

บทที่ ๒

แนวความคิดการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ๔ มิติ ดังนี้

มิติที่ ๑ การปลูกและปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต

๑.๑ การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่บุคลากรทั้งข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร ข้าราชการการเมืองฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยดำเนินการในลักษณะ

๑.๑.๑ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่น

๑.๑.๒ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการประพฤติปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

๑.๑.๓ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักที่จะไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

๑.๒ การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่ประชาชนทุกภาคส่วนในท้องถิ่น โดยดำเนินการในลักษณะ

๑.๒.๑ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการต่อต้านการทุจริต

๑.๒.๒ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการรักษาประโยชน์สาธารณะ

๑.๒.๓ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการปฏิบัติตนตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

๑.๓ การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่เด็กและเยาวชน โดยดำเนินการในลักษณะ

๑.๓.๑ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในความซื่อสัตย์ สุจริต

๑.๓.๒ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้มีจิตสาธารณะ

๑.๓.๓ สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการต่อต้านการทุจริต

มิติที่ ๒ การบริหารราชการเพื่อป้องกันการทุจริต

๒.๑ มาตรการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ เช่น

๒.๑.๑ สร้างความโปร่งใสในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม ทั้งในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง/เงินเดือน และการมอบหมายงาน

๒.๑.๒ สร้างความโปร่งใสในการบริหารการเงิน งบประมาณ การจัดหาพัสดุ การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของทางราชการ โดยยึดถือและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

๒.๑.๓ สร้างความโปร่งใสในการให้บริการสาธารณะ/บริการประชาชน เพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนโดยทัดเทียมกันและโดยไม่เลือกปฏิบัติ

๒.๒ มาตรการการใช้ดุลยพินิจและใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒.๒.๑ มีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชน รายละเอียดที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน เปิดเผย ณ ที่ทำการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



๒.๒.๒ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติราชการแทน หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้มีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓ การเชิดชูเกียรติแก่หน่วยงาน/บุคคลในการดำเนินกิจการ การประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นที่ ประจักษ์ ในลักษณะดังนี้

๒.๓.๑ ให้ความช่วยเหลือกิจการสาธารณะของท้องถิ่น

๒.๓.๒ มีความซื่อสัตย์ สุจริต คุณธรรม จริยธรรม

๒.๓.๓ ดำรงตนตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

๒.๔ มาตรการจัดการในกรณีได้ทราบ หรือรับแจ้ง หรือตรวจสอบพบการทุจริต

๒.๔.๑ ดำเนินการให้มีข้อตกลงระหว่างบุคลากรในองค์กรได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความ ซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม จริยธรรม และการบริหารราชการกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒.๔.๒ มีการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ จังหวัด อำเภอที่ได้ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่เพื่อการตรวจสอบ ควบคุม ดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๔.๓ ดำเนินการให้มีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีมีเรื่อง ร้องเรียนกล่าวหาบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

มิติที่ ๓ การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

๓.๑ จัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในช่องทางที่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ มีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกขั้นตอน โดย

๓.๑.๑ จัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

๓.๑.๒ มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การเงิน การจัดหาพัสดุ การคำนวณราคากลาง รายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่ กฎหมาย ระเบียบ กฎข้อบังคับ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่ให้ประชาชนทราบและ ตรวจสอบได้

๓.๑.๓ มีการเปิดเผย เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่เป็นประโยชน์กับ การมีส่วนร่วมตรวจสอบของประชาชน

๓.๒ การรับฟังความคิดเห็น การรับและตอบสนองเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของประชาชน

๓.๒.๑ มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการดำเนินกิจการ ตามอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการดำเนินกิจการที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และสุขอนามัย ของประชาชนในท้องถิ่น

๓.๒.๒ มีช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถร้องเรียน/ร้องทุกข์ได้โดยสะดวก

๓.๒.๓ มีรายงานหรือแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร ให้ประชาชนผู้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ ได้ทราบถึง การได้รับ ระยะเวลา และผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์

๓.๓ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๓.๑ ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณ

๓.๓.๒ ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดหาพัสดุ

๓.๓.๓ ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน

มิติที่ ๔ การเสริมสร้างและปรับปรุงกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

๔.๑ มีการจัดวางระบบและรายงานการควบคุมภายใน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด



๔.๑.๑ มีการจัดทำและรายงานการจัดทำระบบควบคุมภายในให้ผู้กำกับดูแล

๔.๑.๒ มีการติดตามประเมินระบบควบคุมภายใน โดยดำเนินการให้มีการจัดทำแผนการปรับปรุงหรือบริหารความเสี่ยง การประเมินระบบควบคุมภายใน และรายงานผลการติดตามการปฏิบัติตามแผนการปรับปรุงควบคุมภายในให้ผู้กำกับดูแล

๔.๒ การสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติ หรือการบริหารราชการตามช่องทางที่สามารถดำเนินการได้

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 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้

๔.๓.๒ ส่งเสริมสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ตามกระบวนการ และวิธีการที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ โดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

๔.๔ การพัฒนาเครือข่ายการป้องกันการทุจริต

๔.๔.๑ เข้าร่วมเป็นหรือจัดตั้งเครือข่ายในและนอกพื้นที่ ในการป้องกันการทุจริต

๔.๔.๒ ส่งเสริมให้มีการดำเนินการเฝ้าระวังการทุจริต



มิติที่ ๑ การปลูกและปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต

การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่บุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ผลเสียของการกระทำทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าทุจริต โดยเฉพาะการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ ได้แก่ อำนาจปกครอง เช่น อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ที่มีมาก จะส่งผล ดังนี้

(๑) ภาพรวมของการกระจายอำนาจ การทุจริตมีส่วนทำให้ลดการกระจายอำนาจลง รัฐจะพยายามไม่ให้อำนาจและถ่ายโอนอำนาจคืนสู่การปกครองส่วนกลาง เนื่องจากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในทางมิชอบ ทำให้รัฐพยายามหวังรั้งอำนาจไว้

(๒) การช่วงชิงบทบาท อำนาจ หน้าที่ จากคู่แข่ง เนื่องจากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในทางมิชอบ รัฐเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการใช้อำนาจ

(๓) การขาดการสนับสนุนจากประชาชน ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีเสียงเรื่องการใช้อำนาจในทางมิชอบ ประชาชนจะไม่สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) การถูกลงโทษจากกระบวนการตรวจสอบ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดถูกตรวจสอบแล้วชีวิตจะไม่มีความสุข แม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้กระทำการทุจริตเอง แต่ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตแล้วถูกหน่วยงานต่างๆ ตรวจสอบ ก็จะทำให้ชีวิตของเราไม่มีความสุขเพราะผู้นั้นอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเรานั้นเอง

๒. จิตสำนึกและความตระหนักของฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่น

(๑) ไม่ใช่พ่อค้า ที่จะมาหากำไร

(๒) มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ของผู้นำ

(๓) ผู้อาสาประชาชน อาสามาทำงานให้ประชาชน

(๔) มิใช่ “นักตกเบ็ด”

(๕) เป็นที่พึ่งของประชาชน

(๖) มีอำนาจจากประชาชน อำนาจที่มีอยู่นั้นเป็นอำนาจของประชาชน ประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจให้

(๗) ใช้อำนาจเพื่อสาธารณะ ให้ใช้อำนาจที่ได้จากประชาชนเพื่อจิตสาธารณะ การตัดสินใจทุกอย่างต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(๘) ใช้อำนาจตามกฎหมาย อำนาจที่ประชาชนให้มาไม่ใช่อำนาจล้นฟ้าว่าจะทำอะไรก็ได้ แต่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้

(๙) ต้อง(ถูก)ตรวจสอบได้

(๑๐) บันไดสู่การเมืองระดับชาติ ที่มีคุณค่า ระบบการเมืองในอนาคตจะดีกว่าปัจจุบัน สามารถก้าวสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติได้อย่างภาคภูมิและมีคุณค่าต่อระบบการเมือง ซึ่งมีความเชื่อว่าถ้าสร้างนักการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ดีแล้วก็จะนำไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติที่ดีมีคุณค่าได้เช่นกัน

ดังนั้น จึงขอให้ฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่นอย่าคิดเข้ามาเป็นนักการเมืองเพียงเพื่อมาหาผลประโยชน์ กอบโกยผลประโยชน์จากท้องถิ่น ซึ่งถ้าท่านคิดเช่นนั้นถือว่าท่านคิดสั้น คือ ท่านมองเฉพาะหน้า ไม่ได้มองระยะยาว



๓. จิตสำนึกและความตระหนักของฝ่ายประจำ

(๑) **ข้าราชการท้องถิ่น คือ ข้าราชการของรัฐ** ข้าราชการท้องถิ่นไม่ใช่ข้าราชการระดับรอง ข้าราชการประเภท ๒ หรือเป็นลูกไล่ แต่ข้าราชการท้องถิ่น คือ ข้าราชการที่มีศักดิ์ศรีเท่ากับข้าราชการส่วนกลางและภูมิภาค มีคุณภาพมีศักยภาพเท่ากับข้าราชการส่วนอื่นๆ ดังนั้น ข้าราชการท้องถิ่นต้องมีความภูมิใจในความเป็นข้าราชการท้องถิ่นของตนเอง

(๒) **รักษาผลประโยชน์ของรัฐและสาธารณะ** เมื่อเป็นข้าราชการของรัฐ ฐานคติของไทย ข้าราชการ คือ ผู้รับใช้รัฐและรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อเป็นข้าราชการของรัฐ ต้องมุ่งรักษาผลประโยชน์ของรัฐ แม้ว่าจะอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลเล็กๆ ก็ตาม

(๓) **ยึด “กฎ” โดยไม่กลัว “กต”** ให้บริหารงานตามระเบียบ กฎ กติกาทุกอย่าง เพราะเมื่อยึดกฎ ปฏิบัติตามกฎแล้วก็ไม่ต้องกลัวว่าจะมีความผิด แต่หากท่าน “กลัวกตโดยไม่ยึดกฎ” หมายถึง การที่กลัวการกต การบีบบังคับของผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจ และทำตามคำสั่งของบุคคลเหล่านั้น โดยไม่ยึดกฎไม่ทำตามกฎระเบียบ ย่อมเป็นการกระทำที่ผิด สุดท้ายตนเองจะเป็นผู้เดือดร้อนโดยตรวจสอบและถูกจับกุมในที่สุด

(๔) **ปฏิบัติตามฝ่ายการเมืองที่ถูกกฎหมาย** กล่าวคือให้ปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมืองอย่างนำเอากฎระเบียบมาเป็นกรอบ เป็นข้อห้ามและปฏิเสธ ไม่ปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมือง แต่ให้ปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมืองโดยให้ยึดความถูกต้องตามกฎหมายระเบียบของราชการ

(๕) **ดุลยภาพระหว่าง “นาย” กับ “ความถูกต้อง”** ให้สร้างดุลยภาพความสมดุลระหว่างนาย(ผู้บังคับบัญชา)และความถูกต้อง เป็นศาสตร์และศิลป์ที่ต้องอาศัยดุลยภาพ

(๖) **ปฏิเสธการเอาตัวรอดแบบ “ศรีธนญชัย”** ให้สร้างความถูกต้องยืนอยู่บนพื้นฐานแห่งกฎและระเบียบ

(๗) **ไม่สร้างความมั่งคั่งภายใต้ตำแหน่งราชการ** การสร้างความมั่งคั่งและความร่ำรวยภายใต้ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเป็นสิ่งไม่ยั่งยืนได้มาแล้วก็ต้องหมดไป ข้าราชการต้องค่อยๆ สั่งสม เก็บหอมรอบริบ ทีละเล็กทีละน้อย

(๘) **“ความพอเพียง” ป้องกัน “ความโลภ ความอยาก”** ให้ยึดหลักความพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งความพอเพียง เป็นการป้องกันความโลภและความอยากได้ อย่าคิดหาเงินในทางที่มีขอบเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง

(๙) **พร้อมถูกตรวจสอบ** ข้าราชการท้องถิ่นต้องพร้อมถูกตรวจสอบจากการใช้อำนาจของตนเอง หากตนเองใช้อำนาจโดยปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ก็ไม่ต้องกลัวการถูกตรวจสอบใดๆ ทั้งสิ้น

(๑๐) **“ของร้อน” ทำให้ “แก้อ้อร้อน” ของร้อนไม่ดี ไม่ต้องกินของร้อน ให้กินของสบายเย็นๆ**

การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักของประชาชน/เยาวชน

๑. ประชาชน/เยาวชนมีจิตสำนึก/ความตระหนัก เพื่ออะไร

(๑) **ความเป็นเจ้าของท้องถิ่น** เกิดความรู้สึกรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่น ซึ่งการที่ประชาชนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของท้องถิ่นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานของท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นประชาชนก็จะให้ความร่วมมือช่วยกันดูแลท้องถิ่นของตนเอง

(๒) **ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย** การที่ประชาชนมีความตระหนักว่าการทุจริตเป็นเรื่องไม่ดี เป็นคุณสมบัติของการสร้างพลเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย



(๓) การร่วมสร้างวัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตย ถ้าประชาชนมีความตระหนักรู้ว่าการทุจริตเป็นเรื่องไม่ดี จะก่อให้เกิดการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

(๔) การป้องกันรักษาประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น ต้องให้ประชาชนและเยาวชนตระหนักการรักษาผลประโยชน์สาธารณะท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ประชาชนและเยาวชนเกิดจิตสำนึกรักบ้านเกิดของตนเองตามมา

(๕) สร้างพลังอำนาจของประชาชน/เยาวชน ต้องสร้างพลังของประชาชนให้มากขึ้น

๒. ผลดีที่ประชาชนมีจิตสำนึกและความตระหนัก

(๑) การบริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวัง ประชาชนจะให้ความสนใจกับผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวังไม่ประมาทในการบริหารงาน ต้องมีความละเอียดรอบคอบ การบริหารงานต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากประชาชนไม่ให้ความสนใจผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะส่งผลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นบริหารงานที่ผิดพลาดได้

(๒) ไม่เลือก/เลือก บุคคลที่มีแนวโน้มทุจริต/ไม่ทุจริต ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดปัญหาการทุจริต

(๓) ไม่เรียกร้อง/ร้องขอ สิ่งที่น่าไปสู่การทุจริต ประชาชนจะไม่เรียกร้องหรือร้องขอในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งการทุจริตเกิดจากการเรียกร้องหรือร้องขอในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เมื่อประชาชนไม่เรียกร้องหรือร้องขอในสิ่งที่ไม่ถูกต้องจึงทำให้ผู้บริหารเกิดความสบายใจในการบริหารงาน ไม่ต้องสรรหาสิ่งต่างๆ ที่ประชาชนร้องขออย่างไม่ถูกต้อง นำไปสู่การทุจริตได้

(๔) การใช้อำนาจทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจทางการปกครองตามกฎหมายจัดการกับสิ่งที่ประชาชนทำไม่ถูกต้อง เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประชาชนในท้องถิ่นจะไม่ต่อต้านการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะประชาชนเข้าใจว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้อง ต้องจัดการผู้ที่ไม่ถูกต้อง

(๕) การใช้งบประมาณทุกบาททุกสตางค์เพื่อสาธารณะ ผู้บริหารท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณทุกบาททุกสตางค์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(๖) เต็มใจเสียภาษีท้องถิ่น ประชาชนเต็มใจเสียภาษี เกิดความรู้สึกรู้สึกว่าภาษีที่เสียไปเกิดประโยชน์ต่อตัวประชาชนเอง

(๗) เป็นพลังผลักดันการกระจายอำนาจ ประชาชนจะเป็นผู้เรียกร้อง และผลักดันให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

