

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)  
คณะอนุกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ  
ด้านการปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล  
ในคณะกรรมการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล  
วุฒิสภา

X X

ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาสำคัญในระบบราชการของประเทศไทยที่รุนแรงมากขึ้น และยังถูกหยิบยกมาเป็นข้อโต้แย้งจากฝ่ายการเมือง ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมจะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะได้

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาการทุจริตเป็นจำนวนมาก เช่น สำนักวินัยทางการเงินการคลัง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (๒๕๖๕) ได้สรุปสถิติเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำวินิจฉัยชี้ขาด พบว่า หน่วยงานที่มีการกระทำผิดวินัยทางการเงินการคลังมากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ ๗๗.๔๔ ในขณะที่ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๙๙ และรัฐวิสาหกิจมีเพียงร้อยละ ๐.๕๒ และจากรายงานข้อมูลเรื่อง สถานการณ์การทุจริตของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕ โดยสำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. ชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์การทุจริตในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับต่ำ (สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๖๕) และในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ระหว่าง ๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ - ๑๑ มกราคม ๒๕๖๖ จากจำนวนของคำกล่าวหา ๒,๐๕๑ เรื่อง พบว่า หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด จำนวน ๖๘๒ เรื่อง (ร้อยละ ๓๓.๒๕) (สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๖๖)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น คณะอนุกรรมการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศด้านการปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาลได้พิจารณา ศึกษา บทบาท ภารกิจ หน้าที่และอำนาจ แหล่งงบประมาณ รายได้รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้บริการอนุมัติ อนุญาตของทางราชการ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ โดยมีหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่ให้ข้อมูลความเห็น ดังนี้

๑. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
๒. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
๓. สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)
๔. กรมบัญชีกลาง
๕. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๕.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๑ แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร

๕.๒ เทศบาล จำนวน ๓ แห่ง คือ เทศบาลนครนครสวรรค์ เทศบาลเมืองเมืองพล

เทศบาลตำบลจันทาร

๕.๓ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๒ แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพลับ

๖. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

๗. สำนักงบประมาณ

ข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ

ในการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกัน แก้ไข และลดปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะอนุกรรมการได้พิจารณาข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap analysis) โดยมีข้อเสนอแนะ ๒ ด้าน ดังนี้

ด้านที่ ๑ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการเงิน การคลัง และงบประมาณ

๑.๑ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

แผนพัฒนาท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นทิศทาง อนาคต การพัฒนาท้องถิ่น ที่ประกอบด้วย นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ปัญหาความต้องการของประชาชน ศักยภาพในการพัฒนาของท้องถิ่น และแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งใช้เป็นกรอบในการจัดทำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณ รายรับ รายจ่ายต่อไป ที่ผ่านมายังพบว่า การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นใหญ่เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง ที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือทุจริตเชิงนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

การวางแผนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรสอดคล้องกับเป้าหมายและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น การวางแผนควรให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม เพื่อให้มีความรับผิดชอบและสอดคล้องกันในการใช้งบประมาณ ควรมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงและทั่วถึง เพื่อให้ปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไขอย่างเท่าเทียมกัน ตามความจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ที่จะเป็นการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหของประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และโปร่งใส การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ปัญหาอุปสรรคในปัจจุบันยังพบว่าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมกับหน่วยงานอย่างแท้จริง และการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ต้องมีเหตุผลความจำเป็น ที่มุ่งสู่ประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง เพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาของประชาชน และการพัฒนาพื้นที่ และเห็นควรดำเนินการ ดังนี้

๑.๑.๑ ให้มีการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน มีขั้นตอนเริ่มตั้งแต่ (๑) การรับฟังความเห็นจากประชาชน (๒) ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (๓) รักษาประโยชน์ของประชาชน และ (๔) การติดตาม ตรวจสอบและควบคุมกำกับ

๑.๑.๒ ให้มีการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมาย มีการพัฒนาท้องถิ่นที่มุ่งสู่ความยั่งยืน

๑.๒ การบริหารการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

การจัดเก็บรายได้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ อาจส่งผลให้เอื้อต่อการทุจริต ทำให้ท้องถิ่นสูญเสียรายได้ที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่น และแก้ไขปัญหของประชาชน จากการศึกษาพบว่ามีการใช้ดุลยพินิจ

