักงาน ป.ป.ช. โดยสถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญาธรรมศักดิ์ ได้มีการจัดอบรมฯ ส่งเสริมการเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่ในด้านการไต่สวน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.ก็มีองค์ความรู้ในเชิงหลักการมากอยู่แล้ว แต่หากจะให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติมากขึ้น และมีมุมมองที่หลากหลายมากขึ้น สามารถปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงการกระทำการประพฤติมิชอบของหน่วยงานรัฐควรเชิญบุคลากรจากหน่วยงานภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการให้ความรู้ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ กพร. อปท. อาจารย์จากมหาวิทยาลัย เช่น บุคลากรจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นที่มีความเชี่ยวชาญและเทคนิคในการตรวจสอบ ประสบการณ์ที่ผ่านมาในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มักพบบ่อยที่สุด เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานในการตรวจสอบการทุจริตและการป้องกันการทุจริตเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพ		√	

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

(1) ควรมีการขยายผลการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อื่น โดยทำการศึกษาในเชิงลึกในการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตในรายแห่ง หรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้สามารถป้องกันการทุจริตและเฝ้าระวังได้อย่างตรงจุด

(2) จากข้อค้นพบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีการทุจริตทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการจัดทำเอกสารเท็จ ตรวจงานทั้งที่งานไม่ได้มาตรฐาน และการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นการตรวจสอบจากเอกสารเป็นหลักซึ่งบางครั้งอาจจะไม่ได้ข้อเท็จจริง ดังนั้น ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างองค์การมหาชนที่มีระบบการตรวจสอบที่เน้นที่ผลผลิต (Output) กับหน่วยงานภาครัฐที่เน้นการตรวจสอบที่กระบวนการ (Process) เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการตรวจสอบในอนาคต และเพื่อลดปัญหาการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่าและไม่มีประสิทธิภาพ

(3) ควรศึกษาวิจัยเพื่อเปรียบเทียบระหว่างการจัดทำดัชนีชี้วัดระดับความเสี่ยง (โอกาส x ความรุนแรง) กับการนำตัวแปรที่สำคัญมาวิเคราะห์ด้วยสถิติ Cluster Analysis เพื่อจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะความเสี่ยงที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อที่จะสามารถให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้ตรงกับแต่ละแห่งที่เป็นจุดอ่อน และเสริมจุดแข็งของท้องถิ่นให้คงอยู่ได้ตามบริบทพื้นที่

(4) ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดความเสี่ยงในการประพฤติมิชอบและเสี่ยงต่อการทุจริต ร่วมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

(5) ควรมีการศึกษาเหตุปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่น โดยจำแนกตามภูมิภาคและตามช่วงวัย (Generation) ว่ามีแนวคิดการตัดสินใจแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลการศึกษานี้จะช่วยให้เข้าใจถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างความตระหนักให้ประชาชนในการเลือกคนดี คนเก่งในการบริหารราชการในพื้นที่

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กิตติ สัตรัตน์ และคณะ.(2564).บทความวิจัย เรื่อง รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันและปัจจัยที่ส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การภาครัฐ.**วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ**, 6(1), 300-314.

กิตติศักดิ์ รัฐประเสริฐ และคณะ.(2557).บทความงานวิจัย เรื่อง การทุจริตในวงราชการไทย: การสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านแนวทางการแก้ไขปัญหาจากผู้นำและบุคคลสำคัญของประเทศไทย. **วารสาร มฉก. วิชาการ**, 18(35), 61-74.

เกรียงไกร ปัญญาพงศธร,(2561).บทความเรื่อง การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณี เทศบาลนคร. **วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า**, 5(1), 423-440.

โกวิทย์ พวงงาม.(2549). บทความเรื่อง การทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน.**วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, 5(3), 107-127.

โกวิทย์ พวงงาม,(2550).**แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**,กรุงเทพฯ.

โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. *(2547).* **คู่มือมิติใหม่องค์การปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน.** กรุงเทพฯ: เสนาธรรม. งามพิศ สัตย์สงวน.

โกวิทย์ พวงงาม.(2552). **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.หน้า 29-30.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น,(2559).**การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักท้วง และพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. ศูนย์ผลิตเอกสาร กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น,(2559).**ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564**. ศูนย์ผลิตเอกสาร กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ. สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_64.pdf เมื่อวันที่ 31 มิถุนายน 2566.

กรมบัญชีกลาง.(2562). หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ และมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2562 หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0409.4/ว 23 ลว 19 มีนาคม 2562. สืบค้นจาก http://www.internalaudit.cmru.ac.th/main/assets/files/document/20201007132150_doc.pdf เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2565.

จารุณี วงศ์ลิมปิยะรัตน์. กรณีศึกษาการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมภายใน.**วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,** 35(2), 85-94.

จุมพล หนิมพานิช (2545).**กลุ่มผลประโยชน์กับการเมือง: แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา**, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ดิฐภัทร บวรชัย. (2560)**.รูปแบบการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรณีศึกษาระดับสถานีตำรวจ**, ทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.),หน้า 95.

ถวิลวดี บุรีกุลแลสติธร ธนานิธิโชติ.(2546). **รายงานการวิจัยเรื่องการวัดระดับความเป็นประชาธิปไตยและพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**.กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2547. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น. **สารานุกรมชุดการปกครองท้องถิ่นไทย.**นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า

นภาจรี จิวะนันทประวัติ.(2557). **บทความ เรื่อง การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน.** สืบค้นจาก http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/Individual_Study162.pdf.