๓. ผลดีที่เยาวชนมีจิตสำนึกและความตระหนัก

(๑) เป็นการสร้างพลเมืองรุ่นใหม่ ได้พลเมืองรุ่นใหม่ที่จะต้องมาทดแทนรุ่นเก่า

(๒) ลดคติ “โกงไม่เป็นไร ทำประโยชน์ให้ประชาชน” ลบฐานคติที่ว่า “โกงได้ไม่เป็นไร ทำประโยชน์ให้ประชาชน” หากเยาวชนมีความตระหนักแล้วจะได้ไม่ต้องกลัวว่าจะมีการโกงเกิดขึ้น ซึ่งการโกงในวัยเรียนจะทำให้เกิดการโกงในวัยทำงานตามมาด้วย ซึ่งความคิดที่ว่าตนเองทำประโยชน์ได้มากมายโกงเพียงเล็กน้อยไม่เป็นไรเป็นความคิดที่ผิด ต้องพิจารณาว่าการโกงกับการทำประโยชน์เป็นคนละเรื่องกัน

(๓) ได้นักการเมืองรุ่นใหม่

(๔) สร้างความห่วงใย และผูกพันท้องถิ่น เยาวชนจะเกิดความผูกพันและมีความห่วงใยท้องถิ่น มีความเข้าใจท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นของเยาวชน

(๕) เป็นพลังพัฒนาท้องถิ่น

(๖) มีทัศนคติที่ดี ต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น



๔. แนวทางการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่ประชาชน

- (๑) การบริหารงานจะต้องให้ประชาชนรู้ว่า ทำอะไร ทำที่ไหน ทำอย่างไร
- (๒) ส่งเสริมองค์กรประชาชนหรือกลุ่มประชาชน เช่น กรรมการชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น ส่งเสริมให้มีกลุ่มที่หลากหลายและให้กลุ่มมีความตระหนักต่อการบริหารงานที่โปร่งใสปราศจากการทุจริต
- (๓) เปิดประตูให้ประชาชนเข้าถึงองค์กรได้ เปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงการบริหารงานได้ เพื่อให้ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำทราบว่าการบริหารงานเกิดปัญหาตรงไหน จากเสียงสะท้อนของประชาชน
- (๔) มีการให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนแก่ประชาชน/กลุ่มประชาชน ซึ่งการให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนเป็นทั้งเงินและไม่ใช้เงิน เช่น การสนับสนุนงบประมาณในการทำโครงการต่างๆ ของประชาชน

๕. แนวทางการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักแก่เยาวชน

- (๑) ด้านการศึกษาในระบบ/นอกระบบ เช่น การสอดแทรกเนื้อหาการสร้างจิตสำนึกในระบบการศึกษา การจัดทำเป็นหลักสูตรการศึกษา
- (๒) การสนับสนุนกิจกรรมในโรงเรียน ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้สร้างจิตสำนึกและความตระหนัก สร้างความเข้าใจแก่เยาวชนด้วยตนเอง
- (๓) การสนับสนุนกลุ่มเด็กเยาวชนให้เฝ้าระวังการทุจริต เนื่องจากการทุจริตเกิดขึ้นในทุกภาคทุกหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพร้อมสนับสนุนกิจกรรมในการเฝ้าระวังการทุจริตแก่เด็กและเยาวชน เช่น การสร้างจิตสำนึก โดยการสอดแทรกกิจกรรมความซื่อสัตย์สุจริตในทุกกิจกรรม สอดแทรกความซื่อสัตย์สุจริต การปฏิบัติตามกฎระเบียบ การปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย

(ที่มาข้อมูล : รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย ,บรรยายในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต วันที่ ๒๗ - ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมเอเชีย แอร์พอร์ท จังหวัดปทุมธานี, ถอดเทปและเรียบเรียงโดยสุวิมล แผลงภู่วทอง สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.)

คุณธรรมสู่การปฏิบัติ

การที่จะนำคุณธรรมของคุณธรรมให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ประกอบด้วย ๗ ขั้นตอน ดังนี้

๑. ให้ความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของคุณธรรม

ตัวอย่างเช่น

“ความซื่อสัตย์” ไม่ใช่ซื่อสัตย์เฉพาะตอนเก็บของได้ แต่ต้องซื่อสัตย์ต่อตนเอง ครอบครัว สถาบัน องค์กร สภาพแวดล้อม บ้านเมือง กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คือ ความซื่อสัตย์

“ประชาธิปไตย” ต้องเข้าใจให้ถ่องแท้ว่าหมายถึงอะไร กล่าวคือ การร่วมกันของคนมี ๓ รูปแบบ ได้แก่

๑. เผด็จการ คือ มีผู้ที่ใหญ่กว่าทุกคน

๒. ต่างคนต่างทำ

๓. การปรึกษาหารือกัน ด้วยหลัก ๓ ประการ ได้แก่

๑) เคารพซึ่งกันและกัน (เคารพสิทธิ กติกา กฎหมาย หลักธรรมของศาสนา)

๒) ร่วมกันรับผิดชอบงาน ทุกคนต้องมีความรับผิดชอบในงานส่วนรวม มีการแบ่งหน้าที่ให้ทุกคน และทุกคนต้องรับผิดชอบตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย



๓) ใช้กระบวนการทางปัญญาในการแก้ปัญหา เมื่อเกิดปัญหาให้ให้ใช้หลักปัญญาในการพิจารณา

๒. การสร้างจิตสำนึก (Awareness)

ต้องเข้าใจว่าสาระสำคัญของสิ่งนั้นๆ คืออะไร ให้รู้บาปบุญคุณโทษ ตระหนักถึงบาปบุญคุณโทษ ถ้าไม่ปฏิบัติแล้วจะเกิดอะไร อภิปรายว่ามีคุณมีโทษอย่างไร แล้วมีความคิดว่าเกิดความจำเป็นต้องกระทำสิ่งนั้นๆ เกิดความรู้สึกว่าต้องทำอะไรสักอย่างแล้ว นิ่งเฉยไม่ได้

๓. แล้วจะทำอะไร

ทำได้โดยการสร้างค่านิยม ซึ่งค่านิยมจะนำไปสู่การปฏิบัติได้ในที่สุด กล่าวคือ ค่านิยมเกิดจากการเห็นแบบอย่าง สามารถสร้างได้ด้วยการพาไปดูแบบอย่างที่ดี ซึ่งจะให้เกิดการอยากทำตามแบบอย่างที่ดีนั้นๆ

๔. สร้างความร่วมมือ

สร้างกิจกรรม ซึ่งต้องมีผู้นำ นำให้คิดกำหนดกิจกรรม เพื่อให้เกิดความร่วมมือ

๕. สร้างความรับผิดชอบ

ผู้บังคับบัญชาต้องเข้ามาดูแล้วชื่นชมผลงานที่ได้ทำร่วมกัน มีการยกย่องเชิดชูเกียรติ ซึ่งจะเกิดความรับผิดชอบ

๖. สร้างความผูกพัน (Commitment)

มีการทำกิจกรรมต่อเนื่อง ซึ่งจะก่อให้เกิดความผูกพัน

๗. สร้างอุดมการณ์

มีการกระทำกิจกรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่องจนได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติระดับสูงจากหน่วยงาน/องค์กร/บุคคลที่สำคัญต่างๆ การได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติดังกล่าวจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างยั่งยืน

การสร้างจิตสำนึกที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างยั่งยืนได้นั้นต้องปฏิบัติให้ครบทั้ง ๗ ขั้นตอนดังกล่าว

การสร้างหลักความซื่อสัตย์สุจริตในองค์กร

การพัฒนาองค์กรให้มีความซื่อสัตย์สุจริตต้องมีผู้นำ การสร้างหลักความซื่อสัตย์สุจริตในองค์กรต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

๑) ต้องนำผู้นำองค์กรมาพัฒนา โดยการจัดประชุมสัมมนาสร้างจิตสำนึกในการสร้าง ความซื่อสัตย์ อภิปรายในการสร้างจิตสำนึก สร้างค่านิยม จนเกิดความนิยมชมชอบ อภิปรายจนเกิดความคิดเห็นว่าจะกลับไปทำอะไรในการสร้าง ความซื่อสัตย์

๒) ผู้นำกลับไปปลุกจิตสำนึกให้เกิดความซื่อสัตย์แก่ลูกน้อง บุคลากรในสำนัก เช่น วางระเบียบการปฏิบัติงาน การตรวจสอบการทำงาน การให้บุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมในการคิดวางระเบียบข้อปฏิบัติ แผนงาน โครงการ เพื่อให้มีส่วนช่วยในการพัฒนาองค์กรและชุมชน เป็นต้น

๓) เกิดความร่วมมือ ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) เกิดความผูกพัน ช่วยกันเรื่องงบประมาณ ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้งานประสบความสำเร็จได้แก่

๑) Man คน

๒) Money เงิน

๓) Material อุปกรณ์เครื่องมือ



๔) Management การจัดการ

๕) Time เวลา

๔) ติดตามประเมินผล

๕) ประชาสัมพันธ์โครงการ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญของหัวหน้า ประชาสัมพันธ์ให้ผู้อื่นได้ทราบ

โดยทั่วกัน

๖) จัดส่งเสริมให้มีการยกย่องเชิดชูเกียรติ จัดนิทรรศการต่างๆ

คุณธรรมสำหรับผู้นำ

ผู้นำที่ดีต้องมีคุณธรรมอย่างน้อย ๒ ประการ ได้แก่

๑. ไตรสิกขา

พัฒนาชีวิตของตนเองด้วยตนเอง พัฒนาตนเองให้เป็นคนดีด้วย “ไตรสิกขา”

คำว่า “ไตร” หมายถึง สาม

คำว่า “สิกขา” หมายถึง เรียนรู้และนำไปปฏิบัติ

แก้ปัญหาด้วยไตรสิกขา ซึ่งไตรสิกขาประกอบด้วย

๑) ศีล หมายถึง การรู้ดี รู้ชั่ว (ดีควรทำ ชั่วไม่ควรทำ)

๒) สมาธิ หมายถึง การทำให้ใจให้บริสุทธิ์ ไมโกรธ ไมโลภ ไม่หลง สงบ

- เกิดสติ คือ รู้ตัวตลอดเวลา รู้ทันตัวเอง มีสติจะได้ไม่ทำชั่ว

- สัมปชัญญะ คือ รู้ตัวว่าทำอะไร แล้วรู้ว่าเกิดผลอะไรจากการกระทำนั้น เช่น ถ้า

เราขับรถเร็ว รู้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นจากการขับรถเร็วนั้น

๓) ปัญญา ขบวนการที่เรียกว่าปัญญา (Process of wisdom) ทางพระพุทธศาสนามี ๒ วิธี

ได้แก่

(๑) สมถกรรมฐาน เป็นการทำให้บริสุทธิ์ก่อนคิด เมื่อมีความซบซึ้งใจเกิดขึ้น ให้เริ่มต้นจากการทำให้บริสุทธิ์ ไม่คิดในขณะที่ใจกำลังโกรธ ใจว่าวุ่น กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาต้องทำให้สงบก่อน เช่น มีปัญหาไม่ถูกกับเจ้านาย เงินไม่พอใช้ ให้ทำให้ใจให้บริสุทธิ์ สงบ ก่อนคิดแก้ปัญหาดังกล่าว

(๒) วิปัสสนากรรมฐาน เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีสังข ๔ ได้แก่

- ทุกข์

- สมุทัย คือ เหตุให้ทุกข์เกิด วิเคราะห์สาเหตุของทุกข์

- นิโรธ คือ ความดับทุกข์ กำหนดทางเลือกที่จะแก้ปัญหา

- มรรค คือ ข้อปฏิบัติให้ถึงความดับทุกข์ ได้แก่

- ประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหา ว่าแต่ละทางทำแล้วส่งผลดี

หรือเสียอย่างไร

- เมื่อประเมินทางเลือกแล้วให้เลือกทางปฏิบัติ

๒. พรหมวิหาร ๔

พรหมวิหาร แปลว่า ธรรมของพรหมหรือของท่านผู้เป็นใหญ่ พรหมวิหารเป็นหลักธรรมสำหรับทุกคน เป็นหลักธรรมประจำใจที่จะช่วยให้เราดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างประเสริฐและบริสุทธิ์ หลักธรรมนี้ได้แก่

เมตตา ความปรารถนาให้ผู้อื่นได้รับสุข เมื่อเห็นปัญหาของชาวบ้านมีความสงสาร

กรุณา ความปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ลงไปช่วยจัดกิจกรรมเพื่อช่วยชาวบ้าน



มูทิตา ความยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี ชื่นชมในความดี

ความสุขมี ๕ ชั้น ได้แก่

๑. ความสุขที่เกิดจากการร้องรำทำเพลง เป็นความสุขขั้นต้น เรียกว่า ชั้นปราโมทย์

๒. ความสุขที่เกิดจากการทำความดี เรียกว่า ชั้นปิติ

๓. ความสุขที่เกิดจากการเห็นผลของการกระทำทำความดี ชื่นชมจากการทำความดี

เรียกว่า ชั้นอัมเมม

๔. ความสุขที่เกิดจากปราศจากทุกข์โรครภัย

๕. ความสุขที่เกิดจากจิตใจสงบ

อุเบกขา การรู้จักวางเฉย ยึดมั่นในหลักธรรมของศาสนา เชื่อในกฎแห่งกรรมไม่เอนเอียงมี

ความมั่นคง

บทบาทผู้นำคุณธรรม

๑. ผู้นำต้องตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ตลอดเวลา เช่น ปัญหาทางการศึกษา ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสังคม ปัญหาด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

๒. สร้างค่านิยมวิสัยทัศน์ (วิสัยทัศน์ คือ ประสิทธิภาพของคนที่จะมองไปข้างหน้า มองไกล ไครมองได้ไกล จะเรียกได้ว่ามีวิสัยทัศน์ไกล) ผู้นำที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ หมั่นศึกษาหาประสบการณ์ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงกับสภาพแวดล้อมภายนอก พัฒนาแผนงานให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ

๓. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดนวัตกรรม รูปแบบใหม่ๆ การคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนอื่น ๆ การศึกษาตัวอย่างอื่น ๆ จะทำให้ได้ความคิดใหม่ นวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อจะมาพัฒนาองค์กร คน ชุมชน ของตนเองให้เกิดความเจริญก้าวหน้า

๔. เสนอความคิดแผนงาน หาผู้ร่วมมือสนับสนุน ผู้นำต้องขายความคิด นำเสนอความคิด รวบรวมความคิดที่ได้คุยแลกเปลี่ยนกัน เพื่อที่จะหาแนวทางการพัฒนาแผนงาน ห้ามผู้นำทำงานคนเดียว ผู้นำที่ดีต้องนำผู้อื่นมาช่วย ผู้นำต้องสร้างคน สร้างเครื่องมือ ในการเริ่มต้นสร้างความซื่อสัตย์ไม่ต้องเริ่มต้นจากตัวเองก่อนก็ได้ อาจเริ่มต้นจากการรักแม่ น้ำลำคลอง รักชาติ ได้แก่ ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ ท้องถิ่น เป็นต้น โดยการสอนให้คนรักสิ่งเหล่านี้ จัดกิจกรรมที่จะนำไปสู่ความซื่อสัตย์สุจริต

กระบวนการเกิดความรัก

สามารถสอนให้รักได้ด้วยกระบวนการ ดังนี้

๑) รู้จัก ทำให้รู้จักความสำคัญของสิ่งนั้นๆ โดยการสัมผัส เข้าไปรู้จัก

๒) เห็นความสำคัญ เมื่อรู้จักแล้วจะเห็นความสำคัญของสิ่งนั้นๆ

๓) เกิดความหวงแหน

๔) เกิดความรัก

เมื่อเกิดความรักแล้วจะทำให้เกิดความซื่อสัตย์สุจริต

๕. จัดกิจกรรมตามแผนงานที่จะนำไปสู่ความซื่อสัตย์สุจริต อาจเริ่มจากจัดกิจกรรมที่วัด มีการอบรมพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง อบรมลูกน้องตลอดเวลา ผู้นำจะเก่งคนเดียวไม่ได้ ต้องพัฒนาให้คนมีความสามารถ พัฒนาประชาชนให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถความเข้าใจว่าความซื่อสัตย์คืออะไร ถ้าทุจริตแล้วจะเกิดความเสียหายอย่างไร ในทางตรงกันข้ามถ้าลูกน้อง ประชาชน ไม่เข้าใจ ผู้นำจะเหนื่อยเปล่า เมื่อทุกคนเข้าใจในความหมายเดียวกัน เป้าหมายเดียวกัน จะทำให้สามารถดำเนินงานได้สำเร็จโดยง่าย



๖. ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ผลงานให้ประชาชน หน่วยงานต่างๆ มาชื่นชมผลงาน ซึ่งทำให้เกิดให้ขวัญกำลังใจ บุคลากรในหน่วยงานต้นตัว

(ที่มาข้อมูล : นายพะนอม แก้วกำเนิด,บรรยายในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ โรงแรมทาวน์ อิน ทาวน์ กรุงเทพมหานคร,ถอดเทปและเรียบเรียงโดยสุวิมล แผลงภู่ทอง สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.)