ในการประเมินการจัดเก็บต่ำกว่าที่ควร การใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อขอลดหย่อนภาษี  
ยังเป็นปัญหาที่เรื้อรัง จึงเห็นควรดำเนินการ ดังนี้

๑.๒.๑ ให้มีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ หรือการตรวจสอบย้อนกลับในการ  
ประเมินการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะ ภาษีป้ายขนาดใหญ่ ตามพระราชบัญญัติการควบคุมก่อสร้างอาคารฯ  
และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การเรียกเก็บต้องไม่มีการใช้อำนาจดุลยพินิจ หรือให้มีการใช้ดุลยพินิจได้  
น้อยที่สุด และให้มีการเปิดเผยหลักเกณฑ์ในการประเมินภาษีที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชน

๑.๒.๒ การจัดเก็บค่าสาธารณูปโภค ค่าธรรมเนียมอนุญาตและค่าปรับ รายได้จาก  
ทรัพย์สิน ในส่วนนี้อาจทำให้เกิดการทุจริตได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังเป็นการจัดเก็บ  
โดยมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการจัดเก็บในพื้นที่ อาจทำให้มีการรั่วไหล เช่น  
จัดเก็บแต่มีได้นำเข้าระบบ การเรียกเก็บไม่ตรงตามอัตรา ควรพัฒนาให้มีระบบที่ประชาชนหรือผู้ที่ต้อง  
จ่ายสามารถตรวจสอบได้ โดยนำเทคโนโลยีและระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้

### ๑.๓ การจัดทำค่าของงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ

#### ๑.๓.๑ การจัดทำค่าของงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนในอนาคต

ในอนาคตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจะขอรับการจัดสรรงบประมาณ  
เงินอุดหนุนทั่วไป และอุดหนุนเฉพาะกิจโดยตรงจากสำนักงบประมาณ แต่เนื่องจากจำนวน อปท.  
มีจำนวนมาก ผู้บริหารของเทศบาลจะต้องเดินทางไปชี้แจงข้อมูลให้กับคณะกรรมการของรัฐสภา  
สำนักงบประมาณควรวางแผนการเสนองบประมาณที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ปรับปรุงและพัฒนา  
ระบบการจัดทำค่าของงบประมาณ และเสนองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ  
ผ่านระบบออนไลน์ทั้งหมดให้ครบถ้วนภายในระยะเวลา ๓ ปี

๑.๓.๒ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเมืองพัทยา  
เป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรงจากสำนักงบประมาณ และกรณีเทศบาลตำบล และองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลเป็นหน่วยรับงบประมาณโดยตรงจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

โครงการที่มาจากแหล่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อาจมีรายการที่ซ้ำซ้อนกับโครงการ  
ที่มาจากการจัดทำงบประมาณ ที่มาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจมีการแบ่ง  
บางส่วนเป็นโครงการที่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และบางส่วนเป็นโครงการที่เกิดจากรายได้ขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น อันส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ควรให้หน่วยจัดสรรงบประมาณ  
(สำนักงบประมาณ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) มีเกณฑ์การพิจารณาค้นกรองความเสี่ยง  
โครงการในลักษณะดังกล่าวด้วย ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น ในอนาคตอาจให้มีการใช้ระบบเชื่อมโยงข้อมูลให้สามารถตรวจสอบกันได้

#### ๑.๓.๓ การขอจ่ายขาด เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำโครงการที่ขออนุมัติจ่ายขาด จากเงินสะสมขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นเองที่มีมูลค่าสูง อาจเป็นช่องทางหนึ่งในการทุจริตเชิงนโยบาย ควรเพิ่มเกณฑ์การขอจ่ายขาด  
เงินสะสมที่มีมูลค่าสูง ได้แก่ กำหนดให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและมีการประเมิน  
ส่วนของต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายจะต้องพิจารณาทั้งก่อนการดำเนินการ และภายหลังการดำเนินการ และให้  
มีการรับฟังจากทุกภาคส่วนเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการและการตัดสินใจ และผลลัพธ์ของ  
โครงการที่จะเกิดขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า และไม่มีที่ยั่งยืน

