

บทที่ ๑

บทนำ

๑. ความเป็นมา

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๐) ได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้มีทัศนคติและค่านิยมในการต่อต้านการทุจริต ด้วยการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายภาคีทั้งในประเทศและต่างประเทศ พร้อมทั้งได้กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องไว้ คือ

วิสัยทัศน์ “สังคมไทย มีวินัย โปร่งใส ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม และร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นที่ยอมรับในระดับสากล”

สำหรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้เน้นที่การบูรณาการการทำงานขององค์กร/หน่วยงานที่เป็นองค์หลักร่วมกับภาคีเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริต และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน เพื่อเฝ้าระวังปัญหาการทุจริต จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการป้องกันการทุจริต คือ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ปลุกและปลุกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต เน้นการปรับเปลี่ยนฐานความคิดของคนในทุกภาคส่วนในการรักษาประโยชน์สาธารณะ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ บูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศ

จากการที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินโครงการส่งเสริมท้องถิ่นปลอดทุจริต โดยคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกันการทุจริต ตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ เป็นต้นมา มีผลบ่งชี้หรือยืนยันให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อย ได้ยึดถือหรือมีความมุ่งมั่นที่จะบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่น มีการบริหารให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความพร้อมที่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต เพื่อเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และขยายผลหรือขยายเครือข่ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๕๘ ได้ประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นและที่ดี ด้านการป้องกันการทุจริต ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๗ ที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการฯ ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต และร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เรื่อง การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต กับสำนักงาน ป.ป.ช. ในการส่งเสริมสนับสนุนการขยายเครือข่าย ด้านการป้องกันการทุจริตไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ต่อไป จำนวน ๖๑ แห่ง ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ยังได้พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และขยายเครือข่ายด้านการป้องกันการทุจริตต่อไป โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต รุ่นที่ ๑ - ๒ (ปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ “เครือข่าย อปท. โปร่งใสหัวใจคุณธรรม” เผยแพร่แนวคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต โดยชักชวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการในปี ๒๕๕๗ จำนวน ๓๔๔ แห่ง และปี ๒๕๕๘ จำนวน ๙๗๙ แห่ง รวมจำนวน ๑,๓๒๓ แห่ง



สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้จัดทำคู่มือ “ การจัดทำแผนปฏิบัติการ ป้องกันการทุจริตสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ” เพื่อเผยแพร่แนวคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ป้องกันการทุจริตให้ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศซึ่งมีจำนวน ๗,๘๕๓ แห่ง (ที่มา : ส่วนวิจัย และพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้างข้อมูลจำนวนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๘ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จาก www.dia.go.th/work/abt/index.jsp) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถศึกษาการจัดทำแผนป้องกันการทุจริตได้ด้วยตนเองจากคู่มือ นำไปสู่การ พัฒนาจัดทำแผนป้องกันการทุจริตและยกระดับมาตรฐานการป้องกันการทุจริตขององค์กรของตนเองได้

๒. วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อขยายแนวคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต ไปยังองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ให้ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

(๒) เพื่อรณรงค์และขยายแนวคิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานด้วยความโปร่งใส และมีความเข้มแข็งในการบริหารราชการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน และยกระดับมาตรฐาน ในการป้องกันการทุจริตขององค์กรตนเอง

(๓) เพื่อสร้างความตระหนักถึงปัญหาการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างร้ายแรง ให้แก่ คณะผู้บริหารหรือข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น และเสริมสร้าง ทศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม จริยธรรม และการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

๓. กรอบแนวคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วย ดังต่อไปนี้

มิติที่ ๑ การปลูกและปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต

๑.๑ การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่บุคลากรทั้งข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร ข้าราชการการเมืองฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายประจำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๑.๑ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ให้ บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่น

๑.๑.๒ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการประพฤติปฏิบัติตามประมวล จริยธรรม

๑.๑.๓ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักที่จะไม่กระทำการอันเป็นการขัดกัน แห่ง ผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน

๑.๒ การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่ประชาชนทุกภาคส่วนในท้องถิ่น

๑.๒.๑ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการต่อต้านการทุจริต

๑.๒.๒ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการรักษาประโยชน์สาธารณะ

๑.๒.๓ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการปฏิบัติตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

๑.๓ การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่เด็กและเยาวชน

๑.๓.๑ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในความซื่อสัตย์ สุจริต

๑.๓.๒ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้มีจิตสาธารณะ

๑.๓.๓ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการต่อต้านการทุจริต

มิติที่ ๒ การบริหารราชการเพื่อป้องกันการทุจริต

๒.๑ มาตรการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ เช่น



๒.๑.๑ สร้างความโปร่งใสในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม ทั้งในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง/เงินเดือน และการมอบหมายงาน

๒.๑.๒ สร้างความโปร่งใสในการบริหารการเงิน งบประมาณ การจัดหาพัสดุ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของทางราชการ โดยยึดถือและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