มติที่ ๒ การบริหารราชการเพื่อป้องกันการทุจริต

๑. มาตรการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ

๑.๑ การบริหารงานบุคคล เป็นปัญหาใหญ่ของการทุจริต ตั้งแต่กระบวนการสรรหา การโยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งควรมีมาตรการที่ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานบุคคลในด้านต่างๆ เช่น

- การจ่ายโบนัสแก่พนักงาน
- การเลื่อนขั้นเงินเดือน ต้องมีการประเมินที่ชัดเจน
- การลงโทษ การให้ความดีความชอบ

๑.๒ การบริหารงบประมาณ การเงิน การคลัง และทรัพย์สิน

๑.๓ การจัดบริการสาธารณะและการบริการประชาชน

๒. มาตรการการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร/เจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ปัญหาการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่จะมีมากขึ้นตามทิศทางและแนวโน้มการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรื่องอนุมัติ อนุญาต ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่ การใช้อำนาจนอกอำนาจที่มีอยู่ และการใช้อำนาจในทางมิชอบ ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาการทุจริต

ดังนั้น มาตรการการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร/เจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่

๑) มาตรการการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงจัดหลักสูตรอบรมกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่มีความรู้แล้วจะนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างถูกต้อง

(๒) การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติราชการทางปกครอง (อนุมัติ อนุญาต) และประกาศให้ประชาชนทราบ ซึ่งต้องประกาศให้ชัดเจนในทุกขั้นตอน

๓. การเชิดชูเกียรติแก่หน่วยงาน/หรือบุคคล

โดยเริ่มพิจารณาให้รางวัลแก่บุคลากรขององค์กรตนเองที่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ระเบียบที่ปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส และขยายไปสู่กลุ่มองค์กร กลุ่มประชาชน ที่มีการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส

๔. มาตรการจัดการในกรณีได้ทราบ รับแจ้งหรือตรวจสอบพบการทุจริต

ควรมีมาตรการจัดการภายในก่อน เช่น เมื่อได้รับแจ้งว่าพบการทุจริตจากประชาชนแล้วมีมาตรการดำเนินงานอย่างไร

(ที่มาข้อมูล : รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย ,บรรยายในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต วันที่ ๒๗ – ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมเอเชีย แอร์พอร์ท จังหวัดปทุมธานี,ถอดเทปและเรียบเรียงโดยสุวิมล แผลงภูทอง สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.)



การสร้างความปลอดภัยในการบริหารราชการท้องถิ่น

“การจะเป็นท้องถิ่นที่ดีได้ต้องเกิดจากแรงจูงใจที่ดีเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ อยู่ที่ตัวท่านเองว่าจะเลือกเดินไปอีกขั้นหนึ่งไหม....”

ที่มาที่ไป.....ทำไมต้องบริหารราชการอย่างโปร่งใส?

๑. รัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายรัฐบาล ระเบียบ ข้อปฏิบัติ หนังสือสั่งการ ฯลฯ กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม

๒. ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังปฏิบัติงานในบริบทที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงานที่โปร่งใสมากนัก ได้แก่

- โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการแทรกแซง/การสั่งการจากการเมืองระดับชาติ - ส่วนราชการ กฎหมาย/ระเบียบต่างๆ กีดกันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหาทางออกในทางที่ไม่พึงประสงค์

- ความคาดหวัง - แรงกดดันจากภาคประชาชน

- ข้อจำกัดด้านการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ความยุ่งยาก - ซับซ้อนในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

- แรงจูงใจในทางลบของผู้บริหาร/พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- หน่วยตรวจสอบ - กำกับดูแลมิได้ช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่คอยจ้องเล่นงาน - จับผิด

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นฝ่ายถูกกระทำจากรัฐ นโยบายต่างๆ รัฐกำหนดให้หมด

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกโดดเดี่ยวจากรัฐ-ส่วนราชการ และมักถูกสูบล้อดจากรัฐ - เอกชน

- ท้องถิ่นกำลังตกเป็นจำเลยของสังคม พิจารณาได้จากพาดหัวข่าว ดังนี้

ประเด็นข่าวเกี่ยวกับท้องถิ่นตามหน้าหนังสือพิมพ์ (ระหว่างมกราคม ๒๕๔๐ - กรกฎาคม ๒๕๕๖)

ตัวอย่างจากพาดหัวข่าวจำนวนกว่าร้อยเรื่อง (หัวข่าวหลัก - รอง)

- กำนันผู้ใหญ่บ้านประกาศสู้อย่างของตำแหน่งประธาน อบต.

- รอยต่าง อบต.

- องค์การบริหารส่วนตำบล พยัคฆ์ติดปีกหรือผู้รับใช้นายทุน?

- การบริการประชาชนของภาครัฐในระดับท้องถิ่น

- ชำแหละกระจายอำนาจขึ้นนโยบาย "โอ้ท้องถิ่น" เตือนอย่าแค่หวานเงิน

- วิพากษ์ : กลาโหมวิตกแบ่งแยกดินแดน ภายใต้การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นโดยตรง

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ประชาชนมีส่วนร่วม มีจริงหรือ?

- มท.จับตาองค์กรท้องถิ่นทุจริตอื้อ

- สั่ง อปท.เลิกใช้งบรัฐบาลจัดงานวันวาเลนไทน์ ชี้ใช้งบผิดระเบียบ

- ล้อมคอก อปท.สำรวจขยะหวั่นวิกฤติทั่ว ปท.

- ฯลฯ



จากประเด็นข่าวต่างๆ ข้างต้น จะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นข่าวด้านลบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกระแสที่สังคมมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่ลบ

การวิเคราะห์มุมมองของสังคม/สื่อมวลชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเนื้อหาการนำเสนอข่าวหนังสือพิมพ์

ที่	ประเภท	ทิศทาง (+)	ทิศทาง (-)	รวม
๑	เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจ	๕	๑๒	๑๗
๒	นโยบายรัฐบาลที่มีต่อการกระจายอำนาจ	๓	๕	๘
๓	ระบบโครงสร้างท้องถิ่น	๖	๗	๑๓
๔	การเมืองท้องถิ่น	๒	๑๔	๑๖
๕	การเมืองภาคประชาชน/การมีส่วนร่วม	๑๐	๖	๑๖
๖	การทำภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ	๑๓	๒	๑๕
๗	การจัดการทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น	๓	๗	๑๐
๘	การคลังและงบประมาณท้องถิ่น	๔	๑๙	๒๓
๙	ความโปร่งใส/ทุจริตของท้องถิ่น	๓	๑๕	๑๘
	รวม	๔๙ (๓๖%)	๘๗ (๖๔%)	๑๓๖ (๑๐๐%)

สำรวจโดย: วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (โครงการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย, ๒๕๕๗)

ถามว่า....องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องทำงานโปร่งใสได้หรือไม่?

- ได้.....หากชุมชน ประชาชน สังคมโดยรวม ไม่ได้คาดหวังอะไรนักจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ได้.....หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ต้องการทำอะไรกลับคืนเพื่อประชาชนหรือสังคมโดยรวมอย่างเต็มที่ที่สุดความสามารถ
- ได้.....ก็แล้วแต่ดวง?
 - หากดวงไม่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตรวจพบว่าปฏิบัติงานบกพร่อง - ผิดพลาดต้องมีผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย
 - หน่วยกำกับดูแล-ส่วนราชการ พร้อมจะเล่นงาน/ลงโทษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(หาแพะ?) ซึ่งไม่มีใครช่วยเหลือได้ และจะไม่มีใครอยากช่วย

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบริหารราชการเช่นใด เพื่อสร้างความโปร่งใส?

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหาร/บุคลากรจะต้องมีแรงจูงใจที่ดีที่เกิดจากภายใน (internal motive/drive) ในการส่งเสริมการทำงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้
๒. สร้างระบบปฏิบัติการและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานที่โปร่งใส (สร้างภูมิคุ้มกันให้กับองค์กรในด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้)
๓. สร้างภาคีเครือข่าย - แรงกระตุ้นจากภายนอกที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานได้อย่างโปร่งใส ได้แก่

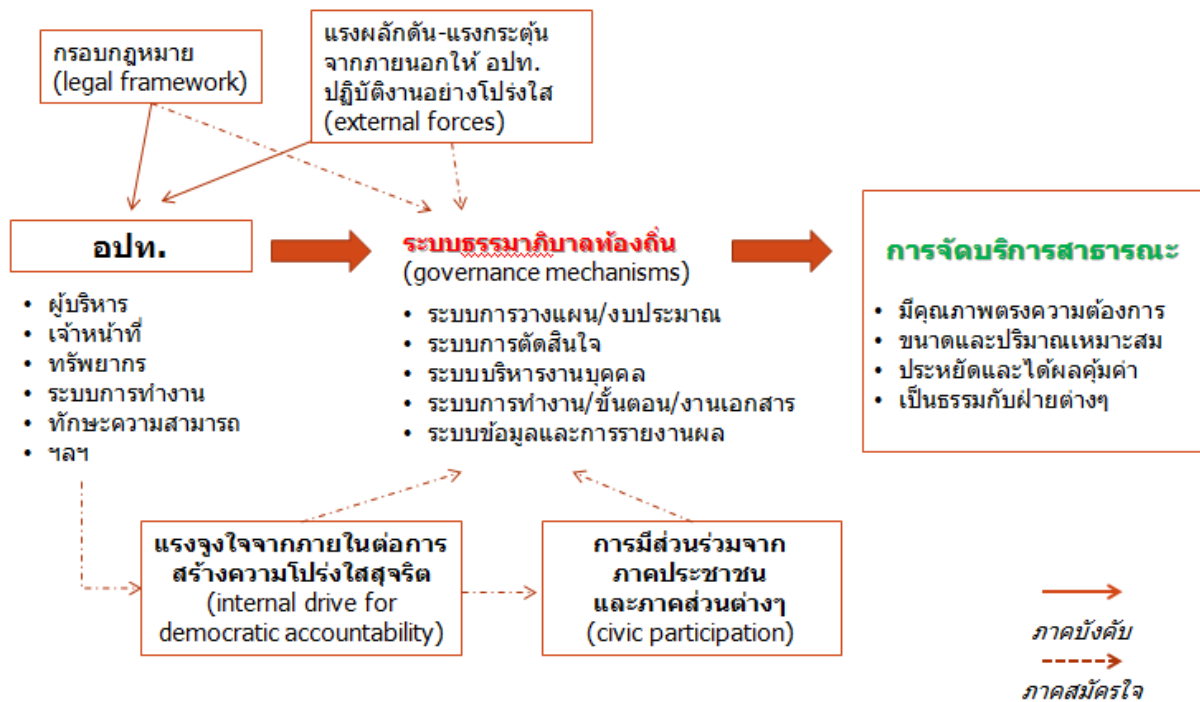


- ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ
- องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชนในพื้นที่ ภาควิชาการ
- ฯลฯ

๔. แก้ไขปัญหาหลัก/ปัญหาเร่งด่วนของภาคประชาชน บริหารการคลังในเชิงบวก/เชิงรุก มีวิธีการส่งเสริมความโปร่งใส สร้าง Accountability ส่งเสริมการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง และป้องกันปัจจัยเสี่ยงทางการเงินการคลัง โดยใช้เครื่องมือ

- People's Budget NOT Local Government Budget
- Preventive Financial Analysis

กรอบคิดในการบริหารราชการท้องถิ่นอย่างโปร่งใส



กรณีศึกษาที่ ๑

ChattanoogaCITIZEN

เมืองเซาท์เทนเนสซี สหรัฐอเมริกา



ข้อมูลพื้นฐานของเมืองและที่มาของแนวคิดการพัฒนา

ระบบติดตามการทำงานของเมือง Chattanooga, TN

- เมือง Chattanooga มีขนาดประชากรราว ๑.๕ แสนคน มี ๐.๖๕ แสนครัวเรือน และมีประชากรวัยแรงงานร้อยละ ๕๕.๑

- จำนวนบุคลากรเต็มเวลา (FTE) ราว ๒,๓๖๐ คน มีงบประมาณราว ๑๕๐ ล้านดอลลาร์ต่อปี (ราว ๔,๕๐๐ ล้านบาท)

- แนวคิดการพัฒนาระบบฯ เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ.๒๐๐๑ (พ.ศ.๒๕๔๔) นายกเทศมนตรี Bob Corker ที่มีพื้นฐานจากการทำธุรกิจได้รับการเลือกตั้ง มีความต้องการติดตามผลการทำงานและการให้บริการของเทศบาล เพราะเห็นว่า

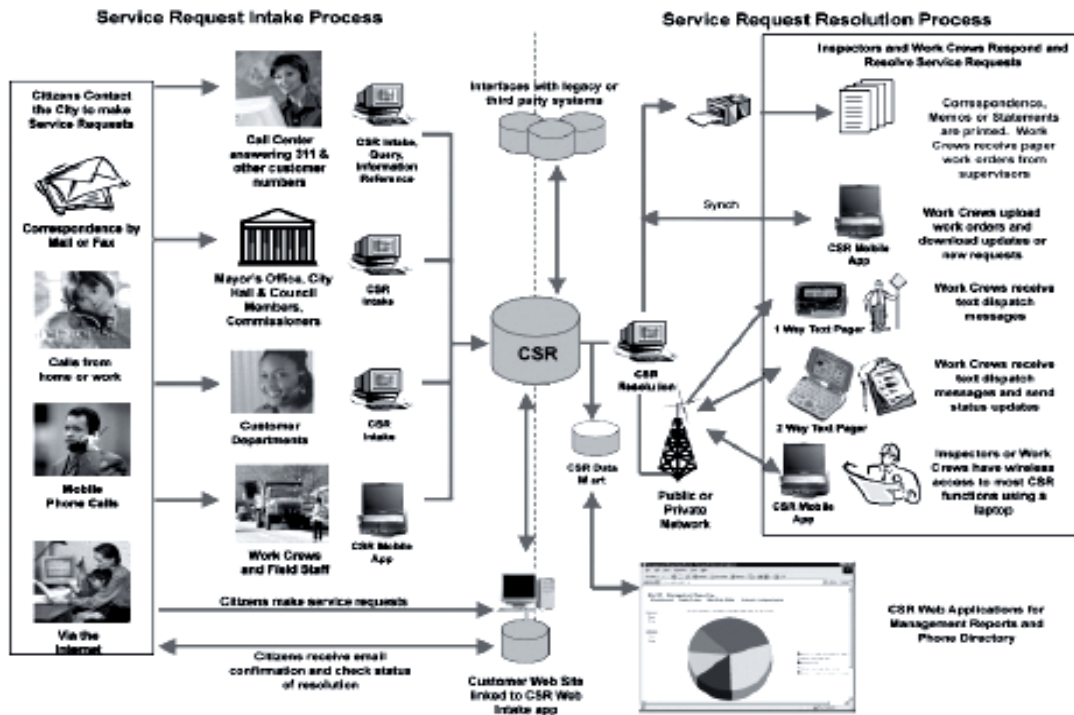
“...ในช่วงที่ผ่านมา การเข้าถึงเทศบาลของประชาชนมีขีดจำกัด ประชาชนไม่รู้ว่าจะงานใดหรือปัญหาใดจะต้องติดต่อกับหน่วยงานไหนของเทศบาล เกิดความรู้สึกสับสน และในทางกลับกัน เทศบาลเองก็ไม่สามารถรายงานให้ประชาชนทราบได้ว่าการทำงานเป็นอย่างไร ปัญหาการร้องเรียนต่างๆ ได้รับการแก้ไขหรือไม่...”