๑.๔ การควบคุมการใช้งบประมาณ การถ่วงดุลอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกของประชาชน มีหน้าที่ในการบริหารและควบคุมมิให้มีการทุจริตในหน่วยงาน และให้ความสำคัญกับการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร คือ ผู้บริหารและข้าราชการประจำ กับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงความต้องการของประชาชน และหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

สำนักงบประมาณควรพิจารณาทบทวนกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถกระจายงบประมาณไปในแต่ละพื้นที่ แต่ละอำเภอของทุกจังหวัดอย่างเหมาะสม ทัวถึงและเป็นธรรม โดยควรนำฐานข้อมูลการพัฒนา งบประมาณเหลือจ่าย ศักยภาพ และการวางแผนการพัฒนาในอนาคตของแต่ละท้องถิ่น มาพิจารณาประกอบด้วย

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการแปลงเงินงบประมาณไปใช้ในการอื่น นอกจากที่กำหนดในนโยบาย แผนพัฒนาท้องถิ่น เทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ เพื่อลดปัญหาการทุจริต เห็นควรใช้กลไกของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดทำหน้าที่สังเกตการณ์ ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจ การใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม โดยประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริต การดำเนินงานเพื่อป้องกัน แก้ไข และลดปัญหาปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่กระบวนการจัดทำคำของบประมาณ (ต้นน้ำ) การดำเนินการ (กลางน้ำ) จนถึงการใช้จ่ายงบประมาณแล้วเสร็จ (ปลายน้ำ) และเสนอผลการติดตามดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

#### ๑.๕ กระบวนการเฝ้าระวังการทุจริต

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาตรวจสอบ และกำหนดแนวทางป้องกันการทุจริต ควรมีการพิจารณาด้วยว่าการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ แต่สะโครงการให้เกิดความคุ้มค่ากับประชาชน ให้ทุกโครงการสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามระเบียบของส่วนราชการ และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ นอกจากนี้ ควรมีระบบแจ้งเตือนกรณีที่มีการทุจริตเกิดขึ้นซ้ำอีก และกำหนดเป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะเข้าไปตรวจสอบระงับยับยั้งการทุจริต

ควรกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับ ดูแล ทำการระงับยับยั้งการทุจริตที่เกิดซ้ำ หรือเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และจะปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้ รวมทั้งกรมบัญชีกลาง และสำนักงบประมาณจะต้องร่วมกันทำหน้าที่ระงับยับยั้ง หน่วยงานที่มีการเบิกจ่ายงบประมาณในลักษณะดังกล่าวซ้ำอีก

อีกทั้งปัญหาเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณโดยเฉพาะช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณ หน่วยงานภาครัฐส่วนมากจะอ้างเหตุผลของความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อนำเงินงบประมาณมาใช้ให้ได้มากที่สุด ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐโดยไม่จำเป็น จึงควรกำหนดมาตรการป้องกัน และเฝ้าระวังการทุจริตให้ครอบคลุมทุกประเด็นโดยหากมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณต้องมีการวิเคราะห์ความจำเป็นและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและราชการเป็นสำคัญ

๑.๖ การเปิดเผยงบประมาณ (รายรับ/รายจ่าย)

กรมบัญชีกลาง และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ควรเร่งรัดพัฒนาระบบให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลของระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) ให้มีการเปิดเผยข้อมูลทั้งในส่วนของการใช้จ่ายงบประมาณและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท รวมถึงเงินนอกงบประมาณ (เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ตลอดจนเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบ New GFMS Thai

๑.๗ การปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี

ที่ผ่านมาเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง มีการทุจริตการโอนเงินจากระบบ KTB Cooperate online และพบข้อบกพร่อง เช่น

๑) ไม่พบรายงานสรุปผลการโอนเงิน (Detail Report และ Summary Report-Transaction History) ที่ได้จากระบบ KTB Corporate Online เป็นหลักฐานการจ่าย

๒) ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ใช้งานในระบบ (Company User) ไม่ได้เปลี่ยนรหัสผ่านทุก ๆ ๓ เดือน

๓) ให้เจ้าหน้าที่คนเดียว เป็นผู้ถือบัตร (บัตรกำหนดสิทธิ์ใช้งาน) รหัสผู้ใช้งานและรหัสผ่าน ทั้งสิทธิ์ผู้ขอเบิก ผู้อนุมัติเพียงคนเดียว รวมถึงการมอบหมายบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการเข้าถึงข้อมูลและรหัสเพื่อดำเนินการเข้าใช้งานในระบบจึงสามารถอนุมัติรายการต่าง ๆ นำไปสู่การกระทำทุจริตได้