๒.๑.๓ สร้างความโปร่งใสในการให้บริการสาธารณะ/บริการประชาชน เพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนโดยทั่วถึงกันและโดยไม่เลือกปฏิบัติ

๒.๒ มาตรการการใช้ดุลยพินิจและใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒.๒.๑ มีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชน รายละเอียดที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน เปิดเผย ณ ที่ทำการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒.๒ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการแทน หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้มีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓ การเชิดชูเกียรติแก่หน่วยงาน/บุคคลในการดำเนินกิจการ การประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นที่ประจักษ์ ในลักษณะดังนี้

๒.๓.๑ ให้ความช่วยเหลือกิจการสาธารณะของท้องถิ่น

๒.๓.๒ มีความซื่อสัตย์ สุจริต คุณธรรม จริยธรรม

๒.๓.๓ ดำรงตนตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

๒.๔ มาตรการจัดการในกรณีได้ทราบหรือรับแจ้งหรือตรวจสอบพบการทุจริต

๒.๔.๑ ดำเนินการให้มีข้อตกลงระหว่างบุคลากรในองค์กรได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม จริยธรรม และการบริหารราชการกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒.๔.๒ มีการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ จังหวัด อำเภอที่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อการตรวจสอบ ควบคุม ดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๔.๓ ดำเนินการให้มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีมีเรื่องร้องเรียนกล่าวหาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

มิติที่ ๓ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓.๑ จัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในช่องทางที่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมตรวจสอบ การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกขั้นตอน โดย

๓.๑.๑ จัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

๓.๑.๒ มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การเงิน การจัดหาพัสดุ การคำนวณราคากลาง รายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมาย ระเบียบ กฎข้อบังคับ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่ให้ประชาชนทราบและตรวจสอบได้



๓.๑.๓ มีการปิดประกาศ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ที่เป็นประโยชน์กับการมีส่วนร่วมตรวจสอบของประชาชน

๓.๒ การรับฟังความคิดเห็น การรับและตอบสนองเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของประชาชน

๓.๒.๑ มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการดำเนินกิจการ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการดำเนินกิจการที่จะมีผลกระทบต่อ ความเป็นอยู่ และสุขอนามัยของประชาชนในท้องถิ่น

๓.๒.๒ มีช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถร้องเรียน/ร้องทุกข์ได้โดยสะดวก

๓.๒.๓ มีรายงานหรือแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร ให้ประชาชนผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ ได้ทราบถึงการได้รับ ระยะเวลา และผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์

๓.๓ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการ กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๓.๑ ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำ งบประมาณ

๓.๓.๒ ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดหาพัสดุ

๓.๓.๓ ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน

มิติที่ ๔ การเสริมสร้างและปรับปรุงกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

๔.๑ มีการจัดวางระบบและรายงานการควบคุมภายใน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินกำหนด

๔.๑.๑ มีการจัดทำและรายงานการจัดทำระบบควบคุมภายในให้ผู้กำกับดูแล

๔.๑.๒ มีการติดตามประเมินระบบควบคุมภายใน โดยดำเนินการให้มีการจัดทำ แผนการปรับปรุงหรือบริหารความเสี่ยง การประเมินระบบควบคุมภายใน และรายงานผลการติดตามการปฏิบัติ ตามแผนการปรับปรุงควบคุมภายในให้ผู้กำกับดูแล

๔.๒ การสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติ หรือการบริหาร ราชการตามช่องทางที่สามารถดำเนินการได้

๔.๒.๑ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคล เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้ายข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง

๔.๒.๒ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ กำกับ ดูแลการบริหารงบประมาณ การรับจ่ายเงิน การหาประโยชน์จากทรัพย์สินของทางราชการ

๔.๒.๓ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ กำกับ ดูแลการจัดหาพัสดุ

๔.๓ การส่งเสริมบทบาทการตรวจสอบของสภาท้องถิ่น

๔.๓.๑ ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความรู้ ความเข้าใจ ใน การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้

๔.๓.๒ ส่งเสริมสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ฝ่ายบริหาร ตามกระบวนการ และวิธีการที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ โดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

๔.๔ การพัฒนาเครือข่ายการป้องกันการทุจริต

๔.๔.๑ เข้าร่วมเป็นหรือจัดตั้งเครือข่ายในและนอกพื้นที่ ในการป้องกันการทุจริต

๔.๔.๒ ส่งเสริมให้มีการดำเนินการเฝ้าระวังการทุจริต



๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) มีการขยายแนวคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ให้ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

(๒) รมรณรงค์และขยายแนวคิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานด้วยความโปร่งใส และมีความเข้มแข็งในการบริหารราชการ เพื่อให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน และยกระดับมาตรฐาน ในการป้องกันการทุจริตขององค์กรตนเอง

(๓) เกิดความตระหนักถึงปัญหาการทุจริตที่ส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างร้ายแรง ให้แก่คณะผู้บริหารหรือข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น และเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม จริยธรรม และการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