การดำเนินการและพัฒนาการของระบบ ChattanoogaCITIZEN

- ค.ศ. ๒๐๐๑ - พัฒนาระบบสายด่วน ๓-๑-๑ และระบบรายงานข้อมูล
- ค.ศ. ๒๐๐๒ - จัดตั้งหน่วยงานประเมินผลภายในเทศบาล บริหารงานเป็นอิสระรายงานตรงต่อผู้บริหาร
 - กำหนดให้มีการประชุมหัวหน้าส่วนงานทุกสัปดาห์ (รายหน่วยงาน) เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหา ร้องเรียน และวิเคราะห์สาเหตุ/คุณลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน
- ค.ศ. ๒๐๐๕ - จัดระบบการประชุมประชาคม (civic forum) โดยนำผลติดตามการทำงานของ ๓-๑-๑ มาเป็นประเด็นหลักในการสอบถามความพึงพอใจและประเมินประสิทธิภาพของเทศบาลในการให้บริการ
 - จัดประชุมสภาเมือง/สภาประชาชน เพื่อให้ภาคประชาชนกำหนดตัวชี้วัดในงานบริการหลัก ๕ ด้าน ได้แก่
 - (๑) การเคหะสำหรับผู้ด้อยโอกาส
 - (๒) การจ้างงานและอาชีพ
 - (๓) ปัญหาอาชญากรรมและความไร้ระเบียบ
 - (๔) สภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ของเมือง และ
 - (๕) การจราจรคมนาคม
 - เริ่มระบบการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผ่านการสุ่มสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ (telephone interview) จัดทีมวิจัยจากภายนอกในการสุ่มตรวจผลสำเร็จการดำเนินงานเป็นประจำ (re-check) อาทิ ทีมพบว่ากรณีที่รายงานว่าแก้ไขปัญหาแล้วราวร้อยละ ๒๕.๖ ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาจริงเป็นต้น



ระบบงานสายด่วน ๓-๑-๑



(Source: Office of Performance Review. (undated). Getting Results for Chattanooga. p. 10.)

ตัวอย่างการรายงานผลการร้องเรียนทางโทรศัพท์

Table 1 – Top-ten service requests via 3-1-1

Customer Service Request Type	2004 Total	Monthly Average
Bulky Trash Item Collection	17,607	1,467
Garbage Collection Missed	2,789	232
Garbage Container Request	2,575	215
Overgrowth (Property Not Vacant)	1,996	166
Garbage Container Repair	1,963	164
Abandoned/Inoperable Vehicle	1,942	162
Litter	1,899	158
Illegal Dumping	1,386	116
Drainage/Erosion Problem	1,325	110
Housing	1,249	104



ตัวอย่างการรับเรื่องร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ตเว็บไซต์ (www.chattanooga.gov)

Chattanooga
.gov

Location Entry - Illegal Dumping

'Illegal Dumping' refers to the disposal of garbage, refuse, or rubbish as defined by city code upon any street, sidewalk or other public place within the city.

Please enter required information and continue, or [Start Over](#).

Please make your answers as detailed as possible so that the City can properly process your request.

Where is the illegal dumping located?

Street Number Ex: 3212 (no spaces or letters)
Street Direction Ex: North
Street Name Ex: Market
Street Type Ex: Street

ตัวอย่างตัวชี้วัดบริการสาธารณะที่ภาคประชาชนกำหนดขึ้น

Human Service

- 5,115 household assisted
- 868 children received up-to-date immunizations
- 193 housing units weatherized
- 2,952 households received emergency and regular heating assistance
- 635 households received summer cooling assistance
- 925 housing units received homeless prevention assistance



Fire

- Average response time of 5:32 minutes
- 53 fire injuries and no fire fatalities in 2004
- Conducted a full-scale homeland security exercise at Finley Stadium; received a very positive evaluation from Department of Justice

Public Works

- Maintained approximately 1,200 miles of sewer, which ranged in age from new to 110 years old
- 87 percent of citywide customer service requests (CSR) closed on time



กรณีศึกษาที่ ๒

Straphangers Campaign

มหานครนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา



ที่มาและแนวคิดในการประเมินการให้บริการสาธารณะ :
กรณีการประเมินบริการของรถไฟใต้ดิน New York City



- ปี ค.ศ. ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) เกิดการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคม (NY Public Interest Research Group: NYPIRG) ที่ทนไม่ไหวกับคุณภาพของบริการรถไฟใต้ดินในมหานครนิวยอร์ก ซึ่งเต็มไปด้วยปัญหาความสกปรกของสถานี ความสกปรกและกลิ่นเหม็นของรถไฟ ความไม่ตรงต่อเวลา ฯลฯ
- เกิดการประท้วงทั่วไปของผู้ใช้บริการ

การดำเนินการและพัฒนาการของ Straphangers Campaign, NYPIRG

- ค.ศ. ๑๙๘๑
 - มีการรวมกลุ่มของผู้คนที่ไม่พอใจในการบริการของ รถไฟใต้ดิน/รถเมล์ของมหานครนิวยอร์ก
 - ดำเนินการสร้างตัวชี้วัดการให้บริการของรถไฟใต้ดิน/รถเมล์ในด้านต่างๆ และนำเสนอให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ง่าย นำเสนอผ่านสื่อ และรายงานผลให้องค์การรถไฟ MTA รับทราบและนำไปปรับปรุงการให้บริการ
 - ดำเนินการระดมทุนในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มประชาสังคม NYPIRG
 - การดำเนินการของกลุ่ม NYPIRG ยังคงต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน

ประเด็นในการประเมินคุณภาพบริการ

- ความชัดเจนในการประกาศเสียงตามสายในรถไฟ
- การประเมินความสะอาดของสถานีรถไฟ



- การประเมินความสะอาดของขบวนรถไฟ (ภายนอก+ภายใน)
- การประเมินสภาพความสมบูรณ์ของขบวนรถไฟ
- การประเมินความแน่นของผู้โดยสารในขบวนรถ
- การประเมินความตรงต่อเวลาของการเดินรถไฟ -การหยุดขบวนเดินรถไฟ
- จัดลำดับคุณภาพการให้บริการรถไฟ/รถเมล์
- การประเมินความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับค่าบริการ
- ฯลฯ

วิธีการเก็บข้อมูลและการรายงานผล

- วิธีการเก็บข้อมูล ได้แก่
 - สํารวจทางโทรศัพท์
 - การประเมินออนไลน์ (<http://www.straphangers.org/>)
 - การสุ่มสำรวจจากผู้ให้บริการในช่วงเวลาต่างๆ
- รายงานผลในลักษณะต่างๆ โดยมีกำหนดเวลาเป็นประจำ
 - รายงานผลของการให้บริการทั้งระบบ
 - รายงานผลจำแนกตามสายของรถไฟ/รถเมล์
 - จัดลำดับเปรียบเทียบคุณภาพบริการ
 - ฯลฯ

การดำเนินการอื่นๆ ของ NYP

- ให้ความรู้แก่ประชาชน/ตัวอย่างจดหมายในการเขียนเรื่องร้องเรียนบริการถึงผู้บริหารของมหานคร
- ให้ข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่/รายละเอียดการติดต่อของสมาชิกสภาเมืองเพื่อการเขียนคำร้อง
- ติดตามผลการปรับปรุงคุณภาพบริการ

sample letter
 DO NOT SEND

Your Address
 Date

Field Manager, XXXX Station
 2 Broadway,
 New York, New York 10004

To Whom It May Concern:

As a daily user of the X station in X borough on X line, I write to ask for more frequent service on my line and to install more benches at the station. [Note: Try to describe the problem in one sentence].

I make this request because I often have to wait for two or three trains to go through the station during the morning rush hour because the trains are too crowded. And, because there's only one bench at the station, I usually have to stand while waiting for a train, even during off hours. [Note: These sentences describe why you are making this request, such as too crowded, a dangerous condition, too dirty, misplaced sign, etc.].

The problem is at its worst when XXXX [In a few sentences, describe when the specific complaint is at its worst. If true, say you have heard other riders voice similar complaints].

Thank you for your attention to this matter. I would appreciate a response to my request.

Yours truly,

Signature
 Your Name



ตัวอย่างการรายงานผลในภาพรวม

Top Ten Worst New York City Transit Events In 2013

- Fares go up in March at twice the rate of inflation.** According to an analysis by State Comptroller Thomas DiNapoli: "Fares and tolls have risen much faster than inflation over the past six years. Since 2007, the cost of a 30-day MetroCard rose by 47 percent..." **But** see # 1 on the Best list!
- Superstorm Sandy's overall bill: \$4.955 billion is needed to "fix and fortify" the transit system,** says the MTA. It could be a struggle to get the financial aid out of a divided and poorly-functioning national government.
- And in Sandy's wake, a seemingly endless parade of major reconstruction projects,** including: the R tunnel between Brooklyn and Manhattan closes for 14 months of repairs (following months of signal failures and delays). Work also begins to rebuild the South Ferry station, which was just rebuilt in 2006. And then there's the flood "mitigation" for seven downtown Manhattan subway stations. And the G tunnel closes on many weekends...

Figure 1

Indicator	4 line value including best and worst in system for 5 indicators	4 line score out of 100	Percentage weight	4 line adjusted raw score
Scheduled service	AM rush—4 min; noon—8 min; PM rush—4 min	71	30%	21
Service regularity	72% (best—82%; worst—70%)	18	22.5%	4
Breakdown rate	160,930 miles (best—816,935 miles; worst—64,324 miles)	13	12.5%	2
Crowding	23% seated (best—71%; worst—23%)	1	15%	0
Cleanliness	89% clean (best—97%; worst—75%)	64	10%	6
Announcements	100% adequate (best—100%; worst—71%)	100	10%	10
Adjusted score total				4 line—43 pts.

ตัวอย่างการรายงานผลรถไฟฟ้าสาย ๖ และสาย C

Straphangers Campaign
6 SUBWAY LINE PROFILE

The 6 line ranks tied for 5th best of the 19 subway lines rated by the Straphangers Campaign. Our ranking is based on the MTA New York City Transit data below, using a method described at www.straphangers.org.

Straphangers Campaign MetroCard Rating \$1.45



Straphangers Campaign
C SUBWAY LINE PROFILE

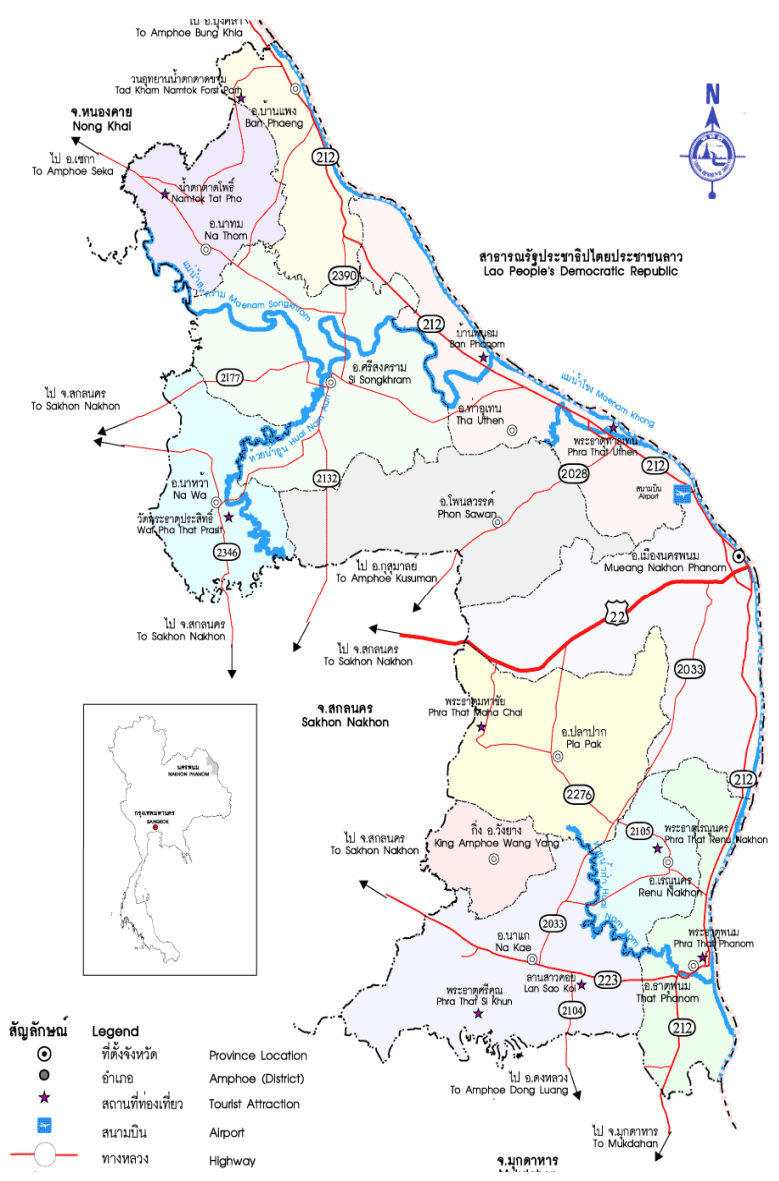
The C line ranks worst of the 19 subway lines rated by the Straphangers Campaign. Our ranking is based on the MTA New York City Transit data below, using a method described at www.straphangers.org.

Straphangers Campaign MetroCard Rating 85¢




กรณีศึกษาที่ ๓

กรณีการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ จังหวัดนครพนม



องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ อำเภอธาตุพนม จังหวัดสกลนคร

- พื้นที่ราว ๕๔ ตร.กม.
- ประชากรราว ๑๑,๐๐๐ คน (ปี ๒๕๔๘)
- ประกอบไปด้วย ๒๐ หมู่บ้าน
- ระยะทางจากตัวอำเภอราว ๑๐ กิโลเมตร
- ระยะทางจาก กทม. ราว ๗๙๐ กิโลเมตร
- รายรับจริงปี ๒๕๔๗ ราว ๑๑.๒ ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน)
- งบประมาณปี ๒๕๔๘ ราว ๑๓.๙ ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน)



ที่มาที่ไปเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า

- ชาวเข้าหนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ ลงข่าวปีใหม่ที่ต้อนรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

“วุ่นแล้ว ! อบต.กู้เงินแบงก์ ซี้ซั้ว ไม่มีระเบียบ มท.รองรับ ไร่วินัยหนี้ท่วม หนี้ล้มละลาย”

(http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=๑๓๖๖๒๗๕๙๓๑&grp_id=๐๐&catid=๐๑)

- อีก ๖ วันต่อมา (วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕) หนังสือพิมพ์ฉบับเดียวกันจั่วหัวข่าวว่า
“แบงก์ออกกฎเหล็ก ห้าม อบต. กู้เงิน หลังกฤษฎีกาฟันธงไม่ชอบ ท้องถิ่นปั่นป่วนหนัก”

(http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=๑๓๖๖๗๘๓๐๒๑)

- **ข้อเท็จจริง** คือ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า อำเภอธัญพนม จังหวัดสกลนคร ทำสัญญากู้เงินจำนวน ๑๔.๐ ล้านบาทกับธนาคารกรุงไทย (สำนักงานธุรกิจสกลนคร) ในเดือนมีนาคม ๒๕๔๘

หลายประเด็นคำถามเกิดขึ้นทันที.....

- องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า กู้เงินไปทำอะไร ?
- เอาไปใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่ายหรือไม่ ?
- ทำไมจึงกู้เงินได้ ทั้งๆ ที่ไม่มีอำนาจในการก่อหนี้ ?
- ทำไมจึงกู้ได้เป็นจำนวนเงินสูงถึง ๑๔ ล้านบาท ?
- ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำอะไร?

สืบเสาะเรื่องราวที่เกิดขึ้นตามลำดับเหตุการณ์จากปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน

เรื่องราวขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า ตามลำดับเหตุการณ์

- ราวปลายปี พ.ศ.๒๕๔๗ มีการพูดคุย-ปรึกษากันในคณะผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่าเกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อนำมาจัดทำโครงการพัฒนาตำบล

- วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่าเรื่องการกู้เงินจำนวน ๑๓.๔๘ ล้านบาทเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่าเพื่อพิจารณาอนุมัติ โครงการที่ขอกู้มี ๒๑ โครงการ มีการกระจายโครงการทั่วทั้ง ๒๐ หมู่บ้าน อันประกอบไปด้วย

๑) ปรับปรุงผิวถนนลาดยางแอสฟัลติก ๑๓ โครงการ รวมพื้นที่ผิว ๒๔,๐๐๐ ตร.ม. มูลค่า ๘.๖๔ ล้านบาท

๒) สร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ๖ โครงการ รวมพื้นที่ผิว ๖,๑๓๕ ตร.ม. มูลค่า ๒.๖๙๖ ล้านบาท

๓) ระบบระบายน้ำ ๑ โครงการ ความยาว ๑๐๐ เมตร กว้าง .๕๐ เมตร มูลค่า ๐.๒๐ ล้านบาท

๔) ร้านค้าชุมชน มีพื้นที่ไม่น้อยกว่า ๓๐๐ ตร.ม. มูลค่า ๑.๙๔๔ ล้านบาท

- นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เหตุผลประกอบการก่อหนี้ว่ามีความจำเป็นสำหรับการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเร่งด่วน และองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถทำการก่อหนี้ได้ตามมาตรา ๘๓ ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗

- ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีการอภิปรายจากสมาชิกจำนวน ๒ ท่านในเรื่อง

๑) ผลผูกพันทางการเงินแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในระยะยาวจากการก่อหนี้



๒) ผลต่อการเพิ่มระดับหนี้สินให้องค์การบริหารส่วนตำบล

๓) รายละเอียดการกู้ยืมและวิธีการใช้คืน

แต่ไม่มีประเด็นข้อสงสัยหรือข้อติดใจในเรื่องอำนาจการก่อหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- จากนั้น นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ชี้แจงถึงความจำเป็นเพิ่มเติมในการก่อหนี้ว่า

๑) ต้องการจัดทำโครงการพัฒนาให้แล้วเสร็จ ต้องการเห็นผลงานเป็นรูปธรรมโดยองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า ไม่สามารถรองรับประมาณประจำปีได้

๒) การก่อหนี้จะไม่เพิ่มภาระให้องค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต เพราะจะชำระหนี้คืนพร้อมดอกเบี้ยภายในระยะเวลา ๔ ปี โดยใช้เงินรายได้ประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า

- ในที่สุด ที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า มีมติเห็นด้วย ๓๐ เสียง กับญัตติการขอกู้เงินจำนวน ๑๓.๔๘ ล้านบาท ไม่เห็นด้วย ๓ เสียง และงดออกเสียง ๓ เสียง

- นายกององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า ทำหนังสือขอความเห็นชอบจากอำเภอลำดวน วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๕๘

- นายกององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า ทำหนังสือขอกู้เงินกับสำนักงานธุรกิจสกนคร ธนาคารกรุงไทย วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๕๘ ในวงเงิน ๑๔.๐ ล้านบาท

- นายอำเภอลำดวนให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๕๘ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

ทั้งนี้ นายอำเภอรับทราบว่างค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่าจะดำเนินการโดยการขอกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย และทราบว่าเรื่องดังกล่าวผ่านการพิจารณาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่าแล้ว

- ธนาคารกรุงไทยอนุมัติเงินกู้จำนวน ๑๔.๐ ล้านบาท ในวันที่ ๙ มีนาคม ๕๘

- เงินต้นแบ่งชำระ ๑๒ งวด ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี เริ่มชำระเดือนธันวาคม ๕๘

- อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๔.๕ แบ่งชำระทุกเดือน เริ่มชำระเดือนมีนาคม ๕๘

- การผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ยจะสิ้นสุดลงในเดือนธันวาคม ๕๘

- มีการกำหนดตัวบุคคลค้ำประกัน ๓ ราย ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนการคลัง

- กำหนดเงื่อนไขการรับเงินกู้เป็นงวดๆ ตามเงื่อนไขการเบิกถอนเงินกู้ (ตามงวดการจัดซื้อจัดจ้าง)

- ธนาคารกรุงไทยโอนเงินเข้าบัญชีเงินกู้ของ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่าเต็มวงเงิน ๑๔.๐ ล้านบาท ในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๕๘ และองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่าเบิกเงินเข้าบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล ในวันเดียวกัน

- ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๕๘ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่านำส่งดอกเบี้ยทุกเดือน และในเดือนธันวาคม ๕๘ ได้นำส่งเงินต้นเงินกู้งวดที่ ๑ จำนวน ๑,๒๕๐,๗๘๙.๘๔ บาท คงเหลือ ๑๒,๗๔๙,๒๑๐.๑๖ บาท

- ในปีงบประมาณ ๕๘ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่าตั้งรายการชำระหนี้เงินต้นเงินกู้จำนวน ๔.๐ ล้านบาทและดอกเบี้ยเงินกู้จำนวน ๑.๐๒ ล้านบาทในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (รายจ่ายงบกลาง)



- มีการเบิกจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ถึง ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ รวมทั้งสิ้น ๓๗ โครงการ รวมเงิน ๑๓,๘๗๕,๕๓๔ บาท โดยจำแนกออกเป็น

๑) จัดซื้อรถบรรทุกน้ำ ๒.๘๕ ล้านบาท ถังน้ำฝน ๐.๔๐๘ ล้านบาท

๒) ทำถนนลาดยาง ๖,๘๘๗,๖๕๙ บาท ถนน คลส. ๙๗๘,๓๐๐ บาท และถนนลูกรัง ๑๙๘,๐๐๐ บาท

๓) จัดตั้งปั้มน้ำมันชุมชน (ซื้อถัง-หัวจ่าย-น้ำมัน-ปรับปรุงสถานที่) ๕๘๘,๔๗๘ บาท

๔) อุดหนุนกลุ่มเลี้ยงโค ๕๒๐,๐๐๐ บาท อปพร. ๕๖๕,๒๐๐ บาท และซื้อเฟอร์นิเจอร์ ๑๙๓,๔๐๐ บาท

๕) สร้างคลองส่งน้ำ ๑๐๙,๐๘๗ บาท รางระบายน้ำ ๑๙๗,๙๐๐ บาท ศาลาเอนกประสงค์ ๒๒๐,๕๐๐ บาท เต้าเผาศพ ๕๐,๐๐๐ บาท และเต้าเผาขยะ ๙๙,๐๐๐ บาท

ซื้อรถบรรทุกน้ำ: ยังคงใช้การได้ในปัจจุบัน



รางระบายน้ำ
และถนนลาดยาง



ถนนลาดยาง
ทุกหมู่บ้าน
แต่เดิมเป็น
ถนน คลส. ที่
มีสภาพผุพัง
เนื่องจากใช้
งานมาหลายปี



วิสาหกิจชุมชน (ตั้งปั้มน้ำมัน): ดำเนินการได้
ไม่ถึงปี ปัจจุบันเลิกใช้เนื่องจากขาดทุน ไม่มี
การจัดตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อดำเนินการให้ยั่งยืน



- ในช่วงปลายปี พ.ศ.๒๕๔๘ (ต้นปีงบประมาณ ๒๕๔๙) มีการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิมถูกใบแดง) ภรรยานายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิมจึงลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับช่วงภาระหน้าที่ต่อ ในช่วงนี้มีการเปลี่ยนแปลงในตัวปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้เปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ค้าประกันใหม่กับธนาคารกรุงไทย

- ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๙ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ภาค ๕) ตรวจพบรายการก่อหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลและแจ้งว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถตั้งงบประมาณผูกพันเพื่อการชำระหนี้ได้ นายอำเภอธาตุพนม (คนใหม่) จึงแจ้งด้วยวาจาให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำรายการผูกพันดังกล่าวออกจากข้อบัญญัติงบประมาณ

- หลังจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลนำค่าหยุดนำส่งดอกเบี้ยเงินกู้และหยุดนำส่งต้นเงินกู้ตั้งแต่วงวดที่ ๒ ซึ่งระหว่างปี ๒๕๔๙-๒๕๕๑ ธนาคารกรุงไทยได้ติดตามทวงถามการชำระหนี้มาโดยตลอด

- ช่วงต้นปี พ.ศ.๒๕๕๒ ธนาคารกรุงไทยปรึกษากับคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนำค่าว่าจะใช้กระบวนการทางศาลในการบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำค่าชำระหนี้แก่ธนาคาร

- วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ มีการฟ้องต่อศาลจังหวัดนครพนม จนวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ศาลสั่งให้มีการทำสัญญาประนีประนอมและการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนำค่า

- วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มีการทำสัญญาประนีประนอมและปรับโครงสร้างหนี้ โดยมียอดเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนรวม ๑๘,๔๓๗,๘๑๓.๗๓ บาท และองค์การบริหารส่วนตำบลตกลงว่าจะชำระหนี้คงค้างพร้อมดอกเบี้ยเป็นจำนวน ๘ งวด ซึ่งจะสิ้นสุดในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ (ภายหลังได้ปรับเปลี่ยนเป็นภายในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ แทน)

- คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ชุดที่ ๒ หมุดวาระลงในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ในระหว่างนี้ยังไม่มีทางเลือกตั้ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลผนวกกับการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลนำค่าขึ้นเป็นเทศบาลตำบลนำค่าเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒

- มีการเปลี่ยนแปลงในคณะผู้บริหารครั้งที่ ๒ นายกเทศมนตรีคนใหม่ได้รับการรับรองจาก กกต. ให้ดำรงตำแหน่งในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

- ราวเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๕๓ ธนาคารกรุงไทยได้เจรจาให้นายกเทศมนตรีตำบลนำค่าและคณะผู้บริหารยอมรับสภาพหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนำค่า แต่คณะผู้บริหารไม่ยินยอมลงนามในสัญญา

- วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เทศบาลตำบลนำค่ามีหนังสือหรือแนวทางปฏิบัติในการชำระหนี้ไปยังอำเภอธาตุพนม ส่งไปยังจังหวัดนครพนมและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และได้รับคำตอบในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ว่า เทศบาลตำบลนำค่าสามารถตั้งเทศบัญญัติเพื่อชำระหนี้ดังกล่าวได้ (ตามกฎหมายจัดตั้งฯ เมื่อมีการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรดาหนี้สิน ทรัพย์สิน ฯลฯ โอนไปเป็นของเทศบาล)

- อย่างไรก็ตาม คณะผู้บริหารเทศบาลก็ยังไม่แน่ใจว่าจะดำเนินการได้หรือไม่ จึงยังไม่ชำระหนี้แก่ธนาคารกรุงไทย จึงได้นำเรื่องหารือกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านอำเภอธาตุพนมและจังหวัดนครพนมอีกครั้งในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้นำเรื่องหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกาในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

- ในระหว่างนี้ (วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔) ธนาคารกรุงไทยมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมขอให้ เทศบาลตำบลนำค่าชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ย โดยมียอดหนี้ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เท่ากับ ๒๑,๖๐๔,๐๘๘.๐๐ บาท และเร่งรัดให้คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลนำค่าลงนามในสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้



- วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ คณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสรุปว่าองค์การบริหารส่วนตำบล น้ำก่ำในขณะนั้นไม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขในการก่อหนี้ ซึ่งก็คือยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด เรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำจึงยังไม่มีอำนาจกู้เงิน

- การก่อหนี้ในอดีตจึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล และไม่ผูกพันนิติบุคคล (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ) แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนเป็นการส่วนตัว และเมื่อไม่เป็น หนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ เมื่อมีการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ภาระหนี้จึงมิได้ถูกโอนไป เป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ และไม่สามารถตั้งงบประมาณชำระหนี้ได้

- แต่ในระหว่างที่รอคำวินิจฉัยจากกฤษฎีกา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภาค ๕ มีความเห็นในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ โดยอิงกับความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ว่าเทศบาลสามารถตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ได้

- จนถึงวันนี้ (มีนาคม ๒๕๕๖) เรื่องดังกล่าวยังไม่คลี่คลายลง และธนาคารกรุงไทยกำลัง ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลล้มละลายกลางกับบุคคลที่ค้ำประกันการกู้เงินทั้ง ๓ ราย

บทเรียนสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องนี้

ข้อเท็จจริงที่ไม่น่าพิสมัยในการบริหารงานท้องถิ่น - Inconvenience Truth

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังปฏิบัติงานในบริบทที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงานให้โปร่งใส มากนัก
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นฝ่ายถูกกระทำจากรัฐ นโยบายต่างๆ รัฐกำหนดให้หมด และมักถูกโดดเดี่ยวจากรัฐ-ส่วนราชการ ในกรณีที่มีการดำเนินการเหล่านั้นเกิดปัญหา
- การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับองค์กรในด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้จึงเป็นสิ่งจำเป็น

บทเรียนที่ ๑

การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ อำนาจหน้าที่ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังต้อง เริ่มต้นจากภายใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

- แรงจูงใจที่ดีในการสร้างความโปร่งใสล้วนเกิดจากภายใน (internal drive/motive) แต่ สามารถอาศัยข้อกฎหมายเป็นแนวทางอ้างอิงได้
- การกระตุ้นจากภายนอก/กฎหมายมีผลได้แค่เพียงบังคับให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ แต่มักจะไม่เกิดผลยั่งยืน และขาดจิตวิญญาณของการทำงานให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้อย่าง แท้จริง
- ในเรื่องนี้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดขึ้นเป็นนโยบายที่เป็นรูปธรรม แนวปฏิบัติ จรรยาบรรณในวิชาชีพ ฯลฯ และประกาศให้รับรู้โดยทั่วกันทั้งภายในและภายนอกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

บทเรียนที่ ๒

หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานบกพร่อง หน่วยกำกับดูแล - ส่วนราชการ พร้อมจะเล่นงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่มีใครจะช่วยเหลือได้ และไม่มีใครอยากช่วย ดังนั้น องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องช่วยเหลือ - ดูแลตนเอง และทำให้ดีตั้งแต่แรก)

- ในช่วงปี ๒๕๔๘ นายอำเภอธาดาศพนมรับทราบถึงการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล น้ำก่ำ และได้ให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการพัฒนา



- แต่นายอำเภอคนปัจจุบัน มองว่าเรื่องที่เกิดขึ้นนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำชุดเก่ากับสถาบันการเงิน และตอนนี้เรื่องนี้จบแล้ว (=ทางราชการไม่รับรู้ และไม่อยากจะรับรู้อีกแล้ว)

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำก่อนหน้านี้ในปี ๒๕๔๘ โดยไม่มีอำนาจแต่ให้ความเห็นในครั้งแรกว่า “การก่อกำหนดดังกล่าวมีผลผูกพันโดยสมบูรณ์ (โดยเทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด) โดยจะนำเหตุผลเรื่องการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำมาปฏิเสธความรับผิดชอบต่อคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมิได้”

- อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยออกมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่าให้ยึดถือคำตีความของกฤษฎีกา ซึ่งก็คือการที่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำก่อนหน้านี้โดยไม่มีระเบียบรองรับ ไม่มีผลผูกพันต่อองค์กรมาตั้งแต่ต้น

- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภาค ๕ เคยให้ความเห็นว่าให้เทศบาลตำบลน้ำคำชำระหนี้ต่อไปได้ โดยอิงความเห็นจาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแต่ท้ายที่สุดก็แนะนำให้เทศบาลปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

บทเรียนที่ ๓

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งสร้างระบบงานและการบริหารงานให้เกิดความโปร่งใส

- ตรวจสอบได้ ได้แก่

- ปรับปรุงระบบปฏิบัติการ ระบบแผนและงบประมาณ/การคลังการบัญชี ระบบบริหารงานบุคคล ขั้นตอนการทำงาน ระบบเอกสาร-การจัดซื้อจัดจ้าง ระบบการรายงานข้อมูล ฯลฯ

- สร้างภาคีเครือข่ายในการช่วยการบริหารงานท้องถิ่น ได้แก่

- ภาคีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ สื่อมวลชนในพื้นที่ ฯลฯ

- ภาคีเครือข่ายภาคประชาชน ประชาสังคม ฯลฯ

(ที่มาข้อมูล : ผู้ช่วยศาสตราจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ, บรรยายในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ โรงแรมทาวน์ อิน ทาวน์ กรุงเทพมหานคร, ถอดเทปและเรียบเรียงโดยสุวิมล แผลงภูทอง สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.)



เครื่องมือการสร้างความโปร่งใส-ตรวจสอบ

๑. งบประมาณท้องถิ่นฉบับประชาชน (People's Budget)

- ไม่ใช่เอกสารงบประมาณตามแบบแผนทางราชการ
- อ่านง่าย ทำความเข้าใจได้ง่ายสำหรับประชาชน
- อ่านแล้ว ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนสนใจตรวจสอบ-ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ

ของ อปท.

๒. เครื่องมือชี้วัดปัจจัยเสี่ยงทางการคลัง (Preventive Financial Analysis)

ใช้ดัชนีชี้วัดฐานะทางการเงินอย่างง่าย สำหรับเพื่อให้ทราบฐานะของตนเอง รู้ศักยภาพในอนาคต และจะได้ไม่กำหนดนโยบายใช้จ่ายที่สุ่มเสี่ยง

๑. งบประมาณท้องถิ่นฉบับประชาชน (People's Budget)

การรายงานการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นในปัจจุบัน

ชื่อ อปท.....	ปีงบประมาณ ๒๕๕๖
รวมงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น	๑๖๕,๑๓๔,๕๔๐.๔๕
ก. ด้านบริหารทั่วไป	
๑. แผนบริหารงานทั่วไป	๓๐,๙๓๔,๔๐๖.๐๐
๒. แผนงานรักษาความสงบภายใน	๔,๐๓๗,๐๙๙.๐๐
ข. ด้านบริการชุมชนและสังคม	
๑. แผนงานการศึกษา	๔๒,๒๒๐,๑๐๐.๐๐
๒. แผนงานสาธารณสุข	๖,๗๗๔,๕๗๖.๐๐
๓. แผนงานสังคมสงเคราะห์	๓๗๐,๐๐๐.๐๐
๔. แผนงานเคหะชุมชน	๑๓,๔๗๓,๗๐๘.๐๐
๕. แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	๖,๔๐๒,๗๕๖.๐๐
๖. แผนงานศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	๑๕,๒๓๐,๐๐๐.๐๐
ค. ด้านเศรษฐกิจ	
๑. แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา	๕,๖๐๘,๗๐๗.๐๐
๒. แผนงานการพาณิชย์	๑,๔๙๐,๐๐๐.๐๐
ง. ด้านการดำเนินงานอื่น	
๑. แผนงานงบกกลาง	๓๘,๕๙๓,๑๘๘.๔๕



รูปแบบรายงานงบประมาณที่ประชาชนสนใจ และเข้าใจได้ง่าย

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๖

บริการพื้นฐานที่ อปท. จะจัดให้ในปี

- | | |
|---------------------------------|---|
| ๑. การเก็บขยะ | จำนวน xxx เทียบต่อวัน จัดเก็บขยะจำนวน xxx ตันต่อวัน |
| ๒. ศูนย์บริการเด็กเล็ก | ดูแลเด็กได้ xxx คนต่อวัน สัดส่วนครู: นักเรียน เท่ากับ.... มีอาหารเสริม xxx มื้อ |
| ๓. สร้างถนน คสล. | จำนวน xx สาย คิดเป็นความยาว xxx เมตร/กิโลเมตร |
| ๔. ซ่อมแซมผิวถนน | จำนวน xx สาย คิดเป็นความยาว xxx เมตร/กิโลเมตร |
| ๕. จัดให้มีเวรยาม/อปพร. | จำนวน xxx คน ตรวจตราชุมชน xxx แห่ง ความบ่อยครั้งในการตรวจ xxx ครั้ง/ชั่วโมง |
| ๖. บำบัดน้ำเสีย | จำนวน xxx ลูกบาศก์เมตร/วัน |
| ๗. ดูแลสุขอนามัยอาหารในโรงเรียน | สุ่มตรวจอาหารในโรงเรียน xxx แห่ง โดยสุ่มตรวจปีละ xxx ครั้ง |

.....

บริการเพิ่มเติมจากนโยบายผู้บริหาร

- | | |
|----------------------------------|--|
| ๑. จัดตั้งศูนย์เรียนรู้เทคโนโลยี | จำนวน xxx แห่งภายในปี โดยจะจัดให้มีอุปกรณ์ IT Computer จำนวน xxx ชุด สามารถให้บริการแก่เด็กและประชาชนจำนวน xxxxx คนต่อปี |
| ๒. ส่งเสริมทักษะภาษาต่างประเทศ | เด็กนักเรียนจำนวน xxx คน จะได้รับการพัฒนาทักษะภาษาต่างประเทศ |

.....

บริการเพิ่มเติมจากประชาคมท้องถิ่น

- | | |
|--------------------------------------|---|
| ๑. โครงการส่งเสริมอาชีพ/อุดหนุนกลุ่ม | กลุ่มอาชีพที่ได้รับการอุดหนุน xxx กลุ่ม คาดว่าจะสร้างรายได้เพิ่มขึ้น xxx บาท/เดือน |
| ๒. โครงการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ | ผู้สูงอายุจำนวน xxx คน ได้รับการดูแลในเรื่องการรักษาโรค บริการทางการแพทย์ทุก xx เดือน |

.....

การจัดทำรายงานงบประมาณที่ประชาชนและเข้าใจได้ง่าย จะส่งผลดังนี้

- ๑) ประชาชนช่วยตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ว่าเป็นไปตามที่ระบุไว้ในรายงานหรือไม่ ช่วยเป็นหูเป็นตาสอดส่องการทำงานให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้
 - ๒) ได้เสียงสะท้อนของประชาชนว่าบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาไว้นั้นพอเพียงหรือไม่กับความต้องการของประชาชน มาก/น้อยไปหรือไม่
- ดังนั้น ถ้าจัดทำข้อมูลรายงานงบประมาณแบบตรงไปตรงมาจะเกิดประโยชน์กับทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ทั้งสองฝ่ายเกิดความโปร่งใสในการบริหารงาน

๒. ดัชนีชี้วัดทางการเงินอย่างง่าย

การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงควรครอบคลุมองค์ประกอบใน ๔ มิติ คือ

- ๑) สภาพคล่องระยะสั้น (cash solvency)
- ๒) รายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ (budget solvency)
- ๓) ภาระหนี้ระยะยาว (long-term solvency)



๔) ความเพียงพอในการให้บริการสาธารณะ (service-level solvency)

ข้อสังเกต

๑) ควรวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงในทุกๆ ด้านไปพร้อมกัน

๒) ควรพิจารณาควบคู่ไปกับนโยบายการบริหาร/การจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีคุณลักษณะใกล้เคียงกัน

เอกสาร - ข้อมูลทางการเงินการบัญชีที่จะนำมาวิเคราะห์

- งบแสดงฐานะทางการเงิน และหมายเหตุประกอบ
- งบรับ-จ่ายและบันทึกประกอบ
- งบทรัพย์สิน
- ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ฯลฯ

๑. การวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงิน

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ค่าอ้างอิงจากเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง			
		ค่าเฉลี่ย (mean)	P _{๒๕} th	P _{๕๐} ^h	P _{๗๕} th
๑. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (เท่า)	$\frac{\text{สินทรัพย์หมุนเวียน}}{\text{หนี้สินหมุนเวียน}}$	๗.๒๒	๓.๑๕	๕.๒๑	๘.๐๕
๒. อัตราส่วนทุนเงินสด (เท่า)	$\frac{\text{เงินสด เงินฝากธนาคาร}}{\text{หนี้สินหมุนเวียน}}$	๗.๑๕	๓.๑๒	๕.๑๐	๗.๕๖
๓. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีต่อภาษีที่จัดเก็บเอง (%)	$\frac{\text{ลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น} \times ๑๐๐}{\text{รายได้จากภาษีท้องถิ่น}}$	๑๑.๔๘	๑.๔๖	๔.๒๓	๑๒.๒๙



๒. การวิเคราะห์รายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ค่าอ้างอิงจากเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง			
		ค่าเฉลี่ย (mean)	P _{๒๕} th	P _{๕๐} th	P _{๗๕} th
๔. อัตราส่วนการดำเนินงาน (เท่า)	$\frac{\text{รายรับรวมของท้องถิ่น}}{\text{รายจ่ายรวมของท้องถิ่น}}$	๑.๒๕	๑.๐๕	๑.๑๖	๑.๓๖
๕. อัตราส่วนรายจ่ายจากภาษีท้องถิ่น (%)	$\frac{\text{รายได้จากฐานภาษีท้องถิ่น} \times ๑๐๐}{\text{รายจ่ายรวมของท้องถิ่น}}$	๔.๓๐	๐.๘๐	๑.๘๑	๔.๕๗
๖. ระดับเงินสะสมต่อรายจ่าย (%)	$\frac{\text{เงินสะสมที่จ่ายขาดได้} \times ๑๐๐}{\text{รายจ่ายรวมของท้องถิ่น}}$	๓๕.๐๗	๑๒.๙๕	๒๖.๖๖	๔๘.๔๓
๗. อัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (%)	$\frac{(\text{เงินสะสมสิ้นปี} - \text{เงินสะสมต้นปี}) \times ๑๐๐}{\text{เงินสะสมต้นปีงบประมาณ}}$	๔.๗๘	-๒๒.๙๔	-๓.๗๑	๙.๗๖

๓. การวิเคราะห์ภาระหนี้ระยะยาว

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ค่าอ้างอิงจากเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง			
		ค่าเฉลี่ย (mean)	P _{๒๕} th	P _{๕๐} th	P _{๗๕} th
๘. ระดับหนี้สินต่อเงินสะสม (เท่า)	$\frac{\text{หนี้สินรวมทั้งหมด}}{\text{เงินสะสมของท้องถิ่น}}$	๑.๗๘	๐.๒๙	๐.๕๘	๑.๑๘
๙. ภาระหนี้ระยะยาวต่อรายได้รวม (%)	$\frac{\text{ภาระหนี้ระยะยาว}}{\text{รายได้รวมของท้องถิ่น}}$	๒๐.๕๕	๔.๕๗	๑๓.๒๗	๒๘.๖๓
๑๐. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (บาท)	$\frac{\text{ภาระหนี้ระยะยาว}}{\text{จำนวนประชากร}}$	๑,๖๙๐.๓๖	๓๑๔.๑๙	๑,๐๐๒.๖๐	๒,๒๒๒.๘๖
๑๑. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (%)	$\frac{\text{รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้}}{\text{รายจ่ายรวมของท้องถิ่น}}$	๓.๘๘	๑.๒๑	๒.๕๗	๔.๘๒



๔. การวิเคราะห์ความเพียงพอในการให้บริการสาธารณะ

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ค่าอ้างอิงจากเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง			
		ค่าเฉลี่ย (mean)	P _{๒๕} th	P _{๕๐} ^h	P _{๗๕} th
๑๒. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (บาท)	$\frac{\text{มูลค่าทรัพย์สินของท้องถิ่น}}{\text{จำนวนประชากร}}$	๘,๐๒๕.๔๑	๒,๕๔๘.๓๓	๕,๕๐๙.๓๘	๙,๗๑๑.๙๒
๑๓. ระดับรายจ่ายรวมต่อประชากร (บาท)	$\frac{\text{รายจ่ายรวมของท้องถิ่น}}{\text{จำนวนประชากร}}$	๕,๘๔๔.๙๑	๓,๑๖๗.๘๐	๔,๙๑๗.๓๒	๗,๓๔๓.๓๖
๑๔. จำนวนประชากรต่อพนักงานเทศบาล (คน)	$\frac{\text{จำนวนประชากร}}{\text{จำนวนพนักงานของท้องถิ่น}}$	๑๒๕.๕๕	๖๔.๗๑	๙๘.๕๕	๑๖๗.๑๑

ตัวอย่างการวิเคราะห์ข้อมูลของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง

เทศบาล	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕
ประชากร	๑๘,๐๒๐.๐๐	๑๘,๔๕๖.๐๐	๑๘,๕๑๐.๐๐
รายจ่ายรวม (บาท)	๒๔๙,๖๔๙,๖๓๘.๐๔	๒๒๔,๗๔๑,๕๖๖.๒๐	๒๔๙,๕๒๘,๔๓๔.๘๑
รายรับรวม (บาท)	๒๔๙,๖๖๘,๒๐๐.๐๔	๒๔๕,๐๘๘,๙๔๓.๑๔	๒๖๑,๓๖๘,๑๙๘.๐๔
รายได้ที่จัดเก็บเอง (บาท)	๒๗,๑๐๖,๔๙๑.๖๔	๓๑,๗๙๕,๒๒๑.๗๖	๓๔,๒๙๙,๙๖๑.๖๐
ทรัพย์สินถาวร (บาท)	๓๗๒,๐๙๐,๘๗๐.๔๔	๓๖๐,๕๗๕,๔๕๘.๙๔	๔๙๔,๐๘๐,๐๐๖.๙๔
สินทรัพย์หมุนเวียน (บาท)	๑๙,๓๐๔,๐๙๗.๖๐	๓๕,๑๕๑,๖๑๕.๑๗	๔๗,๘๙๙,๑๐๑.๕๙
- เงินฝาก เงินสด ฯลฯ	๕,๖๘๗,๘๖๑.๗๙	๒๑,๗๖๐,๙๙๙.๘๖	๓๒,๙๘๒,๔๓๓.๐๑
- ลูกหนี้เงินยืมสะสม ลูกหนี้ภาษี	๒๒๕,๖๒๐.๕๐	-	-
หนี้สินระยะยาว (บาท)	๑๒๒,๘๓๘,๓๓๔.๖๑	๑๐๘,๗๖๘,๖๕๓.๗๗	๙๔,๔๓๓,๓๗๑.๒๕
หนี้สินหมุนเวียน (บาท)	๑๒,๘๓๘,๓๓๔.๑๐	๗,๓๕๔,๑๑๖.๔๗	๘,๙๙๓,๕๓๘.๑๒
ทุนสำรองสะสม (บาท)	๓,๔๒๐,๘๕๖.๘๙	๘,๕๐๗,๗๐๑.๑๓	๑๑,๔๖๗,๖๔๑.๙๔
เงินสะสมสิ้นปีงบประมาณ (บาท)	๔๐,๒๘๐,๙๗๗.๐๐	๗๐,๕๙๕,๕๔๘.๘๐	๙๓,๐๗๘,๙๕๕.๒๘
เงินสะสมที่นำไปจ่ายขาดได้ (บาท)	- ๑๐,๕๗๑,๓๒๙.๒๐	๕,๘๙๙,๑๘๒.๒๖	๑๒,๕๒๑,๒๕๒.๙๕



ผลการประเมินปัจจัยเสี่ยงโดยใช้ตัวชี้วัดด้านต่างๆ

๑. ด้านสภาพคล่องในระยะสั้น

ตัวชี้วัด	2553	2554	2555	ค่าเฉลี่ยเทศบาล
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (เท่า)	1.50	4.78	5.33	7.22
2. อัตราส่วนเงินสด (เท่า)	0.44	2.96	3.67	7.15
3. อัตราส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น (%)	0.83	-	-	11.48

๒. ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

ตัวชี้วัด	2553	2554	2555	ค่าเฉลี่ยเทศบาล
4. อัตราส่วนการดำเนินงาน (เท่า)	1.00	1.09	1.05	1.25
5. สัดส่วนรายจ่ายจากภาษีท้องถิ่น (%)	10.86	14.15	13.75	4.3
6. ระดับเงินสะสมที่จ่ายขาดได้ต่อรายจ่ายรวม (%)	- 4.23	2.62	5.02	35.07

๓. ด้านภาระหนี้สินระยะยาว

ตัวชี้วัด	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	ค่าเฉลี่ยเทศบาล
๘. หนี้สินรวมต่อเงินสะสม (เท่า)	๓.๐๕	๑.๕๔	๑.๐๑	๑.๗๘
๙. ภาระหนี้ต่อรายได้รวม (%)	๔๙.๒๐	๔๔.๓๘	๓๖.๑๓	๒๐.๕๕
๑๐. ภาระหนี้ต่อประชากร (บาท)	๖,๘๑๖.๗๘	๕,๘๙๓.๔๐	๕,๑๐๑.๗๕	๑๖๙๐.๓๖

๔. ด้านปริมาณการให้บริการสาธารณะ

ตัวชี้วัด	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕	ค่าเฉลี่ยเทศบาล
๑๑. การลงทุนในทรัพย์สินถาวร (บาท/ประชากร)	๒๐,๖๔๘.๗๗	๑๙,๕๓๗.๐๓	๒๖,๖๙๒.๖๐	๘,๐๒๕.๔๑
๑๒. รายจ่ายต่อประชากร (บาท)	๑๓,๘๕๔.๐๓	๑๒,๑๗๗.๑๕	๑๓,๔๘๐.๗๔	๕,๘๔๔.๙๑

คำถามชวนคิด

- ถ้าท่านเป็นผู้บริหารของเทศบาลเมืองแห่งนี้ ท่านเห็นข้อมูลการประเมินปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้แล้ว คิดว่าจะทำสิ่งใด/ควรปรับเปลี่ยนนโยบายใดหรือไม่ อย่างไร?