เนื่องจากการไม่กำกับดูแลผู้ที่มีหน้าที่ด้านการเงินการคลังอย่างใกล้ชิดทำให้เกิดการกระทำทุจริต ไม่มีการสอบถามและตรวจสอบ ทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถดำเนินการโดยไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายใด ๆ ในการโอนเงินออกจากระบบ ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการรักษาความปลอดภัยสองชั้น ด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่ใช้จากระบบ KTB Corporate Online สมัครใช้บริการระบบรักษาความปลอดภัยแบบสองชั้น (Two-Factor Authentication) ร่วมกับธนาคารกรุงไทย โดยระบบจะให้ทำการยืนยันตัวตน จำนวน ๒ ครั้ง ซึ่งจะมีการส่งรหัสความปลอดภัย OTP ให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้มีอำนาจอนุมัติ นั้น อย่างไรก็ตาม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรร่วมมือกับธนาคารกรุงไทย ให้มีการวางระบบการรายงานความผิดปกติ (warning) หรือรายการที่มีความเสี่ยงที่น่าสงสัย เพื่อลดโอกาสการทุจริต และให้มีการสุ่มตรวจสอบแบบ Surprise check อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะงบประมาณที่ไม่เคลื่อนไหว เช่น เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำให้เป็นระบบการดำเนินงานเดียวกันกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ดำเนินงาน

๑.๘ การตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ

หลักเกณฑ์ของโครงการ CoST ที่กำหนดให้เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งโครงการที่มีวงเงิน ๗ ล้านบาทขึ้นไปทุกโครงการ และเปิดเผยข้อมูล ๔๐ รายการ เนื่องจากเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดให้เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลให้อยู่ในระดับเดียวกัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีโครงการที่มีวงเงินงบประมาณที่ไม่ถึง ๗ ล้านบาท ดังนั้น กรมบัญชีกลางควรมีการพิจารณาทบทวนวงเงินงบประมาณหลักเกณฑ์ของโครงการ CoST ที่เหมาะสม เพื่อให้ครอบคลุมโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทโดยกำหนดให้ดำเนินการ

ครอบครัวกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และ อบต. หากมีวงเงินงบประมาณที่ไม่ถึง ๗ ล้านบาท เป็นโครงการที่ใช้จ่ายงบลงทุนสูงสุด สำหรับโครงการที่มีค่าใช้จ่าย ๕ ล้านบาทขึ้นไปทุกโครงการให้ใช้กลไกของคณะกรรมการ STRONG ของจังหวัดในพื้นที่ช่วยในการตรวจสอบภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ทั้งนี้ควรวางแผนในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการติดตามเรื่องดังกล่าว โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือภาคเอกชนที่มีการดำเนินงานเรื่องดังกล่าว

การใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เดิมกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ งบประมาณอื่น ๆ นอกจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะใช้จ่ายเป็นอื่นใด จะอยู่ในอำนาจอนุมัติ อนุญาตจากกรมการปกครอง ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ทำให้อำนาจการใช้เงินอื่น ๆ ของท้องถิ่น อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีหน่วยงานกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย โดยใช้กลไกของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดในพื้นที่ช่วยในการตรวจสอบ

#### ด้านที่ ๒ การป้องกันและแก้ไขปัญหาลินบนจากการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จก็ตาม ปัญหาของผู้ขอรับบริการ โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่เป็นการขอรับบริการเชิงธุรกิจ นั้น ต้องมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการประกอบธุรกิจต้องหวังพึ่งหน่วยงานรัฐ จึงทำให้เกิดการจ่ายเพื่อความสะดวกรวดเร็ว การจ่ายเพื่อเป็นการรักษาสายสัมพันธ์ เพราะขั้นตอนการขออนุญาต ในการประกอบธุรกิจต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน หากล่าช้าหรือติดขัดที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จะส่งผลกระทบต่อขั้นตอนอื่น ๆ จึงเป็นที่มาของการยอมจ่ายเพราะคุ้มกว่า หรืออาจถูกกว่าการไม่ยอมจ่าย และกฎหมายนอกจะมีเป็นจำนวนมาก และมีช่องโหว่มีการใช้ดุลพินิจเพื่อปิดเบี่ยงผลประโยชน์ และยังไม่เชื่อมั่นในระบบความปลอดภัยในการแจ้งเบาะแส ร้องเรียน ลินบน จึงเป็นต้นทุนแฝงของธุรกิจ ความล่าช้าคือต้นทุนที่เกิดขึ้น รูปแบบของลินบนอาจมีหลายรูปแบบ อันได้แก่ ลินบน ลินน้ำใจ ค่าอำนวยความสะดวก ค่ารับรอง ของขวัญ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เป็นค่าสิ่งของใด ๆ ที่มีมูลค่าทางการเงิน รวมถึงสิ่งใช้แทนเงินสด และสิ่งที่สามารถแลกเปลี่ยนเป็นสินค้าหรือบริการได้