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ. (2555). **การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย**,กรุงเทพฯ : เสนอต่อคณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

นวลน้อย ตรีรัตน์ (2547). **การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.**

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี และคณะ.(2553). **รายงานการวิจัยเรื่องพัฒนาการจิตสำนึกและขบวนการทางการเมืองของชาวเสื้อแดงในจังหวัดเชียงใหม่.**ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร; ยงยุทธ ไชยพงศ์; ธานี ชัยวัฒน์. (2557.**รายงานฉบับสมบูรณ์ คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน**.สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

พรชัย ขันตี และคณะ. (2558). **ทฤษฎีอาชญาวิทยา: หลักการ งานวิจัย และนโยบายประยุกต์.** กรุงเทพมหานคร: ส.เจริญการพิมพ์.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2544), **ดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้**,กรุงเทพฯ : เสนอต่อคณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์และคณะ.(2554).การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรสาธารณะนอกระบบราชการ. เสนอต่อคณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

วัชรินทร์ อินทพรหม.(2558).**รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบไทยกับเวียดนาม** .

วิชา มหาคณะ.(2550). **ผลการสอบสวนและศึกษาเรื่องการทุจริตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตของวุฒิสภา**. สำนักงาน ป.ป.ช..

วิชัย รูปขำดี และคณะ.(2557). **การจัดทำ Benchmark ด้านคอร์รัปชันสำหรับประเทศไทย**. รายงานวิจัย โดยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2552.

วิทยา โยธารินทร์.(2534). **บทบาทของหัวคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2533**. ปริญญานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ไทยคดีศึกษา เน้นสังคมศาสตร์) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม.

ศุทธิกานต์ มีจั่น.(2557). การซื้อเสียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาจังหวัดมหาสารคาม. **วารสารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม**, 33(4), 108-116.

ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม, สยาม ธีระบุตร, ศักรินทร์ นิลรัตน์.(2561). **รูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. สำนักงาน ป.ป.ช.

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย** หมวดที่ 3 การพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 3 เรื่อง เทศบาล. หน้า 26. สืบค้นจาก https://kpi.ac.th/uploads/files/LlB2JdjmNBPiRgOB3HflRUBO8tj5uSdjmchK9Nl.pdf. เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2565.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ**.. 4 รูปแบบ 19 วิธี การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**สืบค้นจาก https://www.pacc.go.th/info_pacc/610807_06/ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2565

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.(2561).**สรุปผลการประเมินความเสี่ยงการทุจริต กระบวนงานอนุมัติ อนุญาตของทางราชการ.** สืบค้นจาก https://www.pacc.go.th/acoc_2018/uploads/2018/08/Risk%20plan61.pdf เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2565.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.(2564). **รายงานวิเคราะห์สถานการณ์รความเยากจนและความเหลือมล้ำของประเทศไทย ปี 2564**. สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=13081&filename=Social_Poverty เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2565.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2564). **เป้าหมายสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปีงบประมาณ 2543-2564**, สืบค้นจาก https://www.fpo.go.th/main/statistic-Database.aspx เมื่อวันที่ 1 มิถุนาย 2566.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2564). **รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สรรพสิทธิ์ ชมภูนุช และกัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์.(2561). บทความเรื่อง การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เงื่อนไขและการป้องกัน. **วารสารวิชาการ**: Journal of **Roi Kaensarn** Academi, 6(10), 423-440.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ,(2555), **การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน ป.ป.ช.**,กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริแห่งชาติ.(2562).**รายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.**

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริแห่งชาติ.(2562).**รายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563.**

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริแห่งชาติ.(2561).**คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA).**

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.(2564). **การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2564.**

สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). ***ทฤษฎีการคอร์รัปชัน.*** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

อุดม พิริยสิงห์.(2538). **รายงานการวิจัยเรื่องการซื้อสิทธิ-ขายเสียงและผลการรณรงค์ต่อต้านการซื้อสิทธิ-ขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม.** มหาสารคาม: ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

อุดม รัฐอมฤต. (2544).**การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย**. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ภาษาอังกฤษ

Bandura, Albert. (2002). Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency. **Journal of Moral Education**, 31 (2), pp. 101 - 119. https://historicalunderbelly.files.wordpress.com/2009/11/bandura_moraldisengagement1.pdf

กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 114ก. หน้า 48 – 66.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 17 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 70 ตอนที่ 14. หน้า 222 – 257.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. (2528, 31 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 102 ตอนที่ 115. หน้า 1 – 64.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542. (2542, 29 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 120ก. หน้า 12 – 48.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (2537, 2 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 111 ตอนที่ 53ก. หน้า 11 – 35.

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542). (2542, 20 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 40ก. หน้า 1 – 10.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546. (2546, ธันวาคม 2546). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 120 ตอนที่ 124ก. หน้า 16 – 37.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. (2540, 31 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 62ก. หน้า 1 – 23.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552. (2552, พฤศจิกายน 2552). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126 ตอนที่ 85ก. หน้า 10 – 12.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561. (2561,18 ธันวาคม).ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 323 ง. หน้า 2 – 9.

ฐานข้อมูลทางระบบอิเล็กทรอนิกส์

กรมการปกครอง.[ออนไลน์]. ข้อมูลจำนวนประชากร .สืบค้นจาก www.dopa.go.th. เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2565.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.[ออนไลน์] ข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก https://info.dla.go.th/ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2565.

สำนักงาน ป.ป.ช. ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ในการด าเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) .[ออนไลน์] ข้อมูลจากระบบ ITAS ของสำนักงาน ป.ป.ช. สืบค้นจาก https://itas.nacc.go.th/report/rpt0101 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2565.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.ระบบสถิติทางการ. [ออนไลน์] ข้อมูลจำนวนประชากร รายได้ ค่าใช้จ่าย ความยากจน. http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก เครื่องมือการวิจัย

ภาคผนวก ข รายชื่อผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือในการวิจัย

และผลการทดสอบคุณภาพเครื่องมือ (ค่าดัชนีความสอดคล้องและความเที่ยงตรง)

ภาคผนวก ก เครื่องมือการวิจัย

เลขที่แบบสอบถาม .....



แบบสอบถามเรื่อง

ความคิดเห็นต่อความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

****

<u>คำชี้แจง</u>

1. แบบสอบถามฉบับนี้สร้างขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลและข้อคิดเห็นจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลที่ได้มากำหนดแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นที่เป็นจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการทุจริต และสามารถบริหารงานที่โปร่งใสได้
2. ขอความกรุณาท่านตอบคำถามให้ครบทุกข้อตามความเป็นจริง ซึ่งข้อมูลที่ท่านตอบในแบบสอบถามจะเป็นความลับ และนำเสนอผลในภาพรวมเท่านั้น โดยไม่กระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ของท่านแต่ประการใด

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

<u>คำชี้แจง</u> โปรดทำเครื่องหมาย √ ลงใน ❒ หรือเติมข้อความในช่องว่างที่ตรงกับความเป็นจริงของท่าน

1. เพศ

❒ ชาย ❒ หญิง ❒ อื่น ๆ

2. อายุ (ปี)

❒น้อยกว่า 25 ปี (Generation Z) ❒ 25 - 42 ปี (Generation Y)

❒43 - 57 ปี (Generation X) ❒ 58 ปีขึ้นไป (Baby Boomer)

3. ระดับการศึกษาสูงสุด

❒ ต่ำกว่าปริญญาตรี ❒ ปริญญาตรี

❒ สูงกว่าปริญญาตรี ❒ อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

4. รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านปฏิบัติงานในปัจจุบัน

❒ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ❒ เทศบาลเมือง ❒ เทศบาลนคร

❒ เทศบาลตำบล ❒ องค์การบริหารส่วนตำบล

5. ท่านเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทบาทหน้าที่/ฐานะใด

❒ ข้าราชการฝ่ายการเมือง

❒ ข้าราชการประจำ

○ ระดับผู้บริหาร/อำนวยการ

○ ระดับชำนาญการ/ชำนาญงาน

○ ระดับปฏิบัติการ/ปฏิบัติงาน

6. ท่านปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วกี่ปี

❒ ต่ำกว่า 1 ปี ❒ 1 - 5 ปี ❒ 6 - 10 ปี
❒ 11 - 20 ปี ❒ 21 ปีขึ้นไป

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและความรุนแรงของผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำชี้แจง: โปรดทำเครื่องหมาย √ ในช่อง ❒ ที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

2.1 ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา ท่านเคยพบเห็นหรือได้ยินเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ อปท. ที่ท่านปฏิบัติงานหรือไม่

❒ 1. ไม่เคยพบเห็นหรือได้ยิน ❒ 2. เคยพบเห็นหรือได้ยิน

2.2 กรณีที่ท่านเคยรับรู้พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ อปท. ที่ส่อไปในทางที่ไม่เหมาะสม และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ท่านรับรู้จากช่องทางใด **(ตอบได้มากกว่า 1 คำตอบ)**

❒ 1. ด้วยตนเอง
❒ 2.บุคคลอื่นบอกเล่า
❒ 3. ข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ
❒ 4. อื่น ๆ (โปรดระบุ).....

2.3 ความคิดเห็นของท่าน หน่วยงานของท่านมีโอกาสเกิดเหตุการณ์ และมีผลกระทบหรือความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น (ในมิติการสูญเสียงบประมาณ/การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายของโครงการ/ด้านความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงาน/ชุมชนไม่เกิดการพัฒนา/ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน) ในประเด็นดังต่อไปนี้อยู่ในระดับใด

ประเด็นความเสี่ยงต่อการทุจริต	ระดับโอกาสที่อาจเกิดเหตุการณ์				
	อาจเกิดขึ้นได้ทุกวัน	อาจเกิดขึ้นได้ทุกสัปดาห์	อาจเกิดขึ้นได้ทุกเดือน	อาจเกิดขึ้นได้ทุกปี	อาจเกิดขึ้นได้ทุก 5-10 ปี
ความเสี่ยงด้านนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน					
1. ยุทธศาสตร์/แผนกลยุทธ์/แผนงานไม่สอดคล้องกัน ไม่สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน					
2. การดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามแผนปฏิบัติการ หรือผิดวัตถุประสงค์หลัก					
3. ขาดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น ไม่มีการจัดทำประชาคมจากประชาชน					
4. ไม่มีการจัดทำแผนทบทวน ติดตาม และระบบควบคุมภายในที่ดี					
5. ระบบการบริหารจัดการบุคลากรยังขาดความชัดเจน เช่น ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ที่ชัดเจน					
6. ระบบการกำกับติดตามงานเชิงยุทธศาสตร์ไม่สม่ำเสมอ					

ประเด็นความเสี่ยงต่อการทุจริต	ระดับโอกาสที่อาจเกิดเหตุการณ์				
	อาจเกิดขึ้นได้ทุกวัน	อาจเกิดขึ้นได้ทุกสัปดาห์	อาจเกิดขึ้นได้ทุกเดือน	อาจเกิดขึ้นได้ทุกปี	อาจเกิดขึ้นได้ทุก 5-10 ปี
ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ					
7. หลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติงานตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ละเว้นการปฏิบัติหน้าทีปล่อยให้บุคคลอื่นบุกรุกครอบครองที่ดินสาธารณะ					
8. ไม่เข้าใจกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน					
9. ความไม่ชัดเจน ความไม่ทันสมัย หรือความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ					
ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน					
10. จัดทำร่างขอบเขตหรือกำหนดคุณลักษณะเฉพาะด้านเทคนิคไม่เหมาะสม เกินความจำเป็น					
11. กำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง					
12. มีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง หรือญาติพี่น้องรับงาน/ฮั้วประมูล หรือกีดกันผู้เข้าเสนอราคารายอื่น					
13. การสร้างหลักฐานเท็จประกอบการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอมราคา					
14. การบริหารหรือควบคุมงานไม่ถูกต้องตามสัญญา					
15. การรับสินบนจากผู้รับจ้างเพื่อให้ตรวจรับงานจ้างที่ไม่ถูกต้อง หรืองานยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา					
16. เรียกรับผลประโยชน์จากผู้ขอรับอนุญาติใช้ทรัพย์สินของทางราชการ					
17. รับสินบนจากผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร รื้อถอน ดัดแปลง เพื่อให้ตรวจผ่านมาตรฐาน					
18. การไม่ลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้องก่อนออกใบอนุญาต					
19. การเรียกรับสินบนจากประชาชนเพื่อแลกกับการบริการที่เร็วขึ้น					
20. การยักยอก/เบียดบังทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว					
21. อนุมัติให้มีการเบิกค่าเช่าบ้าน เบี้ยเลี้ยง ที่เป็นเท็จ					
22. มีการคัดเลือกบุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนเข้ารับบรรจุทำงาน					
23. เรียกรับเงิน เพื่อบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย/การประเมินผลงาน					
24. ผู้บริหาร อปท. ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่บุคลากรในท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ เพื่อรักษาฐานเสียง					
25. ผู้บริหารเคยประกอบอาชีพผู้รับเหมาหรือบริษัทของตนเองก่อนเข้ารับตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น					
ความเสี่ยงด้านการเงิน					
26.การบริหารงบประมาณและการเงินไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม					
27. บุคลากรของ อปท. มีการเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลังหรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน					
28. บุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นมีการนำใบเสร็จที่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว เช่น ค่าซ่อมรถยนต์ส่วนตัว เป็นต้น มาเบิกเงินจากหน่วยงาน					
29. ใช้ใบเสร็จปลอมในการรับเงิน					
30. ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายในการเบิกเงิน					
31. ไม่มีการแต่งตั้งกรรมการพัสดุการเก็บรักษาเงิน					

2.4 จากการดำเนินงานปัจจุบันที่ท่านได้ระบุระดับโอกาสที่เกิดขึ้นในข้อ 1 ซึ่งอาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบหรือการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่นั้น ท่านคิดว่ามีผลกระทบหรือความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นในประเด็นดังต่อไปนี้ ในภาพรวมอยู่ในระดับใด

ผลกระทบหรือสร้างความสูญเสีย	ระดับผลกระทบหรือความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น				
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)
1. การสูญเสียงบประมาณ					
2. การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายของโครงการ/กิจกรรม					
3. ด้านความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงาน					
4. ชุมชนไม่เกิดการพัฒนา					
5. ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน					

2.5 หน่วยงานของท่านมีการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

❒ มากที่สุด ❒ มาก ❒ ปานกลาง ❒ น้อย ❒ น้อยที่สุด

โปรดยกตัวอย่างมาตรการในการควบคุมความเสี่ยงของหน่วยงานท่าน (ถ้ามี)

.....

.....

ส่วนที่ 3 สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต

<u>คำชี้แจง</u> โปรดพิจารณาข้อความต่อไปนี้ และทำเครื่องหมาย √ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

3.1 ท่านคิดว่าประเด็นดังต่อไปนี้ เป็นสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตมากน้อยเพียงใด

ข้อคำถาม	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
ปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล					
1) เจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน					
2) เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ และการตรวจรับงาน					
3) เจ้าหน้าที่บางท่านมีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตัวเองเป็นผู้รับเหมาการจัดซื้อจัดจ้าง					
4) ปัญหาทางการเงิน/รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย					
ด้านสังคม					
5) ค่านิยม (วัตถุนิยม สังคมนิยม บริโภคนิยม)/การยกย่องคนรวย ผู้มีอำนาจ					
6) มีแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยงในการกระทำการทุจริต					
ด้านวัฒนธรรม					
7) ความเคยชินของเจ้าหน้าที่ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา”					
8) การถูกบังคับให้รับตามบรรทัดฐานของคนรุ่นเก่า (ตามน้ำ)					

ข้อคำถาม	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
9) วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์/การเอื้อประโยชน์กับพวกพ้อง					
การเมือง					
10) การแทรกแซงทางการเมืองระดับประเทศ					
11) ความร่วมมือของฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและภาคเอกชนในการทุจริต					
12) การถอนทุนจากการซื้อเสียงทางการเมือง					
13) คนในพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจ บารมี อิทธิพลในพื้นที่ของฝ่ายการเมืองที่ครอบงำหรือสามารถให้คุณให้โทษต่อข้าราชการท้องถิ่น					
ระบบการบริหารงาน					
14) ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล					
15) การบริหารสัญญาโครงการมีการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ ที่ขาดความชำนาญเฉพาะด้านนั้น ๆ					
16) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ระบบการทำงานมีช่องว่างให้เกิดการทุจริต					
17) การดำเนินงานหรือโครงการไม่มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ					
18) การดำเนินงานมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เช่น ผู้ประกอบการให้ผลประโยชน์แก่นักการเมืองเพื่อให้ได้รับงาน/ธรรมเนียมปฏิบัติ/ให้ได้รับเงินตามสัญญา					
กลไกการตรวจสอบ					
19) ระบบการตรวจสอบภายในอ่อนแอ/ขาดกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ					
20) ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ					
21) การตรวจสอบขาดความหลากหลายจากภาคส่วนต่าง ๆ/การตรวจสอบไม่ทั่วถึง					
22) กลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นมีจุดอ่อน					
23) กลไกการตรวจสอบของภาคประชาชนไม่เข้มแข็ง /ขาดการมีส่วนร่วม					
การบังคับใช้กฎหมาย					
24) อาศัยช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ ที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป					
25) มีการดำเนินงานในรูปแบบของการผูกขาด เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดบริษัทเอกชนเพียงรายเดียว เป็นต้น					
26) ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการดำเนินงาน					
27) กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน					

ท่านคิดว่ายังมีเหตุปัจจัยอื่นหรือไม่ หากมีโปรดระบุ

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 4 ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานและข้อเสนอแนะ

4.1 ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน (ถ้ามี)

4.1.1 ด้านระบบการบริหารราชการ

.....

.....

.....

.....

4.1.2 ด้านการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา

.....

.....

.....

.....

4.1.3 ด้านการบังคับใช้กฎระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

.....

.....

.....

.....

4.1.4 ด้านอื่น ๆ

.....

.....

.....

.....

4.2 ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

.....

.....

*** ขอขอบคุณในความร่วมมือมา ณ โอกาสนี้ ***



แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย
สำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4
****

ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. **ผู้สัมภาษณ์ .....**
2. **ผู้ให้สัมภาษณ์ .....**
3. **ตำแหน่ง .....**
4. **ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน .....ปี**
5. **วันที่สัมภาษณ์ .....เวลา.....สถานที่.....**

ส่วนที่ 2 ประเด็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

(1) รูปแบบการบริหารจัดการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนถิ่น เช่น นโยบายผู้บริหาร แนวปฏิบัติสำหรับบุคลากร เป็นต้น

.....
.....
.....

(2) ในความคิดเห็นของท่าน ความเสี่ยง (Risk) ท่านให้นิยามว่าอย่างไร และมีมุมมองต่อสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบันเป็นอย่างไรบ้าง

.....
.....
.....

(3) จากการดำเนินงานในประเด็นดังต่อไปนี้ ท่านคิดว่ามีช่องว่างที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริตหรือไม่ อย่างไร

(3.1) ด้านนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน

.....
.....
.....

(3.2) ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

.....
.....
.....

(3.3) ด้านการดำเนินงาน (การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง การบริการออกใบอนุญาต การบริหารงานบุคคล ด้านบัญชีและการเงิน)

.....
.....
.....

(3.4) ปัจจัยภายนอก เช่น การถูกแทรกแซงทางการเมือง อิทธิพลในพื้นที่ วัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น

.....
.....
.....

(4) จากการปฏิบัติงานท่านผ่านมา ท่านคิดว่ามีความเสี่ยงด้านใดเป็นความเสี่ยงที่รุนแรงมากที่สุด และหากความเสี่ยงนั้นเกิดขึ้น ท่านคิดว่าจะส่งผลกระทบอย่างไรต่อการดำเนินงานขององค์กร

.....
.....
.....

(5) หน่วยงานของท่านเคยมีผู้มาร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบหรือการทุจริตหรือไม่

.....
.....
.....

(6) จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา สาเหตุใดเป็นปัจจัยเสี่ยงหรือ พฤติกรรมใดเป็นปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญที่เอื้อให้บุคลการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการทุจริต

.....
.....
.....

(7) ท่านมีความเห็นต่อแนวทางของกลยุทธ์การบริหารความเสี่ยง มาตรการในการป้องกันการทุจริตในปัจจุบันมีประสิทธิภาพ เพียงพอหรือไม่อย่างไร และควรมีแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริตเพิ่มเติมในเรื่องใดบ้าง

.....
.....
.....

(8) ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นอื่น ๆ ต่อผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

.....
.....
.....



แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย
สำหรับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ 4
****

ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

1. **ผู้สัมภาษณ์ .....**
2. **ผู้ให้สัมภาษณ์ .....**
3. **ตำแหน่ง .....**
4. **ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน .....ปี**
5. **วันที่สัมภาษณ์ .....เวลา.....สถานที่.....**

ส่วนที่ 2 ประเด็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

(1) ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการทุจริตหรือพลวัตรของการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

(2) ความเสี่ยง (Risk) ต่อการทุจริต ท่านให้นิยามว่าอย่างไร

.....
.....
.....

(3) สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค/ประจำจังหวัด มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตใน อปท. ในพื้นที่อย่างไร

.....
.....
.....

(4) รูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ มีลักษณะอย่างไร ส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด

.....
.....
.....

(5) เหตุจูงใจในการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุใด

.....
.....
.....

(6) จากประสบการณ์ที่ท่านเคยร่วมงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันการทุจริต ท่านคิดว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนอะไรบ้าง

.....
.....
.....

(7) ท่านคิดว่าบริบทสังคม/สภาพแวดล้อมส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาและป้องกันการทุจริตอย่างไร เช่น การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น

.....
.....
.....

(8) ท่านมีการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในพื้นที่ เพื่อประกอบการจัดทำแผน แนวทาง ในการป้องกันการทุจริตหรือไม่อย่างไร /หรือเป็นโครงการที่กำหนดโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง

.....
.....
.....

(9) ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นอื่น ๆ ต่อผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

.....
.....
.....

ภาคผนวก ข

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือในการวิจัย และผลการทดสอบคุณภาพเครื่องมือ (ค่าดัชนีความสอดคล้อง)

ตาราง ข1 รายชื่อผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือในการวิจัย

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงานที่สังกัด
1.นาย ประทีป จูฑะศร	รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค 4	สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 4
2.รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย	รองศาสตราจารย์	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. นางสาวอารีรัตน์ กิตติสมบูรณ์สุข	ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการสถิติ (ปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการระบบสถิติ)	สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ผลการประเมินดัชนีความสอดคล้องของเครื่องมือการวิจัย

การประเมินหาค่าดัชนีความสอดคล้องของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย (Content Validity) ใช้เกณฑ์การประเมินความสอดคล้องกำหนดจากค่าตัวเลข ดังนี้

ค่า +1 แทน สอดคล้อง

ค่า 0 แทน ไม่แน่ใจ

ค่า -1 แทน ไม่สอดคล้อง

ในการแปลงค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of item objective congruence) พิจารณาจากค่าดัชนีความสอดคล้อง ดังนี้

ค่าดัชนีความสอดคล้อง มากกว่า หรือเท่ากับ 0.5 แสดงว่า ข้อคำถามมีความสอดคล้องกันกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ค่าดัชนีความสอดคล้อง น้อยกว่า 0.5 แสดงว่า ข้อคำถามไม่มีความสอดคล้องกันกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยได้ผลการประเมินความสอดคล้องของเครื่องมือการวิจัย ดังนี้

1. แบบสอบถาม

ตาราง ข2 ผลการประเมินหาค่าดัชนีความสอดคล้องของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย: แบบสอบถาม

ข้อคำถาม	การให้คะแนนของเชี่ยวชาญ			ผลรวมการให้ค่าคะแนนของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด	ค่า IOC ที่ได้	แปลผล	ความเห็นเพิ่มเติม
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3				
ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม							
<u>คำชี้แจง</u> โปรดทำเครื่องหมาย √ ลงใน ❒ หรือเติมข้อความในช่องว่างที่ตรงกับความเป็นจริงของท่าน							
1. เพศ ❒ ชาย ❒ หญิง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
2. อายุ (ปี) ❒ น้อยกว่า 25 ปี (Generation Z) ❒ 25 - 42 ปี (Generation Y) ❒ 43 - 57 ปี (Generation X) ❒ 58 ปีขึ้นไป (BabyBoomer)	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
3. ระดับการศึกษาสูงสุด ❒ ต่ำกว่าปริญญาตรี ❒ ปริญญาตรี ❒ สูงกว่าปริญญาตรี ❒ อื่น ๆ (โปรดระบุ).....	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
4. รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านปฏิบัติงานในปัจจุบัน ❒ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ❒ เทศบาลเมือง ❒ เทศบาลนคร ❒ เทศบาลตำบล	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	

ข้อคำถาม	การให้คะแนนของเชี่ยวชาญ			ผลรวมการให้ค่าคะแนนของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด	ค่า IOC ที่ได้	แปลผล	ความเห็นเพิ่มเติม
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3				
❒ องค์กรบริหารส่วนตำบล							
5. ท่านเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทบาทหน้าที่/ฐานะใด ❒ ผู้บริหารฝ่ายการเมือง/รองผู้บริหาร ❒ ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำ ❒ ข้าราชการส่วนจังหวัด ❒ พนักงานเทศบาล/พนักงาน อบต. ❒ อื่นๆ โปรดระบุ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	ปรับแก้ตามชื่อตำแหน่งตามกฎหมาย
6. ท่านปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วกี่ปี ❒ ต่ำกว่า 1 ปี ❒ 1 - 5 ปี ❒ 6 - 10 ปี ❒ 11 - 20 ปี ❒ 21 ปีขึ้นไป	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและความรุนแรงของผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น							
คำชี้แจง: โปรดทำเครื่องหมาย √ ในช่อง ❒ ที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด หน่วยงานของท่านมีโอกาสเกิดเหตุการณ์ และมีผลกระทบหรือความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้น (ในมิติการสูญเสียงบประมาณ/การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายของโครงการ/ด้านความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงาน/ชุมชนไม่เกิดการพัฒนา/ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน) ในประเด็นดังต่อไปนี้อยู่ในระดับใด							
ความเสี่ยงด้านนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน							
1) ยุทธศาสตร์/แผนกลยุทธ์/แผนงานไม่สอดคล้องกัน ไม่สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
2) การดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามแผนปฏิบัติการ หรือผิดวัตถุประสงค์หลัก	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
3) ขาดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น ไม่มีการจัดทำประชาคมจากประชาชน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
4) ไม่มีการจัดทำแผนทบทวน ติดตาม และระบบควบคุมภายในที่ดี	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
5) ระบบการบริหารจัดการบุคลากรยังขาดความชัดเจน เช่น ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ที่ชัดเจน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
6) ระบบการกำกับติดตามงานเชิงยุทธศาสตร์ไม่สม่ำเสมอ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ							
7) หลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติงานตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
8) ไม่เข้าใจกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
9) ความไม่ชัดเจน ความไม่ทันสมัย หรือความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน							
ด้านการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้าง							
10) จัดทำร่างขอบเขตหรือกำหนดคุณลักษณะเฉพาะด้านเทคนิคไม่เหมาะสม เกินความจำเป็น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	

ข้อคำถาม	การให้คะแนนของเชี่ยวชาญ			ผลรวมการให้ค่าคะแนนของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด	ค่า IOC ที่ได้	แปลผล	ความเห็นเพิ่มเติม
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3				
11) กำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
12) มีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง หรือญาติพี่น้องรับงาน/ฮั้ว ประมูล หรือกีดกันผู้เข้าเสนอราคารายอื่น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
13) การสร้างหลักฐานเท็จประกอบการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอมราคา	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
14) การบริหารหรือควบคุมงานไม่ถูกต้องตามสัญญา	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
15) การรับสินบนจากผู้รับจ้างเพื่อให้ตรวจรับงานจ้างที่ไม่ถูกต้อง หรืองานยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
การบริการออกใบอนุญาต							
16) เรียกรับผลประโยชน์จากผู้ขอรับอนุญาติใช้ทรัพย์สินของทางราชการ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
17) รับสินบนจากผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร รื้อถอน ดัดแปลง เพื่อให้ตรวจผ่านมาตรฐาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
18) การไม่ลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้องก่อนออกใบอนุญาต	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ							
19) การเรียกรับสินบนจากประชาชนเพื่อแลกกับการบริการที่เร็วขึ้น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
20) การยักยอก/เบียดบังทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
21) อนุมัติให้มีการเบิกค่าเช่าบ้าน เบี้ยเลี้ยง ที่เป็นเท็จ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
การบริหารงานบุคคล							
22) มีการคัดเลือกพวกพ้องของตนเข้ารับบรรจุทำงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
23) เรียกรับเงิน เพื่อบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ต่อสัญญาจ้าง และการประเมินผลงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
24) ผู้บริหาร อปท. ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่บุคลากรในท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ เพื่อรักษาฐานเสียง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
25) ผู้บริหารเคยประกอบอาชีพผู้รับเหมาหรือบริษัทของตนเองก่อนเข้ารับตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
ความเสี่ยงด้านการเงิน							
26) การบริหารงบประมาณและการเงินไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
27) บุคลากรของ อปท. มีการเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลังหรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
28) บุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นมีการนำใบเสร็จที่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว มาเบิกเงินจากหน่วยงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
29) ใช้ใบเสร็จปลอมในการรับเงิน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
30) ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายในการเบิกเงิน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
31) ไม่มีการแต่งตั้งกรรมการพัสดุการเก็บรักษาเงิน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
2.2 จากการดำเนินงานปัจจุบันที่ท่านได้ระบุระดับโอกาสที่เกิดขึ้นในข้อ 1 ซึ่งอาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบหรือการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่นั้น ท่านคิดว่ามีผลกระทบหรือความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นในประเด็นดังต่อไปนี้ ในภาพรวมอยู่ในระดับใด							
1) การสูญเสียงบประมาณ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	

ข้อคำถาม	การให้คะแนนของเชี่ยวชาญ			ผลรวมการให้ค่าคะแนนของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด	ค่า IOC ที่ได้	แปลผล	ความเห็นเพิ่มเติม
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3				
2) การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายของโครงการ/กิจกรรม	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
3) ด้านความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
4) ชุมชนไม่เกิดการพัฒนา	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
5) ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
ส่วนที่ 3 สาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต							
<u>คำชี้แจง</u> โปรดพิจารณาข้อความต่อไปนี้ และทำเครื่องหมาย √ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด 3.1 ท่านคิดว่าประเด็นดังต่อไปนี้ เป็นสาเหตุที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตมากน้อยเพียงใด							
ปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล							
1) เจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
2) เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบและการตรวจรับงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
3) เจ้าหน้าที่บางท่านมีการเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตัวเองเป็นผู้รับเหมาการจัดซื้อจัดจ้าง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
4) ปัญหาทางการเงิน/รายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
ด้านสังคม							
5) ค่านิยม (วัตถุนิยม สังคมนิยม บริโภคนิยม)/การยกย่องคนรวย ผู้มีอำนาจ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
6) มีแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยงในการกระทำการทุจริต	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
ด้านวัฒนธรรม							
7) ความเคยชินของระบบ/วัฒนธรรมองค์กร เช่น “ค่าน้ำร้อนน้ำชา”	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
8) การถูกบังคับให้รับตามบรรทัดฐานของคนรุ่นเก่า (ตามน้ำ)	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
9) วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์/การเอื้อประโยชน์กับพวกพ้อง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
การเมือง							
10) การเข้ามาแทรกแซงของนักการเมืองระดับประเทศและระดับพื้นที่	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
11) ความร่วมมือของ นักการเมือง ข้าราชการ/พนักงานท้องถิ่นและผู้ประกอบการเอกชน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
12) การถอนทุนจากการ เลือกตั้งการเมืองท้องถิ่น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
13) ผู้มีอำนาจ บารมี อิทธิพลในพื้นที่ของกลุ่มการเมือง/ผลประโยชน์ให้คุณและให้โทษท้องถิ่น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
ระบบการบริหารงาน							
14) ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
15) การบริหารสัญญาโครงการมีการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ ที่ขาดความชำนาญเฉพาะด้านนั้น ๆ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
16) การบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ ระบบการทำงานมีช่องว่างให้เกิดการทุจริต	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	

ข้อคำถาม	การให้คะแนนของเชี่ยวชาญ			ผลรวมการให้ค่าคะแนนของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด	ค่า IOC ที่ได้	แปลผล	ความเห็นเพิ่มเติม
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3				
17) การดำเนินงานหรือโครงการไม่มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
18) การดำเนินงานมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เช่น ผู้ประกอบการให้ผลประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่น/ข้าราชการ/พนักงานท้องถิ่น (ผู้มีอำนาจตัดสินใจ) เพื่อให้ได้รับงาน/ธรรมเนียมปฏิบัติ/ให้ได้รับเงินตามสัญญา	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
กลไกการตรวจสอบ							
19) ระบบการตรวจสอบภายในอ่อนแอ/ขาดกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
20) ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
21) การตรวจสอบขาดความหลากหลายจากภาคส่วนต่าง ๆ/การตรวจสอบไม่ทั่วถึง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
22) กลไกการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นมีจุดอ่อน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
23) กลไกการตรวจสอบของภาคประชาชนไม่เข้มแข็ง /ขาดการมีส่วนร่วม	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
การบังคับใช้กฎหมาย							
24) อาศัยช่องว่างของกฎหมาย ระเบียบ ที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
25) มีการดำเนินงานในรูปแบบของการผูกขาด เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีการผูกขาดบริษัทเอกชนเพียงรายเดียว เป็นต้น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
26) ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการดำเนินงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
27) กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
ส่วนที่ 4 ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานและข้อเสนอแนะ							
5.1 ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
5.2 ข้อเสนอแนะ	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	

$$\text{ดัชนีความสอดคล้อง} = \frac{\text{ผลรวมของค่า } IOC \text{ ที่ได้}}{\text{จำนวนข้อทั้งหมด}}$$

$$= \frac{71}{72} \qquad = 0.99$$

ผลการคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องจากผู้เชี่ยวชาญ มีค่าเท่ากับ 0.99 จึงถือว่ามีความสอดคล้องและเที่ยงตรง สามารถยอมรับได้

2. แบบสัมภาษณ์

ตาราง ข3 ผลการประเมินหาค่าดัชนีความสอดคล้องของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย: แบบสัมภาษณ์

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)/ข้อคำถาม	การให้คะแนนของผู้เชี่ยวชาญ			ผลรวมการให้ค่าคะแนนของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด	ค่า IOC ที่ได้	แปลผล	ความเห็นเพิ่มเติม
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3				
สัมภาษณ์บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ภาค 4							
(1) รูปแบบการบริหารจัดการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนถิ่น เช่น นโยบายผู้บริหาร แนวปฏิบัติสำหรับบุคลากร เป็นต้น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(2) ในความคิดเห็นของท่าน ความเสี่ยง (Risk) ท่านให้นิยามว่าอย่างไร และมีมุมมองต่อสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบันเป็นอย่างไรบ้าง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(3) จากการดำเนินงานในประเด็นดังต่อไปนี้ ท่านคิดว่ามีช่องว่างที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริตหรือไม่ อย่างไร (3.1) ด้านนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน (3.2) ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ (3.3) ด้านการดำเนินงาน (~~การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ~~จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/การจัดซื้อจัดจ้าง/การบริการออกใบอนุญาต/การบริหารงานบุคคล ด้านบัญชีและการเงิน) (3.4) ปัจจัยภายนอก เช่น การถูกแทรกแซงจากการเมืองในระดับประเทศ อิทธิพลในพื้นที่ วัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(4) จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ท่านคิดว่ามีความเสี่ยงด้านใดเป็นความเสี่ยงที่รุนแรงมากที่สุด และหากความเสี่ยงนั้นเกิดขึ้น ท่านคิดว่าจะส่งผลกระทบอย่างไรต่อการดำเนินงานขององค์กร	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)/ข้อคำถาม	การให้คะแนนของผู้เชี่ยวชาญ			ผลรวมการให้ค่าคะแนนของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด	ค่า IOC ที่ได้	แปลผล	ความเห็นเพิ่มเติม
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3				
(5) หน่วยงานของท่านเคยมีผู้มาร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบหรือการทุจริตหรือไม่	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(6) จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมา สาเหตุใดเป็นปัจจัยเสี่ยงหรือ พฤติกรรมใดเป็นปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญที่เอื้อให้บุคลการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการทุจริต	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(7) ท่านมีความเห็นต่อแนวทางของกลยุทธ์การบริหารความเสี่ยง มาตรการในการป้องกันการทุจริตในปัจจุบัน มีประสิทธิภาพ เพียงพอหรือไม่อย่างไร และควรมีแนวทางและข้อเสนอแนะในการป้องกันการทุจริตเพิ่มเติมในเรื่องใดบ้าง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	ถามเพิ่มเติมว่า อปท. มีกลยุทธ์หรือมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงหรือไม่
(8) ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นอื่น ๆ ต่อผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ *	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ 4							
(1) ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการทุจริตหรือพลวัตรของการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(2) ความเสี่ยง (Risk) ต่อการทุจริต ท่านให้นิยามว่าอย่างไร	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(3) สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค/ประจำจังหวัด มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตใน อปท. ในพื้นที่อย่างไร	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(4) รูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ มีลักษณะอย่างไร ส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(5) เหตุจูงใจในการกระทำการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุใด	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)/ข้อคำถาม	การให้คะแนนของผู้เชี่ยวชาญ			ผลรวมการให้ค่าคะแนนของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด	ค่า IOC ที่ได้	แปลผล	ความเห็นเพิ่มเติม
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3				
(6) จากประสบการณ์ที่ท่านเคยร่วมงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันการทุจริต ท่านคิดว่ามีจุดแข็งและจุดอ่อนอะไรบ้าง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(7) ท่านคิดว่าบริบทสังคม/สภาพแวดล้อมส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาและป้องกันการทุจริตอย่างไร เช่น การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(8) ท่านมีการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในพื้นที่ เพื่อประกอบการจัดทำแผนแนวทาง ในการป้องกันการทุจริตหรือไม่อย่างไร /หรือเป็นโครงการที่กำหนดโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(9) ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นอื่น ๆ ต่อผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ *	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
สัมภาษณ์นักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารภาครัฐและการกระจายอำนาจ							
(1) ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการทุจริตหรือพลวัตรของการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	ให้ระบุด้วยว่าเปลี่ยนแปลงจากช่วงเวลาไหน เพื่อจะได้สามารถเปรียบเทียบได้ เช่น ในช่วง 5 ปี เป็นต้น
(2) ความเสี่ยง (Risk) ต่อการทุจริต ท่านให้นิยามว่าอย่างไร	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	ระบุให้ชัดว่า อปท. มีความเสี่ยงอะไรบ้างที่ทำให้เกิดการทุจริต
(3) ในมุมมองของท่าน ท่านคิดว่าประเด็นดังต่อไปนี้มีช่องว่างที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริตหรือไม่ อย่างไร	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)/ข้อคำถาม	การให้คะแนนของผู้เชี่ยวชาญ			ผลรวมการให้ค่าคะแนนของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด	ค่า IOC ที่ได้	แปลผล	ความเห็นเพิ่มเติม
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3				
(3.1) ด้านนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน (3.2) ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ (3.3) ด้านการดำเนินงาน (การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง การบริการออกใบอนุญาต การบริหารงานบุคคล ด้านบัญชีและการเงิน) (3.4) ปัจจัยภายนอก เช่น การถูกแทรกแซงทางการเมืองในระดับประเทศ อิทธิพลในพื้นที่ วัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น							
(4) เหตุปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการกระทำการทุจริตของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(5) จากประสบการณ์ที่ได้ศึกษาด้านบริหารภาครัฐและการกระจายอำนาจ และการบริหารงานของ อปท. ควรมีแนวทางการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดความโปร่งใส	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	
(6) ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นอื่น ๆ ต่อผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ *	+1	+1	+1	3	1.00	ใช้ได้	

หมายเหตุ: * สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมขึ้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและบริบทการสัมภาษณ์

$$\text{ดัชนีความสอดคล้อง} = \frac{\text{ผลรวมของค่า } IOC \text{ ที่ได้}}{\text{จำนวนข้อทั้งหมด}}$$

$$= \frac{23}{23} = 1.00$$

ผลการคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องจากผู้เชี่ยวชาญ มีค่าเท่ากับ 1.00 จึงถือว่ามีความสอดคล้องและเที่ยงตรง สามารถยอมรับได้