(ที่มาข้อมูล : ผู้ช่วยศาสตราจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ, บรรยายในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต วันที่ ๒๗ - ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมเอเชีย แอร์พอร์ท จังหวัดปทุมธานี)



มติที่ ๓ การส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

๑. การให้ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการรับเรื่องร้องเรียน

- (๑) ให้ข้อมูลข่าวสารผ่าน website องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ ได้แก่
 - ข้อมูลงบประมาณ
 - ข้อมูลการจัดทำโครงการต่างๆ
 - การรับเรื่องร้องเรียน การแจ้งข้อมูลข่าวสารผ่านทาง facebook
- (๒) เอกสารรายงานผลงานประจำปี
- (๓) แผ่นปลิวิสรูปผลงาน รายเดือน โครงการ งบประมาณ เช่น การเผยแพร่ผู้ที่ประกวดราคาโครงการได้
- (๔) ป้ายประชาสัมพันธ์ขนาดใหญ่ เผยแพร่ข้อมูล โครงการ งบประมาณ
- (๕) “หอกระจายข่าวหมู่บ้าน” ครอบคลุมหมู่บ้าน ชุมชน
- (๖) เครือข่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นประจำชุมชน หมู่บ้าน
- (๗) โทรศัพท์สายตรงถึงผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อรับแจ้งเรื่องราวเหตุการณ์ต่างๆ
- (๘) “ตู้แดงประจำชุมชน” เพื่อส่งเรื่องร้องเรียน
- (๙) การพบปะประชาชน/ผู้นำชุมชน/หมู่บ้าน/กรรมการหมู่บ้าน เพื่อแจ้งข้อมูลข่าวสารและรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ ของประชาชน

๓.๒ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น และการรับเรื่องร้องเรียน

- (๑) เวทีประชาคมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ต้องเป็นเวทีที่เปิดกว้างให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อย่าเปิดเวทีเฉพาะเจาะจงบางกลุ่ม และมีวาระการประชุมรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน
- (๒) การประชุมร่วมผู้นำชุมชน เป็นประจำทุกเดือน
- (๓) การจัดทำโครงการ “อพท. เคลื่อนที่” (แบบเดียวกับอำเภอเคลื่อนที่)
- (๔) การร่วมประชุมประจำเดือนกับหมู่บ้าน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) เพื่อรับรู้ความต้องการของชาวบ้าน
- (๕) การประชุมร่วมในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครองท้องที่กลุ่มประชาชน และประชาชน เพื่อเป็นการปรึกษาหารือการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ
- (๖) การทำ Public opinion รูปแบบต่าง ๆ ควรมีการทำ Public opinion ทุกเรื่องในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ
- (๗) Change Agent เป็นตัวกลางจัดเวที ระหว่าง ประชาชน ชุมชน กับ ผู้จัดทำโครงการ(รัฐ/เอกชน)



๓. การสร้างกลไกและช่องทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) หมู่บ้าน/ชุมชน มีอิสระในการเลือกบุคคลเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกขั้นตอน ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินโครงการ

(๒) ตัวแทนหมู่บ้าน/ชุมชน/ประชาชน แจ้งตรงผู้บริหารเมื่อพบสิ่งผิดปกติ รายงานตรงต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีมีสิ่งผิดปกติในกิจกรรมสาธารณะหรือการทำโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) ร่วมฟังการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณของสภาท้องถิ่น

(๔) มีส่วนร่วมผ่านกลไกกระบวนการของสภาท้องถิ่น ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการของสภาท้องถิ่น

(๕) ให้ประชาชน องค์กรประชาชน องค์กรชุมชน บริหาร/ร่วมบริหารบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ/หรือสนับสนุน

(๖) สร้างอาสาสมัครชุมชน/หมู่บ้าน เฝ้าระวังการบริหารท้องถิ่น

(ที่มาข้อมูล : รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย ,บรรยายในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต วันที่ ๒๗ - ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมเอเชีย แอร์พอร์ท จังหวัดปทุมธานี และวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ โรงแรมทาวน์ อิน ทาวน์ กรุงเทพมหานคร, ถอดเทปและเรียบเรียงโดยสุวิมล แผลงภู่ทอง สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.)

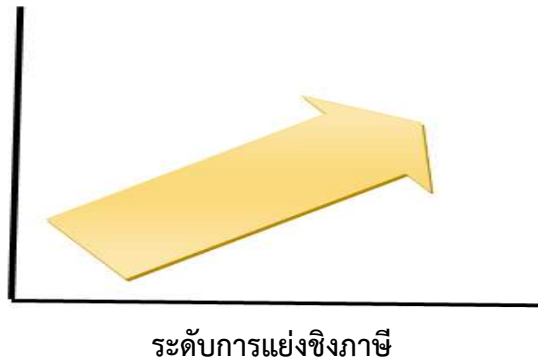


มิติที่ ๔ การเสริมสร้างและปรับปรุงกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ ๑ : Basic theories (ทฤษฎีพื้นฐานการคอร์รัปชัน)

The Common-Pool

The Common-Pool หรือแปลเป็นภาษาไทยว่า “ทฤษฎีแย่งชิง” ทฤษฎีนี้เป็นการพิจารณาทรัพย์สินส่วนรวม กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเอาทรัพย์สินมารวมกันแล้วกลายเป็นของส่วนรวมคือ เงินภาษีและรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า “เงินร่วม” (Common-Pool) เป็นเงินของทุกคนในท้องถิ่น ผู้บริหารจะเป็นคนในท้องถิ่นซึ่งได้รับความไว้วางใจจากคนในท้องถิ่นให้บริหารเงินนั้น ซึ่งคือเงินของประชาชน หากไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจนในการเอาเงินไปใช้จะทำให้เกิดการแย่งกันทำให้เงินไม่พอ ซึ่งท้องถิ่นต้องหาเงินมาเพิ่มโดยการกู้ การแย่งชิงกันทำให้เกิดการขาดวินัย เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เรียกว่าเป็น“การคอร์รัปชันใหญ่”



ปัจจัยผลักดัน

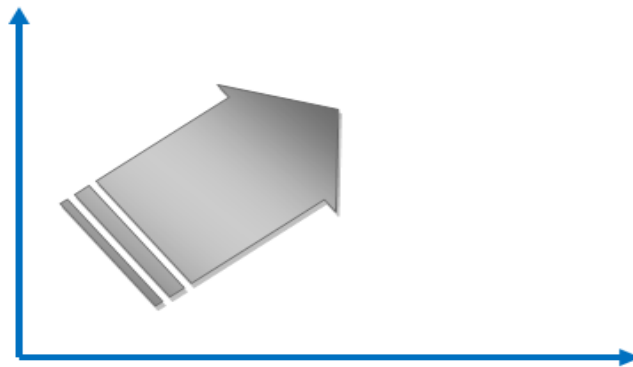
- **ประเภทรายจ่าย: มีประเภทเดียว – มีหลายประเภท** เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ๒ ประเภท คือ เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเงินนอกงบประมาณนั้นจะมาพร้อมกับการถูกหักเปอร์เซ็นต์จากส่วนกลาง กระทรวง ผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ประมาณ ๓๕ % เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคอร์รัปชันอีกทอดหนึ่งเพื่อชดเชยเงินที่ถูกหักไป “การคอร์รัปชันเงินสด” คอร์รัปชันประเภทนี้ได้เงินทันที ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นวาระจะนิยมคอร์รัปชันเงินสด เพราะได้เงินสดทันที
- **ต่อรองได้ – ไม่ได้ (ยี่ตระกูล/หลักการ)** การจัดสรรงบประมาณนั้นหากสามารถต่อรองและปรับงบประมาณได้ ยิ่งมีการต่อรองมากเท่าไรจะยิ่งมีการคอร์รัปชันมากขึ้นเท่านั้น
- **จำนวนตัวแสดง มาก-น้อย** หากมีหลายกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องจะเกิดการแย่งงบประมาณกัน แต่หากผู้บริหาร (นายกท้องถิ่น) ได้รับการยอมรับ มีความน่าเชื่อถือ ก็จะมีการคอร์รัปชันน้อย
- **ที่มาของสภาพท้องถิ่น: แบ่งเขต-สัดส่วน** หากท้องถิ่นมีเขตเดียวจะทำให้การแย่งชิงการใช้เงินน้อยกว่าการแบ่งหลายเขต ยิ่งมีการแบ่งเขตย่อยมากเท่าไรจะเกิดการแย่งงบประมาณกันเยอะเท่านั้น
- ฯลฯ



The Principle-Agent

The Principle-Agent (ทฤษฎีตัวจริง – ตัวแทน) หรือ “ทฤษฎีหักหลัง”

ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยมีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ ดังนั้น ประชาชนจึงต้องเลือก “ตัวแทน” (Agent) ในการใช้อำนาจนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ตัวแทนที่ประชาชนเลือกนั้น เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วจะ “หักหลัง” ตัวจริง ซึ่งคือประชาชนที่เลือกตัวแทนนั้นเข้ามา ตัวแทนที่ประชาชนเลือกมานั้นไม่สนใจตรวจสอบการฝ่ายบริหารกลับเข้าไปเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร เพื่อเข้าไปมีส่วนในงบประมาณในโครงการต่างๆ แทนที่จะเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ให้กับประชาชนแต่กลับเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์เข้าหาตนเอง จึงเรียกว่า “หักหลัง” นั่นเอง



พฤติกรรมการใช้เงินภาษีที่บิดเบี้ยวไม่ตรงกับความต้องการ
ของประชาชน ทุจริตคอร์รัปชันเงินภาษี ฯลฯ

ปัจจัยผลักดัน

- ประชาชนไม่สนใจควบคุมตรวจสอบนักการเมือง หากประชาชนไม่สนใจนักการเมือง นักการเมืองจะหักหลักชาวบ้านได้ทุกครั้ง นักการเมืองดีๆ เมื่อเข้าไปมีอำนาจแล้วแต่ประชาชนไม่สนใจก็จะกลายเป็นคนกระทำการทุจริตได้เช่นกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบจากประชาชน

- **สถานะที่รัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ถูกยึดกุมอำนาจโดยกลุ่มผลประโยชน์** เป็นสถานะทางการเมืองที่อำนาจของรัฐถูกคนกลุ่มหนึ่งเข้ามายึดอำนาจ โดยมาจากกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นนั้นมีนายกท้องถิ่นมาจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในท้องถิ่น เมื่อกลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้ามาสู่ระบบการเมืองได้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ จะสามารถมีอิทธิพลเหนือท้องถิ่น เกิดการหักหลังประชาชนสูงมาก

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มข้าราชการท้องถิ่นเข้ามากุมอำนาจ เรียกว่า ทฤษฎีอำมาตย์ กล่าวคือ เป็นสถานะที่อำนาจการเมืองอยู่ในมือข้าราชการประจำ เช่น ข้าราชการประจำเขียนกฎหมายหรือกำหนดนโยบาย เพื่อเพิ่มอำนาจให้ข้าราชการประจำ การกระทำเช่นนี้เป็นการทำเพื่อข้าราชการไม่ใช่ทำเพื่อประชาชน

จะเห็นว่าปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดการคอร์รัปชันโดยมิชอบ ซึ่งโดยธรรมชาติของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การคอร์รัปชันจะอยู่ใน DNA ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ สาเหตุมาจากเงินที่ใช้ไม่ได้เป็นของผู้ที่ใช้อำนาจ จึงอยากใช้เงินที่มีอยู่ เพราะเงินนั้นไม่ใช่ของตนเอง



คอร์รัปชันพืชนหน้า

โงงเล็ก - โงงใหญ่

Minor corruptions vs. Mega corruptions

โงงเล็ก-คอร์รัปชันประจำวัน

โงงเล็ก-คอร์รัปชันประจำวัน เป็นการคอร์รัปชันแบบเต็กๆ เป็นคอร์รัปชันข้างถนน คอร์รัปชันกระจอก เป็นการคอร์รัปชันระหว่างคนจน-คนจน จะเกิดขึ้นกับคนระดับล่าง และเกิดมากเป็นพิเศษในช่วงที่เศรษฐกิจไม่ดี ได้แก่

- รีดไถ-เก็บเงิน /ค่าปรับเลื่อนบนถนน
- รับสินบน-การขออนุญาต ขอรับบริการ ดำเนินคดีผู้กระทำความผิด
- แสวงหาประโยชน์-กลั่นแกล้ง ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ
- จ้าง บรรจู่ เลื่อนตำแหน่ง โอนย้าย
- จัดซื้อ ให้เช่า นำทรัพย์สินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ส่วนตัว เช่น การนำรถข้าราชการไปใช้ที่บ้าน การนำคนงานที่ใช้ในงานราชการไปทำงานส่วนตัว เป็นต้น
- ฯลฯ

โงงใหญ่-คอร์รัปชันเชิงนโยบาย

โงงใหญ่ - คอร์รัปชันเชิงนโยบาย เป็นการคอร์รัปชันระหว่างคนรวย - คนรวย เนื่องการเป็นการคอร์รัปชันในรายการที่มีงบประมาณเป็นจำนวนมาก เกิดในช่วงที่เศรษฐกิจดี ได้แก่

- ใช้นโยบายประชานิยม ทำให้ประชาชนและสังคมโดยรวม ต้องพึ่งนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งปกติก่อนที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เมื่อมีนโยบายประชานิยมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นโยบายการให้ค่าเลี้ยงดูบุตร ๒ ปีแรก แก่ประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจึงอยากมีบุตร เพื่อตอบสนองนโยบายนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีนโยบายนั้นแล้ว ประชาชนก็จะเดือดร้อน เนื่องจากได้วางแผนมีบุตรแล้วเมื่อ อปท. ยกเลิกนโยบายนั้น ประชาชนจึงเดือดร้อนต้องหาค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร ๒ ปีแรก เป็นต้น นโยบายประชานิยมทำให้ประชาชนพึ่งตนเองได้น้อยลง ยิ่งพัฒนายิ่งยากจน ในขณะที่นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นนโยบายเฉพาะกิจ ไม่อาจดำรงอยู่ได้ในระยะยาว

- ใช้เงินภาษีของส่วนรวม ไปดำเนินนโยบายที่มุ่งสนองประโยชน์ของคนเฉพาะกลุ่ม (Particularistic policy) เช่น การนำภาษีจากคนทั้งประเทศ มุ่งพัฒนาในกรุงเทพฯ เอาใจคนกรุงเทพฯ

- จัดทำโครงการพัฒนา เพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจการเมืองของตนเอง หรือเพื่อทำลายคู่แข่งทางธุรกิจการเมือง และเพื่อสร้างอำนาจให้กับกลุ่มตัวเองมากขึ้น

- ฯลฯ

ข้อสังเกต โงงใหญ่ประชาชนจะไม่เดือดร้อน แต่มีผู้ได้ประโยชน์จนกระทั่งเวลาผ่านไป ช่วงหนึ่งความเดือดร้อนจะค่อยเกิดขึ้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นว่า แนวคิดว่าการคอร์รัปชันเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่ง เป็นโรคชนิดหนึ่ง อยู่ใน DNA ของระบบการเมืองแบบตัวแทน โรคเหล่านี้รักษาให้หายขาดไม่ได้ โรคนี้ต้องป้องกัน ต้องไม่ให้ระบาดจนถึงเป็นอันตรายกับรัฐ ต้องควบคุมไว้ไม่ให้เป็นอันตราย



คอร์รัปชันมีอยู่ทุกที่ทุกแห่งเราไม่สามารถกำจัดเชื้อได้แต่สามารถควบคุมได้ คุมไม่ให้แพร่
ออกไปเป็นอันตราย ไม่ให้เกิดอันตราย “คอร์รัปชันมีอยู่ทุกวินาที ทุกทิศทุกแห่ง แต่เราสามารถควบคุมได้”

ตอนที่ ๒ : ออกแบบระบบต้านคอร์รัปชันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การออกแบบระบบต้านคอร์รัปชันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

๑. ระบบสุขภาพในองค์กร
๒. พลเมืองตรวจสอบคอร์รัปชัน
๓. เครือข่ายต้านคอร์รัปชันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ระบบสุขภาพในองค์กร

การคอร์รัปชันเกิดจากปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการประจำ
กลุ่มผลประโยชน์รอบๆ องค์กร ดังนั้น จึงต้องมีการจัดการในองค์กรอย่างดีเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน

ระบบควบคุม - เฝ้าระวังภายในองค์กร

- ระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสภา - ฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร โดยผ่านการอนุมัติงบประมาณ การออกข้อบัญญัติ
ท้องถิ่น การตรวจสอบโครงการ-ตั้งกระทู้ ญัตติ ฯลฯ ให้ฝ่ายบริหารไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไข

- ระบบควบคุมภายใน/ภายนอกด้านการเงินการคลัง และพัสดุ

ระบบการควบคุมภายในด้านการเงินการคลัง ระหว่างฝ่ายพัสดุ การเงิน บัญชี หัวหน้างาน
คลัง และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดระเบียบปฏิบัติ และโปร่งใส ตรงไปตรงมา
มีข้อควรระวัง ดังนี้คือ

๑) เจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุ การเงิน บัญชี ไม่ควรเป็นบุคคลเดียวกันหรือมีความสัมพันธ์
ใกล้ชิดกัน เช่น ญาติ สามี ภรรยา บุตร เป็นต้น

๒) นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อ

- **สมาคมวิชาชีพด้านการเงินการคลัง และการปฏิบัติงานโดยยึดจรรยาบรรณและมาตรฐาน
วิชาชีพ** ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลัง พักตร์ บัญชี การมีสมาคมวิชาชีพด้านการเงินการคลัง ทำให้บุคลากรด้าน
การเงินการคลัง มีความเข้มแข็ง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน มีการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

- **ระบบตรวจสอบภายนอก (สตง.)** ช่วยทำให้พบข้อผิดพลาดและสามารถแก้ไขได้ทัน

วางระบบคุณธรรมด้านการบริหารงานบุคคลากร

- ระบบคุณธรรม ไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการสอบบรรจุ /สรรหา ว่าจ้างบุคคล
ยกเว้นตำแหน่งปลัด

- วางระเบียบการบริหารราชการท้องถิ่น แยกระหว่างฝ่ายการเมือง ฝ่ายประจำ กฎหมาย
ว่าด้วยการปฏิบัติงาน ที่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ/
พนักงานท้องถิ่น ออกจากกันอย่างชัดเจน ระเบียบการบริหาร การให้ทุนให้โทษต้องยึดหลักคุณธรรม

- ส่งเสริมบทบาทกรรมการพิทักษ์คุณธรรมการบริหารงานบุคคล

- ส่งเสริม แนะนำ รวมกลุ่มคัดค้านการใช้อำนาจไม่ชอบในการบริหารงานบุคคล และแนะ
แนวทางฟ้องต่อศาลปกครอง



- ระบบมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ควรส่งเสริมให้พนักงานท้องถิ่นมีการร่วมกันตั้งสมาคมคุ้มครองพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้พนักงานท้องถิ่นเกิดความรู้สึกมั่นคง

- พนักงานท้องถิ่นไม่ต้องกลัว แต่ไม่กร่างต่อผู้บริหารท้องถิ่น ยึดถือกฎระเบียบ และจรรยาบรรณ คุณธรรม

ระบบมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณของผู้ปฏิบัติงานในสายวิชาชีพเฉพาะด้าน

- ระบบการกระจายอำนาจ - มอบอำนาจด้านการบริหารจัดการ จากผู้บริหาร (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ลงสู่หน่วยปฏิบัติการ เช่น กอง/สำนักฯ โรงเรียน เป็นต้น ควบคู่ไปกับการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายการเมืองและหน่วยปฏิบัติการ

- วางระบบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายการเมืองกับหน่วยปฏิบัติการ

- สมาคมวิชาชีพเฉพาะด้าน ระบบพิทักษ์คุณธรรม ระบบจรรยาบรรณวิชาชีพของบุคลากรสายปฏิบัติการ เพื่อรักษาบรรทัดฐาน/ มาตรฐานการปฏิบัติงาน และคุ้มครองสิทธิและอำนาจโดยชอบของผู้ปฏิบัติงาน เช่น คณะกรรมการครู ตำรวจ บุคลากรทางการแพทย์ สมาคมวิชาชีพวิศวกร ครู ตำรวจ แพทย์ พยาบาล เป็นต้น

- สร้างบรรทัดฐาน/มาตรฐานการปฏิบัติงาน

- วางมาตรการคุ้มครองสิทธิและอำนาจของผู้ปฏิบัติงาน

ตรวจสอบคุณภาพ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคุณ มีระบบการควบคุมภายในที่ไว้ใจได้หรือไม่

๑) มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสภา - ฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อถือได้?

๒) มีระบบควบคุมภายในด้านการเงินการคลัง และพัสดุ ที่ดี?

๓) มีระบบคุณธรรมด้านการบริหารงานบุคลากร ที่เชื่อถือได้?

๔) มีระบบมาตรฐานวิชาชีพ และจรรยาบรรณของผู้ปฏิบัติงานในสายวิชาชีพเฉพาะด้านต่างๆ

ที่เข้มแข็ง?

๒. พลเมืองตรวจสอบคอร์รัปชัน

แนวพันธุ์ใหม่ : เอากระพรุนมาผูกคอตัวเอง เป็นแนวที่โปร่งใส ได้ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างพลเมือง

เปลี่ยนประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นพลเมือง

พลเมือง หมายถึง คนที่เป็นกำลังของเมืองทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นเจ้าของเมืองมีบทบาทในการตรวจสอบการบริหารงาน ส่วนผู้บริหารเป็นคนใช้ในบ้าน นักการเมืองเป็นคนใช้ของประชาชน

ประชากรในท้องถิ่นไม่ใช่พลเมืองเสมอไป ประชากรเป็นผู้รับบริการ ดังนั้นต้องเปลี่ยนประชากรเป็นพลเมือง ดังนี้

- ให้ข้อมูลแก่ประชาชน ทุกครัวเรือน เช่น แผน - โครงการพัฒนา งบประมาณ ที่จะดำเนินการในพื้นที่ รวมทั้งค่าใช้จ่าย ต้นทุนการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบถ้วนต้องรับภาระเท่าไร เงินสมทบเพื่อเป็นพลเมือง ละเว้น “แจกฟรี”

- ให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจ ในนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำ/ไม่ทำ อย่าตัดสินใจเอง จะถูกคัดค้าน ต่อต้าน ไม่รวมมือ เช่น ให้มีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ และข้อบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษี ค่าบริการ การจัดทำผังเมือง ผังชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบังคับใช้กฎหมาย การจัดระเบียบชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย ฯลฯ ต้องให้ประชาชนมีสิทธิตัดสินใจว่าจะทำ



หรือไม่ทำ นายกตัดสินใจแทนประชาชนทุกเรื่องไม่ได้ มิเช่นนั้นจะเกิดการต่อต้านความคิด การตัดสินใจของผู้บริหาร ไม่ให้ความร่วมมือ คัดค้าน ขัดใจ การตัดสินใจของผู้บริหารที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

- ให้ประชาชนทุกคน ต้องเสียภาษี จ่ายเงินสมทบ รับภาระจากการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักเสียเงินโยบายนโยบาย “แจกฟรี ให้ฟรี” ถ้าประชาชนอยู่โดยไม่เสียภาษี ประชาชนก็จะไม่เป็นพลเมือง ประชาชนจะรอรับเงินแต่เพียงอย่างเดียว แต่หากประชาชนเสียภาษี ประชาชนจะเกิดความรู้สึกรักหวงเงินภาษีที่จ่ายไป และจะเกิดการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร

- **สร้างพลเมืองเยาวชน** โดยการส่งเสริมหลักสูตรการเรียนการสอนเรื่องท้องถิ่น/ชุมชน การปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาธิปไตยท้องถิ่น – ประชาธิปไตยทางตรง ทุนการศึกษาแก่เยาวชน ไปศึกษาต่อในระดับสูงและกลับมาทำงานในกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น

- ทำให้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่การปกครองทุกคน เป็น “พลเมือง” ของท้องถิ่น ให้มากที่สุด ลดจำนวน “ประชากรแฝง” ให้เหลือน้อยที่สุด

ประชากรแฝง เป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น ใช้ทรัพยากรและบริการของท้องถิ่นแต่ไม่เคยสนใจท้องถิ่น จึงต้องให้ประชากรแฝงให้เป็นพลเมือง และสร้างจิตสำนึกรักบ้านเกิดให้แก่ประชากรแฝงด้วย

- สนับสนุนให้ประชาชนรวมกลุ่ม ทำกิจกรรมสาธารณะเป็นกลุ่มๆ เช่น กลุ่มอนุรักษ์ กลุ่มอาชีพ กลุ่มเยาวชน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มย่านบ้าน ฯลฯ ให้แต่ละกลุ่มมีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มนั้นๆ

- ส่งเสริมให้เกิด “สื่อมวลชน” ในระดับท้องถิ่น ส่งเสริมให้สื่อฯ ทำหน้าที่ด้วยความเข้มแข็ง เป็นอิสระ และยึดหลักวิชาชีพ สื่อมวลชนกระตุ้นให้เกิดการตรวจสอบ

- ให้ข้อมูล และส่งเสริมให้มีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินนโยบายที่กลุ่มสนใจ

- ให้ประชาชนมีสิทธิในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่น

- มีระเบียบปฏิบัติว่าด้วยเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ที่ชัดเจน

- จัดให้มีหน่วยงาน / ผู้รับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้

- รับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ แจ้งปัญหา ฯลฯ แจ้งให้ผู้ร้องฯ และประชาชนทั่วไป ทราบว่าได้รับไว้แล้ว จะดำเนินการต่อไปอย่างไร ก็วันจะแจ้งผลให้ทราบ

- ค้นหาข้อเท็จจริง สอบสวน/ไต่สวน เสนอผู้รับผิดชอบแก้ไข ดำเนินการ ฯลฯ

- องค์กร / คณะอนุญาโตตุลาการ ทำหน้าที่พิจารณา ข้อโต้แย้ง

- ติดตามความก้าวหน้า แจ้งผลให้ผู้ร้องฯ ทราบ

- สร้างวัฒนธรรมองค์กร สื่อ สัญลักษณ์ ด้านคอร์รัปชัน ประณาม ลงโทษผู้ทำผิด แสดงให้ปรากฏชัดเจนต่อสาธารณชน ให้ประชาชนรับทราบ เข้าใจและคาดหวังที่จะเห็น และภูมิใจในความโปร่งใส ปลอดคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สื่อช่วยทำให้เกิดการกระตุ้นให้ประชาชนในองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการต้านคอร์รัปชัน

ตรวจสอบสุขภาพ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านมีพลเมืองต้านคอร์รัปชันหรือไม่?

- มีพลเมืองที่สนใจ ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง?

- มีกลุ่มสื่อภาคพลเมืองที่เข้มแข็ง ?

- มีกลไกการตรวจสอบที่ลงตัว ชัดเจน ปฏิบัติได้จริง เห็นผล เช่น

- มีระเบียบปฏิบัติดูแลเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

- มีการจัดเวทีสาธารณะ กระบวนการนโยบายฯ

- มีการเปิดเผยข้อมูล



- มีหน่วยรับเรื่อง สอบสวน/ไต่สวน พิจารณาข้อโต้แย้ง
- มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้น
- มีวัฒนธรรมองค์การ/สัญลักษณ์ด้านคอร์รัปชันที่รับรู้ เข้าใจ และยอมรับกัน

โดยทั่วไป

ตอนที่ ๔ : สร้างเครือข่ายต้านคอร์รัปชันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามทฤษฎีระบาดวิทยาของสาธารณสุข ระบุว่า คุณไม่เป็นโรค คุณรักษาตัวดี คุณโชคดี แต่จะโชคดีกว่าถ้าคุณอยู่ท่ามกลางคนที่ไม่เป็นโรค ซึ่งจะมีความเสี่ยงมากถ้าอยู่ท่ามกลางเชื้อโรคก็จะมีโอกาสติดเชื้อ การต้านคอร์รัปชันนั้นต้องสร้างเครือข่ายให้ครอบคลุมไปยังท้องถิ่นอื่นๆ ด้วย เป็นการสร้างกำแพงป้องกันไม่ให้เกิดการคอร์รัปชัน ซึ่งสามารถสร้างเครือข่ายต้านคอร์รัปชัน ได้ดังนี้

การส่งเสริมแนวร่วม/เครือข่ายการป้องกัน/ต่อต้าน/เฝ้าระวังการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- พัฒนา/ เป็นสมาชิกสมาคม อปท. ด้านคอร์รัปชัน
- พัฒนา/ เป็นสมาชิกสมาคมวิชาชีพบุคลากร อปท. ด้านคอร์รัปชัน
- พัฒนา/ เป็นสมาชิกสมาคมนักธุรกิจ ด้านคอร์รัปชัน อปท.
- พัฒนา/ เป็นสมาชิกเครือข่ายภาคประชาชน ด้านคอร์รัปชัน อปท.
- พัฒนา/ เป็นสมาชิกเครือข่าย ป.ป.ช. /ปปท. ด้านคอร์รัปชัน อปท.
- พัฒนา/ เป็นสมาชิกเครือข่ายระหว่างประเทศ ด้านคอร์รัปชัน อปท.
- ฯลฯ

ตรวจสอบสุขภาพ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท่านอยู่ในเครือข่ายต้านคอร์รัปชันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่?

- เป็นสมาชิกสมาคม อปท. (สันนิบาตเทศบาล อบจ. อบต.) ด้านคอร์รัปชัน?
- เป็นสมาชิกสมาคมวิชาชีพบุคลากร อปท. ด้านคอร์รัปชัน
- เป็นสมาชิกสมาคมนักธุรกิจ ด้านคอร์รัปชัน อปท.
- เป็นสมาชิกเครือข่ายภาคประชาชน ด้านคอร์รัปชัน อปท.
- เป็นสมาชิกเครือข่าย ป.ป.ช. /ปปท. ด้านคอร์รัปชัน อปท.
- เป็นสมาชิกเครือข่ายระหว่างประเทศ ด้านคอร์รัปชัน อปท.
- ฯลฯ

ที่มาข้อมูล : ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา, บรรยายในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต วันที่ ๒๗ – ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมเอเชีย แอร์พอร์ท จังหวัดปทุมธานี, ถอดเทปและเรียบเรียงโดยสุวิมล แมลงภู่อทอง สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.)



การส่งเสริมบทบาทการตรวจสอบของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ สภา-บริหาร ใหม่
- ระวัง หลีกเลียง การเป็นพวกเดียวกัน ของ บริหาร-สภา
- พัฒนาองค์ความรู้สภาท้องถิ่น ในการตรวจสอบ
- เพิ่มบทบาท คณะกรรมการสภาในการตรวจสอบ
- เสนอแก้ไขสมัชชาประชุมสภาท้องถิ่น
- สร้าง/พัฒนา องค์กรของฝ่ายสภาท้องถิ่น
- ทำคู่มือการตรวจสอบของฝ่ายสภาท้องถิ่น

(ที่มาข้อมูล : รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย ,บรรยายในการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ ด้านการป้องกันการทุจริต วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗ ณ โรงแรมทาวน์ อิน ทาวน์ กรุงเทพมหานคร,ถอดเทปและเรียบเรียงโดยสุวิมล แผลงภู่อทอง สำนักป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.)