#### ข้อเสนอแนะ

##### ๒.๑ สร้างแนวปฏิบัติเพิ่มความชัดเจนของการเชื่อมข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่อาจไม่ทำตามกรอบการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ สร้างขั้นตอนการให้บริการอนุมัติ อนุญาตที่ไม่จำเป็นขึ้นมา ดังนั้น จึงต้องลดช่องว่างไม่ให้มีการใช้ดุลพินิจ หรือมีให้น้อยที่สุด โดยอาจใช้ระบบ Checklist รายการเอกสาร หลักฐานประกอบการขออนุมัติ อนุญาต และให้มีการเผยแพร่รายการการตรวจ หรือพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ ให้ประชาชนทราบด้วย และเพื่อความรวดเร็วในการพิจารณา ควรมีการเชื่อมข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ส่งต่อข้อมูลกันเอง เพิ่มความสะดวกให้กับประชาชน

## ๒.๒ ลดขั้นตอนและลดระยะเวลาการพิจารณาการอนุมัติ อนุญาต

ให้มีการทบทวนกระบวนการให้บริการประชาชน ที่มีการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต เพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในแต่ละกระบวนการ ลดระยะเวลาการรอคิวของประชาชน ควรใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาในการให้บริการในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต มีระบบติดตามการให้บริการ (Tracking System) ติดตามตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน เพื่อให้ผู้ยื่นคำขอรับทราบว่าเรื่องที่เสนอพิจารณาอยู่ในขั้นตอนใด ใช้เวลาพิจารณาเพียงใด มีความล่าช้าหรือไม่ และจะเข้าสู่การพิจารณาของหน่วยงานเมื่อใด

ทั้งนี้ ควรนำร่องการขอใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารเป็นลำดับแรก ให้มีการปรับมาตรฐานระยะเวลาการพิจารณาออกใบอนุญาตการก่อสร้างอาคาร โดยจำแนก ตามประเภทของอาคาร ตามนิยาม “อาคาร” ภายใต้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งปัจจุบันกรอบระยะเวลาการพิจารณา อยู่ที่ ๔๕ วัน และสามารถขยายได้ อีก ๒ ครั้ง ๆ ละ ๔๕ วัน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน และอาจเป็นช่องทางในการเรียกรับผลประโยชน์ เช่น การขออนุญาตทำป้าย ซึ่งเป็นประเภทหนึ่งของอาคาร “ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย” หรือการขอก่อสร้างบ้าน เพื่ออยู่อาศัย แต่กลับใช้ระยะเวลา หรือมาตรฐานเดียวกับก่อสร้างอาคารชุด อาคารพาณิชย์ โรงงาน โดยอาจคำนึงถึงความเสี่ยง เช่น อาคารประเภทเสี่ยงมาก ใช้เวลานาน อาคารเสี่ยงน้อย ใช้เวลาสั้น เป็นต้น

## ๒.๓ การนำระบบ ISO 37001 มาประยุกต์ใช้

สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ควรศึกษาระบบและมาตรการในการป้องกันและจัดการปัญหาการให้และรับสินบน เช่น การนำระบบ ISO 37001 มาตรฐานระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน (anti-bribery management systems) มาประยุกต์ใช้เพื่อส่งเสริมให้มีการจัดการลดความเสี่ยงด้านการทุจริตติดสินบนจากการอนุมัติ อนุญาตของทางราชการ

คณะอนุกรรมการ

ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ

ด้านการปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาล