

การมาตรการ “เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริต”

การทุจริต (Corruption) หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาหรือการใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในทางมิชอบ เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของผู้อื่น การทุจริตอาจเกิดได้หลายลักษณะ อาทิ การติดสินบนเจ้าหน้าที่ด้วยการชักชวนการเสนอการให้หรือการรับสินบน ทั้งที่เป็นเงินและสิ่งของ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การฉ้อฉล การฟอกเงิน การยกยอกการปกปิดข้อเท็จจริง การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การค้าภายใต้แรงอิทธิพล ทั้งนี้ การทุจริตดังกล่าวมิได้หมายความว่าถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงธุรกรรมระหว่างบุคคลหรือกิจการในระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเองด้วย

“การทุจริตคอร์รัปชัน” หมายความว่า การใช้อำนาจที่ได้มาหรือการใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในทางมิชอบ เพื่อประโยชน์ของบริษัท ตนเอง หรือผู้เกี่ยวข้อง หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของผู้อื่น รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันให้หมายรวมถึงสินบน สิ่งของที่มีมูลค่า สิ่งของหรือประโยชน์อื่นใด การมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ และระหว่างบุคคลหรือกิจการในเอกชน ด้วยกันเอง

“การติดสินบน” หมายความว่า การเสนอ การสัญญา หรือการมอบ รวมทั้งการเรียกร้อง หรือรับผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งของที่มีมูลค่า ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อให้ได้มาซึ่งธุรกิจ หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์อื่นใดอันไม่เหมาะสมตามหลักจรรยาบรรณธุรกิจ

“สิ่งของหรือประโยชน์อื่นใด” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ที่ให้แก่กันเพื่ออรรถประโยชน์ให้ให้เป็นรางวัล หรือให้เป็นสินน้ำใจ การให้สิทธิพิเศษ ตลอดจนการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางหรือท่องเที่ยว ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และไม่ว่าจะให้เป็นบัตร ตัวหรือหลักฐานอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติและให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง ที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รูปแบบการทุจริต

๑. การทุจริตเชิงนโยบาย
๒. การทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน
๓. การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง
๔. การทุจริตในการให้สัมปทาน
๕. การทุจริตที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน/เปิดโอกาสในการกระทำผิดได้อย่าง

ง่าย

๖. การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ
๗. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน
๘. การทุจริตโดยการปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง
๙. การทุจริตโดยการใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์
๑๐. การทุจริตโดยการใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ
๑๑. การทุจริตโดยไม่กระทำการตามหน้าที่
๑๒. การทุจริตโดยการให้และการรับสินบน
๑๓. การทุจริตโดยการยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง

๔ รูปแบบ ๑๙ วิธี การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบที่ ๑ ทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น(๔ข้อ)

๑. จัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่ง อปท.
๒. จัดเก็บแล้วนำส่งบางส่วน
๓. เรียกเก็บประโยชน์โดยการประเมินภาษีให้น้อยลง
๔. คำนวณภาษีผิดไปจากความเป็นจริงที่ต้องเสีย

รูปแบบที่ ๒ ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง(๔ ข้อ)

๑. ทุจริตในการกำหนดราคากลางให้สูงกว่าความเป็นจริง
๒. ทุจริตในการฮั้วประมูลหรือกีดกันผู้เข้าเสนอราคา
๓. ทุจริตในขั้นตอนการควบคุมงานไม่ถูกต้องตามสัญญา เพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง
๔. ทุจริตในการตรวจสอบการจ้างหรือตรวจรับงาน

รูปแบบที่ ๓ ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินการนำฝาก การเก็บรักษาเงิน(๗ข้อ)

๑. รับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จให้ถูกต้อง
๒. ใช้ใบเสร็จปลอมในการรับเงิน
๓. ลงจำนวนไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง
๔. รับเงินมาแล้วไม่นำฝากในวันที่รับเงิน
๕. ไม่ตรวจนับเงินให้ถูกต้อง
๖. เบิกจ่ายเงินโดยไม่ตรวจเอกสารให้ถูกต้อง
๗. ปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจส่งจ่ายไปเบิกเงิน

รูปแบบที่ ๔ ทุจริตโดยใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ(๔ข้อ)

๑. ทุจริตในเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคาร
๒. เรียกรับเงิน หรือผลประโยชน์จากผู้ขออนุญาต
๓. ไม่ลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้องเซ็นรับรองความถูกต้อง
๔. เรียกรับผลประโยชน์จากผู้ขอรับอนุญาตใช้ทรัพย์สินของทางราชการ

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ระบบการตรวจสอบภายในที่อ่อนแอ

จากข้อมูลการร้องเรียนและตรวจพบการทุจริตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มากกว่า ๕๐% มาจากการตรวจพบของ ๒ แหล่งคือ

๑. จากการตรวจสอบของ สตง.
๒. จากการร้องเรียนของประชาชน

มีน้อยมากที่ตรวจสอบโดย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและการตรวจสอบภายในของหน่วยเอง จึงเป็นดัชนีที่สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการตรวจสอบภายในหน่วยยังอ่อนแอ

จากข้อมูลการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจาก ๘,๐๐๐ กว่าแห่ง พบว่ามีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในที่บรรจุเพื่อทำหน้าที่น้อยมากจึงเป็นข้อมูลที่ยืนยันว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับระบบตรวจสอบภายในไม่เพียงพอที่จะหยุดยั้งการทุจริตได้

๒. กลไกการตรวจสอบของภาคประชาสังคม

แม้ทำข้อมูลตัวเลขการร้องเรียนจากประชาชนจะมาก แต่ที่พบว่า

๑. ส่วนใหญ่ผู้ร้องเรียนมักจะเป็นคู่แข่งหรือคู่ขัดแย้งของการเมืองท้องถิ่นมิใช่เกิดจากความตื่นตัวของภาคประชาสังคมหรือประชาชนในท้องถิ่น

๒. เมื่อเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการทุจริตโดยตรง ยังไม่รู้ว่าเกิดการทุจริตหรือรู้ แต่ไม่ให้ความร่วมมือหรือช่วยปกปิดข้อเท็จจริงในบางครั้งหรือไม่อยากเข้าไปยุ่งเกี่ยว เพราะหวาดกลัวหรือเกิดความเดือดร้อนและไม่ปลอดภัยในภายหลัง

๓. กลุ่มการเมืองและกลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์เป็นปัจจัยสำคัญต่อการทุจริตในระดับ

จากข้อมูลการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือการไต่สวนพบว่า

๑. ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ร่วมด้วย หรือไม่ปล่อยปละละเลยการทุจริตเกิดได้ยาก

๒. ส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตเกิดจากต้องทำตามคำสั่งของผู้มีอำนาจ หากไม่ทำก็อยู่ไม่ได้

๓. เมื่อเปลี่ยนกลุ่มผู้บริหารก็มักจะมีการร้องเรียนหรือตรวจสอบการทุจริตเกิดขึ้นและมักจะได้พยานหลักฐานสำคัญในการดำเนินคดี แต่หากยังเป็นผู้บริหารชุดเดิมการแสวงหาพยานหลักฐานก็ยากขึ้นหรือหาไม่ได้เลย

๔. เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตส่วนหนึ่งพาลูกหลานญาติพี่น้องของผู้บริหาร ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นที่เกรงใจของเจ้าหน้าที่ไม่กล้าจะเข้าไปตรวจสอบ หรือใช้ระเบียบปฏิบัติอย่างเข้มงวดจนเกิดเป็นความเคยชินและเป็นช่องทางการทุจริต

สถานการณ์จริง

* ระบบราชการ ไม่อยู่ในกรอบธรรมาภิบาล

- ไม่ทำ
- ทำไม่ถูกต้อง
- ไม่มีการระงับยับยั้งปัญหา
- * มีข้าราชการไม่ดีเยอะเกินไป
- อยู่ในทุกระดับ
- ทำงานไปวัน ๆ ให้ครบขั้นตอน
- แสวงหาผลประโยชน์
- ทุจริตทันทีที่มีโอกาส
- * ยังมีการทุจริตต่อเนื่อง

ค่านิยม ๔ ประการ

อุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

บุญคุณนิยม

พวกพ้องนิยม

อำนาจนิยม

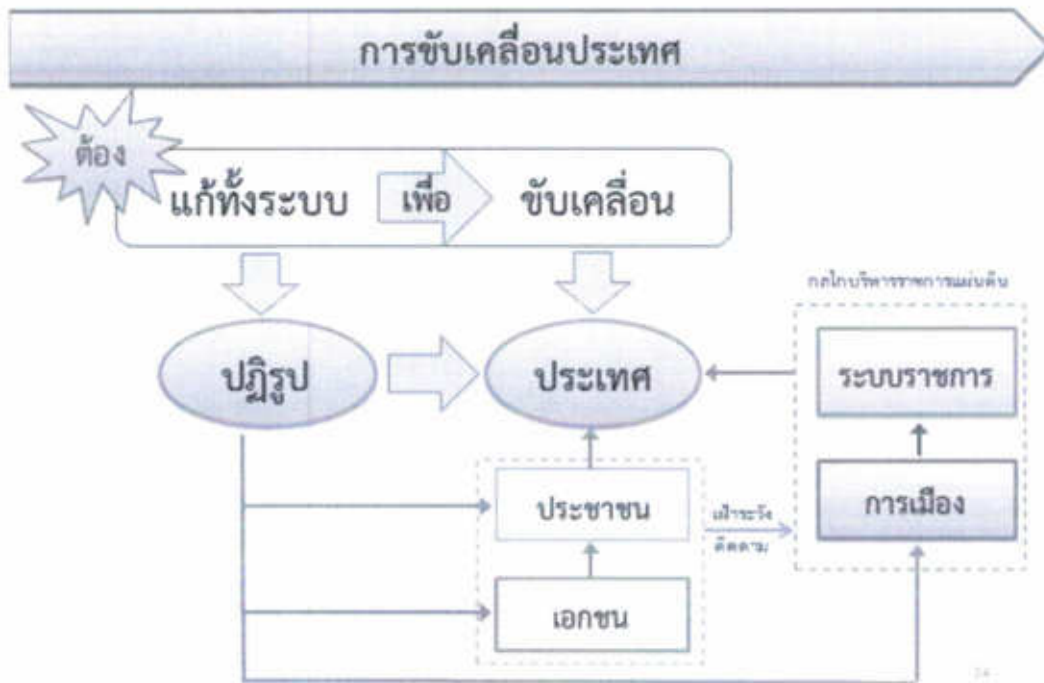
สุขนิยม

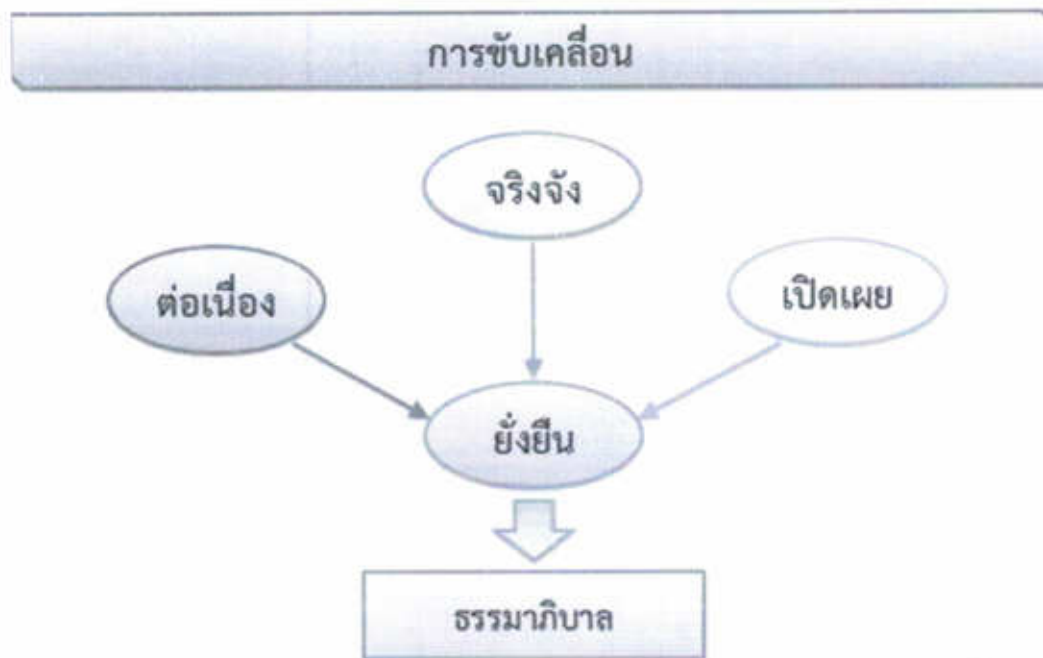
ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริต

๑. เจ้าหน้าที่ขาดภูมิคุ้มกัน
๒. การบริหาร/กลไกมีช่องว่าง
๓. การปราบปรามไม่ได้ผล

การแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน

๑. ต้องเสริมกลไกภาครัฐให้เข้มแข็ง และปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบธรรมาภิบาล
๒. ต้องเสริมกลไกภาคประชาชน/เอกชน/ประชาสังคมให้เข้มแข็ง มีศักยภาพในการเฝ้าระวังและ
แจ้งเบาะแส
๓. ต้องมีมาตรการ/วิธีการ กระตุ้น/ผลักดันการทำงานภาครัฐ และสนับสนุนภาคประชาชน/ภาค
ประชาสังคม/ภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ





41



42

แนวทางปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

๑. ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือประโยชน์ขององค์กรและประชาชน ภายใต้ความถูกต้องตามกฎหมาย และจริยธรรม มีความเป็นธรรม โปร่งใส

๒. หลีกเลี่ยงการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ไม่ประกอบกิจการที่เป็นการแข่งขัน

๓. ไม่แสวงหาผลประโยชน์จากข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ที่ตนรู้เนื่องมาจากตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ

๔. หลีกเลี่ยงการทำงานอื่นนอกเหนือจากการทำงานให้องค์กร ซึ่งอาจมีผลกระทบต่องานในความรับผิดชอบไม่ว่าด้านใด

๕. กำหนดให้คณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบลพนักงานจ้างต้องรายงานให้อปท. ทราบถึงการมีส่วนได้เสียของตน และ/หรือของบุคคลที่มีความเกี่ยวข้อง อันเป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๖. คณะกรรมการและผู้บริหารต้องพิจารณาความขัดแย้งทางผลประโยชน์เกี่ยวกับรายการที่เกี่ยวข้อง โยงกันระหว่าง อย่างรอบคอบ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อย่างมีเหตุผลและเป็นอิสระ ภายใต้กรอบจริยธรรมที่ดี โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดขององค์กร และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องภายใต้ความถูกต้องตามกฎหมายและจริยธรรม มีความเป็นธรรม โปร่งใส

๗. จัดให้มีช่องทางการสื่อสารสำหรับแจ้งเบาะแส มีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้ง ตลอดจนมีกระบวนการตรวจสอบทุกเบาะแสที่ได้รับแจ้งอย่างเป็นธรรม