



วารสาร วิชาการ ป.ป.ช.

NACC Journal

ISSN 3027-6373 (Online)

ปีที่ 18 ฉบับ 1 มกราคม-มิถุนายน 2568

บทความวิจัย

- การประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่เสี่ยงต่อการทุจริต : กรณีศึกษาการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ
- แนวทางการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต

บทความวิชาการ

- การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้ และการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตของพนักงานการไฟฟ้านครหลวง
- ธรรมชาติของการสร้างความรับผิดชอบทางสังคม : บทบาทการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ
- พลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม : บทบาทของเยาวชนไทยในการป้องกันการทุจริต

ป.ป.ช. ปกป้อง

- เปิดคำพิพากษาคดีทุจริตเงินทอนวัด

วารสารวิชาการ ป.ป.ช.
ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2568)



เจ้าของ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ
เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย
อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0 2528 4800 ต่อ 5818
โทรสาร 0 2528 4703
E-mail: journal.nacc@gmail.com
Website: <https://www.nacc.go.th/naccjournal/>

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลีระพันธ์
นักวิชาการอิสระ, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร. อริศรา เล็กสรรเสริญ
มหาวิทยาลัยมหิดล, ประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร. รัตพงษ์ สอนสุภาพ
มหาวิทยาลัยรังสิต, ประเทศไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พัชรวรรณ นุชประยูร
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ประเทศไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สวรัย บุญยमानนท์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สูดากาญจน์ ปัทมดิลก
มหาวิทยาลัยนเรศวร, ประเทศไทย
นางจันทิรา จิตรชื่น
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นางสาววันนารา ศิลปวิลาวัณย์
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

กองการจัดการ

นางจุฑารัตน์ สุวารี
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นายวันชัย สีขาว
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย
นายศักดิ์นันทน์ คุณเอนก
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

ทิปรีक्षा

นายแมนรัตน์ รัตนสุคนธ์
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

ผู้จัดเกลาภาษาอังกฤษ

นางสาวอมลวรรณ ภมรมานพ
สำนักงาน ป.ป.ช., ประเทศไทย

วัตถุประสงค์

- เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมความรู้และเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการอื่น ๆ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากผลงานวิจัย ผลงานวิชาการ และการสร้างความตระหนักร่วมกันในการต่อต้านการทุจริต
- เพื่อส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือและประสานงาน ในการบริหารจัดการข้อมูลงานวิจัยด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างหน่วยงานและสถาบันวิจัยต่าง ๆ
- เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเอกสาร สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ กับหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

กำหนดพิมพ์เผยแพร่

ปีละ 2 ครั้ง คือ ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน
ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม

เนื้อหา/ข้อความในวารสารนี้เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน

ไม่จำเป็นต้องเป็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



NACC Journal

Vol. 18 No. 1 (January - June, 2025)

Publisher

Office of the National Anti-Corruption Commission
361 Nonthaburi Road, Thasaai District
Amphur Muangnonthaburi,
Nonthaburi Province 11000 Thailand
Tel: +66 2528 4800 Ext. 5818
Fax: +66 2528 4703
E-mail: journal.nacc@gmail.com
Website: <https://www.nacc.go.th/naccjournal/>

Editors

Assoc. Prof. Prasit Leerapan, Ph.D.
Independent Scholar, Thailand

Editorial Board

Assoc.Prof. Wasan Luangprapat, Ph.D.
Thammasat University, Thailand

Assoc.Prof. Arisara Leksansern, Ph.D.
Mahidol University, Thailand

Assoc. Prof. Rattaphong Sonsuphap, Ph.D.
Rangsit University, Thailand

Asst. Prof. Bajrawan nuchprayool, Ph.D.
National Institute of Development
Administration (NIDA), Thailand

Asst. Prof. Sawarai Boonyamanond, Ph.D.
Chulalongkorn University, Thailand

Asst. Prof. Sudakarn Patamadilok, Ph.D.
Naresuan University, Thailand

Mrs. Jantira Jitrchuen
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand

Ms. Wanwara Silpawilawan
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand

Managerial Board

Mrs. Jutarat Suwaree
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand

Mr. Wanchai Sikao
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand

Mr. Sakdinan Khunanek
Office of the National Anti-Corruption Commission,
Thailand

Mr. Manrat Ratanasukon
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand

English Language Editor

Ms. Amonwan Pamornmanop
Office of the National Anti-Corruption
Commission, Thailand

Objectives

- To serve as a knowledge center for disseminating research findings and other academic works on corruption prevention and suppression.
- To encourage the use of the research finding and academic works and to enhance public awareness to collectively counter corruption.
- To promote networking and cooperation among academic and technical agencies on countering corruption among the agencies and research institutions.
- To promote the exchange of information and documents among relative agencies and networks.

Publication Period

Bi-annual: No.1 January - June
No.2 July - December

สารบัญ

บทบรรณาธิการ

ตอนที่ 1: บทความวิจัย	1
การประกอบกิจการดูตทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต: กรณีศึกษาการประกอบกิจการ ดูตทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ	2
<i>สยาม ธีระบุตร</i>	
แนวทางการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต	23
<i>เสาวณีย์ ทิพบุตร</i>	
ตอนที่ 2: บทความวิชาการ	44
การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกัน การทุจริตของพนักงานการไฟฟ้านครหลวง	45
<i>ภัทราภรณ์ จุมพรม</i>	
ธรรมาภิบาลกับการสร้างความรับผิดชอบทางสังคม: บทบาทการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ	66
<i>วรธา มงคลสืบสกุล</i>	
พลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม: บทบาทของเยาวชนไทยในการป้องกันการทุจริต	82
<i>พรหมพิริยะ ถ้อยคำ</i>	
ตอนที่ 3: ป.ป.ช. ปกิณกะ	97
เปิดคำพิพากษาคดีทุจริตเงินทอนวัด	98
<i>สุรียน วงศ์สุจริต</i>	

Contents

Editorial Notes

Part I: Research Articles	1
Sand mining business that poses corruption risk: A case study of a sand mining business in a northern province. <i>Sayahm Dhiraputra</i>	2
Guidelines for Developing Corruption Risk Indicators <i>Saowanee Thip-ut</i>	23
Part II: Academic Articles	44
Enhancing Employee Competency of Awareness and Participation in Anti-Corruption for Organizations: A Case of the Metropolitan Electricity Authority (MEA) <i>Pattaraporn Jumporn</i>	45
Good Governance and Building Social Responsibility: The Role of Strengthening the Prevention and Suppression of Corruption in the Public Sector <i>Woratha Mongkhonsuebsakul</i>	66
Justice-Oriented Citizen: The role of Thai youth in preventing corruption. <i>Phromphiriya Thoikham</i>	82
Part III: NACC Miscellaneous	97
Judgment revealed in the temple change corruption case <i>Suriyon Wongsudjarid</i>	98

บทบรรณาธิการ

วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ฉบับแรกของปีที่ 18 (2568) นี้ ออกมาในช่วงที่สถานการณ์บ้านเมืองไม่ค่อยสดใสเท่าที่ควร จากภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำมากเป็นประวัติการณ์ ทำให้ประชาชนทำมาหากินด้วยความยากลำบาก มีความฝืดเฟืองกันทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนที่ยากจนและคนชั้นกลางที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากรายได้หดหายแล้วยังต้องเผชิญกับภาระหนี้สินสะสมในครอบครัวที่พุ่งสูงขึ้น จนเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ประกอบกับเศรษฐกิจระดับโลกที่อยู่ในภาวะระส่ำจากมาตรการภาษีของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา (ประธานาธิบดีทรัมป์) ที่ทำกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย นอกจากนี้ประชาชนคนไทยยังเผชิญกับปัญหาการเมืองระดับประเทศที่มีคำถามของสังคมมากมาย โดยเฉพาะต่อประเด็นความรู้ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการของรัฐ และการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการภาครัฐทั้งนักการเมืองและข้าราชการที่มีข่าวให้สะเทือนใจในหลากหลายรูปแบบของปัญหาและมาจากหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย ไม่เว้นแม้แต่หน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติ (สตง.) สำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่หลักป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐ จึงได้รับการเฟื่องเลี้ยงและคาดหวังเป็นพิเศษจากสังคมว่าจะเป็นเสาหลักในการผดุงความยุติธรรมบนพื้นฐานของคุณธรรม มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ว่าจะทำได้หรือไม่ เพียงใด และอย่างไร ซึ่งปัจจุบันมีคดีความสำคัญระดับชาติหลายคดีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องตัดสิน ผมเองในฐานะคนภายนอกที่เข้ามาช่วยงานสำนักงาน ป.ป.ช. ในเชิงวิชาการมานานร่วมสิบปี ได้เฝ้าติดตามผลงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และเอาใจช่วยอย่างใกล้ชิด ด้วยความหวังว่าจะได้ความภาคภูมิใจ และรู้สึกเป็นเกียรติที่เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงาน ป.ป.ช. ด้วย

เนื้อหาสาระวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ฉบับนี้ อัดแน่นด้วยคอลัมน์ประจำคือ บทความวิจัย บทความวิชาการ และบทความปกิณกะ จำนวน 2 3 และ 1 บทความตามลำดับ โดยบทความวิจัยเป็นผลงานของนักวิชาการสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งสองเรื่องคือ ความเสี่ยงต่อการทุจริตของธุรกิจการดูทราย โดยคุณสยาม ธีระบุตร เป็นข้อมูลจากกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นโอกาสและเงื่อนไขที่อาจเกิดการทุจริตได้จากกระบวนการประกอบกิจการการดูทราย ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่มีโอกาสสูงในการเกิดการทุจริตได้ เรื่องที่สองเป็นของคุณเสาว ณีย์ทิพพุด ที่เน้นแนวคิดและแนวทางการสร้างตัวชี้วัดการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนบทความวิชาการ 3 เรื่องเป็นบทความที่ได้รับรางวัลจากการประกวดบทความเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักงาน ป.ป.ช. เรื่องแรกเป็นการแสดงให้เห็นว่าพนักงานการไฟฟ้านครหลวงมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานตนเองได้อย่างไร โดยคุณภัทรภรณ์ จุมพพรหม เรื่องที่สองเป็นของคุณวรธา มงคลสืบสกุล ที่ได้วิเคราะห์และประเมินให้ทราบว่าภาครัฐจะเสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างไร ด้วยการยึดหลักธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคม และเรื่องที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นความเป็นไปได้ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้เยาวชนไทยมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต โดยคุณพรหมพิริยะ ถ้อยคำ ที่เป็นครูในโรงเรียนชาติตระการวิทยา และสุดท้ายเป็นบทความปกิณกะของคุณสุรียน วงศ์สุจริต นักวิชาการของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้วิเคราะห์และประเมินค่าพิพากษาคดีทุจริตเงินทอนวัด ที่เป็นคดีใหญ่และสังคมให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ซึ่งศาลได้พิพากษาลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นพระสงฆ์และฆราวาสจำนวนหนึ่ง ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความในวารสารฉบับนี้จะทำให้ผู้อ่านได้ขบคิด และแนวทางในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสังคมไทยมากพอสมควร

สุดท้ายนี้ขอเรียนว่าวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ได้รับการพิจารณาและตัดสินจากศูนย์ TCI ให้เป็นวารสารที่มีคุณภาพอยู่ในกลุ่มที่ 2 และให้ผลต่อไปอีก 5 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. 2568 - 2572 ซึ่งเป็นระดับคุณภาพที่คงที่เหมือนช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยทางที่มกอช. บรรณาธิการและคณะผู้จัดทำตั้งเป้าหมายที่จะยกระดับคุณภาพของวารสารให้อยู่ในกลุ่มที่ 1 ที่เป็นกลุ่มสูงสุดให้ได้โดยเร็ว การที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้อ่านและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนด้วย โดยเฉพาะเรื่องการส่งบทความที่มีคุณภาพเพื่อตีพิมพ์ในวารสาร และการนำข้อมูลของบทความที่ตีพิมพ์ไปใช้อ้างอิงทางวิชาการ ทั้งสองกรณีเป็นหลักประกันสำคัญในการยกระดับคุณภาพวารสารวิชาการของพวกเรา พบกันใหม่ฉบับหน้าครับ

รศ. ดร. ประสิทธิ์ ลีระพันธ์
บรรณาธิการ

ตอนที่ 1
บทความวิจัย
Research Articles

การประกอบกิจการดูดทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต:
กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ
Sand mining business that poses corruption risk:
A case study of a sand mining business in a northern province.

สยาม ธีระบุตร
Sayahm Dhiraputra

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
Office of the National Anti-Corruption Commission
Sayahm99@gmail.com

รับบทความ 15 มกราคม 2567 แก้ไขบทความ 6 พฤศจิกายน 2567 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 12 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง “การประกอบกิจการดูดทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต: กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ” มีผลการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการ/ขั้นตอนการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายในที่ดินของรัฐ พบว่าจังหวัดที่ศึกษา สถานประกอบกิจการดูดทรายมีการขออนุญาตถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดและได้รับใบอนุญาตให้ดูดทรายจากผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ มีการจัดทำประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชาคมเพื่อกำหนดพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูดทราย (Zoning) รวมถึงการทบทวนพื้นที่ Zoning ด้วยการร่วมตรวจสอบพื้นที่ในขั้นตอนการขึ้นสูตรสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ประชาชนที่อยู่ในชุมชนหรือที่มีที่ดินใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าร่วมตรวจสอบชี้เขตแนวพื้นที่ การมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตดูให้ทรายหลายหน่วยงาน ทำให้มีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการที่มาก อาจเปิดช่องให้ผู้ประกอบการยื่นข้อเสนอหรือหน่วยงานรับผิดชอบเรียกผลประโยชน์เพื่อแลกกับการดำเนินการที่รวดเร็วได้ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายไปดำเนินการ เช่น การแก้ไขกฎหมาย การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานผลการศึกษา

คำสำคัญ: การประกอบกิจการดูดทราย, ความเสี่ยงต่อการทุจริต, ทรัพยากรธรรมชาติ

Abstract

The study, titled “Sand mining business that poses corruption risk: A case study of a sand extraction business in a northern province,” present the research results about that process/procedure for issuance of permits for sand extraction on government land. It was found that in the studied province, the sand extraction business has applied for permission as required by law and received a sand extraction permit from the provincial governor as well as approval from local government administration. A public hearing was organized for community in the area. People participated in expressing opinions in the community to determine the area that can be requested for a permission to sand extraction (zoning),

including reviewing the zoning area by participating during the inspection process conducted by the officials. People who live in the community or those with land adjacent to the requested area participated in inspecting the boundaries of the area. There are numerous government agencies involved in issuing sand extraction permits, which causing too many steps and are time-consuming. This may allow entrepreneurs to offer or encourage responsible agencies to demand benefits in exchange for expedited actions. The NACC should provide recommendations and guidelines for the agencies involved in issuing sand extraction permits, such as amending relevant laws, studying environmental impacts and preparing a report on the results of the studies.

Keywords: Sand extraction business, risk of corruption, natural resources

บทนำ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจด้านการป้องกันการทุจริต โดยการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของหน่วยงานเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และการจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด และเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ รวมถึงยังมีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต โดยการกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากสถานการณ์การทุจริตของประเทศไทยที่ยังมีความรุนแรงและเกิดความเสียหายอย่างต่อเนื่อง ทั้งต่องบประมาณแผ่นดิน ประชาชน สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่จะสร้างความเสียหายแก่งบประมาณของภาครัฐ รวมถึงผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม เห็นได้จากการขโมยความผิดเกี่ยวกับคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่มีจำนวน 19 คดี รวมมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น จำนวน 30,051,320,532 บาท (สามพันล้านบาท) (สำนักงาน ป.ป.ช., 2564) จะเห็นว่าความเสียหายของการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมียุทธศาสตร์สูงมาก ดังนั้นการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการป้องกันการกระทำความผิดหรือการทุจริตทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและประชาชน ทั้งนี้ประชาชนในพื้นที่จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง ในที่นี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาการประกอบกิจการดูทราย ซึ่งเป็นการหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถดำเนินการได้ทั้งแหล่งที่ดินกรรมสิทธิ์และที่สาธารณประโยชน์ ที่ภาครัฐมีอำนาจในการจัดสรรการใช้สอยทรัพยากรเพื่อประโยชน์สูงสุด รวมถึงมีหน้าที่ออกมาตรการในการควบคุมการใช้ทรัพยากรไม่ให้เป็นไปในลักษณะของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและก่อผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ดังนั้นการประกอบกิจการดูทราย จึงเป็นการจัดการทรัพยากรของภาครัฐในรูปแบบของการพิจารณาอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และควบคุมไม่ให้เกิดการดำเนินการส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมหรือเกิดน้อยที่สุด

เพื่อการอนุรักษ์ให้ทรัพยากรคงอยู่ให้ยาวนานที่สุด จึงต้องมีการออกกฎ ระเบียบเพื่อกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล ทั้งนี้ การประกอบกิจการดูดทราย หากมีการอนุญาตให้ดูดทรายในปริมาณมากและผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การอนุญาต ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ และอาจนำไปสู่การขาดแคลนทรายในอนาคตได้ แต่การประกอบกิจการดูดทรายในประเทศไทยยังพบปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ อาทิ ประเด็นมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การลักลอบดูดทราย การกำกับติดตาม ควบคุม ผู้ประกอบการดูดทราย ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาผลกระทบต่อระบบนิเวศบริเวณพื้นที่ดูดทราย ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมการพังทลายของตลิ่ง การเกิดมลภาวะทางเสียง ทางอากาศ ปัญหาการจัดเก็บรายได้จากการอนุญาตดูดทรายไม่สอดคล้องกับปริมาณทรายที่ผู้ประกอบการดำเนินการดูดได้ และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจากการดูดทรายไม่เหมาะสม และปัญหากระบวนการพิจารณาอนุญาตดูดทรายมีความล่าช้า ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตขึ้น ทั้งการยื่นข้อเสนอแก่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาต การเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับความสะดวก รวดเร็วในกระบวนการออกใบอนุญาต

ดังนั้นเพื่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อมูลประกอบการดำเนินการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักวิจัยและบริการวิชาการฯ จึงได้ศึกษาการประกอบกิจการดูดทรายในที่ดินของรัฐ อันเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาจัดระเบียบและควบคุม กำกับดูแล รวมถึงการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการดูดทราย ในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับสำนักงาน ป.ป.ช. และเครือข่ายภาคประชาชน ได้นำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูดทรายในที่ดินของรัฐต่อไป

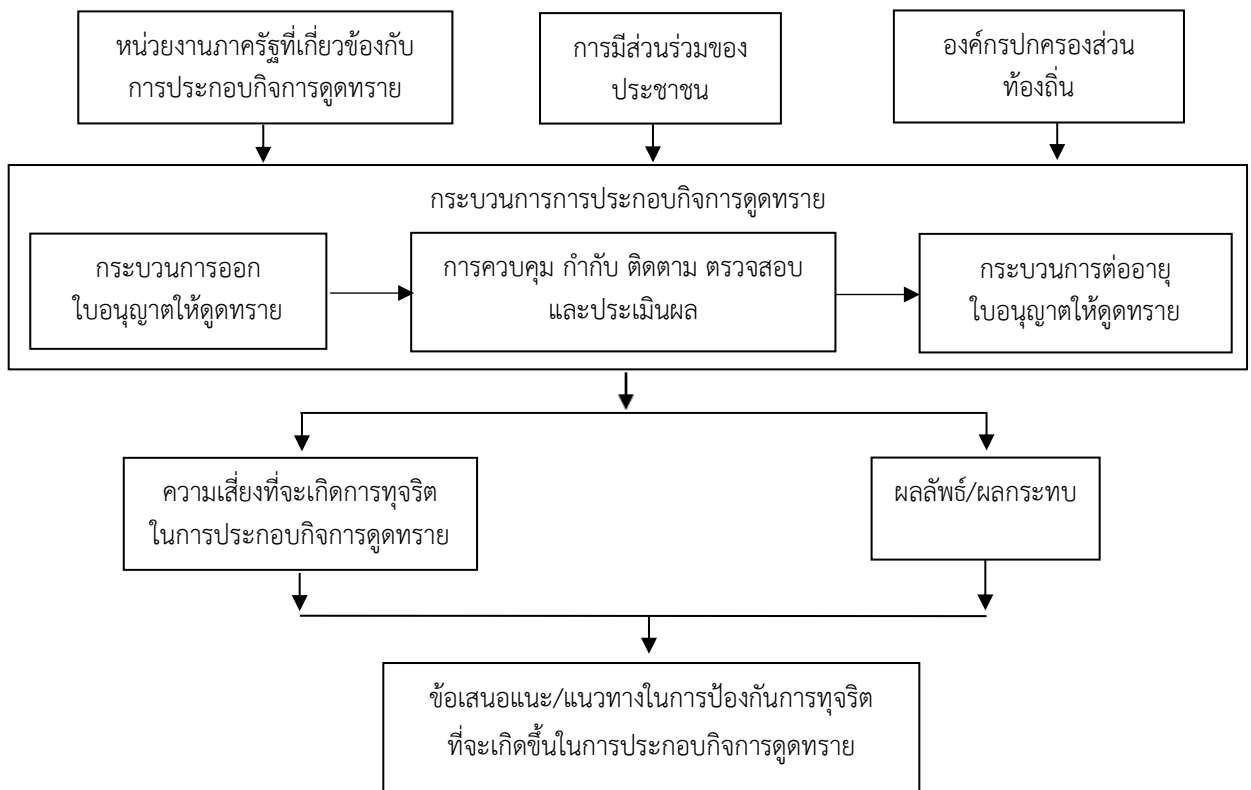
วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทราย
2. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูดทราย
3. เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตที่จะเกิดจากการประกอบกิจการดูดทราย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูดทรายต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

กรอบแนวคิด

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ กล่าวคือ ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการประกอบกิจการดูดทรายทั้งในภาพรวมของไทย และในพื้นที่กรณีศึกษา กระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายและใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบกำกับติดตาม และควบคุมการประกอบกิจการดูดทราย การมีส่วนร่วมของประชาชน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งการดูดทรายในที่ดินของรัฐและการดูดทรายในที่ดินกรรมสิทธิ์ เพื่อศึกษาความเสี่ยงในการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการดูดทราย รวมถึงการหาแนวทางป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในการประกอบกิจการดูดทราย โดยศึกษากรณีการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ รายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2565)

วิธีดำเนินการ

การวิจัยเรื่อง “การประกอบกิจการดูทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต : กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยศึกษาในพื้นที่จังหวัดแห่งหนึ่งในภาคเหนือ เหตุผลที่เลือกศึกษาในพื้นที่จังหวัดดังกล่าวเพราะเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ มีแม่น้ำไหลผ่านหลายสาย มีการประกอบกิจการดูทรายจำนวนมาก รวมถึงสำนักงาน ป.ป.ช. เคยลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบ/เฝ้าระวังการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายของจังหวัดดังกล่าวด้วย งานวิจัยดังกล่าวจึงเป็นการศึกษาในเชิงลึกหลังการลงพื้นที่ โดยวิธีดำเนินการวิจัยมีรายละเอียดดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

ก) เอกสาร งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย เป็นการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจาก หนังสือ บทความวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ การค้นคว้าอิสระ สื่อออนไลน์ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการออกใบอนุญาต ต่ออายุ และยกเลิกใบอนุญาต การตรวจสอบ กำกับ ติดตามการประกอบกิจการดูทราย ข้อมูลผู้ประกอบการดูทรายที่ได้รับอนุญาต การดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลลัพธ์ ผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทราย โดยใช้แบบบันทึกข้อมูลวิจัย เก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นกฎหมาย กระบวนการ/ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการดูทราย การต่ออายุ และยกเลิกใบอนุญาต เป็นต้น

ข) การสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูล โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง มีประเด็นในการสัมภาษณ์หรือข้อคำถามแยกตามแหล่งข้อมูลต่าง ๆ รายละเอียดดังนี้

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกใบอนุญาต เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการออกใบอนุญาตดูทราย ควบคุม กำกับติดตาม รวมถึงการต่อและยกเลิกใบอนุญาต มีประเด็นข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) ขั้นตอนกระบวนการขอใบอนุญาตในทางปฏิบัติ
- (3) การควบคุม กำกับติดตามผู้ประกอบการดูทรายในพื้นที่
- (4) ผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทราย
- (5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกใบอนุญาต และการกำกับติดตาม
- (6) ปัญหา อุปสรรค ของกระบวนการขออนุญาตให้ดูทราย รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทาง

ในการแก้ไขปัญหา

2) หน่วยงานในพื้นที่ที่มีการประกอบกิจการดูทราย เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ประกอบกิจการดูทราย ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) ขั้นตอนกระบวนการออกใบอนุญาตที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ
- (3) การกำกับติดตาม ตรวจสอบการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่
- (4) ผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทราย
- (5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกใบอนุญาต กำกับ ติดตาม และตรวจสอบ
- (6) ปัญหา อุปสรรค ของกระบวนการขออนุญาตดูทราย รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทาง

ในการแก้ไขปัญหา

3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการกระทำผิดของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ และสำนักงาน ป.ป.ท. เขตหนึ่งในภาคเหนือ มีประเด็นข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) สถานการณ์ปัญหา ข้อร้องเรียน และการดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูทราย
- (3) ความเสี่ยงที่เกิดการทุจริตจากการประกอบกิจการดูทราย
- (4) การมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการดูทราย
- (5) แนวทางการป้องกันการทุจริตและแก้ไขปัญหาจากการประกอบกิจการดูทราย

4) ภาคีเครือข่ายในการตรวจสอบ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคีเครือข่ายในพื้นที่ประกอบกิจการดูทราย ได้แก่ ผู้นำชุมชน และชาวบ้านในพื้นที่ มีประเด็นข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการออกใบอนุญาต กำกับ ติดตาม และตรวจสอบ
- (3) ผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทราย
- (4) ข้อเสนอแนะแนวทางในการลดผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทราย

5) ผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่ที่ศึกษา เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ จำนวน 3 แห่ง มีประเด็นข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
- (2) กระบวนการขอใบอนุญาต และการต่อใบอนุญาต ในส่วนของผู้ประกอบการ
- (3) ปัญหา อุปสรรค ในการประกอบกิจการดูทราย รวมถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา
- (4) ข้อเสนอแนะแนวทางในการลดผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการดูทราย

ค) แบบเก็บข้อมูลวิจัย เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ โดยขออนุเคราะห์ข้อมูลจากสถานีตำรวจที่มีขอบเขตอำนาจในพื้นที่ที่เป็นเขตพื้นที่อนุญาตให้ดูทรายของจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ โดยใช้แบบเก็บข้อมูลวิจัย ในประเด็นเกี่ยวกับ (1) จำนวนครั้งหรือจำนวนคดีที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย และ (2) จำนวนผู้ต้องหาในแต่ละคดีแยกตามพื้นที่แต่ละอำเภอของจังหวัดที่ศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2562 – 2565

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การดำเนินงานวิจัยครั้งนี้ มีการเก็บรวบรวมจากประชากรและกลุ่มตัวอย่าง รายละเอียดดังนี้

2.1 ประชากร ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูทราย ควบคุม กำกับติดตาม การต่อและยกเลิกใบอนุญาต รวมถึงใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานในพื้นที่ประกอบกิจการดูทราย หน่วยงานตรวจสอบการกระทำผิดของหน่วยงานภาครัฐ ภาคีเครือข่ายในพื้นที่ประกอบกิจการดูทราย ผู้ประกอบการที่ประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่ที่ศึกษา

2.2 กลุ่มตัวอย่าง

เกณฑ์ในการคัดเลือกและวิธีการในการได้มาซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) โดยใช้ในการเลือกแบบเจาะจง (Criterion Based Selection) โดยกำหนดเป็นเกณฑ์/คุณสมบัติว่าเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ และสามารถให้ข้อมูลในเรื่องนั้น ๆ ได้ลึกซึ้งที่สุด เช่น ผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นโดยตรง โดยการศึกษาในครั้งนี้ ได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักมาจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจ และสามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่ที่ศึกษา การวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 3 แห่ง โดยสัมภาษณ์เชิงลึกจากแหล่งข้อมูล จำนวน 16 คน ดังต่อไปนี้

1. เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัด จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 1 คน
2. เจ้าหน้าที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 1 คน
3. เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 1 คน
4. เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 1 คน
5. เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 1 คน
6. ผู้ใหญ่บ้าน พื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 1 คน
7. ประชาชนในหมู่บ้าน พื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 3 คน
8. เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 1 คน
9. เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ท. เขตรับผิดชอบในพื้นที่ จำนวน 1 คน
10. ผู้ประกอบการกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ จำนวน 3 คน

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลวิจัย มีรายละเอียด ดังนี้

1) เอกสาร งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ ดูดทราย เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

2) ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แหล่งข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยนำข้อมูลจากการถอดเทปสัมภาษณ์และแบบเก็บข้อมูลมาเรียบเรียง และจำแนกอย่างเป็นระบบจากนั้นนำมาตีความหมาย เชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจน ก็จะตามไปเก็บข้อมูลในประเด็นเหล่านั้น เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการดูดทรายในประเทศไทย พบว่า โดยทั่วไปสภาพปัญหาที่เกิดจากการประกอบกิจการดูดทรายของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับประเด็นในการควบคุมมาตรการทางกฎหมาย และประเด็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดูดทราย เช่น ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการออกใบอนุญาต การควบคุมการดูดทรายและการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดูดทราย (ชญาנית เกิดจังหวัด, 2550) ที่ปัจจุบันยังไม่มีการบริหารจัดการที่ดีพอ โดยเฉพาะประเด็นการควบคุม กำกับ ดูแลกระบวนการดูดทรายให้เป็นไปตามกฎหมาย/ระเบียบกำหนดไว้ ทำให้ผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้ดูดทราย มีการดูดทรายนอกพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น เงื่อนไขที่กำหนดความลึกในการดูดทราย และปริมาณในการดูดทราย ผู้ประกอบการบางรายได้รับใบอนุญาตไม่ครบถ้วน หรือไม่เคยได้รับอนุญาตแต่ล่องเรือตามลำน้ำลักลอบดูดทราย เป็นต้น การประกอบกิจการดูดทรายยังก่อผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมข้างเคียง ทั้งปัญหาตลิ่งพัง เปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ปัญหามลภาวะทางเสียงและอากาศจากรถลำเลียงทราย นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการดูดทราย เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีบทบาทในการเข้าร่วมตรวจสอบก่อนการอนุญาตแต่อย่างใด รวมทั้งไม่มีบัญญัติมาตรการกระบวนการฟื้นฟูสภาพแหล่งทรายเพื่อการอนุรักษ์อีกด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาจากเอกสารแบบเก็บข้อมูลและการสัมภาษณ์แหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจออกใบอนุญาตดูดทรายและใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานตรวจสอบการทุจริต องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ประชาชน และผู้ประกอบการดูดทรายในพื้นที่ที่ศึกษา มีผลการศึกษา ดังนี้

1. กระบวนการดำเนินการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทราย

หัวข้อนี้เป็นการศึกษากระบวนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทรายในภาพรวมของไทย ทั้งประเด็นกฎหมาย กระบวนการขั้นตอนการออกใบอนุญาต การตรวจสอบกำกับติดตามการต่อและยกเลิกใบอนุญาตดูดทราย และใบอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 กระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูดทรายในที่ดินของรัฐ

การประกอบกิจการดูดทรายในที่ดินของรัฐ ต้องดำเนินการขออนุญาตจากหลายหน่วยงาน โดยผู้ประกอบการต้องยื่นขอรับใบอนุญาตให้ดูดทรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546, 2546) เพื่อให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายประจำจังหวัด (อพต.) พิจารณาอนุมัติ การขออนุญาตให้ดูดทรายมีขั้นตอนดังนี้

1) ผู้ประกอบการยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา อำเภอหรือกิ่งอำเภอในพื้นที่ที่ดินตั้งอยู่ พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่าบริเวณที่ขออนุญาตดูทราย ว่าอยู่ในพื้นที่กำหนดบริเวณที่สามารถขออนุญาตดูทราย (Zoning) หรือไม่ ถ้าอยู่ก็ให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง วัตถุประสงค์และเหตุผลที่ขออนุญาตโดยละเอียด

2) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีการขออนุญาต ออกไปชั้นสูตรสอบสวนที่ดินที่ขออนุญาตตามแบบ ท.ด. 67 หากเห็นควรอนุญาตให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย 30 วันเพื่อให้มีการคัดค้านหรือแจ้งข้อขัดข้องจากผู้มีส่วนได้เสีย

3) อำเภอท้องที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดประชาคมชาวบ้านในพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็น

4) สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการอนุญาตดูทรายและนำผลการประชาคมประกอบการพิจารณา

5) อำเภอส่งเรื่องไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัด พร้อมมติจากสภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

6) คณะอนุกรรมการพิจารณาให้ดูทรายประจำจังหวัด (อพต.) ลงตรวจสอบพื้นที่

7) คณะอนุกรรมการพิจารณาให้ดูทรายประจำจังหวัด (อพต.) ประชุมเพื่อพิจารณา หากเห็นชอบให้แจ้งจังหวัดและผู้ยื่นทราบ

8) ผู้ยื่นคำขอต้องยื่นขอใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อประกอบการขอรับใบอนุญาตให้ดูทรายจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ยื่นคำขอต้องยื่นขอรับใบอนุญาตให้ดูทรายภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งผลการประชุม อพต. จังหวัดตรวจสอบหลักฐาน หากใบอนุญาตจากส่วนราชการอื่นครบถ้วนให้จังหวัดออกใบอนุญาต พร้อมแจ้งหน่วยงานรับคำขอ/ผู้ขอทราบ

การขอใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน (ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน พ.ศ. 2554, 2554) มีขั้นตอนดังนี้

1) ผู้ยื่นต้องยื่นคำขอ ณ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในพื้นที่ พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ต้องมีเอกสารมติคณะอนุกรรมการพิจารณาให้ดูทรายประจำจังหวัด (อพต.) ที่เห็นชอบให้ออกใบอนุญาตดูทรายด้วย

2) หน่วยงานรับคำขอตรวจสอบเอกสารและนัดหมายการลงพื้นที่กับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

3) เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาตไว้ การตรวจสอบให้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์การพิจารณา อาทิ การขุดลอกไม่เป็นอุปสรรคหรืออันตรายต่อการเดินเรือ เป็นต้น เมื่อเอกสารถูกต้องครบถ้วน และจากการลงตรวจสอบพื้นที่แล้ว ผู้ยื่นดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนด

4) ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคในพื้นที่ พิจารณาออกใบอนุญาตขุดลอก ทั้งนี้ใบอนุญาตขุดลอกมีอายุ 6 เดือน

การขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 (พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, 2535) จากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดมีขั้นตอนดังนี้

1) ผู้ประกอบการยื่นคำขอเพื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมฯ พร้อมเอกสารหลักฐานและมติที่ประชุม อพต. ที่มีมติอนุญาตให้ดูทราย

2) เจ้าหน้าที่ที่ตรวจเอกสารหลักฐาน และนัดหมายเพื่อจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากนั้นดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

3) ผู้ประกอบการยื่นคำขอใบอนุญาต แบบ ร.จ. 3 พร้อมเอกสารหลักฐาน รวมถึงเอกสารผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4) เจ้าหน้าที่พิจารณาความครบถ้วนถูกต้องของเอกสารหลักฐาน

5) ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเมื่อเอกสารหลักฐานครบถ้วน ผลการตรวจพื้นที่แล้วผู้ประกอบการดำเนินการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ถูกต้องครบถ้วนแล้ว

6) พิจารณาออกคำสั่งอนุญาต/ไม่อนุญาต ผู้ประกอบการเสียค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาต รวมถึงดำเนินการตั้งโรงงานภายในระยะเวลาที่กำหนดในใบอนุญาต

การขอใบอนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตป่า (กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558, 2558) มีขั้นตอนดังนี้

1) ยื่นคำขอ ณ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ พร้อมเอกสารหลักฐาน รวมถึงเอกสารความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐาน

3) เจ้าหน้าที่รับคำขอส่งเอกสารหลักฐานให้หน่วยตรวจสอบสภาพป่าและหน่วยตรวจสอบสภาพป่า รายงานความเห็นเบื้องต้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อร่วมตรวจสอบสภาพป่าพร้อมกับหน่วยตรวจสอบสภาพป่า

5) ตรวจสอบสภาพป่าลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นก่อนนำเสนออธิบดีกรมป่าไม้ เพื่อพิจารณาอนุญาตต่อไป

1.2 การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

1) การควบคุม กำกับติดตามและตรวจสอบผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธาน อพต. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบระดับอำเภอขึ้น เรียกว่า **“คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการอุตสาหกรรม”** มีนายอำเภอท้องที่เป็นประธาน และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ อาทิ ผู้แทนกรมเจ้าท่า อุตสาหกรรมจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลควบคุมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงดำเนินการตามที่ประชาชนร้องเรียน

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้นายอำเภอท้องที่จัดประชุมชี้แจงหรือการประกาศให้ประชาชนทราบว่าการอนุญาตอุตสาหกรรม เพื่อให้ทราบถึงมาตรการที่จังหวัดได้วางไว้เพื่อป้องกันและควบคุมมิให้เกิดการอุตสาหกรรมทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน พร้อมทั้งแจ้งประชาชนให้ทราบด้วยว่าหากผู้ได้รับใบอนุญาตได้ทำการอุตสาหกรรมโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการตรวจสอบติดตามการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ร่วมกับ **“คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการอุตสาหกรรม”** ที่มีนายอำเภอเป็นประธานด้วย รวมถึงการตรวจสอบพื้นที่กับหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4) สำนักงานเจ้าท่า มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการขุดลอก ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของสำนักเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่ จำนวน 3 คน มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการขุดลอกให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หากตรวจสอบพบว่าการขุดลอกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือการขุดลอกจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพตลิ่งและสภาพลำนํ้าอย่างรุนแรงให้เสนอผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตเพื่อให้ยกเลิกหรือเพิกถอนใบอนุญาต พร้อมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมายต่อไป

5) จุดแข็งของการตรวจสอบในพื้นที่ที่ศึกษา คือการกระจายอำนาจการตรวจสอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน อพต. ไปสู่หน่วยงานระดับอำเภอให้การดำเนินการดูแลความเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด การกระจายอำนาจในการตรวจสอบดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะจังหวัดที่ศึกษามีพื้นที่ขนาดใหญ่และระยะทางห่างไกลกันมาก หากมีคณะตรวจสอบเฉพาะของจังหวัดแต่ละคณะเดียว อาจเกิดความล่าช้าในการตรวจสอบและภาระการตรวจสอบจะมีมาก อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) จุดอ่อนของการตรวจสอบ พบว่าหน่วยงานตรวจสอบมีบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบที่จำกัด ขาดแคลนงบประมาณค่าใช้จ่ายในการลงพื้นที่ตรวจสอบ

1.3 การต่อใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทราย

1) การต่อใบอนุญาตให้ดูทราย มีการดำเนินการเช่นเดียวกับการขอใบอนุญาตให้ดูทรายทุกประการ โดยผู้ประกอบการที่ประสงค์จะต่อใบอนุญาตต้องดำเนินการยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่า 90 วัน

2) การต่อใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำ ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน มีอายุ 6 เดือน ผู้ประกอบกิจการดูทรายที่ประสงค์จะต่อใบอนุญาตต้องดำเนินการ แบ่งพิจารณาเป็น 2 กรณี ได้แก่ 1) กรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้ดูทรายของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (กพต.) ยังไม่สิ้นอายุ และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกฯ แล้วให้ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา พิจารณาออกใบอนุญาตให้ขุดลอกแก่ผู้ขออนุญาตต่อไป 2) กรณีผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้ดูทรายยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาต่ออายุของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทราย (กพต.) ผู้ขออนุญาตต้องยื่นขออนุญาตขุดลอกก่อนใบอนุญาตฉบับเดิมสิ้นอายุ 45 วัน และผู้ขออนุญาตได้ปฏิบัติตามข้อ 5 และข้อ 6 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกฯ แล้วให้ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา พิจารณาออกใบอนุญาตให้ขุดลอกโดยมีต่อรองผลการพิจารณาจาก อพต. แต่หากผลการพิจารณาของ อพต. มีมติไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ดูทรายแก่ผู้ขออนุญาตนั้น ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ยกเลิกใบอนุญาตขุดลอกนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาดังกล่าว

3) การต่อใบอนุญาตโรงงาน เดิมมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอายุของใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้ แต่ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้ยกเลิกมาตรา 14 และมาตรา 15 ส่งผลให้ปัจจุบันผู้ประกอบการไม่ต้องขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 อีกต่อไป

4) การต่อใบอนุญาตการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า ผู้ได้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมป่าไม้ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอก่อนไปรับรองคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นขอต่อใบอนุญาตไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตสามารถทำประโยชน์ในเขตป่าต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต การขอต่อใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าจะดำเนินการเหมือนกับการขอใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าทุกประการ ทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ยื่น ขั้นตอนการตรวจสอบสภาพป่า การพิจารณาของอธิบดีกรมป่าไม้

1.4 ผลลัพธ์และผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทราย

ผลลัพธ์จากการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา มีดังนี้

1) จำนวนพื้นที่ที่มีการดูทรายในจังหวัดที่ศึกษา พบว่ามีการอนุญาตให้ดูทรายจำนวน 29 ราย และอยู่ระหว่างการออกใบอนุญาต จำนวน 16 ราย ในที่ดินรวม 98 ไร่ ส่วนภาพรวมของประเทศไทย พบว่าระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ถึง พ.ศ. 2565 ประเทศไทยมีการอนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำภายในประเทศแก่ผู้ประกอบการ จำนวน 815 ราย ในเนื้อที่รวม 2,049 ไร่ 1 งาน 46.67 ตารางวา และมีการอนุญาตให้ดูทรายในแม่น้ำระหว่างประเทศ แก่ผู้ประกอบการดูทราย จำนวน 230 ราย ในเนื้อที่ 681 ไร่ 3 งาน 58.7 ตารางวา และมีผลการพิจารณาไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการดูทราย จำนวน 21 ราย ในเนื้อที่ที่ขออนุญาต จำนวน 51 ไร่ 1 งาน (กรมที่ดิน, 2565)

2) การกำหนดค่าตอบแทน ค่าธรรมเนียมเป็นไปตามกฎหมายกำหนด

3) การกำหนดค่าเงินประกัน จังหวัดกำหนดให้จำนวนเงินประกันเท่ากับเงินค่าตอบแทนที่ผู้ประกอบการเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ พบว่า การดูทรายทำให้เกิดบ่อน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งในช่วงฤดูแล้งประชาชนสามารถอาศัยน้ำจากบ่อทรายใช้ในการเกษตรกรรม รวมถึงการประกอบกิจการดูทรายมีส่วนช่วยในการขุดลอกแม่น้ำที่ตื้นเขินที่ในบางจุดแม่น้ำมีการทับถมของเศษไม้ หิน ดิน ทราย เพราะการดูทรายต้องมีการเปิดหน้าดินหรือเตรียมพื้นที่ ทำให้ประชาชนได้ประโยชน์ในการใช้น้ำทางการเกษตรด้วย ประชาชนในพื้นที่บางรายได้รับค่าตอบแทนในการให้เช่าพื้นที่เพื่อจัดเก็บทราย หรือการเช่าพื้นที่เพื่อขนส่งทรายจากผู้ประกอบการของบริษัท ก. และบริษัท ข. ผู้ประกอบกิจการดูทรายทั้ง 3 ราย มีการให้การสนับสนุนทราย หิน แก่ชุมชนในพื้นที่เพื่อนำไปใช้ประโยชน์สาธารณะ เช่น การก่อสร้างศาลาประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

ผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศและชุมชน การประกอบกิจการดูทราย พบว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ สังคมและชุมชน ดังนี้

1) ตลิ่งบริเวณรอบแม่น้ำบริเวณท่าทรายของบริษัท ก. เกิดการพังทลายหรือทรุดตัวเป็นทางยาวประมาณ 200 – 300 เมตร ซึ่งบริเวณดังกล่าวเป็นสวนลำไยของชาวบ้าน แต่การพังหรือทรุดตัวของตลิ่งดังกล่าว ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเกิดจากการดูทรายหรือเป็นการพังหรือทรุดตัวตามธรรมชาติ

2) ปัญหาน้ำผิวดิน เนื่องจากกระบวนการดูทรายจะเป็นการดูโดยใช้เครื่องจักรที่มีกำลังสูง และกระบวนการดูทรายต้องดูทรายที่อยู่ใต้น้ำ ทำให้การดูทรายจะขุดน้ำใต้ดินบริเวณรอบ ๆ บ่อทรายขึ้นมาด้วย โดยปกติชาวบ้านที่ขุดบ่อน้ำเพื่อใช้ในการเกษตรกรรมจะขุดบ่อลึกประมาณ 5 – 10 เมตร ก็จะเจอน้ำใต้ดิน แต่ปัจจุบันการขุดน้ำใต้ดินจะต้องขุดลึกมากขึ้นกว่าเดิม

3) ปัญหาฝุ่นละอองและเสียงดัง ที่เกิดจากการดูทราย โดยบริเวณบ่อทราย มักพบว่ามีฝุ่นกระจายของฝุ่นโดยเฉพาะช่วงที่มีลมแรง ทำให้ฝุ่นกระจายไปไกลถึงชุมชน รวมถึงปัญหาเสียงดังที่เกิดจากการดำเนินการ ทั้งนี้ปัญหาเสียงดังยังไม่กระทบต่อชุมชน เนื่องจากบริเวณบ่อทรายอยู่ห่างไกลจากชุมชนนั่นเอง

4) ปัญหาทรายร่วงหล่นบนถนน การดูทรายต้องมีการขนส่งทรายเพื่อไปคัดแยกหรือไปจำหน่าย และการขนส่งบางครั้งจะเป็นการขนทรายเปียก ทำให้การขนส่งน้ำและเศษทรายร่วงหล่นบนถนนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการใช้ถนนที่เปียกน้ำหรือทราย

สถานการณ์ปัญหา ข้อร้องเรียน และสถิติการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ พบว่า

1) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในพื้นที่ที่ได้รับเรื่องร้องเรียนการประกอบกิจการอุตสาหกรรมจำนวนน้อยมาก ได้แก่ ในปี พ.ศ. 2564 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการขุดลอกลำน้ำและการลักลอบอุตสาหกรรมเพียงแห่งเดียว ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการทางคดี ส่วนประเด็นอื่น ๆ มักจะพบตามสื่อมวลชน อาทิ การลักลอบอุตสาหกรรมในพื้นที่แห่งหนึ่ง ในพื้นที่กว่า 30 ไร่ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนธิกำลังกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบุกจับกุม เป็นต้น

2) ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (CDC) และตามที่ปรากฏใน สื่อสังคมออนไลน์ แจ้งเบาะแสความเสี่ยงทุจริตเกี่ยวกับการลักลอบอุตสาหกรรม พื้นที่ตำบลหนึ่งในจังหวัดที่ศึกษา โดยพบว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก คือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบแล้ว เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2565 ณ ลำน้ำแม่ในพื้นที่ โดยขณะลงพื้นที่พบการลักลอบอุตสาหกรรมจริง โดยผู้กระทำความผิดได้ยินยอมให้เจ้าหน้าที่จับกุมตัวเพื่อดำเนินคดีรวมทั้งยึดรถแบคโฮที่ใช้กระทำความผิดไว้ให้พนักงานสอบสวนของสถานีตำรวจเขตรับผิดชอบดำเนินการต่อไป สำหรับความคืบหน้าการดำเนินคดีโดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดแจ้งว่าได้ส่งสำนวนการกระทำความผิดไปยังกองกฎหมายส่วนกลางแล้ว เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2565 โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการรอยืนยันจำนวนเงินเพื่อเปรียบเทียบปรับตามฐานความผิดดังกล่าว และเมื่อกระบวนการทางกฎหมายแล้วเสร็จ จะมีการลงพื้นที่ตรวจสอบเป็นระยะ เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในพื้นที่สาธารณะดังกล่าว

3) สำนักงาน ป.ป.ท. เขตรับผิดชอบ พบว่ามีการดำเนินการทางคดีเกี่ยวกับการประกอบกิจการอุตสาหกรรม จำนวน 1 ราย ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการ กรณีดังกล่าวเป็นคดีทุจริตที่เป็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการพิจารณาต่อใบอนุญาตอุตสาหกรรม ทั้งนี้ไม่สามารถเปิดเผยรายละเอียดทางคดีได้

4) ปัญหาการลักลอบอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษานั้น ผู้วิจัยได้ขอข้อมูลจากสถานีตำรวจภูธรในเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้อุตสาหกรรม พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ถึงเดือนมิถุนายน 2565 มีการจับกุมผู้ลักลอบอุตสาหกรรมในพื้นที่ จำนวน 6 คดี ผู้ต้องหา จำนวน 8 ราย

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกใบอนุญาตให้อุตสาหกรรมและการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุม พบว่า

1) ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชาคมเพื่อกำหนดพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตอุตสาหกรรม (Zoning) รวมถึงการทบทวนพื้นที่ Zoning

2) การร่วมตรวจสอบพื้นที่ในขั้นตอนการชั้นสูตรสอบสวนของเจ้าหน้าที่รับคำขอ

3) การร่วมประชาคมเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตอุตสาหกรรม

4) การร่วมในขั้นตอนการประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3

5) การแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบเมื่อพบเห็นการกระทำที่ผิดไปจากกฎหมายหรือหลักเกณฑ์กำหนด

6) การร่วมให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการตรวจสอบกรณีมีผู้แจ้งการกระทำความผิดของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเพื่อให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่

3. ความเสี่ยงต่อการทุจริตในการประกอบกิจการดูทราย

ในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา พบว่าความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตจากความเห็นของแหล่งข้อมูล สามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตให้ดูทราย มีหลายหน่วยงาน มีอำนาจการใช้ดุลยพินิจพิจารณาอนุมัติใบอนุญาต ยกเว้นใบอนุญาตให้ดูทรายที่พิจารณาในรูปของคณะกรรมการฯ โดยใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเป็นการพิจารณาอนุญาตโดยบุคคล รวมถึงกระบวนการขั้นตอนการออกใบอนุญาตที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน

2) การทำประชาคม ที่ไม่มีกฎหมายบังคับไว้ชัดเจน ทำให้บางกรณีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบการอนุญาตดูทรายในพื้นที่โดยไม่มีผลการทำประชาคม เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตหรือเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ยื่นขอใบอนุญาตได้

3) การจัดทำประกาศโดยปิดไว้ในที่เปิดเผย เพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคัดค้านหรือแจ้งข้อขัดข้อง ที่ประกาศไว้บางจุด ถ้าไม่มีการประกาศในที่ประชุมหรือแจ้งผ่านหอกระจายข่าวในหมู่บ้านประชาชนส่วนใหญ่อาจไม่ทราบว่ามีการปิดประกาศดังกล่าว

4) หลักเกณฑ์การพิจารณาบางข้อไม่มีความชัดเจน อาทิ หลักเกณฑ์ด้านวิชาการ การเกิดความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง ซึ่งการตรวจสอบพื้นที่ดูทรายก่อนออกใบอนุญาตนั้น สภาพตลิ่งยังไม่เกิดความเสียหาย ดังนั้นการพิจารณาออกใบอนุญาตครั้งแรกนั้น ยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพตลิ่งหรือลำน้ำ เป็นต้น

5) ระเบียบบางข้อทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานภาครัฐได้ อาทิ เมื่อใบอนุญาตหมดอายุและอยู่ระหว่างการยื่นขอต่อใบอนุญาต ผู้ประกอบการสามารถดูทรายได้ตามปกติ จนกว่าจะมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาต เป็นต้น เมื่อผู้ประกอบการบางรายรู้ว่าปริมาณทรายที่ดูมีจำกัดหรือใกล้หมดแล้ว ถึงแม้จะยื่นขอต่อใบอนุญาตไป บางกรณีอาจจะยอมที่จะไม่ให้มีการต่อใบอนุญาตอีก เพื่อให้ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือตอบแทนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของทรายที่ดูได้หลังจากใบอนุญาตหมดอายุ

6) อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถพิจารณากำหนดจำนวนค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ดูทรายตามแนบท้ายประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 ที่กำหนดค่าตอบแทนไว้ไม่เกิน 28 บาทต่อลูกบาศก์เมตร แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนเท่าใดก็ได้แต่ไม่เกิน 28 บาท ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนดังกล่าว อาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการดูทรายที่ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้ภาครัฐได้เท่าที่ควร

7) การที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์บางประการจากผู้ประกอบการดูทราย เช่น การใช้น้ำทางเกษตรกรรมจากบ่อทราย ค่าเช่าพื้นที่เพื่อขนส่งทราย ทรายหรือหินจากท่าทราย เป็นต้น ทำให้ผลการประชาคมมีความคลาดเคลื่อนหรือไม่เป็นไปตามความเป็นจริง เพราะประชาชนที่ได้รับประโยชน์มักจะเห็นด้วยและเป็นคนส่วนใหญ่ในชุมชน ส่วนคนที่ได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบนั้น เป็นเพียงคนส่วนน้อย การประชาคมจึงอาจจะไม่สะท้อนความเป็นจริงของบริบทพื้นที่ การได้รับผลประโยชน์ของประชาชนดังกล่าวอาจจะส่งผลต่อการตรวจสอบ ติดตามการประกอบการดูทรายในพื้นที่ด้วย

ความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูทราย ทั้งนี้ผลการศึกษาพบว่าแหล่งข้อมูลมีความคิดเห็นว่าความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมแยกเป็นประเด็นดังนี้

1) หน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายมีหลายหน่วยงาน แต่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่แท้จริง ทำให้ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน ขาดการบริหารจัดการที่ดี ทำให้การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการดูทรายด้วยประสิทธิภาพ

2) ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตหรือการตรวจสอบควบคุมการประกอบที่ เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตหายมีหลายฉบับ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบต่างปฏิบัติตามเพียงกฎหมาย หรือระเบียบของตนเอง ขาดการบูรณาการในการตรวจสอบ

3) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบบางคน ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับ ติดตามและควบคุม รวมถึงการดำเนินการทางคดีเมื่อพบเห็นการกระทำความผิดของผู้ประกอบการ

4) หน่วยงานตรวจสอบมีบุคลากรไม่เพียงพอในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุม เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ประกอบการดูตหายในจังหวัดที่ศึกษาที่มีจำนวนมาก ทำให้การลงพื้นที่ตรวจสอบทำได้น้อยลง

5) เจ้าหน้าที่บางหน่วยงานขาดความรู้ความเชี่ยวชาญหรือเครื่องมือในการตรวจสอบ เช่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องตรวจสอบปริมาณทรายที่ตูดได้ ขาดความรู้เกี่ยวกับการคำนวณ ปริมาณทราย

4. แนวทางป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูตหายต่อสำนักงาน ป.ป.ช.

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูตหาย ต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีข้อเสนอหรือผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการดูตหายทั้งระบบให้มีความทันสมัยและ ลดการใช้ดุลยพินิจ รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการอนุญาตให้ดูตหาย และจัดทำรายงานผลการศึกษา พร้อมติดตามประเมินผล กระทบอย่างต่อเนื่อง กำหนดให้หน่วยงานในพื้นที่มีการจัดทำประชาคมทุกครั้งที่มีการยื่นขอใบอนุญาต ดูตหาย และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับติดตาม ตรวจสอบการประกอบกิจการดูตหาย ควรมี การบูรณาการการทำงานระหว่างกันอย่างใกล้ชิด ทั้งหน่วยงานระดับอำเภอ ระดับจังหวัด องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เครือข่ายประชาสังคมและภาคประชาชน

2) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรกำหนดให้หน่วยงานในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. ในพื้นที่ที่มีการ อนุญาตให้ดูตหายร่วมสังเกตการณ์หรือตรวจสอบในกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูตหายหรือการ ตรวจสอบ กำกับติดตามเพื่อป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้นและเพื่อความโปร่งใสของกระบวนการออก ใบอนุญาตให้ดูตหาย

อภิปรายผลและบทสรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การประกอบกิจการดูตหายที่เสี่ยงต่อการทุจริต : กรณีศึกษาการประกอบ กิจการดูตหายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ” มีผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. กระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูตหาย

การอนุญาตให้ดูตหายต้องได้รับใบอนุญาตให้ดูตหายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ อนุญาตให้ดูตหาย พ.ศ. 2546 คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตหายประจำจังหวัด (อพต.) จากผล การศึกษาพบว่า การประกอบกิจการดูตหายในจังหวัดที่ศึกษา มีการขออนุญาตและการพิจารณาอนุญาต เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือมีการยื่นคำขออนุญาตต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาในพื้นที่ที่ดินตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่หน่วยรับยื่นดำเนินการตรวจสอบเอกสาร สอบสวนวัตถุประสงศ์ตามแบบฟอร์ม รวมถึงลงพื้นที่ ขึ้นสูตรสอบสวนพื้นที่พร้อมผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เมื่อเห็นควรอนุญาตให้ปิดประกาศใน พื้นที่เป็นระยะเวลา 30 วันเพื่อให้ผู้คัดค้านหรือแจ้งข้อขัดข้อง ระหว่างนี้อำเภอโดยคำสั่งของผู้ว่าราชการ จังหวัด ดำเนินการจัดทำประชาคมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำผลการประชาคมดังกล่าว ประกอบการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นชอบว่าจะอนุญาตให้ดูทรายหรือไม่ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ทั้งนายอำเภอและเจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดสาขา ร่วมกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนในพื้นที่ เมื่อผ่านกระบวนการดังกล่าวแล้ว ทางอำเภอนำส่งเรื่องราวการขออนุญาตและความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังจังหวัด โดยสำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อดำเนินการนัดหมายการประชุมของ อพต. และนัดหมายลงตรวจสอบพื้นที่ เมื่อ อพต. ประชุมแล้ว ก็มีการนัดหมายลงตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาต เป็นการลงพื้นที่ของหน่วยงานระดับจังหวัด ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน เป็นประธาน และอนุกรรมการ หลังจากการลงตรวจสอบพื้นที่เสร็จแล้ว อพต. นัดหมายการประชุมเพื่อพิจารณาอนุญาต เมื่อมีมติอนุญาตให้แจ้งไปยังจังหวัดและผู้ยื่นคำขอ เพื่อให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการยื่นใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ต้องใช้มติของ อพต. ประกอบ เช่น ใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน เป็นต้น เมื่อผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว ก็ยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ดูทรายต่อจังหวัด จังหวัดตรวจสอบเอกสารใบอนุญาตอื่นที่เกี่ยวข้องหากครบถ้วน ออกใบอนุญาตให้ดูทราย ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนาม ดังนั้นกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดูทรายของจังหวัดที่ศึกษามีขั้นตอนที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด

ส่วนประเด็นระยะเวลาในการดำเนินการนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการบางขั้นตอนจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่นาน ในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษาพบว่า การทำประชาคมต้องดำเนินการทุกครั้งที่มีการขออนุญาตดูทราย ดำเนินการโดยอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการทำประชาคมบางครั้งก็ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในครั้งเดียว จำเป็นต้องมีการจัดมากกว่า 1 ครั้ง ทำให้ใช้ระยะเวลาดำเนินการมาก ในส่วนของจังหวัดพบว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัด (อพต.) มีองค์ประกอบจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่จะเป็นหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรป่าไม้ ผู้อำนวยการสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้แทนชลประทาน นายอำเภอในพื้นที่ ผู้แทนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทำให้การนัดหมายประชุมหรือนัดหมายเพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาต ทำได้ยากและใช้ระยะเวลานาน ดังนั้นการดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดูทรายของจังหวัดที่ศึกษาอาจจะใช้ระยะเวลารวมมากกว่าที่คู่มือประชาชนแนะนำไว้ ที่ต้องดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 113 วันทำการ สอดคล้องกับรายงานการตรวจสอบการดูทรายในที่ดินของรัฐ แม่น้ำโขงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2560) ที่ได้ตรวจสอบการดูทรายในที่ดินของรัฐแม่น้ำโขง พบว่า กระบวนการพิจารณาอนุญาตดูทรายในที่ดินของรัฐมีความล่าช้า ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายอย่างชัดเจน เพื่อให้ทันกับรอบระยะเวลาการขอต่อใบอนุญาตให้ดูทรายในปีถัดไป ทั้งนี้ ระเบียบได้กำหนดการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ดูทราย ไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อใบอนุญาต โดยที่ผ่านมาไม่สามารถพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายได้ทันก่อนวันสิ้นอายุของใบอนุญาต นอกจากนี้ ระเบียบยังได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น” ซึ่งถือได้ว่า เป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการสามารถประกอบกิจการดูทรายได้อย่างต่อเนื่อง จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาต โดยผู้ประกอบการอาจใช้จุดอ่อนของระเบียบดังกล่าวเป็นข้อกล่าวอ้างไม่จ่ายค่าตอบแทน กล่าวคือ ยังไม่มีใบอนุญาตให้ดูทรายเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการจ่ายเงินซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาครัฐ

2. การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูตทราย

การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบกิจการดูตทราย หลังได้รับใบอนุญาตหรือระหว่างดำเนินกิจการนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ในหมวด 7 การควบคุม ข้อ 33 ถึงข้อ 36 รวมถึงผู้ประกอบกิจการดูตทราย ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมาย ระเบียบหรือประกาศกำหนดไว้ หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข อาจถูกสั่งระงับการดูตทราย และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งให้หยุดทำการดูตทรายทันทีและสั่งเพิกถอนใบอนุญาตด้วยก็ได้ รวมถึงผู้ประกอบการต้องส่งเงินประกันความเสียหายไว้กับหน่วยงานรัฐ เพื่อเป็นค่าชดใช้ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากผลของการดูตทรายด้วย

กรณีจังหวัดที่ศึกษา พบว่าการควบคุม กำกับติดตามและตรวจสอบผู้ประกอบกิจการดูตทราย ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธาน อพต. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบระดับอำเภอขึ้น เรียกว่า “คณะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลการดำเนินการดูตทราย” มีนายอำเภอท้องที่เป็นประธาน และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะกรรมการ อาทิ ผู้แทนกรมเจ้าท่า อุตสาหกรรมจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลควบคุมการประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

จุดแข็งของการตรวจสอบในพื้นที่ที่ศึกษา คือการกระจายอำนาจการตรวจสอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะประธาน อพต. ไปสู่นายอำเภอท้องที่เป็นประธานในการดำเนินการดูตรายเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด การกระจายอำนาจในการตรวจสอบดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะจังหวัดที่ศึกษามีพื้นที่ขนาดใหญ่และระยะทางห่างไกลกันมาก หากมีคณะตรวจสอบเฉพาะของจังหวัดเพียงคณะเดียว อาจเกิดความล่าช้าในการตรวจสอบและภาระการตรวจสอบจะมีมาก อาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนจุดด้อยของการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูตทรายในจังหวัดที่ศึกษา พบว่าหน่วยงานตรวจสอบมีบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบที่จำกัด ขาดแคลนงบประมาณค่าใช้จ่ายในการลงพื้นที่ตรวจสอบ โดยหน่วยงานที่มีบทบาทในการตรวจสอบนอกจากอำเภอแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการตรวจสอบอย่างมาก ที่ต้องส่งผู้แทนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ทั้งอำเภอ หรือสำนักงานเจ้าท่า สำนักงานอุตสาหกรรม สำนักทรัพยากรป่าไม้ ในการเข้าตรวจสอบสถานประกอบการดูตทรายในพื้นที่ บางกรณีหน่วยงานเจ้าของใบอนุญาตอาจมีการขอความอนุเคราะห์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าตรวจสอบแทนด้วย เช่น สำนักงานเจ้าท่าอาจขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าตรวจสอบการดูตรายว่ามีการดูตรายเกินกว่าที่กำหนดหรือไม่ กรณีดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบได้เพราะขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ขาดอุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบ เป็นต้น ทำให้การตรวจสอบด้อยประสิทธิภาพ

3. ผลกระทบจากการประกอบกิจการดูตทราย

ผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศและชุมชน การประกอบกิจการดูตทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษา พบว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ สังคมและชุมชน ได้แก่ การพังหรือทรุดตัวของตลิ่ง ปัญหาน้ำใต้ดินลดลง ปัญหาฝุ่นละอองและเสียงดังที่เกิดจากการดูตทราย ปัญหาทรายร่วงหล่นบนถนน สอดคล้องกับพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศไทยที่มีลักษณะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการดูตทรายในลักษณะเดียวกัน อาทิ การพังของตลิ่ง ปัญหาฝุ่นละอองและเสียงดัง เป็นต้น ด้านการดำเนินการหลังจากเกิดผลกระทบโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง พบว่าส่วนใหญ่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจะแจ้งไปยังผู้นำชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อให้เข้าตรวจสอบและช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งการ

ดำเนินการตรวจสอบนั้น จะเป็นหน้าที่ของหน่วยเจ้าของใบอนุญาต อาทิ เมื่อเกิดปัญหาสิ่งพังทลาย สำนักงานเจ้าท่าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เข้าตรวจสอบและสั่งการให้ผู้ประกอบการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการจะลงนามในสัญญาประชาคมที่เป็นข้อตกลงในการประชาคมก่อนดำเนินการออกใบอนุญาตดูทรายว่าผู้ประกอบการจะดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นอันกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อมอย่างไร เช่น การขนส่งทรายจะขนส่งเฉพาะทรายแห้งเท่านั้น มีการถ่ายรูปถนนก่อนและหลังการดำเนินการ หากเกิดความเสียหายกับถนน ผู้ประกอบการยินดีจะดำเนินการซ่อมแซมหรือแก้ไข เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าผลกระทบจากการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษาที่สำคัญได้แก่ปัญหาน้ำใต้ดินหรือผิวดินลดลง ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องนำน้ำใต้ออกมาใช้ในการทำเกษตรกรรม เพราะปกติก่อนมีการดูทรายการขุดไปแค่ 10 เมตร ก็พบน้ำและสามารถนำมาใช้ได้แล้ว ปัจจุบันหลังมีการดูทรายต้องขุดลึกกว่านั้น บางบ่อลึกถึง 20 - 30 เมตร ปัญหาดังกล่าวเป็นผลกระทบที่ไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน ถ้าไม่ได้เจาะบ่อก็ไม่ทราบได้ว่ามีผลกระทบ หรือบางครั้งอาจจะไม่ได้เกิดจากการดูทรายทั้งหมด ทำให้ผู้ประกอบการบางรายไม่รับผิดชอบในปัญหาดังกล่าว ด้านปัญหาการล้นพังทลายนั้นพบแค่บางจุด แต่ก็ไม่สามารถระบุชัดเจนว่าสาเหตุเกิดจากการดูทรายหรือไม่ อาจจะเป็นการพังตามธรรมชาติ ปัญหาอื่น ๆ ที่พบเห็นบ่อย แต่ก็สามารถแก้ไขได้ทันที่ อาทิ การร่วนหล่นของทรายบนถนน เป็นต้น

สถานการณ์ปัญหา ข้อร้องเรียน และสถิติการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่จังหวัดในภาคเหนือ พบว่า หน่วยงานตรวจสอบได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบกิจการดูทรายน้อยมาก แม้บางกรณีจะเป็นการปรากฏในสื่อสังคมออนไลน์หรือข่าวบ้าง แต่ก็มีจำนวนน้อย และกรณีเหล่านี้ก็อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว ส่วนสำนักงาน ป.ป.ท. ในเขตรับผิดชอบ ปัจจุบันมีการดำเนินการทางคดีเกี่ยวกับการดูทรายเพียง 1 เรื่อง ด้านปัญหาการล้นพังทลายในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษานั้น ผู้วิจัยได้ขอข้อมูลจากสถานีตำรวจภูธรในเขตพื้นที่อนุญาตให้ดูทราย พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ถึงเดือนมิถุนายน 2565 มีการจับกุมผู้ลักลอบดูทรายในพื้นที่ จำนวน 6 คดี ผู้ต้องหาจำนวน 8 ราย

จะเห็นได้ว่าปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐมีการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเปิดประเด็นจากสื่อมวลชน และมีการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือตำรวจในพื้นที่ ส่วนปัญหาการล้นพังทลายที่พบจะมีจำนวนน้อยด้วยเช่นกัน

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประกอบกิจการดูทราย

จากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดที่ศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการดูทรายในหลายประเด็นดังนี้ การร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชาคมเพื่อกำหนดพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูทราย (Zoning) รวมถึงการทบทวนพื้นที่ Zoning ด้วย การประชาคมดังกล่าวจะเป็นการทบทวนพื้นที่ Zoning เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะเมื่อมีการสั่งให้ทบทวนพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูทราย (Zoning) จากกระทรวงมหาดไทย หรือการทบทวนเมื่อมีผู้ยื่นขออนุญาตดูทราย แต่พื้นที่ดังกล่าวไม่อยู่ในพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูทราย (Zoning) จึงมีการขอให้มีการทบทวนพื้นที่ดังกล่าว การร่วมตรวจสอบพื้นที่ในขั้นตอนการชั้นสุตรสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ในขั้นตอนดังกล่าวมีประชาชนที่อยู่ในชุมชนหรือที่มีที่ดินใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าร่วมตรวจสอบ ซึ่งเขตแนวพื้นที่ รวมถึงให้ความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์หรือประกอบการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ชั้นสุตรสอบสวนพื้นที่

การร่วมประชาคมเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทราย เป็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญเพราะเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อขัดข้อง และรับฟังข้อมูลจากผู้ประกอบการที่ยื่นขออนุญาตดูตทราย รวมถึงการรับรู้ว่าการประกอบการดูตทรายส่งผลกระทบต่อจะมีการแก้ไขอย่างไร มีการทำสัญญาประชาคมไว้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะนำผลการประชาคมประกอบการประชุมของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นขอประกอบการขออนุญาตดูตทรายด้วย จากการศึกษาพบว่า ประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมประชาคมเป็นอย่างดี ทั้งการเข้าร่วมรับฟังและซักถามในประเด็นต่าง ๆ จากทั้งผู้ประกอบการดูตทราย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประเด็นปัญหาที่ประชาชนต้องการทราบมีประเด็นเกี่ยวกับปริมาณทรายที่ขุดได้มีปริมาณมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับปริมาณทรายที่ขออนุญาตไว้ และหากมีผลกระทบต่อเกิดขึ้น ผู้ประกอบการดูตทรายและหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ จะดำเนินการแก้ไขอย่างไรบ้าง เป็นต้น แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า หากประชาชนในพื้นที่ที่เข้าร่วมประชาคม เป็นประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากผู้ประกอบการดูตทราย เช่น การใช้น้ำทางเกษตรกรรมจากบ่อทราย ค่าเช่าพื้นที่เพื่อขนส่งทราย ทรายหรือหินจากท่าทราย เป็นต้น ทำให้ผลการประชาคมอาจมีความคลาดเคลื่อนหรือไม่เป็นไปตามความเป็นจริง เพราะประชาชนที่ได้รับประโยชน์มักจะได้เห็นด้วยและเป็นคนส่วนใหญ่ในชุมชน ส่วนคนที่ได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบนั้น เป็นเพียงคนส่วนน้อย การประชาคมจึงอาจจะไม่สะท้อนความเป็นจริงของบริบทพื้นที่

ทั้งนี้การเข้าร่วมประชาคมของประชาชนในพื้นที่เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงหรือหากวัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเกณฑ์ที่เสนอโดยสมาคมนานาชาติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation : IAP2) พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อยู่ในระดับที่ 2 โดยมีการสนทนากลุ่มย่อย การให้ความคิดเห็น เวทีสาธารณะ

การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาใบอนุญาตประกอบการโรงงานจำพวกที่ 3 ที่กฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการพิจารณาอนุญาต การร่วมแจ้งข้อขัดข้องหรือคัดค้าน กระบวนการหลังจากขั้นสุดตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาตดูตทรายเสร็จสิ้นแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีความเห็นควรอนุญาต จะมีการปิดประกาศในที่เปิดเผยเป็นเวลา 30 วัน ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ กำกับติดตามการประกอบการดูตทรายนั้นพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการแจ้งให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบเมื่อพบเห็นการกระทำผิดของผู้ประกอบการดูตทรายหรือเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงร่วมให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการตรวจสอบ

ซึ่งการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชาคมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการดูตทรายในพื้นที่ของตนเองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ในมาตรา 50 (8) บุคคลมีหน้าที่ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม ดังนั้นเมื่อการประกอบการดูตทรายส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ประชาชนมีหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตามกฎหมาย รวมถึงในมาตรา 50 (10) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังบัญญัติไว้ว่าปวงชนชาวไทยมีหน้าที่ที่จะไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

5. ความเสี่ยงต่อการทุจริตในการประกอบการดูตทราย

จากการศึกษากระบวนการขั้นตอนการออกใบอนุญาตให้ดูตทราย พบว่าจุดอ่อนหรือข้อจำกัดหรือช่องโหว่ที่อาจจะเกิดความเสียหายแก่ภาครัฐ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูตทราย มีประเด็นดังนี้

1) กระบวนการขออนุญาตที่ใช้ระยะเวลายาวนาน และมีหน่วยงานรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน อาจทำให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตขึ้นในกระบวนการออกใบอนุญาตได้ โดยผู้ประกอบการอาจจะมีการเสนอผลประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการออกใบอนุญาตให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงอาจจะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับผลประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวก รวดเร็วได้เช่นกัน

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 26 ที่ระบุว่า “เมื่อได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตแล้ว จะประกอบกิจการต่อไปก็ได้ จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตนั้น” ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการอาศัยช่องทางกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรทรายที่สามารถดูได้ตลอดระหว่างขั้นตอนนี้ หรือกระทบถึงค่าตอบแทนที่ภาครัฐจะได้รับจากการอนุญาตให้ดูทรายในระหว่างขออนุญาตต่อใบอนุญาต ซึ่งผู้ประกอบการอาจกล่าวอ้างว่ายังไม่มีใบอนุญาตให้ดูทรายเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการจ่ายเงิน

3) การทำประชาคมในชุมชนหรือพื้นที่ ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการ เพียงแต่เป็นความเห็นหรือดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่จะนำผลการประชาคมมาประกอบการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขออนุญาตดูทราย ดังนั้นเมื่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมให้ความเห็นชอบโดยไม่มีการนำผลการประชาคมประกอบการพิจารณา เกิดความเสี่ยงที่จะมีการทุจริตหรือเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการเพื่อแลกกับมติความเห็นชอบให้ดูทรายได้

4) การที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์บางประการจากผู้ประกอบการดูทราย เช่น การใช้น้ำทางเกษตรกรรมจากบ่อทราย ค่าเช่าพื้นที่เพื่อขนส่งทราย ทรายหรือหินจากท่าทราย เป็นต้น ทำให้ผลการประชาคมมีความคลาดเคลื่อนหรือไม่เป็นไปตามความเป็นจริง เพราะประชาชนที่ได้รับประโยชน์มักจะเห็นด้วยและเป็นคนส่วนใหญ่ในชุมชน ส่วนคนที่ได้รับผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบนั้น เป็นเพียงคนส่วนน้อย การประชาคมจึงอาจจะไม่สะท้อนความเป็นจริงของบริษัทพื้นที่

5) อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถพิจารณากำหนดจำนวนค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ดูทรายตามแนบท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 ที่กำหนดค่าตอบแทนไว้ไม่เกิน 28 บาทต่อลูกบาศก์เมตร แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราค่าตอบแทนเท่าใดก็ได้แต่ไม่เกิน 28 บาท ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่มูลค่าทรายในท้องตลาดมักมีมูลค่าสูงกว่าค่าตอบแทนจำนวนมาก รวมถึงอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการดูทราย บางรายที่ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนให้ภาครัฐตามมูลค่าจริงของทรัพยากรทราย

6) หลักเกณฑ์บางข้อไม่มีความชัดเจน อาทิ หลักเกณฑ์ด้านวิชาการ การเกิดความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง ซึ่งการตรวจสอบพื้นที่ดูทรายก่อนออกใบอนุญาตนั้น สภาพตลิ่งยังไม่เกิดความเสียหาย การพิจารณาออกใบอนุญาตครั้งแรกจึงยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพตลิ่งหรือลำน้ำ เป็นต้น

7) การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการดูทราย อาจจะสามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ประกอบการได้ จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายมีหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน หากขาดการบริหารจัดการที่ดี ก็จะทำให้การตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมผู้ประกอบการดูทรายด้วยประสิทธิภาพ การตรวจสอบของหน่วยงานเจ้าของใบอนุญาตอาจจะเป็นการลงพื้นที่เฉพาะหน้าที่ตามกฎหมายของตนเอง หรือบางกรณีก็ละเลยการตรวจสอบหรืออ้างว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น กรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบบางคนละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับ ติดตามและควบคุม ทำให้ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์ กล่าวคือเมื่อมีการตรวจสอบเพื่อประเมินการต่อใบอนุญาต แต่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง ทำให้ผู้ประกอบการสามารถต่ออายุใบอนุญาตได้โดยอาจจะไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือกฎหมายกำหนด

ประเด็นความเสี่ยงทั้งจากขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือขั้นตอนการตรวจสอบติดตามการประกอบกิจการดูทราย เป็นการวิเคราะห์จากผลการศึกษาที่ได้ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกแหล่งข้อมูล ทั้งนี้ประเด็นความเสี่ยงดังกล่าวยังไม่ได้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ศึกษา

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการทุจริตในการประกอบกิจการดูทราย ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1.1 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตให้ดูทรายทั้งระบบ ไปดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตหรือลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตลดผลกระทบต่อระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยสำนักงาน ป.ป.ช. อาจมีข้อเสนอในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) การปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตดูทรายให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลยพินิจ รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเพิ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนประชาชนในคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการตรวจสอบติดตาม การทบทวนค่าตอบแทนจากการดูทรายตามแนบท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เป็นไปตามสถานะเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ การต่อใบอนุญาตให้ดูทรายที่ผู้ประกอบการสามารถดูทรายต่อเนื่องได้แม้ใบอนุญาตหมดอายุหรืออยู่ระหว่างการขอต่ออายุใบอนุญาต จนกว่าจะมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต ทำให้เมื่อมีการดูทรายระหว่างนี้ ผู้ประกอบการไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียม เป็นต้น จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาเวลานานมาก ควรมีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยและสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การกำหนดให้จังหวัดหรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัด (อพต.) ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการอนุญาตให้ดูทราย แล้วจัดทำรายงานผลการศึกษา พร้อมติดตามปัญหาและวางแนวทางป้องกันและแก้ไข

3) กำหนดให้มีการทำประชาคมทุกครั้ง ก่อนมีการอนุญาตให้ดูทราย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการจัดทำประชาคม และกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องนำผลการประชาคมประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขออนุญาตดูทรายในพื้นที่

4) ในการตรวจสอบ กำกับติดตามและควบคุมการประกอบกิจการดูทราย ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานระดับอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายประชาสังคมและผู้แทนประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การติดตามควบคุมและตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันกลุ่มอิทธิพลหรือระบบอุปถัมภ์หากมีเจ้าหน้าที่เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

5) การตรวจสอบปริมาณทรายที่ดูได้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันการดูทรายเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต รวมถึงการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเจ้าท่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการตรวจสอบปริมาณทรายที่ดูได้ให้เป็นไปตามที่ขออนุญาตหรือที่เสียค่าตอบแทนไว้ ลดความสูญเสียของภาครัฐ

1.2 สำนักงาน ป.ป.ช. ควรกำหนดให้หน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ระดับพื้นที่ร่วมสังเกตการณ์ หรือตรวจสอบในกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูทรายหรือการตรวจสอบกำกับติดตามเพื่อป้องกันการทุจริต ที่จะเกิดขึ้นและเพื่อความโปร่งใสของกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดูทราย โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการ อนุญาตให้ดูทรายหรือผู้ประกอบการดูทรายจำนวนมาก หรือจังหวัดที่มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยต่อไป

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาจกำหนดให้มีการดำเนินงานวิจัยครั้งต่อไปในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการขออนุญาตดูทรายในลักษณะอื่น ๆ นอกเหนือจากการขออนุญาตประกอบกิจการดูทรายในพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การดูทรายในพื้นที่เอกชน การขุดตักดิน ในแม่น้ำ คลอง เป็นต้น

2.2 ควรศึกษาและวิเคราะห์ค่าธรรมเนียมหรือผลตอบแทนที่ภาครัฐได้รับจากการอนุญาตให้ดูทราย เปรียบเทียบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการดูทราย ทั้งผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม เพื่อให้การเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ มีความทันสมัยและเกิดความคุ้มค่า

2.3 ควรศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำมาตรการทางกฎหมายในการกำกับติดตามตรวจสอบ การประกอบกิจการดูทรายทั้งในพื้นที่ของรัฐ เอกชนและที่สาธารณะ รวมถึงกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น การขุดและถมดิน การขุดลอกคลอง เป็นต้น เพื่อให้การกำกับติดตามตรวจสอบเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558. (2558, 1 กันยายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 83 ก. หน้า 16-25.

กรมที่ดิน. (2565). เรื่อง สถิติเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการดูทรายที่ได้รับอนุญาตและจำนวนพื้นที่ที่ได้รับ อนุญาตให้ดูทรายระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – เดือนเมษายน 2565 ตามหนังสือ ที่ มท 0511.3/14249 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2565

ชญาณิช เกิดจังหวัด. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการดูทราย* [วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/digital/api/DownloadDigitalFile/download_digi/111471/?path=thesis/la/1032/01TITLE.pdf

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. (2535, 9 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109 ตอนที่ 44. หน้า 62-81.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูทราย พ.ศ. 2546. (2546, 11 มิถุนายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนพิเศษ 65 ง. หน้า 9-23.

ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน พ.ศ. 2554. (2554, 19 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 128 ตอนพิเศษ 125 ง. หน้า 16-20.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2560). *รายงานผลการตรวจสอบการดูทรายในที่ดินของรัฐแม่น้ำโขง*.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2564). *รายงานสถานการณ์การทุจริต ประเทศไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ.

แนวทางการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต Guidelines for Developing Corruption Risk Indicators

เสาวณีย์ ทิพอุต
Saowanee Thip-ut

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
Office of the National Anti-Corruption Commission

saowanee.nim4@gmail.com

รับบทความ 31 กรกฎาคม 2567 แก้ไขบทความ 11 มีนาคม 2568 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 20 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เป็นการนำเสนอแนวทางการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเพื่อพิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงจาก 2 มิติ คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และมิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ และนำความเสี่ยงใน 2 มิติมาคำนวณค่ารวมของระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต โดยใช้ข้อมูลสถิติ จำนวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เคยเกิดขึ้นแล้ว และเรื่องที่ยังไม่เกิด/หรือมีแต่ยังตรวจไม่พบ มาประกอบการประเมินความเสี่ยงการทุจริต (มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง) ร่วมกับการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต ส่วนการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริตพิจารณาจากสถิติค่ากล่าวหา และผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจจุดที่เกิดเหตุ และจุดเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการทุจริต ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสามารถนำมาสร้างมาตรการควบคุมเพื่อลดความเสี่ยงการทุจริต การปรับปรุงกลไกการทำงาน เพื่อยับยั้งการทุจริต เฝ้าระวังหรือการกำหนดนโยบายการป้องกันการทุจริตให้เกิดประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐต่อไป

คำสำคัญ: การทุจริต, เครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research article presents guidelines for developing corruption risk indicators to prioritize risk levels based on two dimensions: the likelihood of risk occurrence and the severity of the event. These two dimensions are used to calculate the overall corruption risk level. The assessment of the risk of corruption uses statistical data, including the number of past corruption complaints and cases that have not yet occurred/undetected cases (the dimension of potential risk occurrence), including anti-corruption prevention and perceptions regarding the potential for corruption. In terms of the corruption severity dimension, it is assessed through statistics on accusations and the impact on the damage to operations, which aims to realize corruption-prone points and corruption risk. These factors can be used to design control measures to reduce corruption risks, improve operational mechanisms to deter and monitor corruption, or determine the effective anti-corruption policies for government agencies.

Keywords: corruption, Risk Indicators of Corruption, Local Administrative Organization

บทนำ

สืบเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้มีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ซึ่งได้มีการริเริ่มดำเนินการพัฒนาเครื่องมือการประเมินระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตและเป็นกลไกในการสร้างความตระหนักให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและมีคุณธรรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา และได้มีการขยายพัฒนาเครื่องมือการประเมินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทุกปี เพื่อให้ได้ผลที่สะท้อนความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) เป็นการประเมินเชิงบวกที่ครอบคลุมการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐในทุกมิติ ตั้งแต่การบริหารงานของผู้บริหารและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ตลอดจนประเมินระบบงาน โดยเฉพาะกระบวนการเปิดเผยข้อมูล กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใส รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานและการให้บริการที่มีมาตรฐานและมีความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนมีคุณลักษณะที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลกรอบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้แบ่งกรอบการประเมินออกเป็น 5 ดัชนี ประกอบด้วย ดัชนีความโปร่งใส ดัชนีความพร้อมรับผิด ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงานรัฐ ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้ทำการประเมิน 10 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย การปฏิบัติหน้าที่ การใช้งบประมาณ การใช้อำนาจ การใช้ทรัพย์สินของราชการ การแก้ไขปัญหาการทุจริต คุณภาพการดำเนินงาน ประสิทธิภาพการสื่อสาร การปรับปรุงการทำงาน การเปิดเผยข้อมูล การป้องกันการทุจริต โดยจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ในส่วนของแบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) ตัวชี้วัดการป้องกันการทุจริต ที่วัดจาก 2 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ ตัวชี้วัดย่อยที่ 1 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ด้วยการวัดจากประเด็นการตรวจเจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร การประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต (ข้อคำถาม Q36 - Q37) การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร (ข้อคำถาม Q38) และแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต (ข้อคำถาม Q39 - Q41) และตัวชี้วัดย่อยที่ 2 มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต (ข้อคำถาม Q42 - Q43) ซึ่งหนึ่งตัวชี้วัดย่อยนี้เป็นการประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานนั้น ๆ

สำหรับแนวทางการประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต ข้อคำถาม (Q36 - Q37) ข้างต้น กำหนดค่าคะแนนเพียง 2 ค่าเท่านั้น คือ 0 และ 100 คะแนนเท่านั้น โดยหากหน่วยงานนั้นมีการบันทึกข้อมูลประเด็นโอกาสเสี่ยง และระดับความรุนแรงครบถ้วนจะได้คะแนน 100 คะแนน แต่หากหน่วยงานใดไม่ได้บันทึกข้อมูล หรือบันทึกไม่ครบถ้วนจะได้ 0 คะแนน ซึ่งถือว่ายังมีช่องว่างของการให้คะแนนค่อนข้างสูงด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวคิดในการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต โดยประยุกต์จากกรอบแนวคิดการบริหารความเสี่ยงของ COSO: ERM (Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission: Enterprise Risk Management) แบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) ตัวชี้วัดการป้องกันการทุจริต ตัวชี้วัดย่อยที่ 1 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ที่วัดจากประเด็นการประเมินความเสี่ยงเพื่อการป้องกันการทุจริต (ข้อคำถาม Q36 - Q37) มาประกอบการประเมินความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตร่วมกับตัวชี้วัดอื่น ๆ เช่น จำนวนเรื่องร้องเรียน งบประมาณที่เสียหายหรืองบประมาณโครงการ เป็นต้น ซึ่งการศึกษาครั้งนี้เป็นไปตามแนวทาง

การขับเคลื่อนการประเมินความเสี่ยงการทุจริต โดยการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต ในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 เป็นหน่วยงานนำร่อง (กลุ่มจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 12 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดสกลนคร จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดกาฬสินธุ์) มีค่ากล่าวหาเพิ่มขึ้นจากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการมาสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 388 เรื่อง เพิ่มขึ้นเป็น 428 เรื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ซึ่งสูงกว่าภาคอื่น ๆ โดยหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียนมากที่สุด (ร้อยละ 66.24) เช่นเดียวกัน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อกำหนดตัวชี้วัดของความเสี่ยงในการทุจริต และพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริตที่สามารถประเมินระดับความเสี่ยงของการกระทำการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในเชิงสถิติได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสะท้อนความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากข้อมูลเชิงประจักษ์
2. เพื่อเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอิงจากเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต ช่วยในการกำหนดแนวทาง มาตรการควบคุมลดความเสี่ยงการทุจริต การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อยับยั้งการทุจริตได้อย่างเหมาะสม

การทบทวนวรรณกรรม

1 แนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยง

การบริหารจัดการความเสี่ยง เป็นกระบวนการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน รวมถึงเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 79 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังได้จัดทำมาตรฐานการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ และมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานภาครัฐ (กรมบัญชีกลาง; 2562) ซึ่งประกาศใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และเริ่มบังคับใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีมาตรฐานการบริหารจัดการความเสี่ยง

แนวคิดการบริหารความเสี่ยงขององค์กร COSO: ERM (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission: Enterprise Risk Management) ถือเป็นกรอบแนวคิดการบริหารความเสี่ยงที่เป็นสากลที่นิยมกันมากที่สุด ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยก็นำแนวคิดนี้มาเป็นกรอบในการบริหารความเสี่ยงในองค์กรอย่างแพร่หลาย โดย COSO: ERM Model ได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญ และประเภทความเสี่ยงในการบริหารความเสี่ยงไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่สำคัญ

- 1) วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (Strategic) เป็นวัตถุประสงค์ระดับสูงที่เน้นเป้าหมายในภาพรวมขององค์กรและความสัมพันธ์ของพันธกิจ
- 2) วัตถุประสงค์การดำเนินงาน (Operations) เป็นวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุ้มค่า
- 3) วัตถุประสงค์การรายงาน (Reporting) เป็นวัตถุประสงค์เพื่อความเชื่อถือได้ของการรายงาน

4) วัตถุประสงค์การปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ (Compliance) เป็นวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้องค์กรปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับองค์กร

ประเภทของความเสี่ยง

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

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

3) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) เป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เช่น ความผันผวนของอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

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

จากแนวคิดความเสี่ยงข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์กรจำเป็นต้องมีการบริหารความเสี่ยง จากเหตุการณ์ที่มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และมีผลกระทบทางลบที่ก่อให้เกิดความเสี่ยหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ โดยสามารถมาประยุกต์ใช้กับทุกหน่วยงาน

2 แนวคิดการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการทุจริต

การวิเคราะห์หาความเสี่ยงในการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต ถือว่าเป็นเรื่อง ที่หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะทำให้ทราบถึงรูปแบบ ลักษณะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และข้อควรระวัง และเฝ้าระวัง รวมถึงการหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเชิงป้องกัน โดยกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เป็นระบบในการบริหารปัจจัยและควบคุมกระบวนการดำเนินงานจะทำให้สามารถลดมูลเหตุของโอกาสที่อาจทำให้เกิดความเสี่ยหายจากการปฏิบัติงานที่นำมาสู่การทุจริต การนำเครื่องมือประเมินความเสี่ยงทุจริตจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ในฐานะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคทุจริต ซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนหน่วยงานภาครัฐให้บริหารงานภายใต้กรอบธรรมาภิบาล เพื่อลดปัญหาการทุจริต และได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายและมาตรการต่อต้านการทุจริต และต่อต้านการรับสินบนทุกรูปแบบ ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้หยิบยกประเด็นการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ที่ก่อให้เกิดการรับสินบนมาพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาคทุจริตในทุกส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบเฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพตติมิชอบ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำคู่มือประเมินความเสี่ยงการทุจริต เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีแนวทางการบริหารความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตของทุกภาระงาน โดยเฉพาะการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต โดยใช้กรอบการประเมินความเสี่ยงการทุจริตที่ประยุกต์ตามแนวคิดตามมาตรฐาน COSO: ERM ประกอบด้วยข้อเสนอแนะจากคู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (สำนักงาน ป.ป.ท.) ที่ว่า “ในการประเมินความเสี่ยงการทุจริตเพื่อขับเคลื่อนการประเมินความเสี่ยงการทุจริตในอนาคต เห็นควรมีการนำเรื่องจำนวนคดี จำนวนเรื่องร้องเรียน

การทุจริตที่เคยเกิดขึ้นแล้ว และเรื่องที่ยังไม่เกิด/หรือมีแต่ยังตรวจไม่พบ หรืออาจสมยอมกันมาประกอบ การประเมินความเสี่ยงการทุจริต” ซึ่งการเฝ้าระวังหรือการกำหนดนโยบายการป้องกันการทุจริตให้เกิด ประสิทธิภาพได้นั้น ต้องมีความเข้าใจจุดที่เกิดเหตุ และจุดเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการทุจริต ประเด็นเหล่านี้ จะสามารถนำมาสร้างมาตรการควบคุมเพื่อลดความเสี่ยงการทุจริต การปรับปรุงกลไกการทำงาน เพื่อยับยั้ง การทุจริต และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป

แผนภาพที่ 1 แนวทางการขับเคลื่อนการประเมินความเสี่ยงการทุจริตในอนาคต



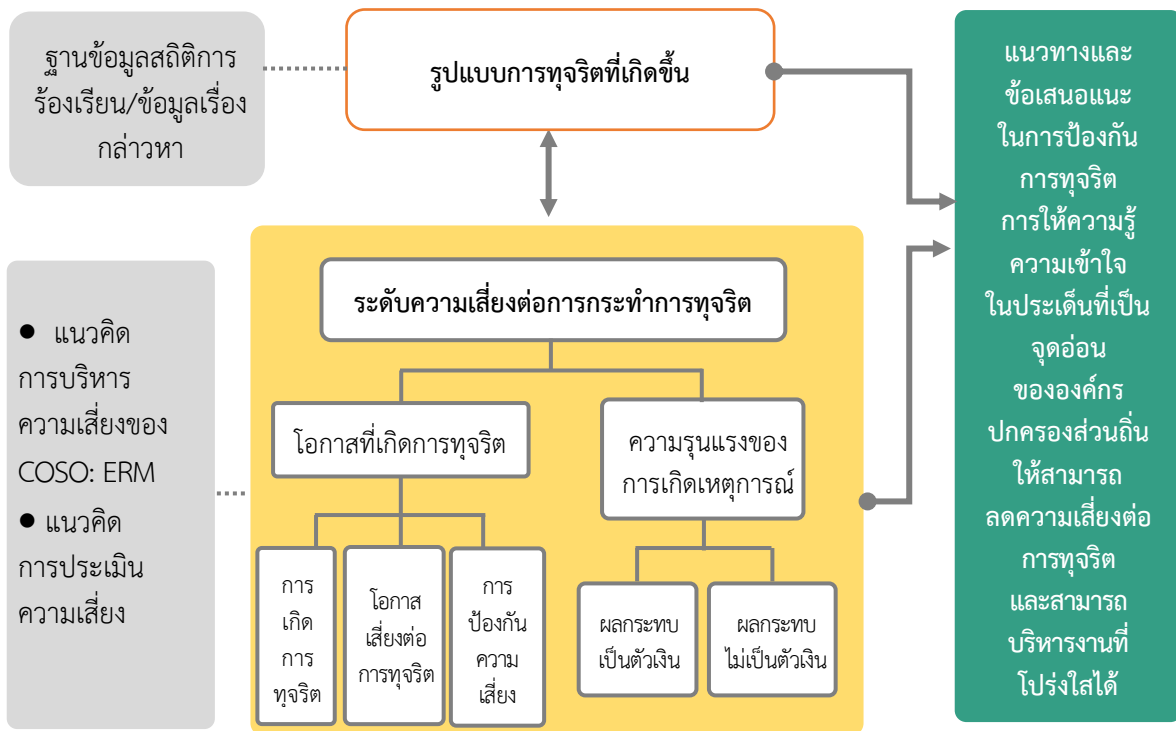
หมายเหตุ. จาก “คู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565” โดย สำนักงาน ป.ป.ท., 2565.

สรุปได้ว่า การวิเคราะห์เหตุการณ์ที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และมีผลกระทบทางลบ ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ทำให้การดำเนินงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ที่อาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันนำไปสู่การกระทำการทุจริต เช่น ความเสี่ยงที่เกิดจากแผน ดำเนินงานที่นำไปปฏิบัติไม่เหมาะสม ความเสี่ยงจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบ อาศัยช่องว่างของ กฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการรายงานผลการปฏิบัติงานเท็จ วงเงิน งบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และความผิดพลาดของรายงานประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

กรอบแนวคิด

การกำหนดกรอบแนวคิดในการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริตประยุกต์ จากแนวคิดการบริหารความเสี่ยงตามแนวคิดของ COSO: ERM และคู่มือการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริต ของสำนักงาน ป.ป.ท. ดังนี้

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิด



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

วิธีดำเนินการ

การศึกษาแนวทางพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต ได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ดังนี้

1 แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลที่ใช้เป็นตัวชี้วัดประกอบการวิเคราะห์เครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต จาก 2 แหล่งข้อมูล ดังนี้

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลดิบ (Raw Data) จากระบบตรวจรับคำกล่าวหา Preliminary Examination System on Corruption Accusation: PESCA) และข้อมูลดิบ (Raw Data) จากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีการรวบรวมไว้เรียบร้อยแล้ว โดยใช้ข้อมูลในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นการเก็บข้อมูลในภาคสนามด้วยการใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลปฐมภูมิจะกล่าวในหัวข้อ 4.2 - 4.5

2 ประชากรเป้าหมาย

ประชากรเป้าหมายที่ศึกษาจากในครั้งนี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่ภาค 4 ซึ่งมีจำนวนจังหวัด 12 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดสกลนคร จังหวัดเลย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดบึงกาฬ จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดกาฬสินธุ์ รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1,478 แห่ง (แบ่งเป็น องค์กรบริหาร

ส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 12 แห่ง เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง/เทศบาลตำบล จำนวน 540 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 936 แห่ง

3 การกำหนดขนาดตัวอย่าง

ในการกำหนดองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นตัวอย่างในเขตพื้นที่ภาค 4 ใช้สูตรของ Yamane (1967) ที่ระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 และกำหนดระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ไม่เกินร้อยละ 0.05 ได้ขนาดตัวอย่างรวม 315 แห่ง และเพื่อให้ได้มาซึ่งหน่วยตัวอย่างที่ต้องมีการกระจายตามพื้นที่ในเขตพื้นที่ภาค 4 ซึ่งได้ คำนวณตามสัดส่วนรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (Proportional Stratified Random Sampling) โดยแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 4 แห่ง เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง/เทศบาลตำบล จำนวน 112 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 199 แห่ง

สำหรับวิธีการการสุ่มองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นตัวอย่างในเขตพื้นที่ภาค 4 ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ มีระบบ (Systematic Random Sampling) จากบัญชีรายชื่อองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

4 เครื่องมือในการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ใช้แบบสอบถามที่ประยุกต์จากแนวคิดของ COSO: ERM โดยเป็นข้อคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็น ต่อโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและความรุนแรงของผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์ประกอบ ส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

4.1 ความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต ข้อคำถามมีลักษณะเป็น มาตรฐานประมาณค่าของลิเคอร์ท (Likert's Scale) 5 ระดับ ได้แก่ อาจเกิดขึ้นได้ทุกวัน อาจเกิดขึ้นได้ทุก สัปดาห์ อาจเกิดขึ้นได้ทุกเดือน อาจเกิดขึ้นได้ทุกปี อาจเกิดขึ้นได้ทุก 5 - 10 ปี โดยข้อคำถามแบ่งเป็น 5 ประเด็นหลัก (1) ความเสี่ยงด้านนโยบาย/กลยุทธ์ในการดำเนินงาน (2) ความเสี่ยงด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ (3) ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน และ (4) ความเสี่ยงด้านการเงิน

4.2 ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานในปัจจุบันที่ได้ระบุระดับโอกาสที่เกิดขึ้นในข้อ 4.1 ที่อาจ นำไปสู่การประทุพถุติมีขอบและมีผลกระทบที่อาจสร้างความเสียหายจากการดำเนินงานขององค์ประกอบ ส่วนท้องถิ่น ข้อคำถามมีลักษณะเป็นมาตรฐานประมาณค่าของลิเคอร์ท (Likert's Scale) 5 ระดับ ได้แก่ ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง ไม่เห็นด้วย ปานกลาง เห็นด้วย และเห็นด้วยอย่างยิ่ง โดยข้อคำถามมี 5 ข้อ ได้แก่ การสูญเสียงบประมาณ การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายของโครงการ/กิจกรรม ด้านการขาดความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ชุมชนไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร และทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปยังองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นใน พื้นที่ภาค 4 ที่ตกเป็นหน่วยตัวอย่างในการตอบแบบสอบถาม แห่งละ 1 ฉบับ (รวม 315 แห่ง/ฉบับ) โดยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคม 2566

6 การคำนวณตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

แนวทางการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต อันดับแรกได้พิจารณาตัวชี้วัดที่ใช้ วัดความเสี่ยงทุจริตใน 2 มิติ คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และมิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ เพื่อนำมาคำนวณค่ารวมของระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต โดยมีรายละเอียดดังนี้

ระดับความเสี่ยง = มิติโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต × มิติระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์

6.1 มิติโอกาสที่จะเกิดความเสียหายต่อการทุจริต

เป็นการประเมินโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการประพฤตินิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจนำไปสู่การทุจริตได้ โดยพิจารณาจากข้อมูล 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดสัดส่วนค่ากล่าวหา ร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ตัวชี้วัดการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และตัวชี้วัดระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต

ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนค่ากล่าวหา ร้องเรียนต่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 เป็นข้อมูลทุติยภูมิจากฐานข้อมูลระบบตรวจรับค่ากล่าวหา (PESCA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นผลมาจากการร้องเรียนการทุจริตมายังสำนักงาน ป.ป.ช. (ข้อมูลทุติยภูมิ) ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565

ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสียหายต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน เป็นการประเมินความคิดเห็นในมุมมองของพนักงานท้องถิ่น การดำเนินงานที่มีโอกาสเสี่ยงต่อการประพฤตินิชอบหรืออาจเกิดการกระทำการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งหากมีโอกาสที่จะเสี่ยงต่อเหตุการณ์ย่อมมีความจำเป็นต้องเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงของพนักงานท้องถิ่นจะแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหรือประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ต (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน) หากได้คะแนนเข้าใกล้ 1 แสดงว่ามีระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานน้อยที่สุด การเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงจัดอยู่ในลำดับท้าย ๆ และหากได้คะแนน 5 คะแนน แสดงว่าหน่วยงานนั้นมีระดับโอกาสเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานระดับ มาก ต้องมีการเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงอย่างใกล้ชิดเป็นอันดับต้น ๆ

ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน เป็นการประเมินความคิดเห็นในมุมมองของพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ต (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน) หากได้คะแนนเข้าใกล้ 1 แสดงว่า มีการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับน้อยที่สุด หรือมีโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตมาก โดยต้องมีการเฝ้าระวังพฤติกรรมเสี่ยงจัดอยู่ในลำดับต้น ๆ และหากได้คะแนน 5 คะแนน แสดงว่าหน่วยงานนั้นมีการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับมาก หรือมีโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตน้อย

6.2 มิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์

เป็นการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต โดยพิจารณาจากข้อมูล 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต และระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน

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

ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน เป็นการประเมินระดับผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน ในมุมมองของพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ต (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน)

ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

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

หมายเหตุ: จาก ผู้เขียน (2567)

หมายเหตุ: เกณฑ์การแปลผล

คะแนน	ระดับความเสี่ยง	ความหมาย
20.21 - 25.00	หมายถึง เสี่ยงสูงมาก	ระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้
15.41 - 20.20	หมายถึง เสี่ยงสูง	ระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้
10.61 - 15.40	หมายถึง เสี่ยงปานกลาง	ระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการ การบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
5.81 - 10.60	หมายถึง เสี่ยงน้อย	ระดับที่พอยอมรับได้ ไม่ต้องมีมาตรการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม แต่ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร
1.00 - 5.80	หมายถึง เสี่ยงน้อยมาก	ระดับที่ยอมรับได้ โดยไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม

ผลการศึกษา

สำหรับผลการศึกษาระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตจากตัวชี้วัดใน 2 มิติ 5 ตัวชี้วัด คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต และมิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ เพื่อนำมาคำนวณค่ารวมของระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต สามารถสรุปได้ดังนี้

1 มิติโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต

ผลการประเมินโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต เป็นการประเมินความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการประทุพติมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่นที่อาจนำไปสู่การทุจริตได้ โดยพิจารณาจากข้อมูล 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดสัดส่วนค่ากล่าวหาหรือเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ตัวชี้วัดการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และตัวชี้วัดระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต ในภาพรวมได้คะแนนระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 2.40 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อย” เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “มาก” ส่วนเทศบาลตำบลมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “ปานกลาง” และองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อย” สรุปรายตัวชี้วัดได้ดังนี้

- **ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนค่ากล่าวหาหรือเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4** ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนค่ากล่าวหา ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 รวม 1,456 เรื่อง หรือมีสัดส่วนค่ากล่าวหาหรือเรียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นอยู่ที่ 0.99 หรือ 1 เรื่องต่อแห่ง โดยเทศบาลนครมีสัดส่วนค่ากล่าวหาสูงที่สุด คือ มีสัดส่วนค่ากล่าวหาจำนวน 22 เรื่องต่อเทศบาล 1 แห่ง รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ สัดส่วนค่ากล่าวหาจำนวน 5.42 เรื่องต่อแห่ง เทศบาลเมืองมีสัดส่วนค่ากล่าวหาจำนวน 3.29 เรื่องต่อแห่ง เทศบาลตำบลมีสัดส่วนค่ากล่าวหาจำนวน 1.03 เรื่องต่อแห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนค่ากล่าวหาจำนวน 0.80 เรื่องต่อแห่งตามลำดับ เมื่อเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับ พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง อยู่ที่ระดับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต 5 คะแนน ส่วนเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ได้คะแนนอยู่ที่ 3 และ 2 ตามลำดับ

- **ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงาน** จากผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 1.99 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือมีโอกาสเกิดขึ้นได้ทุกปี โดยพนักงานท้องถิ่นในเทศบาลตำบลมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด อยู่ที่ 2.46 คะแนน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบลได้คะแนนใกล้เคียงกัน คือ มีค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 1.80 - 1.83 คะแนน ในขณะที่เทศบาลเมืองมีระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตน้อยที่สุด เฉลี่ยอยู่ที่ 1.27 คะแนนเท่านั้น เมื่อเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับ เกือบทุกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นได้คะแนนระดับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 2 คะแนน ยกเว้นเทศบาลเมือง ได้คะแนนการประเมินอยู่ที่ 1 คะแนน

- **ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดจากการดำเนินงาน** จากผลการสำรวจความคิดเห็น พบว่า ในภาพรวมมีระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.10 คะแนน จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน หรือมีระดับการป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นอยู่ในระดับ “มาก” เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดมีการป้องกันความเสี่ยงฯ สูงที่สุด เฉลี่ยอยู่ที่ 4.50 คะแนน รองลงมาเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับ เมื่อเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับ เกือบทุกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นได้คะแนนระดับโอกาสที่เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต อยู่ที่ 2 คะแนน ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้คะแนนการประเมินอยู่ที่ 1 คะแนน

ตารางที่ 2 ผลการประเมินโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น/ รูปแบบการทุจริต	ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต									รวม คะแนน ที่ถ่วง น้ำหนัก (เต็ม 5 คะแนน)	การแปลผล ของระดับ โอกาสที่อาจ เกิดความเสี่ยงต่อ การทุจริต
	ตัวชี้วัดที่ 1 สัดส่วนค่า กล่าวหาหรือเรียนต่อ อปท. ทั้งสิ้นในเขตพื้นที่ภาค 4			ตัวชี้วัดที่ 2 ระดับโอกาส เสี่ยงต่อการทุจริตจากการ ดำเนินงาน			ตัวชี้วัดที่ 3 ระดับการ ป้องกันความเสี่ยงต่อการ ทุจริตที่อาจเกิดจากการ ดำเนินงาน				
	สัดส่วน ค่า กล่าวหา ต่อ อปท. ทั้งสิ้น	ค่าที่ได้ เมื่อ เทียบกับ เกณฑ์	คะแนน ถ่วง น้ำหนัก (ร้อยละ 70)	ระดับ ความ คิดเห็น (\bar{X})	ค่าที่ได้ เมื่อ เทียบกับ เกณฑ์	คะแนน ถ่วง น้ำหนัก (ร้อยละ 15)	ระดับ ความ คิดเห็น (\bar{X})	ค่าที่ได้ เมื่อ เทียบกับ เกณฑ์	คะแนน ถ่วง น้ำหนัก (ร้อยละ 15)		
ภาพรวม	0.99	2	1.40		2	0.50		2	0.50	2.40	น้อย
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/ โครงการ	0.10	2	1.40	1.99	2	0.50	4.10	2	0.50	2.40	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	0.49	2	1.40	2.04	2	0.50	4.10	2	0.50	2.40	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือ การจัดเก็บรายได้	0.03	2	1.40	2.19	1	0.25	4.10	2	0.50	2.15	น้อย
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิก จ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษา เงินและทรัพย์สินของราชการ	0.16	2	1.40	1.73	1	0.25	4.10	2	0.50	2.15	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาต ต่าง ๆ	0.02	2	1.40	1.75	2	0.50	4.10	2	0.50	2.40	น้อย
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	0.15	2	1.40	1.93	1	0.25	4.10	2	0.50	2.15	น้อย
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่ เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	0.02	2	1.40	1.78	2	0.50	4.10	2	0.50	2.40	น้อย
องค์การบริหารส่วนจังหวัด		5	3.50	1.99	2	0.50	4.10	1	0.25	4.25	มากที่สุด
เทศบาลนคร	5.42	5	3.50	1.83	2	0.50	4.50	2	0.50	4.50	มากที่สุด
เทศบาลเมือง	22.00	5	3.50	1.80	1	0.25	4.50	2	0.50	4.25	มากที่สุด
เทศบาลตำบล	3.29	3	2.10	1.27	2	0.50	4.08	2	0.50	3.10	ปานกลาง
องค์การบริหารส่วนตำบล	1.03	2	1.40	2.46	2	0.50	4.19	2	0.50	2.40	น้อย

หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

2 มิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์

เป็นการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริต โดยพิจารณาจากข้อมูล 2 ตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต และตัวชี้วัดที่ 5 ผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน มาคำนวณค่าถ่วงน้ำหนักเพื่อให้ได้ดัชนีระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ ในการกระทำการทุจริต ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมได้คะแนนระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ ในการกระทำการทุจริต อยู่ที่ 3 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน) หรือมีระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ ในการกระทำการทุจริต อยู่ในระดับ “ปานกลาง” เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าเทศบาล เมือง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีระดับความรุนแรงในการเกิดเหตุการณ์อยู่ในระดับ “มาก” ส่วนเทศบาลนคร

เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับความรุนแรงในการเกิดเหตุการณ์อยู่ในระดับ “น้อย” เมื่อพิจารณารายตัวชี้วัด สรุปได้ดังนี้

- **ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต** ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกในฐานข้อมูลระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยจากข้อมูลมูลค่าการดำเนินโครงการหรือความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตที่คำนวณจากฐานข้อมูลระบบตรวจรับค่ากล่าวหาในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 ในภาพรวมมีมูลค่าการดำเนินโครงการหรือความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตเฉลี่ยอยู่ 6,090,571.67 บาทต่อเรื่อง โดยเทศบาลเมืองมีมูลค่าการดำเนินโครงการหรือความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 20,909,638.21 บาทต่อเรื่อง รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีมูลค่าการดำเนินโครงการหรือความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 10,845,104.81 บาทต่อเรื่องตามลำดับ เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริตในภาพรวม พบว่า การทุจริตในการบริหารงานบุคคลมีมูลค่าการดำเนินโครงการหรือความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตเฉลี่ยสูงที่สุด อยู่ที่ 10,686,347.79 บาทต่อเรื่อง รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 6,308,880.69 บาทต่อเรื่อง การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเฉลี่ยอยู่ที่ 5,348,377.81 บาทต่อเรื่อง

เมื่อนำมูลค่าการดำเนินโครงการหรือมูลค่าความเสียหายฯ มาเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับตามเกณฑ์การประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ ในภาพรวมมีความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ทุจริตในเรื่องการสูญเสียงบประมาณอยู่ที่ระดับ 3 โดยเมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าเทศบาลมีระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ทุจริตโดยการสูญเสียงบประมาณสูงที่สุดอยู่ที่ระดับ 5 รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระดับ 4 เทศบาลนคร เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับ 2

- **ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน** เป็นการประเมินระดับผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน ในมุมมองของพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 โดยใช้มาตรวัดของลิเคิร์ต (Likert rating scale) (เต็ม 5 คะแนน) จากผลการสำรวจ พบว่า ในภาพรวมมีระดับผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงานเฉลี่ยอยู่ที่ 2.69 คะแนน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่ามีผลกระทบสูงที่สุด เฉลี่ยอยู่ที่ 3.35 คะแนน รองลงมาเป็นเทศบาลตำบล เฉลี่ยอยู่ที่ 2.91 คะแนน องค์การบริหารส่วนตำบล เฉลี่ยอยู่ที่ 2.66 คะแนน เทศบาลนครเฉลี่ยอยู่ที่ 2.04 คะแนน และเทศบาลเมือง เฉลี่ยอยู่ที่ 1.80 คะแนน

เมื่อเทียบกับเกณฑ์การประเมินเป็น 5 ระดับตามเกณฑ์การประเมินความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ ในภาพรวมมีความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ทุจริตในมิติผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน อยู่ที่ระดับ 3 โดยเมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับ 3 ส่วนเทศบาลนครอยู่ในระดับ 2 และเทศบาลเมืองมีความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ทุจริตในมิติผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน อยู่ที่ระดับ 1

ตารางที่ 3 ผลการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริตในภาพรวม

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์							
	ตัวชี้วัดที่ 4 มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริต			ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับผลกระทบที่ไม่ใช่ตัวเงิน			รวมคะแนนที่ถ่วงน้ำหนัก (เต็ม 5 คะแนน) (ตัวชี้วัดที่ 4+ตัวชี้วัดที่ 5)	การแปลผล
	มูลค่าการดำเนินโครงการ/ความสูญเสียงบประมาณจากการทุจริตโดยเฉลี่ย (บาท) (\bar{X})	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)	คะแนนความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน (\bar{X})	ค่าที่ได้	คะแนนถ่วงน้ำหนัก (ร้อยละ 70)		
ภาพรวม		3	2.10	2.69	3	0.90	3.00	ปานกลาง
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	6,090,571.67	2	1.40	2.69	3	0.90	2.30	น้อย
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	1,375,312.50	3	2.10	2.69	3	0.90	3.00	ปานกลาง
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น	6,308,880.69	3	2.10	2.69	3	0.90	3.00	ปานกลาง
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินการนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	5,348,377.81	2	1.40	2.69	3	0.90	2.30	น้อย
5.การทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ	3,045,828.27	1	0.70	2.69	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	1,100,000.00	4	2.80	2.69	3	0.90	3.70	มาก
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณประโยชน์	10,686,347.79	1	0.70	2.69	3	0.90	1.60	น้อยที่สุด
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	380,000.00	4	2.80	3.35	3	0.90	3.70	มาก
เทศบาลนคร	10,845,104.81	2	1.40	2.04	2	0.60	2.00	น้อย
เทศบาลเมือง	1,766,074.49	5	3.50	1.80	1	0.30	3.80	มาก
เทศบาลตำบล	20,909,638.21	2	1.40	2.91	3	0.90	2.30	น้อย
องค์การบริหารส่วนตำบล	3,531,719.74	2	1.40	2.66	3	0.90	2.30	น้อย

หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

3 สรุปผลการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต

เมื่อนำระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริต คูณด้วย ระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ พบว่า ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในภาพรวมอยู่ที่ 7.20 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน) อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” แต่เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเมือง มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “มาก” ส่วนเทศบาลนคร และเทศบาลตำบล มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อย” ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “น้อยที่สุด” โดยรูปแบบการทุจริตในการบริหารงานบุคคลมีคะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงที่สุด อยู่ที่ 7.96 คะแนน แต่ก็อยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละรูปแบบ จำแนกตามรูปแบบการปกครอง ส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 15.73 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสียงมาก” ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสียงมาก) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างที่มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงที่สุด รองลงมาเป็นการทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (อยู่ในระดับเสียงปานกลาง) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการ การบริหารจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก

- เทศบาลนคร: ในภาพรวมได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 9.00 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสียงน้อย” ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต ก็พบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสียงปานกลาง) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการการบริหารจัดการความเสี่ยงในเรื่องของการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโครงการ รองลงมาเป็นการทุจริตในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ (อยู่ในระดับเสียงน้อย) ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กรในเรื่องของการออกใบอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้านโดยมิชอบ/การรับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลาง การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จหรือแม้กระทั่งการออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก

- เทศบาลเมือง: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 16.15 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสียงมาก” ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

- เทศบาลตำบล: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.13 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสียงน้อย” ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต ก็พบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีระดับความเสี่ยงสูงกว่ารูปแบบการทุจริตอื่น แต่ก็ยังอยู่ในระดับเสียงน้อยซึ่งก็อยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กรเช่นเดียวกัน ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่น มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก

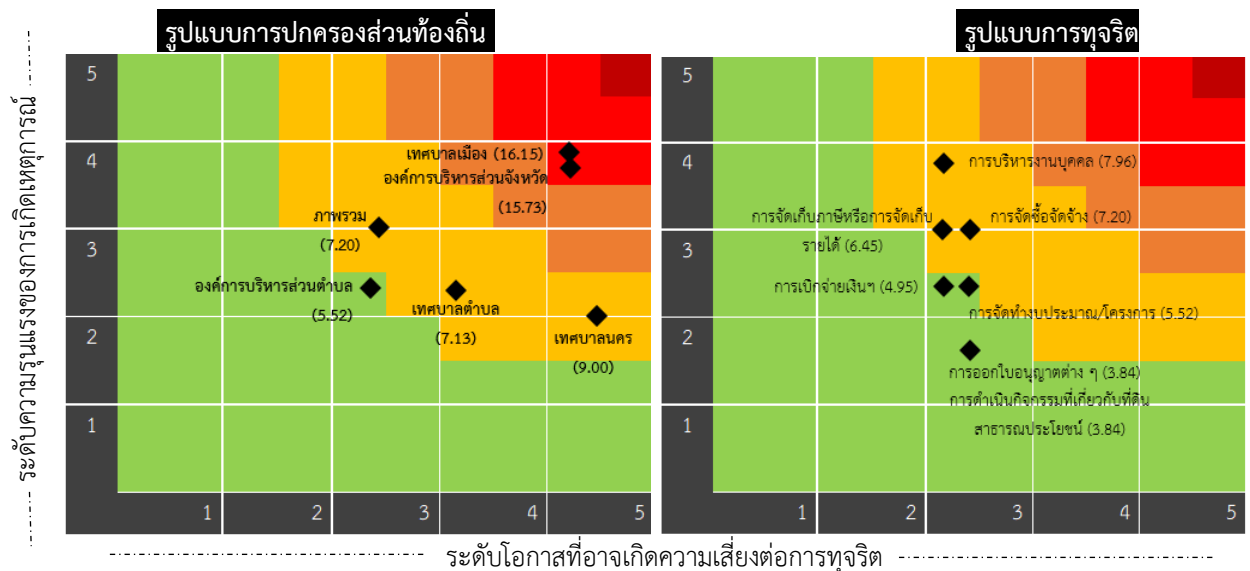
- องค์การบริหารส่วนตำบล: ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 5.52 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสียงน้อยมาก” อยู่ในระดับที่ยอมรับได้โดยไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า มีระดับความเสี่ยงการทุจริตในการบริหารงานบุคคลสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสียงน้อย) รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ (อยู่ในระดับเสียงน้อย) ซึ่งอยู่ในระดับที่พอยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร ส่วนรูปแบบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและอื่น ๆ มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก

ตารางที่ 4 ตัวชี้วัดเกณฑ์การประเมินระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต



รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	ระดับโอกาสที่อาจเกิดความเสียหายต่อการทุจริตที่ถ่วงน้ำหนัก (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)	ความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ที่ถ่วงน้ำหนัก (คะแนนเต็ม 5 คะแนน)	ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต (ระดับโอกาส x ระดับความรุนแรง) (คะแนนเต็ม 25 คะแนน)	แปลผลระดับความเสี่ยง
ภาพรวม	2.40	3.00	7.20	น้อย
1.การทุจริตการจัดทำงบประมาณ/โครงการ	2.40	2.30	5.52	น้อยมาก
2.การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง	2.40	3.00	7.20	น้อย
3.การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้	2.15	3.00	6.45	น้อย
4.การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ	2.15	2.30	4.95	น้อยมาก
5.การทุจริตในการออกไปอนุญาตต่าง ๆ	2.40	1.60	3.84	น้อยมาก
6.การทุจริตในการบริหารงานบุคคล	2.15	3.70	7.96	น้อย
7.การทุจริตการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์	2.40	1.60	3.84	น้อยมาก
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	4.25	3.70	15.73	มาก
เทศบาลนคร	4.50	2.00	9.00	น้อย
เทศบาลเมือง	4.25	3.80	16.15	มาก
เทศบาลตำบล	3.10	2.30	7.13	น้อย
องค์การบริหารส่วนตำบล	2.40	2.30	5.52	น้อยมาก

หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

แผนภาพที่ 3 ผลการประเมินระดับความระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในภาพรวม



ช่วงคะแนนที่ประเมินได้	แถบสี	การแปลผล
1.00 - 5.80 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำทุจริตอยู่ในระดับต่ำมาก ซึ่งเป็นระดับที่ยอมรับได้โดยไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม
5.81 - 10.60 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำทุจริตอยู่ในระดับเสี่ยงต่ำ ซึ่งเป็นระดับที่ยอมรับได้ ไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม แต่ก็มีควรการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร (เช่น สีเหลือง)
10.61 - 15.40 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำทุจริตอยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการ การบริหารจัดการความเสี่ยง

ช่วงคะแนนที่ประเมินได้	แถบสี	การแปลผล
15.41 - 20.20 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำทุจริตอยู่ในระดับเสี่ยงสูง ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (เช่น สีแดง)
20.21 - 25.00 คะแนน		เป็นคะแนนที่มีความเสี่ยงต่อการกระทำทุจริตอยู่ในระดับเสี่ยงสูง ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

อภิปรายผลและบทสรุปผล

1 อภิปรายผล

จากแนวคิดการบริหารความเสี่ยงที่หน่วยงานต่าง ๆ ควรมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต เป็นเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะทำให้ทราบถึงรูปแบบลักษณะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ข้อควรระวัง และเฝ้าระวัง รวมถึงการหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเชิงป้องกัน โดยกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เป็นระบบในการบริหารและควบคุมกระบวนการดำเนินงาน จะทำให้สามารถลดมูลเหตุของโอกาสที่อาจทำให้เกิดความเสียหายจากการปฏิบัติงานที่นำมาสู่การทุจริต การนำเครื่องมือประเมินความเสี่ยงทุจริตจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการเตรียมการป้องกันปัญหาการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยการประยุกต์ตามแนวคิด COSO: ERM ที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการประยุกต์กรอบแนวคิดการบริหารความเสี่ยงของ COSO: ERM ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากในการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริต เพื่อการเฝ้าระวังหรือการกำหนดนโยบายการป้องกันการทุจริตให้เกิดประสิทธิภาพได้ โดยต้องมีความเข้าใจจุดที่เกิดเหตุ และจุดเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการทุจริต ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสามารถนำมาสร้างมาตรการควบคุมเพื่อลดความเสี่ยงการทุจริต การปรับปรุงกลไกการทำงาน เพื่อยับยั้งการทุจริต และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐต่อไป ซึ่งจากผลการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำทุจริตและการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตที่ได้พิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงจาก 2 มิติ คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตและมิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ แม้ว่าผลการศึกษาจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาค 4 ในภาพรวมมีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 7.20 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน หรืออยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” ที่อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงองค์กรเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้น และหากพิจารณาตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบการทุจริตประกอบกันแล้ว จะเห็นถึงระดับความเสี่ยงในแต่ละรูปแบบได้ชัดเจนมากขึ้น ดังนี้

1.1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ที่ 15.73 คะแนน จากคะแนนเต็ม 25 คะแนน อยู่ในระดับ “เสี่ยงมาก” ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ การดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีคะแนนสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงมาก) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ จำเป็นต้องมีมาตรการ ดำเนินการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างที่มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตสูงที่สุด เห็นได้ว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนเรื่องที่ถูกชี้มูลเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างจำนวน 10 เรื่อง คิดเป็น

สัดส่วนต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทั้ง 12 จังหวัด มากถึงร้อยละ 83.33 โดยมีลักษณะการทุจริตเกือบทุกกระบวนการตั้งแต่การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การจัดซื้อจัดจ้างสูงเกินจริง การปกปิดการประกวดราคา/จัดทำเอกสารสอบราคาเท็จ การมีส่วนได้เสียในสัญญา การจัดทำเอกสารเท็จ/ปลอมแปลงเอกสารในสัญญา และมีการควบคุมงานไม่ถูกต้อง มีการตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ในสัญญาและไม่ได้มาตรฐาน มีมูลค่าเสียหายที่เกิดจากการทุจริตรวม 25,070,628.85 บาท หรือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อเรื่อง การขโมยอยู่ที่ 6,267,657.21 บาทต่อเรื่อง รองลงมาเป็น การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (อยู่ในระดับเสี่ยงปานกลาง) ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สามารถยอมรับได้ โดยต้องมีมาตรการ การบริหารจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนเรื่องขโมย การทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการมีจำนวนเรื่องน้อยเพียง 2 เรื่อง โดยมีพฤติการณ์เบิกจ่ายเงิน/เงินโครงการเท็จ การใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติ ในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งการทุจริตนี้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณมากถึง 40,000,000 บาท หรือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อเรื่องการขโมยอยู่ที่ 20,000,000 บาทต่อเรื่อง ส่วนรูปแบบการทุจริตอื่นมีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก ทั้งนี้ยังชี้ให้เห็นว่าขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกับความเสี่ยงที่อาจกระทำการทุจริตได้ กล่าวคือ หากมีรายได้จากการเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้มากพอก็จะสามารถที่จะจัดซื้อจัดจ้างโครงการขนาดใหญ่ได้ (ประมาณ 1-2 ล้านบาท) ซึ่งส่วนต่างที่ได้ก็จะมีความคุ้มกับความเสียหายที่อาจจะถูกจับได้ ในขณะที่ อบท. ที่มีรายได้น้อย งบประมาณที่ได้มาส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง โดยผ่านจังหวัด อำเภอดำเนินการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดสรรมา ซึ่งบางแห่งอาจมีการเก็บเงินทองเป็นทอด ๆ กว้างประมาณจะถึงท้องถิ่นก็มีจำนวนน้อยลง หากมีการดำเนินโครงการก่อสร้าง ก็ไม่คุ้มกับการกระทำผิด เช่น ในปีงบประมาณหนึ่งได้แห่งละ 2,000,000 บาท ซึ่งเมื่อนำไปจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็แทบจะไม่เพียงพอต่อการพัฒนา และจะมีการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น เช่น การเรียกรับสินบน การเบียดบังยกยอก ปัญหาของหน่วยงานตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการทุจริตพวกนี้ได้ หากไม่เกิดการร้องเรียน รวมถึงกระบวนการที่ตรวจสอบได้ยาก ไม่เหมือนกับการลักขโมยของที่ตำรวจสามารถจับได้ทันที

1.2 เทศบาลเมือง มีระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้สูงกว่ารูปแบบอื่น โดยมีการจัดเก็บแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน มีการปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้าย เหตุปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การเก็บรายได้ของท้องถิ่นไม่เป็นไปตามที่กำหนดและยังมีจำนวนที่ลดลงที่ไม่สามารถมองข้ามได้ นั่นคือ "การทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น" ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมูลการขโมยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้มีข้อมูลความผิดในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 จำนวน 6 เรื่อง โดยการกระทำการทุจริตการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นในแต่ละครั้งจะเกิดความเสียหายเฉลี่ยอยู่ 5,348,377.81 บาท โดยลักษณะของการทุจริต ส่วนใหญ่เป็นการเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกภาษีอากรค่าธรรมเนียมโดยมิชอบ/การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือนำส่งบางส่วน และปลอมแปลงใบเสร็จรับเงินในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ทั้งนี้ พนักงานท้องถิ่นในบางพื้นที่ (บางแห่ง) ยังประสบปัญหาด้านโครงสร้างด้านการเก็บภาษีรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในเขตพื้นที่ภาค 4 มีรายได้จากการเก็บภาษีรายได้ไม่มากนัก โดยโครงการส่วนใหญ่ที่ดำเนินการจะเป็นงบประมาณที่ได้จัดสรรจากหน่วยงานกลาง ซึ่งหน่วยงานกลางที่พิจารณา งบประมาณท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล และ อบต.) ก็จะพิจารณางบประมาณตามขนาดท้องถิ่น จำนวนประชาชนในพื้นที่ โดยไม่ได้เอารายได้ของท้องถิ่นมาพิจารณาด้วย ในขณะที่ท้องถิ่นบางแห่งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญ

ทางเศรษฐกิจ มีการจัดเก็บภาษีรายได้ในจำนวนมาก แต่ก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเช่นเดียวกัน ยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่นมากขึ้น

สำหรับในประเด็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น โดยการเรียกเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่ดำเนินการเอง (ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บจากยาสูบ น้ำมัน ค่าธรรมเนียมเข้าพัก โรงแรม ค่าปรับทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและการพาณิชย์และเบ็ดเตล็ด) ได้ระบุว่ามีการมอบหมายเจ้าหน้าที่การเงิน และการคลังรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่หากมีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การเรียกเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียม โดยมีขอบ โดยอาจมีการประเมินภาษีต่ำกว่าหรือสูงกว่าความเป็นจริง การจัดเก็บภาษีแล้วไม่นำส่งหน่วยงานหรือ นำส่งบางส่วน ถือว่าเป็นการยกยอกเงินราชการ ซึ่งมีการนำเงินส่วนต่างไปใช้ประโยชน์ส่วนตนนั้นไม่ถูกต้อง ควรที่จะมีการนำส่งเงินนั้นเข้าสู่ระบบการบัญชี แต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบรายวันนั้นทำได้ยาก

1.3 เทศบาลตำบล ในภาพรวมได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” แม้ว่าทุกรูปแบบการทุจริตจะมีระดับความเสี่ยงน้อยก็ตาม แต่ในการจัดซื้อจัดจ้างก็มีคะแนนเสี่ยงสูงกว่ารูปแบบการทุจริตอื่น รองลงมาเป็นการทุจริตการเบิกจ่ายเงิน การนำฝาก การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของราชการ (ร้อยละ 16.16) โดยมีพฤติการณ์ในการเบิกจ่ายเงิน/เงินโครงการอันเป็นที่จมากที่สุด รองลงมาเป็นการยกยอก/เบียดบังเงิน หรือทรัพย์สินของราชการไปใช้ส่วนตัว (เช่น การนำรถหลงไปใช้ส่วนตัว เป็นต้น) การทำเอกสารเท็จ/ปลอมลายเซ็นต์ผู้มีอำนาจ/รับรองเอกสารเท็จ การรับเงินโดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน การทำลายทรัพย์สินทางราชการโดยมิชอบ และการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี/ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น และการทุจริตการออกใบอนุญาตต่าง ๆ จากการออกใบอนุญาตให้เข้าใช้ที่ดิน/ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารโดยมิชอบ/ออกใบอนุญาตหอพักโดยมิชอบ การออกใบแจ้งย้ายทะเบียนบ้าน โดยมิชอบ/รับรองบุคคลในการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นที่/ออกเอกสารเกียรติบัตรปลอม การยกเลิกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือใบอนุญาตดัดแปลงอาคารโดยมิชอบ/เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง นำใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงฆ่าสัตว์ไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบ และละเว้นหรือไม่ดำเนินการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ

1.4 องค์การบริหารส่วนตำบล ได้คะแนนระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตอยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อยมาก” อยู่ในระดับที่ยอมรับได้โดยไม่ต้องมีมาตรการการควบคุมความเสี่ยงเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาตามรูปแบบการทุจริต พบว่า มีระดับความเสี่ยงการทุจริตในการบริหารงานบุคคลสูงที่สุด (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) โดยการทุจริตในการบริหารงานบุคคลเป็นการเรียกรับสินบนเพื่อแลกกับผลประโยชน์บางประการ ได้แก่ การได้รับบรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่น/ครูผู้ช่วย/รองนายกฯ/ลูกจ้างชั่วคราว/การต่อสัญญาการโอน การเปลี่ยนสายงาน การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน และมีการละเว้นหรือหลงโทษทางวินัยโดยมิชอบ/กลั่นแกล้ง เช่น ไม่ลงนามในคำสั่งต่าง ๆ มีการออกคำสั่งให้โยกย้ายหรือปลดข้าราชการประจำ ออกจากราชการหรือมีการออกคำสั่งเลิกจ้าง เป็นต้น รองลงมาเป็นการทุจริตในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ (อยู่ในระดับเสี่ยงน้อย) ซึ่งอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร ส่วนรูปแบบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและอื่น ๆ มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการเฝ้าระวังการทุจริต และในขณะที่การทุจริตเรื่องการบริหารงานบุคคล และการจัดเก็บภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับ “เสี่ยงน้อย” ซึ่งอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ แต่ก็ควรมีการบริหารจัดการความเสี่ยงในองค์กร โดยเฉพาะเรื่องการใช้อำนาจดุลยพินิจ การให้อำนาจมากหรือน้อยเกินไปย่อมก่อให้เกิดผลต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น ปัญหาการทุจริตในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นยังเป็น

ปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ 2555; 327) โดยสาเหตุหนึ่งมาจากการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เป็นกฎหมายหลักในการวางระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป โดยให้อำนาจแก่ผู้บริหารงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดโครงสร้างให้มีคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคล 3 ระดับ (คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด)) โดยในส่วนกลางและจังหวัดยังได้มีการแยกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้หน่วยงานเกิดความสับสนในการใช้อำนาจของคณะกรรมการแต่ละระดับ อีกทั้ง การบริหารงานบุคคลยังขาดความคล่องตัว ท้ายสุดก็ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของผู้อำนวยการในท้องถิ่นนั้น ๆ

ทั้งนี้ จากการที่สำนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้เริ่มมีการขับเคลื่อนการประเมินความเสี่ยงของการทุจริตตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นต้นมานั้น มีการกำหนดกรอบการประเมินความเสี่ยงการทุจริตที่เกี่ยวข้องใน 3 ด้าน ได้แก่ (1) การพิจารณาอนุมัติ อนุญาต (เฉพาะหน่วยที่มีการให้บริการประชาชน อนุมัติ อนุญาต ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558) (2) ความโปร่งใสของการใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ และ (3) ความโปร่งใสของการใช้จ่ายงบประมาณและการบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐ แต่ทว่ายังไม่พบการรายงานผลการประเมินความเสี่ยงในการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม จนกระทั่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 สำนักงาน ป.ป.ท. ได้พัฒนาการดำเนินการประเมินผลความเสี่ยงต่อการทุจริตประพฤติมิชอบในส่วนราชการซึ่งแบ่งระดับผลการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตประพฤติมิชอบในส่วนราชการตามเกณฑ์การประเมินเชิงคุณภาพ “ระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต (Corruption Risk Management Systems: CRMS)” ซึ่งเป็นระบบที่ได้พัฒนาขึ้นสำหรับเป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต โดยมุ่งเน้นให้มีการดำเนินการตามแนวทางของวงจรบริหารงานคุณภาพประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอน Plan-Do-Check-Act หรือ วางแผน-ปฏิบัติ-ตรวจสอบ-ปรับปรุง เพื่อให้การบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการนี้สำนักงาน ป.ป.ท. ขับเคลื่อนผ่านศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) กระทรวง โดยกลุ่มเป้าหมายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รวมจำนวน 404 หน่วยงาน เป็นหน่วยงานระดับกรม/เทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ และในส่วนของ ศปท. กระทรวงมหาดไทยให้รวมจังหวัดกรุงเทพมหานคร และสำนักงานในเขตกรุงเทพมหานคร 50 เขต รวมถึงเมืองพัทยา (แต่ไม่รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยกระบวนการหรือโครงการที่ทำการประเมินความเสี่ยงเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 พิจารณาจากโครงการที่มีวงเงินสูงสุด เพียงจำนวน 1 โครงการ และสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร 50 เขต ให้คัดเลือก 1 กระบวนงาน เพื่อใช้ในการประเมินเชิงคุณภาพเท่านั้น

ในการนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำข้อค้นพบจากการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต และผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการทุจริตในครั้งนี้ ทำให้เห็นภาพรวมของระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตทั้งในมิติจำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น และตามประเภทลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการป้องปรามการทุจริตได้ ทั้งนี้ หากต้องการแก้ไขปัญหาให้ลุ่มลึกและเข้าถึงหน่วยงานที่เสี่ยงสูง ๆ นั้น จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงเป็นรายแห่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายรูปแบบการทุจริต

2 สรุปผล

จากการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริต พิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงจาก 2 มิติ คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และมิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ เพื่อนำมาคำนวณค่ารวมของระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต โดยได้นำจำนวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เคยเกิดขึ้นแล้ว และเรื่องที่ยังไม่เกิด/หรือมีแต่ยังตรวจไม่พบมาประกอบการประเมินความเสี่ยงการทุจริต (มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง) ร่วมกับการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต ส่วนการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริตพิจารณาจากสถิติค่ากล่าวหา และผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจจุดที่เกิดเหตุ และจุดเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการทุจริตในเชิงตัวเลขที่สามารถนำมาประกอบการวางแผน กำหนดมาตรการควบคุมเพื่อลดความเสี่ยงการทุจริต การปรับปรุงกลไกการทำงาน เพื่อยับยั้งการทุจริตเฝ้าระวังหรือการกำหนดนโยบายการป้องกันการทุจริตให้เกิดประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐต่อไปได้อย่างเป็นรูปธรรม และยังสามารถนำแนวทางในการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตไปพัฒนาต่อยอดจัดทำเป็น “ระบบประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริต” ที่สามารถใช้เทคโนโลยี หรือ BI tools ต่าง ๆ เช่น Power BI หรือ Tableau เพื่อที่จะสร้าง Dashboard ทำการรายงานผล (Report) ระดับความเสี่ยงในระดับพื้นที่ได้

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบเกี่ยวกับการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริต และผลการวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงต่อการทุจริตจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1 จากข้อค้นพบที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ (อบจ. เทศบาล) มีการทุจริตในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ด้วยการปกปิดประกวดราคา จัดทำเอกสารเท็จ เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ว่าจ้าง มีการตรวจรับงานเท็จโดยงานไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (อบต.) มีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเช่นกัน แต่ส่วนใหญ่เป็นการทุจริตจากการฮั้วประมูลโครงการ/การสมยอมการเสนอราคา/กีดกันการเสนอราคา และยังมีความเสี่ยงในเรื่องของการรับสินบนในการบริหารงานบุคคล และเสี่ยงต่อการเบิกจ่ายเงินเท็จ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ควรส่งเสริมและมีมาตรการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการบริหารความเสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตให้ถือเป็นค่านิยม บรรทัดฐาน เพื่อส่งผลต่อการบริหารองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารท้องถิ่นควรตระหนักต่อการเข้ามาดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและควรให้การสนับสนุนงานตรวจสอบภายใน มีการกำกับดูแลและเปิดใจกว้างในการยอมรับความเสี่ยงต่อการทุจริต เพื่อเสริมสร้างนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2 เพื่อเป็นการประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงเปรียบเทียบในมิติระดับหน่วยงานระดับพื้นที่ ควรมีการนำเกณฑ์การประเมินไปปรับใช้ต่อไป โดยอาจมีการทบทวน ปรับแก้ข้อคำถามบางประเด็นให้เหมาะสมกับบริบทการปฏิบัติงาน หรือตามหน้าที่ และอำนาจของหน่วยงานนั้น ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการสร้างมาตรการควบคุมเพื่อลดความเสี่ยงการทุจริต การปรับปรุงกลไกการทำงาน เพื่อยับยั้งการทุจริตเฝ้าระวังหรือการกำหนดนโยบายการป้องกันการทุจริตให้เกิดประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. (2555). *คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน*. [ม.ป.ท.]: [ม.ป.พ.].
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2544). *ดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้*. สำนักงาน ป.ป.ช. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 29 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก. หน้า 17.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2555). *การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สำนักงาน ป.ป.ช.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2565). *คู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*. สำนักงาน ป.ป.ท.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2561). *ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*. <https://itas.nacc.go.th/report/rpt0101>

ตอนที่ 2
บทความวิชาการ
Academic Articles

การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกัน
การทุจริตในองค์กรของพนักงานการไฟฟ้านครหลวง

Enhancing Employee Competency of Awareness and Participation in
Anti-Corruption for Organizations: A Case of the Metropolitan
Electricity Authority (MEA)

ภัทราภรณ์ จุ่มพรหม

Pattaraporn Jumporm

การไฟฟ้านครหลวง

Metropolitan Electricity Authority

Pattaraporn.ju@mea.or.th

รับบทความ 11 กันยายน 2567 แก้ไขบทความ 15 มีนาคม 2568 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 20 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและทบทวนแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันทุจริตขององค์กรในปัจจุบัน และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันทุจริตขององค์กรในอนาคตของการไฟฟ้านครหลวง จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันการไฟฟ้านครหลวงให้ความสำคัญต่อการต่อต้านการทุจริตเป็นอย่างมากสะท้อนผ่านรางวัลต่าง ๆ ที่ได้รับ รวมถึงผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ 2566 การไฟฟ้านครหลวงมีคะแนนอยู่ที่ 95.58 คะแนน ระดับ AA (Excellence) โดยแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันทุจริตมีทั้งด้านกายภาพ (Hard Side) และด้านการพัฒนาคน (Soft Side) ผ่านการกำหนดนโยบายและแผนระดับองค์กรไปจนถึงการปลูกฝังค่านิยมให้กับพนักงาน สำหรับแนวทางในการพัฒนาขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้ในการป้องกันทุจริตขององค์กรในอนาคตนั้นสามารถทำได้ดังนี้ ด้านแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้ในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ (1) การจัดทำสื่อเพื่อสร้างความเข้าใจ ความตระหนักรู้ และการปฏิบัติตนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการทุจริตให้แก่พนักงานที่เข้มข้นมากขึ้น (2) การพัฒนาและฝึกอบรมพนักงานแบบเฉพาะด้านในหลักสูตรการอบรมคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐแบบเฉพาะกลุ่ม (Integrity Training for Public Officials) ผ่านการใช้กลไกความร่วมมือ (Interagency Coordination Mechanisms) และแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ (1) การสร้างประสบการณ์ที่ดีให้กับพนักงาน (Employee Experience) ในด้านการต่อต้านการทุจริต และ (2) สร้างกลไกตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรผ่านความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร

คำสำคัญ: ขีดความสามารถ, ความตระหนักรู้, การมีส่วนร่วม, การต่อต้านทุจริต

Abstract

This article aims to study and review current guidelines for enhancing employees' competencies in terms of awareness and participation in anti-corruption efforts within the organization. It also proposes future-oriented guidelines for enhancing employees' competencies in the MEA. The study found that MEA places significant emphasis on anti-corruption, as evidenced by various awards, including the 95.58 score at the Excellence level (AA) in the 2023 Integrity and Transparency Assessment (ITA). The current guidelines to enhancing employees' competency in terms of awareness and participation in anti-corruption in both physical systems (Hard Side) and human resources development (Soft Side) align with organizational policies and plans, as well as instilling values among employees. The guidelines for developing employees' competency in anti-corruption awareness within organization for future involve several approaches, such as: enhancing employees' awareness of corruption prevention; (1) Promoting mass media campaigns to increase employees' understanding, awareness, and adopting intensively proper anti-corruption behavior; (2) Developing and providing specific training programs, for example, the Integrity Training for Public Officials, in application the Interagency Coordination Mechanisms, and the guidelines for encouraging active participation in anti-corruption efforts, through: (1) Providing good Employee Experience that empowers employees to fight against corruption, and (2) Establishing a monitoring mechanism with stakeholder collaboration to inspect the organizational performance.

Keywords: Competency, Awareness, Participation, Anti-Corruption

บทนำ

การทุจริตเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญของหลายองค์กรทั่วโลก สร้างความไม่มั่นคงในสังคม เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการทุจริตสูง จากดัชนี CPI ของประเทศไทย ปี 2566 พบว่า ประเทศไทยมีคะแนนคือ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก และอยู่ในอันดับที่ 4 ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567) และจากสถิติพบว่า ในปีงบประมาณ 2566 มีค่ากล่าวหาด้านการทุจริตกว่า 4,894 เรื่อง เมื่อพิจารณาประเภทค่ากล่าวหา พบว่า ค่ากล่าวหาในลักษณะความผิดเรื่องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐได้รับการร้องเข้ามาสูงที่สุดรวม 3,271 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 66.84 ของจำนวนเรื่องทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2566) โดยประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายและแผน เพื่อดำเนินการต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยแผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติด้านความมั่นคง และยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อดำเนินการป้องกันและบริหารจัดการด้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบของหน่วยงานภาครัฐที่ผ่านมางานวิจัยต่าง ๆ ได้พบว่า สาเหตุของการทุจริตนั้นมาจากหลายปัจจัย ทั้งระดับบุคคล องค์กร และระบบ

กฎหมาย (นิภาพรรณ เจนสันติสกุล, 2564) นอกจากนี้ Carmeli et al. (2017) ยังได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของพนักงานในองค์กรเพื่อป้องกันพฤติกรรมทุจริตอันประกอบไปด้วยการมีส่วนร่วมของพนักงานและวัฒนธรรมองค์กร โดยองค์กรที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และวัฒนธรรมแห่งคุณธรรม จริยธรรม จะช่วยลดโอกาสในการเกิดพฤติกรรมทุจริต รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่พนักงานรู้สึกปลอดภัยที่จะรายงานการกระทำที่ไม่เหมาะสม เป็นสิ่งสำคัญในการป้องกันการทุจริต อีกทั้ง กรรณิกา อุสสาสาร (2567) ยังได้ศึกษาเรื่อง การสร้างสังคมที่ไม่ทนการทุจริตด้วยการสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วม: ความสำคัญ ความท้าทาย และข้อเสนอแนะ ซึ่งได้กล่าวถึง ความสำคัญ ความท้าทายและข้อเสนอแนะของการสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในภาพรวม โดยแบ่งออกเป็นระดับโลก ระดับรัฐ ระดับองค์กรหน่วยงาน ระดับชุมชนและระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าว ได้ทำให้เข้าใจถึงสาเหตุ ค่านิยมความหมาย และประเภทของการทุจริตได้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามงานวิจัยต่าง ๆ ที่ศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตนั้นยังไม่ได้มีการนำเสนอแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถด้าน "ความตระหนักรู้" และ "การมีส่วนร่วม" ในระดับปฏิบัติที่ชัดเจนส่วนใหญ่เป็นการกล่าวถึงนโยบายและแนวทางอย่างกว้าง ๆ รวมถึงบริบทของการเกิดการทุจริตในระดับองค์กรต่าง ๆ มักมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทหรือประเภทขององค์กร อาทิ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรการมหาชน และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีสถานะและภารกิจเฉพาะทำให้ยังขาดแนวปฏิบัติที่ดีแบบเฉพาะของแต่ละประเภทองค์กร

การไฟฟ้านครหลวงในฐานะหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เป็นหนึ่งในหน่วยงานของรัฐภายใต้กระทรวงมหาดไทยที่ต้องดำเนินการตามนโยบายและแผนดังกล่าวข้างต้น รวมไปถึงแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่ภาครัฐได้กำหนดไว้ อีกทั้งยังต้องมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินกระบวนการปฏิบัติงานและการจัดการของรัฐวิสาหกิจด้านการกำกับดูแลที่ดีและการนำองค์กร (Corporate Governance & Leadership : CG & Leadership) รวมถึงการไฟฟ้านครหลวงต้องคำนึงถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรเป็นสำคัญ การทุจริตจึงเป็นสิ่งที่การไฟฟ้านครหลวงไม่สามารถยอมรับได้ตามเจตนารมณ์การเป็นองค์กรต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ เพื่อสร้างองค์กรที่มีการทุจริตเป็นศูนย์ (Zero Tolerance) การดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างองค์กรที่มีการทุจริตเป็นศูนย์นั้น ทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อน การสร้างความตระหนักในด้านการต่อต้านทุจริตและการมีส่วนร่วมเพื่อต่อต้านการทุจริตให้พนักงานจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งองค์กรจะต้องมีกำหนดกลไกในการเสริมสร้างขีดความสามารถของพนักงานอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการแสดงพฤติกรรม (Behavior) เพื่อนำไปสู่การต่อต้านการทุจริตและมีส่วนร่วมของพนักงานในการป้องกันทุจริตได้ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนต่อไป

บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอแนวทางการพัฒนาองค์ความรู้เชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในองค์กรรัฐวิสาหกิจ โดยศึกษาเชิงเอกสารร่วมกับกรณีตัวอย่างจากการไฟฟ้านครหลวง เพื่อเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติ อีกทั้งยังนำเสนอแนวทางที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์กรลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ บทความยังมุ่งตอบโจทย์เชิงนโยบายในการยกระดับขีดความสามารถของพนักงานในการป้องกันการทุจริตซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยหลักที่สนับสนุนการยกระดับค่าคะแนน ITA ขององค์กร และค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศ

1 วัตถุประสงค์

1.1 เพื่อศึกษาและทบทวนแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันทุจริตขององค์กรในปัจจุบัน

1.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันทุจริตขององค์กรในอนาคต

2 วิธีการศึกษา

2.1 การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากนั้นทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพ การวิเคราะห์เอกสารมุ่งเน้น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) แนวทางปัจจุบันในการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของพนักงานในการป้องกันทุจริต (2) ช่องว่างการดำเนินการของแนวทางปัจจุบัน และ (3) แนวทางที่เหมาะสมและขอเสนอแนะในการพัฒนาแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถในอนาคต

3 ประโยชน์ที่จะได้รับ

3.1 องค์กรมีแนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันทุจริต

3.2 องค์กรสามารถยกระดับขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันทุจริตที่เป็นประโยชน์นำไปสู่การยกระดับค่าคะแนน ITA ขององค์กร และค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต

1 ความหมายของการทุจริต

คำว่า “ทุจริต” หรือ “Corruption” เป็นคำสำหรับใช้เรียกการกระทำที่เป็นเชิงลบ กระทำสิ่งที่ไม่ควรโดยมีนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายเอาไว้อย่างหลากหลาย อาทิ

ธนาคารโลก (World Bank) (1999) ให้ความหมายของการทุจริตว่าหมายถึง การใช้ตำแหน่งทางราชการในการหาผลประโยชน์ส่วนตัว

องค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International: TI) (n.d.) ให้ความหมายของการทุจริตว่าหมายถึง การใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) (2007) ให้ความหมายของการทุจริตว่าหมายถึง การใช้ตำแหน่งของรัฐหรือเอกชนในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา (2555) ให้ความหมายของการทุจริตว่าหมายถึง การประพฤติชั่ว ประพฤติไม่ดี ไม่ซื่อตรง โกง คดโกง ฉ้อโกง โดยใช้อุบายหรือเล่ห์เหลี่ยมหลอกลวงเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ม.ป.ป.) ให้ความหมายของการทุจริตว่าหมายถึง การเรียก การรับ หรือการแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ที่มิควรได้โดยชอบจากตำแหน่งหน้าที่ ไม่ว่าจะป็นทางตรงหรือทางอ้อม สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ที่เป็นตัวเงินหรือไม่ใช่ตัวเงินที่อาจนำไปสู่หรือเป็นผลจากการกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ เลขาธิการ หรือพนักงาน

วรา มงคลสืบสกุล (2566) ได้ให้ความหมายของการทุจริตว่าหมายถึง การใช้ตำแหน่ง หรืออำนาจหน้าที่ของตนเองที่ได้รับมอบหมายในทางที่ไม่ถูกต้อง โดยกระทำในหลายรูปแบบ อาทิ การมุ่งหาผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินทอง หรืออื่น ๆ การยกยอกของส่วนรวมมาเป็นของตนเอง การฉ้อโกง การให้หรือรับสินบน การเล่นพวก การเอื้อผลประโยชน์ให้กับพวกพ้อง เป็นต้น

จากความหมายของการทุจริตข้างสามารถสรุปได้ว่า การทุจริต หมายถึง การใช้ตำแหน่งและอำนาจจากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเจ้าหน้าที่เอกชนในทางที่ผิดเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ทั้งรูปแบบที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ผ่านการกระทำการโดยใช้กลอุบายต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้น อาทิ การรับสินบน การยกยอก การฉ้อโกง การเล่นพวก เป็นต้น

2.2 ประเภทของการทุจริต

ได้มีนักวิชาการหลากหลายท่านจัดแบ่งประเภทของการทุจริต ไว้ดังนี้

Heidenheimer (1978) ได้แบ่งประเภทของการทุจริตเอาไว้ 3 ประเภท ดังนี้

1. การทุจริตสีดำ (Black Corruption) เป็นการทุจริตที่เป็นความเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ของชนชั้นนำและของมวลชนในการกำหนดว่าการกระทำใดเป็นสิ่งที่สมควรถูกตำหนิและถูกลงโทษ
2. การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) เป็นการที่ชนชั้นนำที่มีความคิดเห็นต่อสิ่งหนึ่งแตกต่างกัน โดยส่วนหนึ่งเห็นว่าสมควรถูกลงโทษ แต่อีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ
3. การทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นการที่ชนชั้นนำยอมรับและเห็นว่าพอจะรับได้ว่าการกระทำใดการกระทำหนึ่งนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เลวร้าย การทุจริตในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำและมวลชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีการกระตือรือร้นที่จะให้มีการลงโทษ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่คนในสังคมยังไม่ตระหนักถึงว่าสิ่งนั้นเป็นการทุจริต

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (2560) ได้แบ่งประเภทของการทุจริตเอาไว้ 3 ประเภท ดังนี้

1. การทุจริตขนาดเล็กน้อย (Petty Corruption) คือ การรับเงินที่ไม่ชอบธรรม หรือไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นจำนวนเงินที่ไม่มาก เพื่อกะทำการบางสิ่งในทางที่เป็นประโยชน์ให้กับผู้ที่ให้เงิน
2. การทุจริตขนาดใหญ่ (Big Corruption) คือ การรับเงินไม่ชอบธรรมเป็นเงินจำนวนมาก หรือไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นโครงการใหญ่ๆ ซึ่งมักเป็นการทุจริตของเจ้าหน้าที่ระดับสูง
3. การให้ของขวัญ (Gift) เป็นการทุจริตในรูปแบบของการให้ผลตอบแทนในรูปแบบสิ่งของ หรือการให้ตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การเชิญไปรับประทานอาหาร ซึ่งเป็นการพยายามสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิด

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2559) ได้แบ่งประเภทของการทุจริตเอาไว้ 7 ประเภท ดังนี้

1. การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงเพื่อปิดเบี่ยงนโยบายหรือการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบ เพื่อให้ผู้นำหรือผู้บริหารประเทศได้รับผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรของชาติ
2. การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางและระดับล่างต่อประชาชนทั่วไป โดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในทางมิชอบ
3. การติดสินบน (Bribery) เป็นการเสนอ การให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และสิ่งตอบแทนต่าง ๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำผิดกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี

4. การยักยอก (Embezzlement) คือ การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐ นำเงินหรือสิ่งของที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ในหน้าที่ราชการ มาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง

5. การอุปถัมภ์ (Patronage) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวก ด้วยการคัดเลือกบุคคลจากสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือเครือข่าย (Connection) เพื่อเข้ามาทำงานหรือเพื่อได้รับผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

6. การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism) เป็นรูปแบบหนึ่งของการเล่นพรรคเล่นพวกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจที่มีในการให้ผลประโยชน์หรือให้หน้าที่การงานแก่เพื่อน ครอบครัว หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสม

7. ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) คือ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการที่บุคคลต้องมีหน้าที่หรือสถานะมากกว่า 1 สถานะ

ธรรมนูญ (2562) ได้แบ่งประเภทของการทุจริตเอาไว้ 5 ประเภท ดังนี้

1. การยักยอก (Asset Misappropriation Fraud) ประกอบด้วย การปลอมแปลงเอกสารเบิกเงิน การเบิกค่าใช้จ่ายสูงเกินจริง การลงลายมือชื่อรับงานที่ยังไม่เสร็จ การจ่ายเงินเดือน/ค่าแรงให้พนักงานที่ไม่มีตัวตน การนำเอกสารมาเบิกเงินซ้ำ การปลอมแปลงลายมือชื่อผู้อนุมัติจ่ายเงิน การขายเป็นเงินสดแต่บันทึกเป็นลูกหนี้ นำเงินสดเข้ากระเป๋า และการนำเงินสดย่อยไปหมุนใช้ส่วนตัว

2. การทุจริตด้านการจัดซื้อ (Procurement Fraud) ประกอบด้วย การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ขาย การที่ผู้ขายที่เสนอราคาไม่มีตัวตนจริงและการที่ราคาขาย/ค่าบริการของผู้ขายสูงเกินจริงและสูงกว่าราคาตลาด

3. การติดสินบน (Bribery) ประกอบด้วย การติดสินบน การให้หรือรับเงินใต้โต๊ะ การกรรโชกทรัพย์ การหลอกลวง การสมรู้ร่วมคิด และการฟอกเงิน

4. อาชญากรรมทางไซเบอร์ (Cyber Crime) ประกอบด้วย การแฮกเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล และการนำ User/Password ของผู้อื่นไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

5. การตกแต่งรายงานทางการเงิน (Fraudulent Financial Reporting) ประกอบด้วย การรับรู้รายได้ไม่ถูกต้อง การรับรู้รายการบัญชีไม่ถูกหมวดบัญชี การไม่รับรู้หนี้สินที่เกิดขึ้น การไม่รับรู้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น การบันทึกบัญชีผิดงวด และการประเมินทรัพย์สินไม่เหมาะสม

3 สาเหตุของการทุจริต

พรเทพ จันทริก (2558) ได้กล่าวถึงสาเหตุของการทุจริตเอาไว้ว่า การทุจริตในภาครัฐมาจากการที่กฎหมายหรือระเบียบการปฏิบัติงานมีช่องว่าง ขาดผู้นำที่เป็นแบบอย่างที่ดี การใช้อำนาจของนักการเมือง ระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานราชการมีหลายขั้นตอน กระบวนการคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ระบบเน้นด้านความรู้ ไม่มุ่งเน้นด้านคุณธรรมจริยธรรม มีระบบอุปถัมภ์ในหน่วยงานราชการ ข้าราชการขาดคุณธรรมจริยธรรม มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ และประชาชนมีส่วนร่วมสนับสนุนให้เกิดการทุจริตเพื่อลดขั้นตอนการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ

วิชญพงษ์ โพธิพิรุฬห์ และ อังศุธร ศรีสุทธิสอาด (2563) ได้กล่าวถึงสาเหตุของการทุจริตเอาไว้ว่า การทุจริตนั้นสามารถเกิดได้จากหลายปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยระดับบุคคล (Individual Factors) เช่น ระเบียบจริยธรรม ความซื่อสัตย์ สุจริต (2) ปัจจัยสถานการณ์ (Situational Factors) เช่น ขนาดและความรุนแรงของการทุจริต โอกาสในการถูกตรวจสอบ สภาวะความจำเป็นทางเศรษฐกิจของครอบครัว และ (3) ปัจจัยระดับองค์กร (Organizational Factors) เช่น แนวนโยบาย ผู้นำองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2563) ได้แบ่งสาเหตุของการทุจริตออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เกิดจากพฤติกรรมความโลภ เป็นการทุจริตที่มาจากพฤติกรรมส่วนบุคคลที่มาจากความโลภ ความไม่เพียงพอ เป็นพฤติกรรมส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ขาดหลักยึดด้านคุณธรรมจนกลายเป็นคนที่เห็นแก่ได้มีความอยาก และความไม่รู้จักพอ และการขาดปทัสถาน (Norm) ของความเป็นบุคคลสาธารณะ (Public Persons) ที่ต้องยึดหลักความเป็นกลาง และความเป็นธรรมเป็นที่ตั้ง

กลุ่มที่ 2 เกิดจากการมีโอกาสหรือการที่ระบบการทำงานมีช่องว่าง การขาดระบบการควบคุม ตรวจสอบ ที่ไม่รัดกุม ได้แก่ การขาดความรู้ ความเข้าใจผิด หรือถูกใช้ให้กระทำ ความเคยชินของเจ้าหน้าที่ที่คุ้นเคยกับการที่จะได้ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา” การถูกบังคับให้รับตามบรรทัดฐานของกลุ่ม การอาศัยช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย การไม่ปฏิบัติตามกฎและระเบียบการทุจริตตามระบบ (Systemic) ด้านงบประมาณ การเงิน การคลัง และการจัดซื้อจัดจ้าง การใช้อำนาจ บารมี อิทธิพล หรือตำแหน่งหน้าที่ราชการที่มีอำนาจในการวินิจฉัย โครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองที่อ่อนแอ โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีการผูกขาดของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ โครงสร้างทางด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะเป็นแบบอุปถัมภ์ค่านิยมยกย่องคนมีฐานะร่ำรวย โครงสร้างทางการเมืองที่ต้องอาศัยเงินเป็นใหญ่ การจ่ายเงินเพื่อซื้อเสียงเพื่อทำงานทางการเมือง กระแสทุนทางการเมือง อาทิ โครงการเมกะโปรเจกต์ ถือว่าเป็นการทุจริตเชิงบูรณาการที่ต้องใช้ทุนในการบริหารจัดการ จัดจ้าง ที่ปรึกษา วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี สมัยใหม่ที่มีคนรอบรู้อยู่ในวงจำกัด ทำให้การทุจริตประทุมิชอบเป็นไปได้โดยง่าย ความไม่เข้มแข็งขององค์กรตรวจสอบปราบปรามของรัฐ การเปิดเสรีการค้าและการลงทุนที่มีการแข่งขันแย่งจ่ายส่วยหรือสินบนเพื่อให้ได้รับอนุมัติให้นำเข้า หรือได้มาซึ่งใบอนุญาตต่อการได้รับสิทธิต่อโครงการต่าง ๆ กฎหมายขาดความสมบูรณ์ในการดำเนินการ การบังคับใช้กฎหมายไทยยังไม่เคร่งครัด และมีช่องโหว่ให้ผู้ใช้กฎหมาย ดำเนินการแบบสอเบามาตรฐาน และการขาดความเชื่อมั่นต่อการเข้าร้องเรียนและฟ้องร้อง

กลุ่มที่ 3 เกิดจากการขาดจริยธรรม ได้แก่ การขาดจริยธรรมส่วนบุคคล จริยธรรมขององค์กรไม่ได้มีการบังคับใช้ให้เกิดผล การขาดเจตจำนงที่แน่วแน่ของฝ่ายการเมืองในการแก้ไขปัญหาภาคการเมืองขาดความมั่นคงและต่อเนื่อง

กลุ่มที่ 4 เกิดจากแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยง ได้แก่ การทุจริตแล้วจะทำให้ได้รับผลประโยชน์มากเมื่อเทียบกับความเสี่ยง การบังคับใช้กฎหมายปราบปรามหรือการลงโทษทางสังคมขาดประสิทธิภาพ

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปสาเหตุหลักของการทุจริต ได้ดังนี้ (1) เกิดจากแรงจูงใจและความต้องการความร่ำรวย (2) ระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ขาดประสิทธิภาพ (3) การขาดความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงความตระหนักรู้เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการทุจริต และ (4) การแข่งขันทางการเมืองและการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง

4 ผลกระทบของการทุจริต

การทุจริตก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบโดยสามารถแบ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ดังนี้ 1) ผลกระทบต่อองค์กร เป็นการสูญเสียงบประมาณเพื่อแลกกับการได้บุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถ เกิดปัญหาภาวะคนล้นงาน เกิดภาวะความขัดแย้งในองค์กรระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น กลายเป็นวัฒนธรรมและภาพลักษณ์องค์กรที่ผิดในการยอมรับการทุจริตประทุมิชอบของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องธรรมดา 2) ผลกระทบต่อพนักงาน ทำให้ขาดความก้าวหน้า รายได้และค่าตอบแทนไม่เพียงพอต่อรายจ่ายและหนี้สิน ส่งผลต่อภาวะความเครียด ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ขาดความทุ่มเท ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ขาดการพัฒนาตนเอง ขาดความจงรักภักดีต่อองค์กร และสำคัญที่สุดคือนำไปสู่การทุจริตต่อหน้าที่เพื่อให้ได้เงินหรือค่าตอบแทนอื่น และ 3) ผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ไม่สามารถตอบสนอง

ความต้องการของประชาชน ขาดการมีส่วนร่วม ขาดความโปร่งใสและความเสมอภาค (สุรพงษ์ แสงเรณู, 2559) นอกจากนี้ในทางเศรษฐศาสตร์ยังพบว่า การทุจริตมีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเป็น “ตัวฉุดรั้ง” การพัฒนาประเทศ ดังเช่นงานของ Paolo Mauro ที่ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตนั้นส่งผลต่อการลดระดับการลงทุนของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งสุดท้ายแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการเปิดเปื้อนการจัดสรรทรัพยากรส่วนรวม ทำให้การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ พุดง่าย ๆ คือ แทนที่รัฐจะ “ถลุง” เงินงบประมาณไปในภาคที่เสี่ยงจะเกิดการทุจริต รัฐควรนำเงินงบประมาณไปลงทุนในภาคการศึกษาหรือสาธารณสุขที่ก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า อีกทั้งการทุจริตยังทำให้การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐ (Public Spending) ผิดพลาด โดยเฉพาะโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์กับสังคม นอกจากนี้เงินเข้ากระเป๋านักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว สินค้าหรือบริการที่รัฐได้รับยังคงจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอีกด้วย (ไทยพับลิก้า, 2556)

5 ดัชนีชี้วัดและการประเมินด้านการทุจริตของประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการดำเนินการเพื่อต่อต้านทุจริตเป็นอย่างมากผ่านการกำหนดนโยบายและแผน รวมถึงกลไกต่าง ๆ อาทิ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ การเข้าร่วมรัฐภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) เพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ดูแลการทุจริตของประเทศ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาพรวมของประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ทำหน้าที่กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ รวมถึงปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับตั้งแต่อำนาจการสูงหรือ ซี 9 ลงมา และเรื่องไม่ร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำหน้าที่ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานรัฐให้เป็นไปตามระเบียบและวัตถุประสงค์ โดยประเทศไทยมีการวัดและประเมินผลการดำเนินการด้านการทุจริตผ่านดัชนีชี้วัดหลัก ๆ คือ (1) ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) เป็นการประเมินในระดับสากล โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) สะท้อนภาพรวมของประเทศ (2) การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เป็นการประเมินภายในประเทศโดยสำนักงาน ป.ป.ช. และ (3) การประเมินองค์กรคุณธรรม เป็นการประเมินภายในประเทศโดยคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index :CPI) มาจากการเก็บข้อมูลสถานการณ์การทุจริตของแต่ละประเทศจากแหล่งข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ จำนวน 12 แหล่งข้อมูล ประเมินโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ ก่อตั้งขึ้นในประเทศเยอรมนี เมื่อ ปี ค.ศ. 1993 มีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับการทุจริตในทุกรูปแบบด้วยการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงผลเสียของการทุจริตการประเมิน CPI แต่ละประเทศจะถูกประเมินจากแหล่งข้อมูลอย่างน้อย 3 แหล่งข้อมูล สำหรับประเทศไทยนั้นถูกประเมินจาก 9 แหล่งข้อมูล ดังนี้

1. แหล่งข้อมูล Bertelsmann Foundation Transformation Index : BF (BTI)
2. แหล่งข้อมูล International Institute of Management Development: IMD

3. แหล่งข้อมูล Political Risk Services International Country Risk Guide : ICRG International Country Risk Guide หรือ ICRG
4. แหล่งข้อมูล World Economic Forum (Executive Opinion Survey) : WEF
5. แหล่งข้อมูล World Justice Project Rule of Law Index : WJP
6. แหล่งข้อมูล Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings: IU
7. แหล่งข้อมูล Global Insight Country Risk Ratings : GI
8. แหล่งข้อมูล Political and Economic Risk Consultancy : PERC
9. แหล่งข้อมูล Varieties of Democracy (V-Dem)

5.2 การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ Integrity and Transparency Assessment (ITA) เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐในเชิงบวกที่มุ่งพัฒนาระบบราชการไทยในเชิงสร้างสรรค์ เปรียบเสมือนเครื่องมือตรวจสอบสุขภาพองค์กรประจำปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศได้รับทราบถึงสถานะและปัญหาการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กร และสามารถนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การให้บริการ สามารถอำนวยความสะดวก และตอบสนองต่อประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานภาครัฐ การประเมิน ITA ไม่ได้เป็นเพียงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสเพียงเท่านั้น แต่ยังเป็นการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน เพื่อให้ทราบถึงช่องว่างของความไม่เป็นธรรมและความด้อยประสิทธิภาพ สำหรับนำไปจัดทำแนวทางมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการไทย การประเมิน ITA เป็นเครื่องมือที่คำนึงถึงการเก็บข้อมูลอย่างรอบด้านและหลากหลายมิติ การกำหนดระเบียบวิธีการประเมินผลที่เป็นไปตามหลักการทางสถิติและทางวิชาการ เพื่อให้ผลการประเมินสามารถสะท้อนสถานะขององค์กรในด้านคุณธรรมและความโปร่งใสได้อย่างแท้จริง สำหรับปีงบประมาณ 2567 มีหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินทั้งสิ้น 8,325 หน่วยงาน การประเมิน ITA มีการเก็บข้อมูลจาก 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) โดยสอบถามการรับรู้และความคิดเห็นใน 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 1 การปฏิบัติหน้าที่ ตัวชี้วัดที่ 2 การใช้งบประมาณ ตัวชี้วัดที่ 3 การใช้อำนาจ ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้ทรัพย์สินของราชการ และตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต ส่วนที่ 2 แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) โดยสอบถามการรับรู้และความคิดเห็นใน 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 6 คุณภาพการดำเนินงาน ตัวชี้วัดที่ 7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร และ ตัวชี้วัดที่ 8 การปรับปรุงระบบการทำงาน ส่วนที่ 3 แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) แบ่งออกเป็น 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล และตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567)

ผลการประเมิน ITA จะมี 2 ลักษณะ คือ (1) ประเมินผลแบบค่าคะแนน โดยมีคะแนนเต็ม 100 คะแนน และ (2) ประเมินผลแบบระดับผลการประเมิน (Rating Score) โดยจำแนกออกเป็น 7 ระดับ ดังนี้ คะแนน 95.00 - 100 (ระดับ AA) คะแนน 85.00 - 94.99 (ระดับ A) คะแนน 75.00 - 84.99 (ระดับ B) คะแนน 65.00 - 74.99 (ระดับ C) คะแนน 55.00 - 64.00 (ระดับ D) คะแนน 50.00 - 54.99 (ระดับ E) และคะแนน 0 - 49.99 (ระดับ F)

5.3 การประเมินองค์คุณธรรม

เป็นการประเมินภายใต้แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566 – 2570) ขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ องค์คุณธรรม หมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่ผู้นำและสมาชิกขององค์กรแสดงเจตนารมณ์ และมุ่งมั่นที่จะดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมในองค์กร ยึดมั่นและปฏิบัติตามหลักธรรมทางศาสนา โดยน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและวิถีวัฒนธรรมไทย ที่ตั้งงามมาเป็นหลักในการดำรงชีวิต ตลอดจนมีส่วนร่วมรณรงค์ส่งเสริมคุณธรรมให้กับประชาชน ชุมชน หรือเครือข่ายต่าง ๆ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2566)

แนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของพนักงาน

แนวคิดขีดความสามารถของพนักงานเป็นแนวคิดที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1956 ผ่านการศึกษาของ Graff and Calvin ที่ได้ใช้ Competency Pattern มากำหนดคุณสมบัติของนักบริหาร (จิรประภา อัครบวร, 2549) ต่อมาในปี ค.ศ. 1970 ได้ถูกพูดถึงโดย McClelland ผ่านการใช้ขีดความสามารถเข้ามาคัดเลือกเจ้าหน้าที่ให้บริการข้อมูลสำหรับชาวต่างชาติ ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับขีดความสามารถนั้นประกอบไปด้วยเรื่องของความรู้ ทักษะ หรือลักษณะส่วนบุคคล ที่มีความจำเป็นต่อการทำงานเพื่อให้ได้มาตรฐาน และต้องมีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมของแต่ละองค์กร (บุหงา หงษ์เพชร, 2555) โดยความหมายของคำว่า “ขีดความสามารถ” หรืออาจเรียกได้ว่า “สมรรถนะ” ได้มีนักวิชาการที่ให้ความหมายเอาไว้หลากหลายท่าน ดังต่อไปนี้

McClelland (1993) ได้ให้ความหมายว่าขีดความสามารถหมายถึง บุคลิกพื้นฐานของบุคคลซึ่งส่งผลต่อการทำนายผลการปฏิบัติงานที่ดีและ/หรือเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งประกอบด้วยแรงจูงใจ (Motives) คุณลักษณะ (Traits) ความเข้าใจในตนเอง (Self-Concepts) ทศนคติ (Attitude) หรือคุณค่า (Values) ความรู้เชิงเนื้อหา (Content Knowledge) ความสามารถทางสติปัญญา (Cognitive) หรือทักษะเชิงพฤติกรรม (Behavioral Skills) ที่สามารถวัดได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้แต่ละคนมีความสำเร็จในการทำงานที่แตกต่างกัน

อาภรณ์ ภูววิทยพันธ์ (2547) ได้ให้ความหมายของขีดความสามารถว่าหมายถึง ความสามารถ หรือ ศักยภาพ ซึ่งเป็นตัวกำหนดรายละเอียดของพฤติกรรมการแสดงออกเป็นการตอบคำถามว่า “ทำอย่างไรที่จะทำให้งานที่ได้รับมอบหมายประสบผลสำเร็จ (How)” มากกว่าการตอบคำถามว่า “อะไรเป็นสิ่งที่หัวหน้างานคาดหวังหรือต้องการ (What)”

นิสดารค์ เวชยานนท์ (2549) ได้ให้ความหมายของขีดความสามารถว่าหมายถึง พฤติกรรมที่ทำให้คนสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการราชการพลเรือน (2552) ได้ให้ความหมายของขีดความสามารถว่าหมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้/ทักษะ/ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในองค์กร

Chouhan & Srivastava (2014) ได้ให้ความหมายของขีดความสามารถว่าหมายถึง ความสามารถหรือการใช้ความรู้ ทักษะ พฤติกรรมและลักษณะส่วนบุคคลในการทำงานที่สำคัญ หรือประสบความสำเร็จในบทบาทหรือตำแหน่งที่กำหนด ขีดความสามารถจึงเป็นลักษณะพื้นฐานของคนที่บ่งบอกถึงวิธีการปฏิบัติตนหรือการคิด

Sharma (2017) ได้ให้ความหมายของขีดความสามารถว่าหมายถึง การผสมผสานระหว่างความรู้ ทักษะและทัศนคติที่มีอิทธิพลต่องานของบุคคลและสามารถวัดได้จากมาตรฐานที่กำหนดและเป็นที่ยอมรับใน

องค์กร และยังหมายถึงการรวมกันของความรู้พฤติกรรมและทักษะโดยปริยายและชัดเจนที่ทำให้บุคคลมีศักยภาพในการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

จากคำนิยามข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าขีดความสามารถหมายถึง ลักษณะพื้นฐานของคนที่บ่งบอกถึงวิธีการปฏิบัติตนหรือการคิด เป็นการผสมผสานระหว่างแรงจูงใจ (Motives) คุณลักษณะ (Traits) ความเข้าใจในตนเอง (Self-Concepts) ทัศนคติ (Attitude) หรือคุณค่า (Values) ความรู้เชิงเนื้อหา (Content Knowledge) ความสามารถทางสติปัญญา (Cognitive) หรือทักษะเชิงพฤติกรรม (Behavioral Skills) บ่งชี้ให้เห็นความแตกต่างและโดดเด่นของแต่ละบุคคล สามารถวัดได้จากมาตรฐานที่กำหนดและเป็นที่ยอมรับในองค์กร และเป็นพฤติกรรมที่ทำให้คนสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับความตระหนักรู้

ความตระหนักรู้ (Awareness) เป็นแนวคิดเชิงจิตวิทยา (Psychological Approach) ผสมผสานกับแนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (ศิริวัฒน์ เปลี่ยนบางยาง และคณะ, 2564) กล่าวคือเป็นพฤติกรรมทางด้านอารมณ์หรือความรู้สึกของมนุษย์ โดย Bloom (1971) ได้กล่าวว่า ความตระหนักรู้เป็นสิ่งที่มักจะเกิดจากสิ่งเร้าหรือปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้คนเกิดการรับรู้ ความรู้สึก ซึ่งคล้ายกับความรู้แต่การตระหนักรู้ไม่จำเพาะสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดย Eurich (2018) ได้ให้ความหมายของความตระหนักรู้ว่าเป็นความสามารถในการมองเห็นและเอาใจใส่กับสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนผ่านการรับรู้และเข้าใจสถานะต่าง ๆ เช่น ประสบการณ์ อารมณ์ ความรู้สึก นอกจากนี้ Mukendi, Jenks and Ackerman (2018) ยังได้ให้ความหมายของความตระหนักรู้ว่าเป็นความสามารถในการคิดไตร่ตรองจนมองเห็นถึงสถานะการณ์ต่าง ๆ อย่างชัดเจนและเป็นกลาง

สำหรับกระบวนการเกิดความตระหนักรู้ นั้น Good (1993) ได้กล่าวว่าเป็นผลมาจากกระบวนการทางปัญญา (Cognitive Process) เมื่อบุคคลได้รับการกระตุ้นจากสิ่งเร้าหรือปัจจัยกระตุ้นผ่านความรู้ เมื่อเกิดการรับรู้ ก็จะเข้าใจสิ่งนั้น ได้แก่ นำไปสู่การเรียนรู้ คือมีความรู้และเข้าใจสิ่งเร้า นำไปสู่การกระทำหรือการแสดงพฤติกรรมของบุคคลต่อหรือปัจจัยกระตุ้น (Good, 1973 อ้างถึงใน รมยพันธ์ จันทรพานิช, 2564)

สำหรับการวัดความตระหนักรู้ กมลทิพย์ เสงี่ยมชื่น (2562) ได้กล่าวถึงการวัดความตระหนักรู้เอาไว้ว่า สามารถวัดได้โดย (1) การสังเกต (Observation) ผ่านประสาทสัมผัสทั้ง 5 (2) การสัมภาษณ์ (Interviewing) (3) การใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งการวัดความตระหนักรู้มีรูปแบบและวิธีการวัดที่หลากหลาย ทั้งในรูปแบบที่เป็นการพูดคุย การถามตอบ และการเฝ้าดูพฤติกรรมของบุคคลอยู่ภายนอก ซึ่งข้อมูลที่ได้จากวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเหล่านี้จะนำไปสู่การหาข้อสรุปถึงความตระหนักรู้ของบุคคลที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ความตระหนักรู้ นั้นหมายถึงการที่บุคคลทำความเข้าใจต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งผ่านประสาทสัมผัส เกิดการรับรู้และเข้าใจสถานะต่าง ๆ เช่น ประสบการณ์ อารมณ์ ความรู้สึก และเกิดความคิดรวบยอด เกิดการเรียนรู้ จนนำไปสู่การตระหนักรู้และแสดงออกทางพฤติกรรมเพื่อตอบสนองต่อสิ่งเร้าหรือปัจจัยกระตุ้น อาทิ ในเรื่องของการทุจริตนั้น คนจะต้องรับรู้ก่อนว่าการทุจริตเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย และศีลธรรม จากนั้นทำความเข้าใจถึงเหตุผลว่าทำไมการทุจริตเป็นสิ่งที่ไม่ดี เมื่อคนรู้ เข้าใจ และได้เรียนรู้แล้วก็จะเกิดความตระหนักรู้ขึ้นได้ว่าตนจะต้องแสดงพฤติกรรมเพื่อต่อต้านการทุจริตอย่างไร เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วมของพนักงาน

ในการขับเคลื่อนหรือพัฒนาองค์กรพนักงานถือเป็นหัวใจสำคัญที่องค์กรจะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกเนื่องจากการเกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องมาจากความเต็มใจและความยอมรับของพนักงาน หากพนักงานไม่เห็นด้วยหรือไม่เต็มใจมักเกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้ การที่พนักงานให้ความร่วมมือกับองค์กรในการเปลี่ยนแปลงนั้นคือ “การมีส่วนร่วม” กรรณก เจริญสุข (2560) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึง ความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการกระทำเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มและก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกันของกลุ่ม นอกจากนี้ Carmeli et al. (2017) ได้กล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของพนักงานเอาไว้ว่าหมายถึง การให้พนักงานทุกระดับมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร ได้แก่ การตั้งเป้าหมาย การแก้ไขปัญหา การตัดสินใจ และการให้ข้อมูล องค์กรต้องกระตุ้นให้พนักงานเกิดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งการมีส่วนร่วมของพนักงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กร โดยยอภีวรรณ กรมเมือง และคณะ (2563) ได้สรุปองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของพนักงานเอาไว้ 4 ด้าน คือ (1) การมีส่วนร่วมด้านอำนาจหน้าที่ (Power sharing) หมายถึง การที่พนักงานได้มีส่วนร่วมทางด้านอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ภายในองค์กรที่จะมีผลต่อการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานของตนเองตลอดจนการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงการทำงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ (2) การมีส่วนร่วมด้านข้อมูล (Information sharing) หมายถึง การที่พนักงานสามารถเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญจากองค์กรสำหรับการพัฒนาการปฏิบัติงานของตนเอง และใช้สำหรับการพัฒนาหน่วยงานตลอดจนสามารถส่งต่อข้อมูลแก่ทีมงานและผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้เข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามระดับการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงาน สภาพการแข่งขัน รวมถึงแนวคิดหรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่จะสามารถพัฒนาการปฏิบัติงานและคุณภาพของสินค้าและบริการขององค์กรได้ (3) การมีส่วนร่วมด้านความรู้ และทักษะ (Knowledge sharing) หมายถึง การเปิดโอกาสให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทักษะและเพิ่มพูนความรู้ของตนเอง เช่น เสนอหัวข้อที่ต้องการฝึกอบรม หรือเปิดโอกาสให้พนักงานได้แลกเปลี่ยนองค์ความรู้กับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรเพื่อให้เกิดความรอบรู้ที่หลากหลายมิติเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในกรณีที่องค์กรต้องอาศัยทักษะการทำงานที่หลากหลายของพนักงาน และ (4) การมีส่วนร่วมด้านรางวัล (Reward sharing) หมายถึง การที่พนักงานได้รับส่วนแบ่งรางวัลซึ่งเกิดจากการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมโดยประกอบไปด้วยรางวัลภายในที่เป็นรางวัลที่มีผลต่อจิตใจ เช่น รางวัลความภาคภูมิใจในความสำเร็จของงาน การได้รับคำชื่นชม และรางวัลอีกกลุ่มหนึ่งเป็นการให้รางวัลภายนอกเป็นค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินเดือน โบนัส การเลื่อนขั้น สวัสดิการที่เหมาะสม

การดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตของการไฟฟ้านครหลวง

ปัจจุบันการไฟฟ้านครหลวงได้ให้ความสำคัญต่อการต่อต้านการทุจริตซึ่งสะท้อนได้จากรางวัลองค์กรคนดีประจำปี 2567 รางวัลองค์กรโปร่งใส ครั้งที่ 11 (NACC Integrity Awards) และมีผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ประจำปีงบประมาณ 2566 อยู่ที่ 95.58 คะแนน ระดับ AA (Excellence) เป็นอันดับที่ 20 ของกลุ่มรัฐวิสาหกิจ โดยแต่ละตัวชี้วัดมีคะแนนดังนี้ ตัวชี้วัดที่ 1 การปฏิบัติหน้าที่ 96.58 คะแนน ตัวชี้วัดที่ 2 การใช้งบประมาณ 90.01 คะแนน ตัวชี้วัดที่ 3

การใช้อำนาจ 92.51 คะแนน ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้ทรัพย์สินของราชการ 90.41 คะแนน ตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหา การทุจริต 91.69 คะแนน ตัวชี้วัดที่ 6 คุณภาพการดำเนินงาน 94.23 คะแนน ตัวชี้วัดที่ 7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร 92.96 คะแนน ตัวชี้วัดที่ 8 การปรับปรุงระบบการทำงาน 91.92 คะแนน ตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล 100 คะแนน และตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต 100 คะแนน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ, 2567)

นอกจากนี้การไฟฟ้านครหลวงยังมีการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วม ในการป้องกันการทุจริตอย่างเข้มข้นทั้งด้านกายภาพ (Hard Side) และ ด้านการพัฒนาคน (Soft Side) ตั้งแต่การ กำหนดค่านิยมองค์กร (Core Value) คือ CHANGE ประกอบไปด้วย C-Customer Focus มุ่งเน้นลูกค้า H-Harmonization ทำงานสอดประสาน A-Agility ปรับเปลี่ยนทันการณ์ N-New Ideas G-Governance โปร่งใส คุณธรรม และ E-Efficiency ล้ำเลิศประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดขีดความสามารถหลักของพนักงาน (Core Competency) ที่สอดคล้องกับค่านิยมองค์กร (Core Value) นั่นก็คือ “SMART” ประกอบไปด้วย S-Sustainability Mindset สำคัญยั่งยืน มุ่งเน้นให้พนักงานคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดขององค์กรและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียเป็นสิ่งสำคัญ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม ตามหลักธรรมาภิบาล M-Multi Skill ทักษะรอบด้าน มุ่งเน้นให้พนักงานเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง A-Analytical Thinking ชำนาญวิเคราะห์ มุ่งเน้นให้ พนักงานตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลข้อเท็จจริง วางแผนงานอย่างเป็นระบบ และวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลก่อน ตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง R-Resilience ยืดหยุ่นปรับตัว มุ่งเน้นให้พนักงานกล้าคิดกล้าทำสิ่งใหม่ ๆ โดยไม่กลัวความ ผิดพลาด พร้อมยอมรับความผิดพลาด และนำบทเรียนมาใช้ป้องกันหรือแก้ไขได้อย่างเหมาะสม และ T-Technology Literacy เชี่ยวชาญเทคโนโลยี มุ่งเน้นให้พนักงานให้ความสำคัญต่อการใช้งานระบบเทคโนโลยีดิจิทัล พร้อมทั้งคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลและข้อมูลส่วนบุคคล และนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่มีประโยชน์เข้ามา ใช้งานในองค์กร

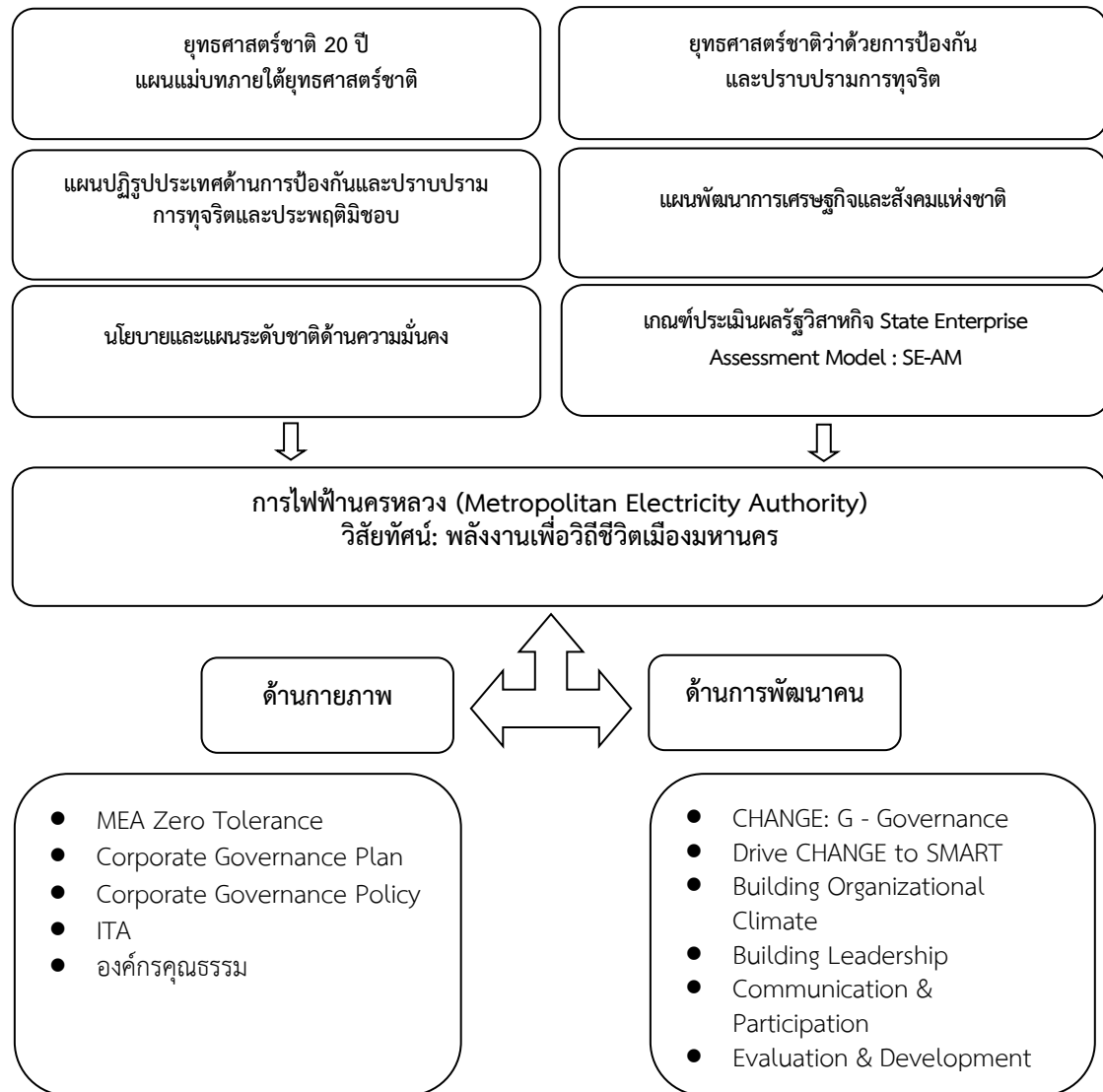
การไฟฟ้านครหลวงมีการประกาศนโยบายที่ชัดเจนในการกำกับดูแลกิจการ ประกอบด้วย 11 นโยบาย ได้แก่ (1) นโยบายการรับและให้ของขวัญ เพื่อแสดงเจตจำนงสุจริตในการต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบ งดรับ งดให้ ของขวัญ ของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (No Gift Policy) (2) นโยบายการแจ้งเบาะแสการกระทำ ผิด เพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นในการบริหารงานอย่างโปร่งใส สุจริต เป็นธรรม รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยมีการเปิดช่องทางการร้องเรียนการทุจริตผ่านระบบการรับแจ้งข้อร้องเรียนและแจ้งเบาะแสการทุจริต (Whistle Blowing System) (3) นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้องค์กรมีการบริหาร จัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ (4) นโยบายการรายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางกำกับดูแลที่ดี เพื่อเป็น แนวทางในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี (5) นโยบายการป้องกันการใช้อำนาจ ภายใน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจขององค์กรในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (6) นโยบายรายการที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อความโปร่งใส และเป็นธรรมในการเปิดเผยข้อมูลบุคคล และการทำรายการ ระหว่างการไฟฟ้านครหลวง หรือบริษัทในเครือกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง (7) นโยบายการป้องกันความขัดแย้งทาง ผลประโยชน์ เพื่อให้ผู้บริหารและพนักงานรายงานความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ผ่านทาง ระบบออนไลน์ (8) นโยบายเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมต่อคู่แข่ง เจ้าหนี้ คู่ค้าและผู้ส่งมอบ เพื่อให้ความเป็น ธรรมกับทุกฝ่าย โดยการไม่ใช้อำนาจผูกขาดในทางมิชอบหรือเลือกปฏิบัติ (9) นโยบายการแยกบัญชีเชิงสังคมและ พานิชย์ (10) นโยบายคุณธรรมและความโปร่งใส เพื่อเป็นแนวทางให้คณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง ผู้บริหาร และพนักงานการไฟฟ้านครหลวงถือปฏิบัติ และ (11) นโยบายการต่อต้านการทุจริตและรับสินบนเพื่อให้ คณะกรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้างถือเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างเคร่งครัด พร้อมทั้งมีการกำหนด

กลไกต่าง ๆ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ กำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการที่ดีของการไฟฟ้า นครหลวง กฎบัตรของคณะกรรมการตรวจสอบ กฎบัตรคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี การบริหารความเสี่ยง และการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

อีกทั้งการไฟฟ้านครหลวงยังได้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตการไฟฟ้านครหลวง (ศปท.กฟน.) เพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นในการบริหารงานอย่างโปร่งใส สุจริตและเป็นธรรม พร้อมทั้งจัดทำคู่มือศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต และแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กร ในปีงบประมาณ 2566 ที่ผ่านมการไฟฟ้านครหลวงได้มีการวางแผนส่งเสริมองค์กรคุณธรรม โดยการจัดกิจกรรม ได้แก่ ประกาศเจตจำนงสุจริตในการบริหารงานอย่างโปร่งใส การสื่อสารคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดี จริยธรรมและจรรยาบรรณ ผ่านกิจกรรม GRC Day 2023 พร้อมทั้งถ่ายทอดการประกาศเจตจำนงสุจริตในการบริหารงานอย่างโปร่งใสมายังผู้บริหาร การประชาสัมพันธ์เรื่องพฤติกรรมทางจริยธรรมของคน กฟน. ข้อควรทำ (Dos) และข้อไม่ควรทำ (Don'ts) พร้อมทั้งเผยแพร่ให้พนักงานในหน่วยงานได้รับทราบและถือปฏิบัติ การสื่อสารเรื่องจริยธรรมและจรรยาบรรณเป็นประจำทุกวันอังคาร ผ่านช่องทางเสียงตามสาย และ Line@MEA Family การสำรวจ/ประเมินจริยธรรมและจรรยาบรรณในกลุ่มคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้าง การอบรมจริยธรรมและจรรยาบรรณเชิงปฏิบัติการ การประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสาร Role Model Quote ของผู้บริหารระดับสูง รวมถึงการจัดกิจกรรมให้พนักงานร่วมกิจกรรมประกวดคำคมจริยธรรม ประจำปี 2566 อีกทั้งการไฟฟ้านครหลวงยังมีการจัดทำแผนด้านการกำกับดูแลกิจการที่ (Corporate Governance) รวมถึงมีการจัดหลักสูตรฝึกอบรมต่าง ๆ อาทิ อบรมหลักสูตรสร้างวิทยากรผู้นำการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต มุ่งมั่นที่จะป้องกันและขจัดการกระทำทุจริตทุกประเภท หลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ต่อการไฟฟ้านครหลวง อบรมหลักสูตรความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นต้น

จากการดำเนินการด้านต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าการไฟฟ้านครหลวงมุ่งสร้างขีดความสามารถของพนักงานใน ด้านกายภาพ (Hard Side) ตั้งแต่การกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการขององค์กรที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านทุจริตของประเทศไทย รวมถึงการประกาศเจตนารมณ์ “MEA Zero Tolerance คน กฟน. ไม่ทนต่อการทุจริต” สำหรับในด้านการพัฒนาคน (Soft Side) การไฟฟ้านครหลวงมีการปลูกฝังและสอดแทรกแนวทางการทำงานที่โปร่งใส มีคุณธรรม และยึดหลักธรรมาภิบาลในการทำงานผ่านค่านิยมองค์กร (Core Value) ถ่ายทอดลงไปสู่การประเมินขีดความสามารถหลักของพนักงาน (Core Competency) และใช้การประเมินช่องว่างของขีดความสามารถหลัก (Competency Gap) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาพนักงานรายบุคคล อาทิ การใช้การฝึกอบรมและพัฒนาผ่านหลักสูตรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต เป็นต้น มีการสำรวจความรู้และเข้าใจในด้านคุณธรรมจริยธรรมแบบออนไลน์ของพนักงานเป็นประจำทุกที่ นอกจากนี้ยังมีการสร้างบรรยากาศองค์กรและการสื่อสาร ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรม Role Model Quote เพื่อเผยแพร่คำคมด้านจริยธรรมของผู้บริหารระดับสูง กิจกรรมการประกวดต่าง ๆ กิจกรรมการตอบคำถามเกี่ยวกับจริยธรรมและจรรยาบรรณ ที่มุ่งเน้นให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมกับการต่อต้านทุจริตขององค์กร โดยสามารถสรุปรูปแบบการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตของการไฟฟ้านครหลวงได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 รูปแบบการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกัน การทุจริตของการไฟฟ้านครหลวง



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

การดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกัน การทุจริตของหน่วยงานที่มีแนวปฏิบัติเป็นเลิศ (Best Practice)

หน่วยงานที่มีแนวปฏิบัติเป็นเลิศ (Best Practice) ที่ใช้ศึกษาในครั้งนี้เป็นองค์กรที่มีผลคะแนน การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ประจำปีงบประมาณ 2566 อยู่ที่ 99.35 คะแนน ระดับ AA (Excellence) เป็นอันดับที่ 1 ของกลุ่มรัฐวิสาหกิจ จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่มีแนวปฏิบัติเป็นเลิศ (Best Practice) มีการดำเนินงานดังนี้ (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, 2567)

1 การสร้างระบบนิเวศน์ (Ecosystems) ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โดยมีระบบการกำกับกิจการที่ดี รวมถึงการร่วมสร้างคุณค่าสู่สังคม (CSV) พัฒนาสู่ความยั่งยืนไปพร้อมกันทั้งระบบนิเวศทางธุรกิจขององค์กร รวมถึงยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยต่อชุมชน

2 การประกาศนโยบาย No Gift Policy เพื่อยกระดับความเป็นเลิศ ในการเป็นองค์กรที่มีคุณธรรม และความโปร่งใสอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2561 จนถึงปัจจุบัน และการประกาศเจตจำนงการป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ทนต่อการทุจริต

3 การจัดทำแผนแม่บทธรรมาภิบาล ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อยกระดับคะแนนประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน (ITA) ขององค์กร รวมถึงมีการกำหนดหัวข้อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการงาน (Gap) เพื่อยกระดับการประเมินผลในปีถัดไป

4 การบูรณาการความโปร่งใสเข้าสู่ระบบการควบคุมภายใน (Governance Risk and Compliance: GRC) และมีการสำรวจความรู้ ความเข้าใจและความตระหนักด้าน GRC

5 การลงนามบันทึกความร่วมมือ (MOU) ต่าง ๆ อาทิ การยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสร่วมกับมูลนิธิต่อต้านทุจริตการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

6 การบูรณาการระบบสารสนเทศด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี (CSAS)

7 การประเมินความเสี่ยงการทุจริตด้านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีระบบการสอบทานการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร ระบบการบริหารจัดการเสียงของลูกค้า (Voice of Customer) เพื่อเป็นช่องทางการแจ้งเบาะแสทุจริต และระบบรับฟังเสียงของพนักงาน (Voice of Employee)

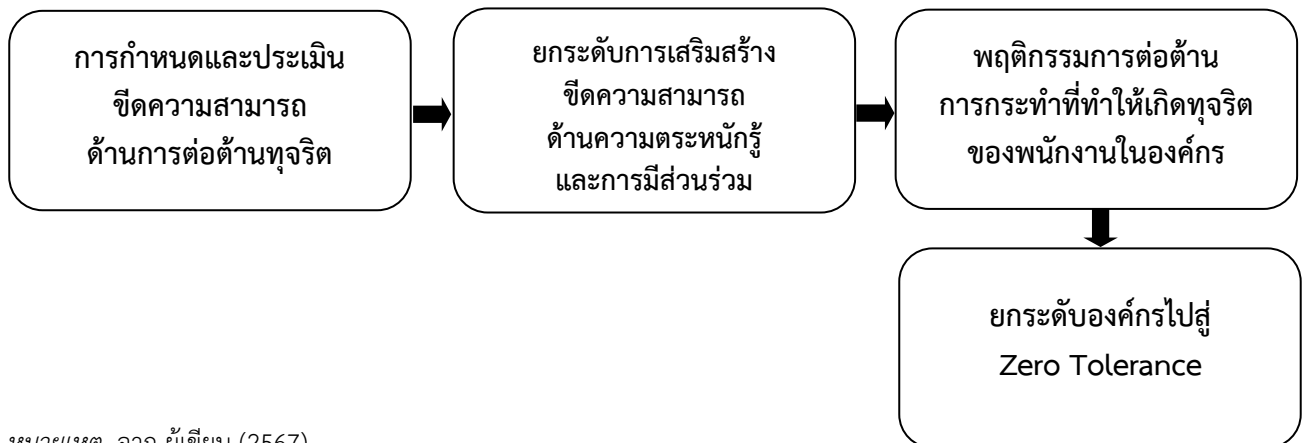
8 การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต

9 การจัดการอบรมแบบภายใน และการจัดงานเสวนาร่วมกับหน่วยงานภายนอกเพื่อยกระดับการต่อต้านคอร์รัปชัน และพัฒนาพนักงาน อาทิ หลักสูตรด้านทุจริตศึกษา ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. ให้กับพนักงานแบบเฉพาะกลุ่ม รวมไปถึงการส่งผู้บริหารและพนักงานเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ในการต่อต้านทุจริตที่จัดโดยหน่วยงานภายนอก การจัดกิจกรรมส่งเสริมให้ผู้บริหารและพนักงานได้ตระหนักในด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี การกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงเป็นต้นแบบ (Role Model)

10 การจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้บริหารและพนักงาน

11 การสื่อสารการดำเนินงานด้านต่อต้านทุจริตให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอก หลากหลายช่องทาง อาทิ สายด่วน เว็บไซต์ ไปจนถึงสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา



หมายเหตุ. จาก ผู้เขียน (2567)

จากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ว่า ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นนั้น เกิดได้หลากหลายสาเหตุ และประกอบด้วยหลายระดับทั้งระดับโลกไปจนถึงระดับปัจเจกบุคคล หากต้องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในบริบทขององค์กรจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความตระหนักรู้ให้กับพนักงานในองค์กร ซึ่งการเสริมสร้างจำเป็นต้องกำหนดขีดความสามารถของพนักงาน (Competency) เพื่อให้องค์กรทราบถึงสถานะปัจจุบัน และนำไปสู่การออกแบบรูปแบบการพัฒนาพนักงานในด้านการต่อต้านทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพนักงานที่มีความตระหนักรู้จะสามารถแยกแยะพฤติกรรมที่สุจริต-ทุจริต และปฏิเสธการทุจริตได้ ประกอบกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมผ่านการมีส่วนร่วมโดยการมีส่วนร่วมทำให้พนักงานรู้สึกมีบทบาท มีความเป็นเจ้าขององค์กร และช่วยตรวจสอบภายในองค์กรเอง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมด้านอำนาจหน้าที่ (Power sharing) การมีส่วนร่วมด้านข้อมูล (Information sharing) การมีส่วนร่วมด้านความรู้ และทักษะ (Knowledge sharing) และ(4) การมีส่วนร่วมด้านรางวัล (Reward sharing) และสร้างการรับรู้ผ่านการสร้างบรรยากาศ การประชาสัมพันธ์ข่าวสาร จนไปถึงการพัฒนาอบรม เมื่อเกิดการรับรู้ เข้าใจ และแสดงออกทางพฤติกรรมซึ่งจะส่งผลให้พนักงานขององค์กรร่วมกันต่อต้านการกระทำที่ทำให้เกิดการทุจริต และนำไปสู่การเป็นองค์กร Zero Tolerance และยกระดับค่าคะแนน ITA ขององค์กรได้

แนวทางการพัฒนาการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตของการไฟฟ้านครหลวง

ผู้เขียนได้ทำการศึกษา (1) แนวทางการดำเนินการด้านการต่อต้านทุจริตของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) ซึ่งหมายถึงหน่วยงานภาครัฐกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ได้รับคะแนนประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) สูงสุดเป็นอันดับที่ 1 ในปีงบประมาณ 2566 (2) ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ปีงบประมาณ 2566 และ (3) แนวทางการดำเนินงานที่ผ่านมาของการไฟฟ้านครหลวง ประกอบกับแนวคิดทฤษฎีขีดความสามารถ การตระหนักรู้ และการมีส่วนร่วม ซึ่งพบว่า การไฟฟ้านครหลวงมีแนวทางการดำเนินการที่หลากหลายมีการกำหนดนโยบายที่ครอบคลุมชัดเจน มีการดำเนินงานบางเรื่องคล้ายคลึงกับหน่วยงานที่มีแนวปฏิบัติเป็นเลิศ แต่ยังคงมีช่องว่างในการดำเนินการ (Gap) ที่ควรเพื่อพัฒนาการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต ดังต่อไปนี้

1 แนวทางการเสริมสร้างขีดความสามารถของพนักงานด้านความตระหนักรู้ในการป้องกันการทุจริต

1.1 การจัดทำสื่อเพื่อสร้างความเข้าใจ ความตระหนักรู้ และการปฏิบัติตนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการทุจริตให้แก่พนักงานที่เข้มข้นมากขึ้น ประกอบไปด้วย การจัดทำสื่อ Infographic ด้านพฤติกรรมที่ควรทำและไม่ควรทำของพนักงานแต่ละตำแหน่ง เพื่อให้พนักงานเข้าใจเกี่ยวกับการทุจริตได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น การจัดทำสื่อเพื่อการสื่อสารบทบาทของผู้บริหารในการเป็นตัวอย่างที่ดี (Role Model) ด้านการต่อต้านทุจริตของแต่ละสายงานให้พนักงานได้รับชมเพื่อสร้างแรงบันดาลใจในการปฏิบัติงานที่โปร่งใส ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่กล่าวว่า บุคคลทำความเข้าใจต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งผ่านประสาทสัมผัส เกิดการรับรู้และเข้าใจสภาวะต่าง ๆ เช่น ประสบการณ์ อารมณ์ ความรู้สึก และเกิดความคิดรวบยอด เกิดการเรียนรู้ จนนำไปสู่การตระหนักรู้และแสดงออกทางพฤติกรรม

1.2 การพัฒนาและฝึกอบรมพนักงานแบบเฉพาะด้านในหลักสูตรการอบรมคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐแบบเฉพาะกลุ่ม (Integrity Training for Public Officials) ผ่านการใช้กลไกความร่วมมือ (Interagency Coordination Mechanisms) โดยการทำความร่วมมือกับหน่วยงานผู้รับชอบด้านการต่อต้านการทุจริตของประเทศ อาทิ ป.ป.ช. ป.ป.ท. สตง. เป็นต้น ในการจัดหลักสูตรอบรมให้ระดับผู้บริหาร รวมถึงพนักงานระดับต่าง ๆ ขององค์กร และการใช้การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) โดยใช้วิธีการศึกษาดูงานเพื่อให้พนักงานได้มีประสบการณ์การเรียนรู้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า ความตระหนักรู้เป็นสิ่งที่มักจะเกิดจากสิ่งเร้าหรือปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้คนเกิดการรับรู้ ความรู้สึก การคิดไตร่ตรองจนมองเห็นถึงสภาวะการณ์ต่าง ๆ อย่างชัดเจนและเป็นกลาง อันเป็นผลมาจากกระบวนการทางปัญญา (Cognitive Process) นำไปสู่การเรียนรู้ คือมีความรู้และเข้าใจสิ่งเร้า นำไปสู่การกระทำหรือการแสดงพฤติกรรมของบุคคลต่อหรือปัจจัยกระตุ้น

2 แนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

2.1 การสร้างประสบการณ์ที่ดี (Employee Experience) ได้แก่ การรับฟังเสียงของพนักงาน (Voice of Employee: VOE) ซึ่งเป็นแนวทางที่หน่วยงานภาครัฐกลุ่มรัฐวิสาหกิจมีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) ได้มีการดำเนินการ ขณะที่การไฟฟ้านครหลวงยังไม่มี ดังนั้นจึงควรมีการพัฒนานโยบายการแจ้งเบาะแสการกระทำผิด (Whistle Blowing Policy) เพิ่มช่องทางการแจ้งเบาะแสการกระทำอันเป็นการทุจริตสำหรับพนักงานในการรายงานการกระทำที่ไม่เป็นธรรมภายในองค์กรเพิ่มเติมจากหน้าเว็บไซต์ การให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายเพื่อต่อต้านทุจริตของตนเองผ่านการใช้ OKRs (Objective and Key Results) การให้รางวัลสำหรับพนักงานที่มีความโดดเด่นด้านการตระหนักรู้และมีส่วนร่วมในการต่อต้านทุจริตขององค์กรเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจ เป็นต้น

2.2 การสร้างกลไกตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรผ่านความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรและมอบรางวัลให้แก่ผู้ที่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้านการทุจริตของพนักงานการไฟฟ้านครหลวงในด้านต่าง ๆ อาทิ การตรวจสอบถ่วงดุลด้านการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมด้านอำนาจหน้าที่ (Power sharing) และการมีส่วนร่วมด้านรางวัล (Reward sharing)

บทสรุป

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกและซับซ้อน มีสาเหตุหลากหลาย ทั้งที่เกิดจากความตั้งใจ ความไม่รู้จักความเข้าใจ และความประมาทเลินเล่อ บทความนี้มุ่งเน้นนำเสนอแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตในบริบทของการไฟฟ้านครหลวง (MEA) พร้อมทั้งเสนอแนวทางที่สามารถนำไปปรับใช้ในหน่วยงานอื่นที่มีบริบทใกล้เคียงอย่างเหมาะสม เนื่องจากปัญหาการทุจริตมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับโลก

ระดับรัฐ องค์กร ชุมชน และระดับปัจเจกบุคคล อีกทั้งบริบทของการเกิดการทุจริตในแต่ละองค์กรย่อมมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันตามภารกิจและโครงสร้าง เช่น หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น การป้องกันการทุจริตในบริบทองค์กรขนาดใหญ่จึงต้องดำเนินการอย่างบูรณาการ โดยเน้นทั้งการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในด้านความรู้ ทักษะ และทัศนคติ (Competency) ควบคู่กับการสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพนักงาน (Participation) และการเสริมสร้างความตระหนักรู้ (Awareness) อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ หากองค์กรภาครัฐให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง โดยเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการทุจริต พร้อมกำหนดแนวปฏิบัติและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยลดโอกาสการทุจริตในองค์กร และนำไปสู่องค์กรที่มุ่งสู่ความโปร่งใสและปราศจากการทุจริต (Zero Tolerance) อย่างยั่งยืน

ผลการศึกษานี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการให้กับองค์กรอื่น ๆ ได้ทั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่มีโครงสร้างการทำงานซับซ้อน หน่วยงานราชการและองค์กรภาครัฐทั่วไป โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการบริการประชาชน องค์กรภาคเอกชน โดยเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่ที่ต้องเผชิญกับปัญหาความโปร่งใส ทั้งนี้ควรคำนึงถึงขนาดองค์กร ภารกิจ และวัฒนธรรมองค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างและสภาพแวดล้อมด้วย

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาต่อในอนาคตเพื่อพัฒนาและต่อยอดความรู้ รวมถึงกลไกการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นสามารถดำเนินการศึกษาในรูปแบบของการพัฒนากลไกการประเมินผล (Evaluation Mechanisms) เพิ่มเติม รวมไปถึงการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรค (Success Factors & Barriers) ของการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและความตระหนักรู้ในองค์กร เพื่อออกแบบแนวทางที่สามารถปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในองค์กรที่มีความหลากหลายทางโครงสร้างและวัฒนธรรมได้

เอกสารอ้างอิง

- กมลทิพย์ เสี่ยงมชื่น. (2562). *ความตระหนักรู้ถึงความปลอดภัยและชีวนามัยของพนักงาน บริษัท เอ็ม.เอส. เพรสท์ เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด*. [การค้นคว้าอิสระหลักสูตรปริญญาธุรกิจมหาบัณฑิต]. คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- กรกนก เจริญสุข. (2560). การศึกษาความผูกพันต่อองค์กรของพนักงาน บริษัท มิราเคิลเฮลธ์แคร์ จำกัดและบริษัทในเครือ. *การประชุมวิชาการระดับชาติและนานาชาติ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 12(1)*, 642-1168.
- กรรณิกา อุตสาสาร. (2567). การสร้างสังคมที่ไม่ทนการทุจริตด้วยการสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วม: ความสำคัญ ความท้าทาย และข้อเสนอแนะ. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 15(2), 19-31.
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. (2567). *การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสภายในหน่วยงาน*.
<https://shorturl.asia/kDM74>
- จิรประภา อัครบวร. (2549). *สร้างคนสร้างผลงาน*. เต่า.
- ไทยพับลิก้า. (2556, 25 กุมภาพันธ์). *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง (3): ผลกระทบของคอร์รัปชันในทางเศรษฐศาสตร์-โกงแต่ขอให้มีผลงาน “มิฉฉาทีลึ” ต่อการพัฒนาประเทศ*.
<https://thaipublica.org/2013/02/corruption-assessment-in-thailand-3/>
- ธรรมนิติ. (2562, 23 พฤษภาคม). *5 ประเภท การทุจริตและความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต*.
https://www.dst.co.th/index.php?option=com_content&view=article&id=3555:5-type-corruption-risk&catid=29&Itemid=180&lang=en

- นิภาพรรณ เจนสันติสกุล. (2566). พหุเครือข่ายทางสังคมเพื่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย: บทบาทและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปฏิบัติ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 20(1), 192-208.
- นิสตาร์ก เวชยานนท์. (2549). *Competency-based approach*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บุหงา หงส์เพชร. (2555). *แนวทางการนำขีดความสามารถหลักมาประยุกต์ใช้ในการบริหารค่าตอบแทนกรณีศึกษา บริษัท สตีลพลัส แพปบริเคชั่น จำกัด*. [วิทยานิพนธ์หลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิต]. คณะการจัดการและการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พรเทพ จันทรมณี. (2558). การพัฒนารูปแบบการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐเพื่อการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในสังคมไทย. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 16(1), 88-101.
- รมยพันธ์ จันทร์พานิช. (2564). *การตระหนักรู้และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อแนวโน้มพฤติกรรม การซื้อซ้ำผลิตภัณฑ์สีเขียวของผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร*. [สารนิพนธ์หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต]. คณะบริหารธุรกิจเพื่อสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- วรธา มงคลสืบสกุล. (2566). บทบาทของพลเมืองกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 16(1), 20-35.
- วิษณุพงษ์ โปธิพิรุฬห์ และอังศุธร ศรีสุทธิสะอาด. (2563). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน: การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.).
- ศิริวัฒน์ เปลี่ยนบางยาง และคณะ. (2564). ความตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากเทคโนโลยี 5G. *วารสารรามคำแหง ฉบับบัณฑิตวิทยาลัย*, 4(1), 105-119.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (ม.ป.ป.). *นโยบาย ก.ล.ต. องค์กรปลอดคอร์รัปชัน*. https://www.sec.or.th/TH/Documents/AboutUs/no_corruption_sec.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). คู่มือการกำหนดสมรรถนะในราชการพลเรือน: คู่มือสมรรถนะหลัก. ประชุมช่าง.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2559). *ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2560 – 2564)*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). *สถิติการตรวจรับค่ากล่าวหาปีงบประมาณ พ.ศ.2566*. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2021110415414676/20230807114215?>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2567). *คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567*. ยูโทเปีย มีเดีย อินเตอร์เนชันแนล (ประเทศไทย).
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2567). *ประกาศผลดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี 2566 ประเทศไทย*. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20240130143633?>
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2555). *ทุจริต*. <https://shorturl.asia/csa8u>

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2563). แผนปฏิบัติการบริหารความเสี่ยงและป้องกันการทุจริตของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. https://www.senate.go.th/assets/portals/1/files/ITA62/standard/plan_risk2563.pdf
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและส่งเสริมคุณภาพชีวิต. (2566). คู่มือการประเมิน ชุมชน องค์กร อำเภอ และจังหวัดคุณธรรม ภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566 – 2570). <https://shorturl.asia/WfNnR>
- สุรพงษ์ แสงเรณู. (2559). ผลกระทบการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. *วารสารธรรมทัศน์*, 16(2), 45-58.
- องค์กรความโปร่งใสสากล. (n.d.). *WHAT IS CORRUPTION?*. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน. (2560). *วจรคอร์รัปชัน*. <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/detail/135/5/วจรคอร์รัปชัน>
- อภิวรรณ กรมเมือง และคณะ. (2563). การมีส่วนร่วมของพนักงานและความสามารถในการปฏิบัติงานของพนักงานในอุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ของไทย. *วารสารบริหารธุรกิจศรีนครินทรวิโรฒ*, 11(2), 75-88.
- อาภรณ์ ภูวิทย์พันธ์. (2547). *Competency dictionary*. เอช อาร์ เซ็นเตอร์.
- Bloom, B. S. (1971). *Taxonomy of education objective: Handbook I: Cognitive domain*. David MoKey.
- Carmeli, A., Brammer, S., Gomes, E., & Tarba, S. Y. (2017). An organizational ethic of care and employee involvement in sustainability-related behaviors: A social identity perspective. *Journal of Organizational Behavior*, 38(9), 1380-1395.
- Chouhan, S. V., & Srivastava, S. (2014). Understanding Competencies and Competency Modeling - A Literature Survey. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*, 1(1), 14-22.
- Eurich, T. (2018). *What Self-Awareness Really Is (and How to Cultivate It)*. <https://hbr.org/2018/01/what-self-awareness-really-is-and-how-to-cultivate-it>
- Heidenheimer. (1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. Transaction Books.
- McClelland, D.C. (1993). *Introduction to the Concept of Competence*. In L.M. Spencer & S.M.Spencer, *Competence at Work, Spencer (pp.1-8)*. John Wiley & Son, Inc.
- Mukendi, A., Jenks, D., & Ackerman, V. (2018). *Prostate cancer awareness at Brigham Young University of Idaho: A cross-sectional study*. F1000 Research, 7:1714.
- OECD. (2007). *CORRUPTION: A GLOSSARY OF INTERNATIONAL CRIMINAL STANDARDS*. <https://web-archiv.eocd.org/2013-05-15/133153-39532693.pdf>
- Sharma, P. (2017). Competence Development at the Workplace: a conceptual framework. *JK International Journal of Management and Social Science*, 1(1), 39-44.
- World Bank. (1999). *Corruption in Poland*. <https://documents.worldbank.org/curated/en/790651468092376183/pdf/333100P0671240Poland1Corruption01public1.pdf>

ธรรมาภิบาลกับการสร้างความรับผิดชอบทางสังคม: บทบาทการเสริมสร้าง
ความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ
Good Governance and Building Social Responsibility: The Role
of Strengthening the Prevention and Suppression of Corruption
in the Public Sector

วรธา มงคลสืบสกุล

Woratha Mongkhonsuebsakul

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Faculty of Humanities and Social Sciences Thaksin University

woratha.m@tsu.ac.th

รับบทความ 14 กันยายน 2567 แก้ไขบทความ 30 มีนาคม 2568 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 20 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอพลวัตของหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย การนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้เป็นรูปธรรมผ่านกฎหมาย และการสร้างความรับผิดชอบทางสังคม ซึ่งเป็นบทบาท ในการสร้างความเข้มแข็งเพื่อการป้องกันการทุจริต การศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นรากฐานหลักของธรรมาภิบาลให้กับสังคมไทย และถูกพัฒนาให้เป็นรูปธรรมผ่านการแก้ไข กฎหมาย โดยเฉพาะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องของ ธรรมาภิบาล อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้เกิด ความโปร่งใสในการบริหารประเทศ หนึ่งในองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญคือ หลักความรับผิดชอบที่ต้อง คำนึงถึงประเด็นความรับผิดชอบต่าง ๆ อย่างครอบคลุม อาทิ ความรับผิดชอบจากภาระหน้าที่ กฎหมาย ความ รับผิดชอบทางวิชาชีพ ความรับผิดชอบทางการเมือง และจิตสำนึกต่อการรับผิดชอบต่อหน้าที่และผลของการ กระทำ เพื่อให้เป็นไปตามความคาดหวังของสังคม ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางสังคมมีผลกระทบต่อบริบท ภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทุกภาค ส่วนควรให้ความสำคัญตระหนักถึงการเปิดเผยข้อมูลที่ตรงไปตรงมา และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามา มีบทบาท ในการตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะ รวมถึงการให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ดี ของธรรมาภิบาลให้กับสังคม อันนำไปสู่ความเข้มแข็งในการป้องกันปัญหาการทุจริตได้

คำสำคัญ: การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ, ความรับผิดชอบ ทางสังคม, ธรรมาภิบาล

Abstract

This article aims to present the dynamics of good governance in Thai society, focusing on the concrete application of good governance principles through legislation and the promotion of social responsibility. These elements play a crucial role in strengthening efforts

วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ 18 ฉบับที่ 1

ธรรมาภิบาลกับการสร้างความรับผิดชอบทางสังคม:
บทบาทการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ

to prevent corruption. The study found that the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 served as the main foundation of good governance in Thai society and has been developed through legal reforms, especially the Prime Minister's Office Regulation on Good Governance in Public Administration B.E. 2542. Currently, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 continues to emphasize good governance principles, particularly by promoting public participation in monitoring the exercise of state power to foster transparency in national administration. One of the key components of good governance principles is the principle of accountability, which must comprehensively consider various responsibility issues, such as responsibility arising from duties, legal responsibility, professional responsibility, political responsibility, and moral and ethical responsibility regarding their duties and consequences to meet the expectations of society. Good governance and social responsibility have a significant impact on the public sector, private sector, and civil society, as well as play a role in preventing and suppressing corruption. All sectors should be aware of transparent information disclosure and allow stakeholders to participate in decision-making in public activities, as well as emphasize the enforcement of laws to establish good governance standards for society, making the strong society to effectively prevent corruption.

Keywords: Good Governance, Prevention and Suppression of Corruption in the Public Sector, Social Responsibility, Governance

บทนำ

สถานการณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคม แม้ทั่วโลกมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ที่ดำเนินการขึ้นทุกปีถือเป็นข้อมูลสำคัญว่าแต่ละประเทศยังไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จากการรายงานค่าคะแนน CPI ของประเทศที่มีค่าคะแนนสูงสุดและต่ำสุด รวมถึงของประเทศไทย ในปี 2024 พบว่าประเทศที่มีค่าคะแนนสูงสุดเป็นลำดับ 1 ของโลก ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก ซึ่งมีค่าคะแนนถึง 90 คะแนน จาก 100 คะแนน ในขณะที่ประเทศชูดานใต้มีค่าคะแนนต่ำสุดรั้งท้ายของโลกอยู่ลำดับที่ 180 และมีคะแนนเพียง 8 คะแนน สำหรับประเทศไทยมีค่าคะแนนอยู่ที่ 34 คะแนน และถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 107 ของโลก (Transparency International, 2025) ค่าคะแนนดังกล่าวถือเป็นตัวชี้วัดของสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของแต่ละประเทศอย่างเห็นได้ชัด อีกทั้งยังเป็นการแสดงศักยภาพการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม รวมถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารงานของภาครัฐ และจากผู้นำประเทศ ประเด็นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมพบได้ตั้งแต่ระดับปฏิบัติงานจนถึงฝ่ายบริหารของประเทศ อาทิ การรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับการอำนวยความสะดวกของประชาชน การใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การนำทรัพยากรของแผ่นดินมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงการทุจริตเชิงนโยบาย ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการพัฒนาประเทศอย่างปฏิเสธไม่ได้ (ไทยพับลิก้า, 2567) เมื่อพิจารณาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากการบริหารภาครัฐนั้น พบว่ามีผู้เกี่ยวข้องหลัก

3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ 1) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นกลุ่มที่อาศัยหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์อื่นให้กับตนเองและพวกพ้อง 2) กลุ่มนักการเมือง เป็นกลุ่มที่อาศัยกลไกการทำงานของหน่วยงานภาครัฐผ่านการกำหนดนโยบาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง ไม่อาจเอาผิดทางกฎหมายได้ หรือเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และ 3) กลุ่มเอกชน เป็นกลุ่มที่ทำการคอร์รัปชันโดยอาศัยโครงสร้างการดำเนินงานของภาครัฐ และแสวงหาผลประโยชน์จากสาธารณะให้กับกลุ่มหรือองค์กรของตนเอง (สังคีต พิริยะรังสรรค์, นวลน้อย ตริรัตน์, นพินทร์ วรรณเทพสกุล, 2547)

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศมีหลายประการ อาทิ ปัจจัยธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ที่สภาพจิตใจเต็มไปด้วยความโลภ ความหลง ความเห็นแก่ตัว และความเกียจคร้าน ประกอบกับใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยมิชอบ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเรื่องของรายได้และค่าครองชีพที่ไม่เพียงพอ ความยากจน รวมถึงการเป็นหนี้สินทำให้ตัดสินใจกระทำทุจริตในหน้าที่ และปัจจัยของระบบสังคมที่ฝังรากลึกกับสังคมมาอย่างยาวนานไม่ว่าจะเป็นการยึดติดกับระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบศักดินา และระบบอุปถัมภ์ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2563) ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ผู้นำประเทศ นักการเมือง ผู้บริหาร รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดธรรมาภิบาล ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ อันนำไปสู่การเกิดพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้สังคมได้พยายามวางรากฐานของหลักธรรมาภิบาลพร้อมกับการพัฒนากฎหมายให้เกิดการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีความหวังว่าหลักธรรมาภิบาลจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐได้

จากประเด็นดังกล่าวผู้เขียนได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยบทความนี้มุ่งอธิบายถึงพลวัตของหลักธรรมาภิบาลในระดับสากลและธรรมาภิบาลในสังคมไทย การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นรูปธรรมผ่านกฎหมาย และการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม อันเป็นการสร้างความรู้ทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารภาครัฐรวมถึงผู้ที่สนใจ โดยเฉพาะเนื้อหาสาระของบทความนี้จะมีส่วนช่วยให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจที่มาและพัฒนาการของหลักธรรมาภิบาลของสังคม การวางรากฐานและการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นรูปธรรม รวมถึงประเภทของความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นให้สังคมตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อส่วนรวมอยู่เสมอ

รากเหง้าและจุดเริ่มต้นธรรมาภิบาลสากล

ก่อนกล่าวถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของบทความนี้ผู้เขียนขออธิบายถึงรากเหง้าและการเกิดขึ้นของธรรมาภิบาล เพื่อสร้างความเข้าใจถึงพลวัตที่เกิดขึ้นกับประเด็นดังกล่าว การเกิดขึ้นของธรรมาภิบาลมาจากการตั้งคำถามของมวลมนุษย์ว่าเรา “จะแสวงหาวิธีการ อภิบาล หรือ ปกครอง” ทั้งโลกได้อย่างไร ในท่ามกลางของกระแสความสัมพันธ์ที่ไร้พรมแดน ความท้าทายดังกล่าวได้รับความสนใจจากนานาประเทศจนนำไปสู่การเกิดขึ้นของ “ธรรมาภิบาล” อันเป็นรากฐานทางการวางนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงประเทศต่าง ๆ ที่ยึดในหลักการและนำไปสร้างกฎเกณฑ์ รวมถึงเป้าหมายในการบริหารจัดการรัฐที่ดี การกล่าวถึงธรรมาภิบาลภายใต้เงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างรัฐซึ่งมีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมนำไปสู่การผลักดันให้เกิด “ธรรมาภิบาล” ที่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ประกอบกับการเกิดขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ จึงเรียกได้ว่าเป็น “โลกธรรมาภิบาล” หรือ “ธรรมาภิบาลโลก” (Global Governance) (ขจิต จิตตเสวี, 2557, น. 12) ซึ่งเป็นการอภิบาลโลกโดยที่ไม่ได้อาศัยองค์ประกอบที่มีเพียงแต่รัฐอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงการร่วมกันสร้างสถาบันระดับโลกเพื่อตอบสนองต่อพลวัตของโลกาภิวัตน์อีกด้วย

จุดเริ่มต้นของความตระหนักใน “ธรรมาภิบาล” มาจากเหตุการณ์สำคัญที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ และหาแนวทางช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาของกลุ่มประเทศในแถบ Sub-Saharan Africa ใน ค.ศ. 1989 จากวิกฤตความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศ (Crisis of Governance) ที่ประสบปัญหาทาง เศรษฐกิจ เกิดความยากจนในระดับที่รุนแรง ผู้บริหารหรือผู้นำประเทศมีการคอร์รัปชัน เงินช่วยเหลือจาก ธนาคารโลกทำให้เงินส่วนนี้ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวม ประกอบกับรัฐบาลปราศจากความจริงใจในการ แก้ไขปัญหาความยากจนและปฏิรูปประเทศ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561) จากความตระหนักของธนาคารโลก ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้พัฒนาแนวคิดด้านธรรมาภิบาล แนวคิดด้านความโปร่งใส และเชื่อว่าหาก ประเทศต่าง ๆ ปราศจากธรรมาภิบาลจะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนา ประเทศ และตรงข้ามกันหากประเทศใดมีความตระหนักในธรรมาภิบาลจะก่อให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจ และเกิดการพัฒนาย่างยั่งยืน (Ai-Jurf, 1999) ธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องใช้บริหารจัดการ ผ่านกลไกการดำเนินงานภาครัฐ จากการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (UNDP, 1997; DFID, 2001) นอกจากนี้ธรรมาภิบาล ยังเป็นเรื่องของกระบวนการจัดการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และมีสำนึกรับผิดชอบของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมรวมถึงความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561, น. 100)

หลักสำคัญของธรรมาภิบาลที่ถูกกล่าวไว้ในองค์การระดับสากลมีหลายประการ และค่อนข้างที่จะสื่อถึง จุดมุ่งหมายของธรรมาภิบาลไปในทิศทางเดียวกัน OHCHR (2024) ระบุถึงลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วย หลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม การตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชน Council of Europe (2008) ได้กำหนดหลักของธรรมาภิบาลไว้ภายใต้ยุทธศาสตร์ระดับ ท้องถิ่น 12 ประการได้แก่ 1) หลักการมีส่วนร่วม 2) หลักการตอบสนอง 3) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล 4) หลักความโปร่งใส 5) หลักนิติธรรม 6) หลักจริยธรรม 7) หลักความสามาถ 8) หลักการเปลี่ยนแปลง 9) หลักความยั่งยืน 10) หลักการจัดการงบประมาณที่ดี 11) หลักสิทธิมนุษยชนความหลากหลาย และความ เป็นหนึ่งเดียวของวัฒนธรรม และ 12) หลักความรับผิดชอบต่อ เห็นได้ว่าธรรมาภิบาลในทางวิชาการนิยามไว้ ค่อนข้างที่จะมีความยืดหยุ่น และยังให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ อาทิ “การขจัดปัญหาคอร์รัปชัน การแก้ไขปัญหาความยากจน การเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางสังคม การสร้างสถาบันเพื่อรองรับ การพัฒนาเศรษฐกิจ การให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การมีส่วนร่วมของ ประชาชน การจัดการข้อมูลสารสนเทศ ความโปร่งใส จริยธรรมทางการบริหาร ความเสมอภาคทางเพศ ฯลฯ” (Grindle, 2004)

ธรรมาภิบาลกับสังคมไทย

พัฒนาการและการยอมรับหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้รับอิทธิพลมาจากตะวันตก ในสมัยที่ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (ช่วง พ.ศ. 2534 - 2535) โดยการบริหารประเทศ ในทศวรรษ 2530 ได้กล่าวถึงการบริหารราชการที่มีความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561, น. 84) ต่อมาหลักธรรมาภิบาลถูกกล่าวถึงอย่างแพร่หลายในทางวิชาการ ภายหลังจากวิกฤตการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2540 หรือวิกฤตต้มยำกุ้ง (Tom Yum Kung Crisis) ส่งผลให้ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เป็นอย่างมาก วิกฤตการณ์ดังกล่าวนำมาซึ่งความตื่นตัวจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคราชการ เอกชน และ ประชาสังคมที่มีแนวคิดในการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับการปฏิบัติงาน โดยมุ่งหวังให้ประเทศเกิดการ พัฒนาควบคู่กับการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (ขจิต จิตตเสวี, 2557, น. 68) การปรับใช้หลักธรรมาภิบาลของสังคมไทยมีความชัดเจนมากขึ้นในเวลาต่อมาโดยเฉพาะภายหลังจากที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ถือเป็นฉบับแรกที่บรรจุหลักการธรรมาภิบาลสากลไว้ในกฎหมายของประเทศ และยังมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ และการบรรจุหลักการธรรมาภิบาลไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ของรัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงหลัก 3 ประการ (สถาพร วิชัยรัมย์, 2563) ได้แก่ 1) การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชน เน้นคุณภาพที่ได้มาตรฐานเน้นความโปร่งใสในกระบวนการปฏิบัติงาน เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ การคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน 2) การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ โดยเน้นหลักการกระจายอำนาจให้กับส่วนราชการ ท้องถิ่นและองค์กรอิสระ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และ 3) การบริหารงานที่คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ร่วมตัดสินใจ และไม่รวมศูนย์ผูกขาดการปฏิบัติงาน ซึ่งการวางรากฐานหลักการธรรมาภิบาลที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับปรุงและสร้างกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะประชาชนและเพื่อให้เกิดความสมดุลด้านประโยชน์กับทุกกลุ่ม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงถือว่าเป็นการวางรากฐานและสร้างหลักประกันของหลักการธรรมาภิบาลให้กับสังคมไทยในการฟื้นฟูวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการศึกษาเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยพร้อมกับคณะทำงาน ได้ระดมความคิดจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) จัดทำบันทึกประเด็นการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ต่อมาหลักการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และถูกผลักดันจนกลายเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544) โดยระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542	
จุดมุ่งหมาย	หลักการสำคัญ
1. เพื่อสร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม 2. เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักวิชาการในการศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม 3. เพื่อปรับปรุงระบบการตัดสินใจและบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจนเป็นธรรม 4. เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองและร่วมตัดสินใจหรือแก้ปัญหา 5. เพื่อขจัดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมถึงหลักเสียการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ	1. หลักนิติธรรม (Rule) 2. หลักคุณธรรม (Ethics) 3. หลักความโปร่งใส (Transparency) 4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) 6. หลักความคุ้มค่า (Value of Money)

หมายเหตุ. จาก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544.

อย่างไรก็ตามการนิยามและทำความเข้าใจหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้ถูกนำมาเป็นประเด็นในการอภิปรายและถกเถียงของนักวิชาการอย่างกว้างขวางเพื่อหาคำนิยามที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยผู้เขียนได้รวบรวมการตีความของนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำให้ผู้อ่านได้เห็นถึงการพิจารณาหลักธรรมาภิบาลของแต่ละท่าน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 การตีความของหลักธรรมาภิบาล

ลำดับ	การตีความของ Good Governance	นักวิชาการ
1	ธรรมรัฐ	ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, ธีรยุทธ บุญมี, ประเวศ วะสี ลิขิต ธีรเวคิน, พิทยา ว่องกุล, อนเนก เหล่าธรรมทัศน์
2	ธรรมาภิบาล	นฤมล ทับจุมพล, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ประสิทธิ์ ดำรงชัย, อานันท์ ปันยารชุน
3	สุประชาสนการ	ดิณ ปรัชญพทธี
4	ธรรมาราชฎร์	อมรา พงศาพิชญ์
5	การกำกับดูแลที่ดี	วรภัทร โตธนะเกษม, พูลนิจ ปิยะอนันต์
6	ประชารัฐ	สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ชัยอนันต์ สมุทวณิช ประเวศ วะสี
7	รัฐาภิบาล	ชัยอนันต์ สมุทวณิช
8	การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
9	กลไกประชารัฐที่ดี	อรพินท์ สพอโชคชัย

หมายเหตุ. จาก “ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางสังคม” โดย สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561. และ “อาลัย "สมบูรณศิริประชัย": ธรรมาภิบาลใต้กระแสโลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย” โดย ประชาไท, 2552.

จากการจัดกลุ่มนักวิชาการที่นิยามคำว่า Good Governance พบว่าแต่ละท่านยังมองธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันออกไป แม้ว่าผู้เขียนไม่ได้พรรณาถึงความหมาย Good Governance ของนักวิชาการแต่ละท่าน อย่างไรก็ตามสามารถเห็นได้ว่าการรับรู้และทำความเข้าใจถึงธรรมาภิบาลของนักวิชาการไทยมีความต่างกัน ส่งผลให้ธรรมาภิบาลมีความแตกต่างกันในเชิงเนื้อหาสาระ ซึ่งผู้เขียนมองว่าประเด็นดังกล่าวอาจสร้างความสับสนให้กับสังคมในการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ และหากพิจารณาถึงหลักธรรมาภิบาลของนักวิชาการที่สังคมไทยมีความคุ้นเคยในการนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน เพื่อควบคุมพฤติกรรมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ คือการนิยามของ นิยม รัฐอมฤต (2559); ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2545) อธิบายถึงหลักธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วย 6 หลักสำคัญ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักสำนึกรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า (โดยที่ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ นิยาม Good Governance ว่าเป็น “การบริหารจัดการที่ดี”) ต่อมาสถาบันพระปกเกล้าได้กำหนดองค์ประกอบธรรมาภิบาลโดยพัฒนาจากการศึกษาของ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2552) ที่มีองค์ประกอบหลัก 10 ประการ หรือ ทศธรรม ซึ่งมีองค์ประกอบที่เพิ่มมาจากเดิม 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 2) องค์กรแห่งการเรียนรู้ 3) การบริหารจัดการ 4) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และได้นิยามความหมายของ “การบริหารจัดการที่ดี” ว่าเป็นหลักการบริหารที่มุ่งเน้นการทำงาน โดยเชื่อว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดี (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561, น. 92; พลอย สืบวิเศษ, 2561, น. 182) จะเห็นได้ว่าการนิยาม

หลักการของธรรมาภิบาลทั้งที่เป็นสากลที่ผู้เขียนได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ และหลักธรรมาภิบาลของสังคมไทย รวมถึงการบริหารจัดการที่ดี หรือทศธรรม แม้จะมีความแตกต่างกันบ้างแต่ยังคงพบว่า มีองค์ประกอบที่สามารถนำมาพิจารณาาร่วมกันอยู่หลายประการ โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล หลักความรับผิดชอบ รวมถึงหลักความเสมอภาค

หลักธรรมาภิบาลสู่ความเป็นรูปธรรม

ภายหลังจากที่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้นำไปสู่การพัฒนาธรรมาภิบาลให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น รัฐมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2545 และนำไปสู่การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การปลูกฝังแนวคิดธรรมาภิบาล และบังคับใช้ในรูปแบบกฎหมายกับองค์กรต่าง ๆ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ 1) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) 2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) 3) หลักความคุ้มค่า (Efficiency/Value for money) 4) หลักความเสมอภาค (Equity) 5) หลักฉันทามติ (Consensus Oriented) 6) หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) 7) หลักความโปร่งใส (Transparency) 8) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) 9) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ 10) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

ช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในการวางรากฐานและสร้างหลักประกันธรรมาภิบาลให้กับสังคมไทย พบว่า ช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดสถานการณ์ทางการเมืองที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งและเกิดขึ้นอย่างคู่ขนานกับการพัฒนาธรรมาภิบาลของสังคมไทย สถานการณ์ต่าง ๆ นำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการบริหารของผู้นำประเทศ ในห้วงเวลาดังกล่าวเกิดการรัฐประหารถึง 2 ครั้ง และยังมีมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและใช้รัฐธรรมนูญถึง 5 ฉบับ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงผู้นำประเทศถึง 7 คน ภายในระยะเวลา 20 ปี เหตุผลประการสำคัญของการเกิดสถานการณ์ดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากการที่สังคมตั้งคำถามถึงความชอบธรรมในการบริหารประเทศ ผู้นำไม่ตระหนักถึงความถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล เกิดการเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ประกอบกับใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ของตนเองในการกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน อีกทั้งผู้นำบางรายเมื่อหมดวาระทางการเมืองแล้ว ไม่มีโอกาสได้กลับมาสู่แวดวงทางการเมืองอีกเนื่องจากหมดความชอบธรรมจากสังคม ผู้เขียนได้สรุปรายละเอียดของสถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น ดังตารางที่ 3 ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมีผลกระทบโดยตรงกับความเสื่อมถอยของระบบราชการอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารจัดการของภาครัฐ ประกอบกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การบริหารของภาครัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความยืดหยุ่นและมีศักยภาพพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงไปตามพลวัตของสังคม (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, ม.ป.ป.)

ตารางที่ 3 สถานการณ์ทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2540 - 2560

การเกิดรัฐประหาร	การแก้ไขรัฐธรรมนูญ	การเปลี่ยนแปลงผู้นำ
- รัฐประหาร 19 ก.ย. 2549 นำโดย พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร - รัฐประหาร 22 พ.ค.2557 นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการ นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล (ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีหลัง นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	1. นายชวน หลีกภัย (9 พ.ย. 2540 - 9 ก.พ. 2544) 2. พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร (9 ก.พ. 2544 - 19 ก.ย. 2549) 3. พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ต.ค. 2549 - 29 ม.ค. 2551) 4. นายสมคร สุนทรเวช (29 ม.ค. 2551- 9 ก.ย. 2551) 5. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธ.ค. 2551 - 5 ส.ค. 2554) 6. นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (5 ส.ค. 2554 - 7 พ.ค. 2557) 7. พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (24 ส.ค. 2577 - 22 ส.ค. 2566)

หมายเหตุ. จาก “การสังเคราะห์ข้อมูล” โดย ผู้เขียน, 2567.

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนับเป็นความท้าทายต่อสังคมว่า “ประเทศมีหลักธรรมาภิบาล แต่มีปัญหาคือการยกระดับหรือพัฒนาคุณภาพการบริหารงาน และให้บริการหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาลให้ดีกว่าที่ควรจะเป็นต้องทำอะไร ?” ความท้าทายดังกล่าวนำไปสู่การปฏิรูประบบการบริหารงานในภาครัฐ และได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาช่วยแก้ปัญหา เน้นการปฏิรูปการบริหารงานราชการ ปรับเปลี่ยนทัศนคติตลอดจนพฤติกรรมการทำงาน ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย 1) การเปิดโอกาสให้คนที่มีความชำนาญได้เข้ามาจัดการ 2) การมีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน 3) การเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี 4) การให้ความอิสระแก่หน่วยงาน 5) เน้นการแข่งขัน 6) เน้นการจัดการตามภาคเอกชน และ 7) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553, น. 238) ในภายหลังหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 ประการ ได้ถูกจัดกลุ่มขึ้นมาใหม่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เพื่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการจำและนำไปปฏิบัติ ประกอบกับการเพิ่มเติมเรื่อง การสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีมาตรฐานทางจริยธรรมด้วย โดยมีรายละเอียดการจัดกลุ่ม ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักการสำคัญ	หลักการย่อย
1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	ประสิทธิภาพ, ประสิทธิผล, การตอบสนอง
2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)	การรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้, เปิดเผย/ โปร่งใส, หลักนิติธรรม, ความเสมอภาค
3. ประชาธิปไตย (Participatory State)	การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ, การกระจายอำนาจ
4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)	คุณธรรม/จริยธรรม

หมายเหตุ. จาก “การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดย คณะกรรมการด้านการบริหาร
จัดการที่ดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2559.

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้จัดกลุ่มของหลักธรรมาภิบาล
ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น (GG Framework) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการตามที่เสนอ
ในวันที่ 24 เมษายน 2555 และมีการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในองค์กรของภาคส่วนต่าง ๆ มาจนถึง
ปัจจุบันนับได้ว่าพัฒนาการของหลักธรรมาภิบาลของสังคมไทยได้ผลักดันให้เกิดการสร้างกลไกของรัฐ และได้
นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ รวมถึงนโยบายในการพัฒนาระบบราชการให้สามารถ
ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ โดยที่หลักธรรมาภิบาล
จะเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่ทำให้เกิดความโปร่งใส ความเป็นธรรม และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้
ส่วนเสียอยู่เสมอ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552)

ธรรมาภิบาลและการสร้างความรับผิดชอบทางสังคม

ความรับผิดชอบทางสังคมเป็นพันธะผูกพันที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร รวมถึงบทบาท
หน้าที่ของแต่ละบุคคล (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2561) ความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นองค์ประกอบ
หนึ่งของหลักธรรมาภิบาลและมีความสำคัญต่อการประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะ
การบริหารงานของภาครัฐที่เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการจัดการสาธารณะ สำหรับหลักความรับผิดชอบได้มี
นักวิชาการจำแนกองค์ประกอบไว้อย่างน่าสนใจโดยเฉพาะ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561 อ้างถึงใน Romzek &
Dubnick, 1987, Romzek, 2000) อธิบายถึงหลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย 4 ประเภท ได้แก่

1) ความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากสายบังคับบัญชา เป็นความรับผิดชอบที่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุม
ของผู้บังคับบัญชาเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอน และกระบวนการที่วางแผนไว้เรียบร้อยแล้ว
เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติโดยไม่
มีข้อโต้แย้ง และบางครั้งอาจไม่มีโอกาสได้ใช้ดุลพินิจของตนเองในการตัดสินใจ ซึ่งความรับผิดชอบในรูปแบบนี้
มุ่งให้ความสำคัญที่ประสิทธิภาพของงาน ดังนั้นการปฏิบัติและเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาจึงเป็นความ
คาดหวังในการสร้างความรับผิดชอบทางสังคมในรูปแบบนี้

2) ความรับผิดชอบที่มาจากกฎหมาย ความรับผิดชอบในข้อนี้เกิดขึ้นตามกฎหมาย และเกิดขึ้นกับ
หน่วยงานหรือองค์กรที่มีสิทธิ มีอำนาจตามกฎหมายให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบ อาทิ การมีอำนาจหน้าที่
ในการตรวจสอบของหน่วยงานที่ทำงานด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต หน่วยงานที่ถูกตรวจสอบจะต้อง

มีความสำคัญและรับผิดชอบต่อสังคม ไม่ทำให้ผลการดำเนินงานต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด หรือหากประพฤตินในทางที่เสียหายจะต้องถูกดำเนินคดี และส่งผลต่อการขาดความน่าเชื่อถือกับสาธารณชน ซึ่งความรับผิดชอบต่อรูปแบบนี้มุ่งให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม ดังนั้นการยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยภายนอก จึงเป็นความคาดหวังในการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมของรูปแบบนี้

3) ความรับผิดชอบต่อที่มาจากทางวิชาชีพ เป็นความรับผิดชอบต่อที่อาศัยพื้นที่ในการทำงานที่เป็นอิสระ อันจะส่งผลให้เกิดการดึงความสามารถออกมาใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ อาทิ ความรับผิดชอบต่อของทนาย ความรับผิดชอบต่อของนักวิชาการ ความรับผิดชอบต่อของบุคลากรทางการแพทย์ หรือที่ปรึกษา ซึ่งวิชาชีพเหล่านี้ต้องได้รับความไว้วางใจจากหน่วยงานรวมถึงผู้บังคับบัญชา และต้องอาศัยความรับผิดชอบต่อทางวิชาชีพสูง ดังนั้นการให้ความไว้วางใจและเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้ได้มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนจึงเป็นความคาดหวังในการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมในรูปแบบนี้

4) ความสำนึกรับผิดชอบทางการเมือง ด้วยลักษณะของนักการเมืองที่เป็นทั้งตัวแทนของประชาชนและสังคม เป็นผู้มีส่วนในการตัดสินใจและใช้ทรัพยากรของสังคม และที่สำคัญเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ให้เข้ามามีบทบาทต่อส่วนรวมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการกับสาธารณชนในฐานะตัวแทน (ปรัชญา เวสารัชช, 2551) ทำให้ความรับผิดชอบต่อของนักการเมืองในรูปแบบนี้มุ่งให้ความสำคัญกับการตอบสนองต่อความต้องการสาธารณชนเป็นหลัก ดังนั้นการที่นักการเมืองสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นจึงเป็นความคาดหวังในการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมในรูปแบบนี้

นอกจากการจำแนกหลักความรับผิดชอบต่อของ Romzek & Dubnick และ Romzek ที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว ยังมีการจำแนกหลักความรับผิดชอบต่อของ Koppell (2005) ที่ได้มองถึงรายละเอียดย่อยและวินิจฉัยแต่ละประเภทลงไป อีกทั้งยังได้พยายามหาความหมายของความรับผิดชอบต่อทางสังคม ผ่านการตั้งคำถามเพื่อให้ตระหนักถึงการสร้างความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม อันเป็นผลกระทบโดยตรงจากการให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1) ความสำนึกรับผิดชอบด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ผู้ที่รับผิดชอบต่อโดยเฉพาะผู้ปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของภาครัฐต้องสามารถอธิบายถึงการกระทำของตนเองได้ การปฏิบัติงานต้องไม่บิดเบือนไม่สร้างข้อมูลเท็จ หรือซ่อนเร้นความผิดเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ ดังนั้นสาระสำคัญของความสำนึกรับผิดชอบทางสังคมด้านความโปร่งใสและตรวจสอบได้ จะเป็นเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงเพื่อการตรวจสอบและติดตามได้

2) ความสำนึกรับผิดชอบด้านการรับผลการกระทำ เป็นความรับผิดชอบต่อของผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือองค์กรที่ต้องรับผลจากการกระทำของตนเอง ทั้งผลเชิงบวกและเชิงลบ สถานการณ์ที่เราจะพบเห็นได้บ่อยในกรณีดังกล่าว เช่น การยอมรับของนักการเมืองหากต้องถูกอื้อปายไม่ไว้วางใจจากการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีผู้ปฏิบัติงานประพฤติผิดร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่

3) ความสำนึกรับผิดชอบด้านการควบคุม เป็นความรับผิดชอบต่อผู้ได้บังคับบัญชาที่มีต่อการรับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา อันเป็นการควบคุมการปฏิบัติงานซึ่งเป็นพื้นฐานของการวางโครงสร้างระบบราชการ ดังนั้นสาระสำคัญของความสำนึกรับผิดชอบด้านการควบคุมคือการที่ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในฐานะเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล

4) ความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ เป็นความรับผิดชอบต่อทางสังคมของผู้ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ และได้ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าตามระเบียบ กฎหมาย บรรทัดฐานทางสังคม รวมถึงมาตรฐานทางวิชาชีพ ดังนั้นสาระสำคัญของความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่คือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ รวมถึงบรรทัดฐานทางสังคมที่กำหนดไว้

5) ความรับผิดชอบด้านการตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ เป็นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ ซึ่งผู้ให้บริการหรือภาครัฐจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการหรือประชาชน ดังนั้นสาระสำคัญของความรับผิดชอบด้านการตอบสนองต่อความต้องการคือ การตอบสนองต่อความคาดหวังและความต้องการของผู้รับบริการ

จากการจำแนกประเภทของหลักความรับผิดชอบของ Koppell พบว่า มีความแตกต่างจาก Romzek & Dubnick และ Romzek ในด้านเนื้อหาสาระ โดย Koppell จะอธิบายได้อย่างครอบคลุมทั้งในแง่ของหน้าที่การกระทำ และจิตสำนึกของการรับผิดชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ รวมถึงยังได้มุ่งเน้นไปที่การตอบสนองต่อความต้องการของภาครัฐที่มีต่อประชาชนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ โดยธรรมชาติกับการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมผู้เขียนของยกตัวอย่าง เรื่องการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เพื่ออธิบายการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด กล่าวคือ การบริหารงานระดับท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้พยายามผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานมีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งข้าราชการหรือบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบสนองต่อฝ่ายการเมือง โดยที่ฝ่ายการเมืองต้องตอบสนองต่อประชาชนที่เลือกตนเองเข้ามาทำหน้าที่ด้วยเช่นกัน (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2547) อย่างไรก็ตามหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ปราศจากความสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมการนำหลักการของธรรมาภิบาลมาใช้อาจไม่สัมฤทธิ์ผล ดังนั้นผู้เขียนมองว่าการสร้างความสำนึกให้กับทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติงาน ข้าราชการ นักการเมือง รวมถึงประชาชน จะเป็นสิ่งที่ช่วยเพิ่มแรงกดดันให้เกิดธรรมาภิบาลได้มากขึ้น อีกทั้งยังทำให้เกิดช่องทางการตรวจสอบการทำงานที่หลากหลาย สิ่งเหล่านี้จะช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้เช่นกัน

ธรรมาภิบาลและความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม

ธรรมาภิบาลกับความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐ หลังจากการผลักดันหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญของประเทศ ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐต้องตระหนักถึงการบริหารงานที่ยึดประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ ในฐานะที่ภาครัฐเป็นหน่วยงานสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะให้กับประชาชน จำเป็นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานอยู่เสมอ หลักธรรมาภิบาลเป็นเหมือนกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ ของภาครัฐที่จะต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และความสำคัญอีกประการหนึ่งคือการเพิ่มขีดความสามารถของการแข่งขันของประเทศมากขึ้น หากภาครัฐให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลจะสามารถช่วยป้องกันปัญหาการทุจริตในสังคมได้ (ปราน สุวรรณมงคล, 2558) จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันรัฐได้พยายามที่จะสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนต่อการบริหารงานอีกทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับหน่วยงานภายนอกให้เห็นถึงกระบวนการทำงานที่โปร่งใสและยุติธรรมมากที่สุด (สมศักดิ์ สายศรี และ วิจิตรา ศรีสอน, 2564)

ธรรมาภิบาลกับความสำคัญต่อการบริหารภาคเอกชน ผลกระทบของการให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลต่อภาคเอกชนมีหลายประการ อาทิ ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนได้รับความสะดวกมากขึ้น และทำให้ต้นทุนการดำเนินธุรกิจเป็นไปตามกฎหมายอย่างแท้จริง ที่สำคัญการขับเคลื่อนธุรกิจจะปราศจากการเรียกรับผลประโยชน์จากรัฐ ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้ประเทศมีความสามารถทางการแข่งขันในทางเศรษฐกิจได้ โดยที่ภาครัฐคอยให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการลงทุน และในขณะเดียวกันภาคเอกชนต้องให้ความสำคัญถึงหลักธรรมาภิบาลด้วยเช่นกัน ไม่อาศัยช่องว่างของการ

บริหารงานภาครัฐสร้างผลประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง (ปะธาน สุวรรณมงคล, 2558; พลอย สืบวิเศษ, 2561)

ธรรมาภิบาลกับความสำคัญต่อบทบาทภาคประชาสังคม ประชาชนและภาคประชาสังคมถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากการบริหารงานของภาครัฐ ธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้มากขึ้น เมื่อมีหลักธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งจะส่งผลให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิต่าง ๆ ของตนเองโดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ อีกทั้งยังให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวม นอกจากนี้ธรรมาภิบาลยังถือเป็นกุญแจสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของภาครัฐ อันเป็นการยับยั้งต้นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันได้ (ปะธาน สุวรรณมงคล, 2558; พลอย สืบวิเศษ, 2561)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าธรรมาภิบาลส่งผลกระทบต่อเชิงบวกกับทุกภาคส่วน เริ่มจากภาครัฐที่ถือว่าธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารกิจการของประเทศ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับของสังคม ภาคเอกชนสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างสะดวกรวดเร็วขึ้น ปราศจากการเรียกรับผลประโยชน์จากภาครัฐหรือผู้มีอิทธิพล และภาคประชาสังคมสามารถที่จะเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจ รวมถึงมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้มากขึ้น

หลักธรรมาภิบาลกับบทบาทการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ธรรมาภิบาลมีบทบาทสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งความเป็นรูปธรรมของการดำเนินการอยู่ในรูปแบบของกฎหมาย รวมถึงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และเป็นแนวทางของการดำเนินงานในทุกภาคส่วน ทั้งนี้เพื่อเพิ่มสมรรถนะของการพัฒนาระบบราชการและช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักธรรมาภิบาล ดังที่หลักดังกล่าวได้ปรากฏตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกฎหมายอื่น ๆ (พลอย สืบวิเศษ, 2561)

ตารางที่ 5 ธรรมาภิบาลกับการสร้างบทบาททางกฎหมาย

กฎหมาย	สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล
รัฐธรรมนูญ	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	วางรากฐานของหลักธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใส การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ท้องถิ่น และชุมชน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	การกำหนดให้บุคคลและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม และให้บริการประชาชนตามหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	การขยายสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมือง การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารประเทศ
กฎหมายอื่น ๆ	
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542	การนำหลัก 6 ประการมาใช้ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

กฎหมาย	สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล
การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2545	เพิ่มจุดมุ่งหมายของการบริหารราชการที่มุ่งเน้นไปที่ประโยชน์สุขของประชาชนและการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	การวางแนวทางของหลักธรรมาภิบาลไว้ให้หน่วยงานของรัฐยึดถือและปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายสำคัญ ได้แก่ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ การกระจายอำนาจความรับผิดชอบสู่ท้องถิ่น การสร้างกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินงานของภาครัฐ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	การเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศสู่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เช่น การปลูกฝังจิตสำนึกทางธรรมาภิบาลให้กับสังคม การสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศ การส่งเสริมธรรมาภิบาลของภาคเอกชน การพัฒนาระบบราชการให้มีสมรรถนะและทันสมัย รวมถึงการยกระดับภาพลักษณ์ความโปร่งใสของประเทศ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและส่งเสริมธรรมาภิบาลของการบริหารภาครัฐ โดยมุ่งเน้นที่การสร้างค่านิยมความไว้วางใจในสังคม การส่งเสริมวัฒนธรรมการเมืองที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล การพัฒนาข้าราชการให้มีจริยธรรมและความรับผิดชอบในหน้าที่ รวมถึงการสร้างค่านิยมที่ดีผ่านการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)	การวางแนวทางการป้องกันการทุจริตประทุพติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ และบุคลากรของภาครัฐให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงกระบวนการของงบประมาณ โดยเฉพาะการตรวจสอบการเงินของภาครัฐ การส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่ให้เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศ การปฏิรูปกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดตั้งกองทุนการต่อต้านการทุจริต การปฏิรูปและเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรอิสระและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการตรวจสอบการทุจริตและการใช้อำนาจของรัฐ รวมถึงการเพิ่มมาตรการลงโทษในคดีการทุจริตและประทุพติมิชอบ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)	การยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภาครัฐ ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมและทันต่อสถานการณ์ การพัฒนากฎหมายและเร่งยกระดับมาตรฐานความโปร่งใส การบริหารจัดการที่ดี และธรรมาภิบาลให้อยู่ในระดับสากล รวมถึงสร้างความโปร่งใสและธรรมาภิบาลภาครัฐ โดยเปิดเผยข้อมูลผ่านเทคโนโลยีต่าง ๆ ให้ประชาชน องค์กร เครือข่าย และภาคีการพัฒนาต่าง ๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความคิดเห็น และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐผ่านช่องทางติดต่อสื่อสารระหว่างกันที่หลากหลาย มีการบูรณาการการบริหารจัดการและนำไปประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐในการแก้ปัญหาและการพัฒนาร่วมกัน เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน

หมายเหตุ. จาก “การสังเคราะห์ข้อมูล” โดย ผู้เขียน, 2567.

นับตั้งแต่การวางรากฐานของหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลก็ปรากฏอยู่บนกฎหมาย รวมถึงกฎระเบียบสำคัญของประเทศอย่างหลากหลาย อีกทั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการยังได้นำหลักการไปกำหนดเป็นคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) เพื่อสร้างแนวทางการทำงานที่ดีของระบบราชการ อย่างไรก็ตามแม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเครื่องมือที่ทุกองค์กรให้ความสำคัญและนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงาน แต่ถ้าหากสังคมยังไม่เกิดความตระหนัก ขาดจิตสำนึกที่ดี รวมถึงขาดความรับผิดชอบทางสังคม ธรรมาภิบาลอาจเป็นเพียงแค่วาทกรรมเท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางสังคมรวมถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นได้ท้ายที่สุดแล้วเมื่อมีการกล่าวถึงธรรมาภิบาลกับการสร้างความรับผิดชอบทางสังคมที่แทบจะทุกหน่วยงานได้นำมาเป็นหลักปฏิบัติต่อการดำเนินงาน สิ่งหนึ่งที่น่าจะจำเป็นต้องมีการถามถึงคือ เราจะมีเครื่องมืออะไรที่สามารถวัดระดับของธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมได้หรือไม่

เครื่องมือชี้วัดและเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม

การนำหลักธรรมาภิบาลและความตระหนักของความรับผิดชอบต่อสังคมอาจเป็นเพียงวาทกรรมของการบริหารงานของภาครัฐ หากไม่มีการทบทวนผลของการดำเนินการที่เกิดขึ้น ดังนั้นการมีเครื่องมือในการชี้วัดจะเป็นสิ่งที่ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ รู้ได้ว่าระดับของธรรมาภิบาลของหน่วยงานอยู่จุดใด และควรเสริมสร้างอย่างไรในอนาคต โดยการศึกษาของ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2547) ได้พบว่าเครื่องมือและแนวทางที่สำคัญจำเป็นต้องพิจารณาจากหลายประการ ได้แก่ 1) พรรคการเมือง ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อรวบรวมบุคคลที่มีอุดมการณ์เดียวกันมาร่วมทำกิจกรรมเพื่อประชาชน โดยที่ประชาชนจะคอยพิจารณานโยบายและการดำเนินงานของพรรคว่ามีความรับผิดชอบต่อสังคมเพียงใด 2) การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมซึ่งถือเป็นกลุ่มสำคัญที่ทำให้ประชาชนกล้าแสดงความคิดเห็นที่มีต่อรัฐรวมถึงการเรียกร้องให้รัฐตอบสนองความต้องการของประชาชน 3) การที่ประชาชนทราบถึงสิ่งที่รัฐได้ดำเนินการอยู่จะเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่รัฐต้องตระหนักและมีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่กระทำอยู่เสมอ 4) การสัมมนาในกลุ่มที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและรัฐมีหน้าที่สำคัญในการตอบคำถามที่เป็นข้อสงสัยของประชาชน 5) การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบต่าง ๆ โดยคำนึงถึงประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 6) การใช้เทคโนโลยีในการเปิดเผยและประมวลผลข้อมูลเพื่อเผยแพร่ในสาธารณะอย่างเปิดเผย ซึ่งเครื่องมือที่กล่าวมาผู้เขียนมองว่า เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลแม้ว่ายังไม่ได้มีการศึกษาอย่างแน่ชัดว่าเครื่องมือเหล่านี้สามารถยกระดับธรรมาภิบาลได้ท้ายที่สุดสิ่งที่จะเป็นเครื่องพิสูจน์ได้ว่าการทำงานของรัฐเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง คือ การที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับบริการจากภาครัฐที่เหมาะสม มีพื้นที่ให้กับประชาชนได้มีส่วนร่วมเสนอ หรือแสดงความคิดเห็นในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงสามารถเข้าถึงข่าวสารและติดตามการดำเนินงานของรัฐได้

สรุป

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ถือเป็นรากฐานหลักของธรรมาภิบาลให้กับสังคมไทย และถูกพัฒนาให้เป็นรูปธรรมผ่านการแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบไปด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ภายหลังจากได้ปรับปรุงมาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อปลูกฝังแนวคิดธรรมาภิบาลและบังคับใช้ในรูปแบบกฎหมายกับองค์กรต่าง ๆ

ประกอบด้วย 10 หลักสำคัญ ได้แก่ หลักการตอบสนอง หลักประสิทธิผล หลักความคุ้มค่า หลักความเสมอภาค หลักฉันทามติ หลักการตรวจสอบได้ หลักความโปร่งใส หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม ต่อมาหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาจัดหมวดหมู่อีกครั้ง โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการจำและนำไปปฏิบัติ ประกอบกับการเพิ่มเติมเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม ภายใต้ชื่อ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น (GG Framework)” และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องของธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมือง การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารประเทศ ซึ่งถือได้ว่าประชาชนได้มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐได้

ความรับผิดชอบทางสังคมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความรับผิดชอบในการบริหารของภาครัฐ และความรับผิดชอบของสังคมจะมีความครอบคลุมทั้งในแง่ของหน้าที่ การกระทำ จิตสำนึกในตำแหน่งหน้าที่ รวมถึงความรับผิดชอบของภาครัฐที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในฐานะที่รัฐมีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะกับประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ความตระหนักถึงหลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วน ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม ธรรมาภิบาลมีบทบาทสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเฉพาะการเกิดพลวัตของกฎหมาย รวมถึงกฎระเบียบต่าง ๆ โดยเริ่มตั้งแต่กฎหมายสำคัญของประเทศ อาทิ รัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่นำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางของการดำเนินงานในทุกภาคส่วน ซึ่งถือเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักธรรมาภิบาลให้เป็นเกราะป้องกัน และต่อต้านปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสังคมไทย

เอกสารอ้างอิง

- ขจิต จิตตเสวี. (2557). *ธรรมาภิบาลโลก: หลักการ องค์การ และกระบวนการของโลกาธรรมาภิบาล*. สถาบันพระปกเกล้า.
- คณะกรรมการด้านการบริหารจัดการที่ดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2559). *การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. <https://ph.kku.ac.th/thai/images/file/good-governance.pdf>
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2545). *โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี*. สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2547). *จับชีพจรประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล*. สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2552). *ทศวรรษตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. ธรรมดาเพรส.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2561). *ทฤษฎีองค์การ: มุมมองต่างกระบวนการทัศน์*. แชนโพร์ พรินติ้ง.
- ไทยพับลิก้า. (2567, 30 มกราคม). *ดัชนีการรับรู้การทุจริตหรือคอร์รัปชัน 2566*. <https://thaipublica.org/2024/01/corruption-perception-index-2023/>
- นิยม รัฐอมฤต. (2559). *ธรรมาภิบาล*. <https://shorturl.asia/8g9B4>
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). *การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่*. <https://shorturl.asia/8v4A7>
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. สถาบันพระปกเกล้า.
- ประชาไท. (2552, 1 กันยายน). *อาลัย "สมบูรณ ศิริประชัย": ธรรมาภิบาลได้กระแสโลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย*. <https://prachatai.com/journal/2009/01/19614>

- ปรัชญา เวสารัชช์. (2551). จริยธรรมสำหรับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 1(4), 111.
- พลอย สืบวิเศษ. (2561). *จริยธรรมทางการบริหารงานในภาครัฐ สำหรับนักบริหารในภาครัฐและองค์การไม่แสวงหากำไร*. โรงพิมพ์รัตนไตร.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. บพิธการพิมพ์.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2563). *ค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ส่งเสริมการบริหารจัดการยุคดิจิทัล*. โฟร์เพช.
- สถาพร วิชัยรัมย์. (2563, 12 กันยายน). *ธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ*.
<https://pa.bru.ac.th/2021/09/12/goodgovernance/>
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2561). *ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางสังคม*. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมศักดิ์ สายศรี และวิจิตรา ศรีสอน. (2564). *สภาพปัญหาในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 7(8), 359.
- สังศิต พิริยะรังสรรค์, นवलน้อย ตริรัตน์ และนพนันท์ วรรณเทพสกุล. (2547). *คอร์รัปชัน ข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ*. สถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542*. พี.เอ.สีพวิง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. พรีเมียร์ โพร.
- Al-Jurf, S. (1999). *Good Governance & Transparency: Their Impact on Development, Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol. 9.
- Council of Europe. (2008). *12 Principles of Good Governance*. [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%2225565951%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#{%2225565951%22:[0]})
- Department for International Development. (2001). *Making Government Work for Poor People: Building State Capacity (Strategic Paper)*. DFID.
- Grindle, M. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4).
- Koppell, J. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder. *Public Administration Review*, 65(1).
- The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2024, 3 May). *About good governance*. <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>
- Transparency International. (2025). *Corruption Perceptions Index 2024*.
<https://www.transparency.org/en/cpi/2024>
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. UNDP.

พลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม: บทบาทของเยาวชนไทยในการป้องกันการทุจริต Justice-Oriented Citizen: The role of Thai youth in preventing corruption.

พรหมพิริยะ ถ้อยคำ

Phromphiriya Thoikham

โรงเรียนชาติตระการวิทยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาพิษณุโลก อุตรดิตถ์,

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

Chattrakarnwit School,

The Secondary Educational Service Area Office Phitsanulok Uttaradit,

Office of the Basic Education Commission

pr349@piriyalai.ac.th

รับบทความ 11 พฤศจิกายน 2567 แก้ไขบทความ 24 เมษายน 2568 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 20 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอ 1) แนวคิดพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม 2) บทบาทของเยาวชนไทยในฐานะพลเมืองเพื่อการป้องกันการทุจริต ซึ่งสังเคราะห์จากเอกสารและงานวิชาการจึงกำหนดบทบาทได้ คือ 1) รู้และเข้าใจสิทธิเสรีภาพในบทบาทหน้าที่ของตน 2) เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น 3) ช่วยเหลือและให้เกียรติผู้อื่นด้วยความเต็มใจ จริงใจ ไม่เลือกปฏิบัติ อยู่ร่วมกันได้ด้วยความสันติ 4) รับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนในการป้องกันการทุจริต 5) ปฏิบัติตนตามกฎหมาย กติกา กฎหมาย ได้ถูกต้องและเหมาะสม 6) เป็นพลเมืองไทยและพลเมืองของสังคมโลก 7) เข้าไปมีส่วนร่วม ติดตามสถานการณ์ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการทุจริต 8) มีวิจารณ์ญาณในการคิด การตัดสินใจด้วยเหตุและผลที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายและศีลธรรม 9) มีจิตสาธารณะและสำนึกสากล คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ 10) มีความกระตือรือร้นในการเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาสังคม โดยเฉพาะประเด็นการทุจริต 11) คิดเชิงวิพากษ์ต่อประเด็นการทุจริตเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงบวก 12) คำนึงถึงความเท่าเทียม ความเป็นธรรม ค่านิยมประชาธิปไตย และสันติวิธีในการป้องกันการทุจริต บทบาทของเยาวชนดังกล่าวจึงเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตที่เริ่มจากความสนใจในสังคมและส่งผลเชิงบวกต่อการป้องกันการทุจริตในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: พลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม, บทบาทของเยาวชน, การป้องกันการทุจริต

Abstract

This article aims to present 1) the concept of citizens focused on social justice, and 2) the role of Thai youth as citizens in combating corruption. The roles have been synthesized from documents and academic work, which can be defined as follows: 1) Understanding and acknowledging their rights and freedoms in their roles. 2) Respecting the rights and freedoms of others. 3) Willingly and sincerely helping and respecting others without discrimination, allowing for peaceful coexistence. 4) Being responsible for their roles in preventing corruption. 5) Acting in accordance with rules, regulations, and laws correctly and appropriately. 6) Being

a citizen of Thailand and a part of the global community. 7) Engaging in and following up on issues related to corruption. 8) Employing critical thinking and making decisions based on sound reasoning in accordance with legal and moral principles. 9) Having a public spirit and global consciousness, considering the collective interest as a priority. 10) Being proactive in contributing to social problem-solving, especially concerning corruption. 11) Critically analyzing issues related to corruption to create positive change. 12) Considering equality, fairness, democratic values, and peaceful methods in preventing corruption. The aforementioned roles of youth serve as a preventive measure against corruption, stemming from their membership in society and having a positive impact on sustainable anti-corruption efforts in Thailand.

Keywords: Justice-Oriented Citizen, the role of youth, preventing corruption

บทนำ

การทุจริตเป็นปัญหาสำคัญของทุกประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในสังคมไทยที่ปัญหาการทุจริตแทรกตัวอยู่กับวิถีการดำเนินชีวิตของคนในสังคมจนไม่อาจแยกออกได้ ผังรากลึกในวัฒนธรรมบางประการจนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม เช่น วัฒนธรรมการให้ของขวัญ การมอบของที่ระลึก การให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ผนวกกับค่านิยมของการรู้คุณของผู้มีบุญคุณซึ่งถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล สอดคล้องกับ สำนักพัฒนานวัตกรรมกรรมการศึกษา (2561) ที่เสนอว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนไทยมาอย่างยาวนาน ถือเป็นประเพณีนิยมที่ถือปฏิบัติ มีอิทธิพลต่อความคิดของคนในสังคม โดยเฉพาะพฤติกรรมของข้าราชการทั้งที่เกิดจากความไม่รู้และปัญหาของความไม่มีประสิทธิภาพของระบบ รวมถึงสวัสดิการ จริยธรรม ความคาดหวัง และโอกาสในชีวิต นำไปสู่ความเสียหายของทางราชการ จนนำไปสู่ความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมในสังคม ดังที่ พูนพงษ์ นัยนาภากรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า (สนค.) กล่าวถึงการจัดอันดับในดัชนีการรับรู้การทุจริตจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ของไทย ในปี 2565 อยู่ในอันดับ 101 ของโลก จาก 180 ประเทศทั่วโลกซึ่งคะแนนถือว่าอยู่ในระดับต่ำ (ไทยพีบีเอส, 2566) สอดคล้องกับ วรธา มงคลสืบสกุล (2566) ที่นำเสนอค่าคะแนนความโปร่งใสและการจัดลำดับเรื่องภาพลักษณ์ความโปร่งใสในประเทศไทย โดยค่าคะแนนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2555 - 2564) อยู่ที่ 36.3 คะแนน แสดงถึงความถดถอยเรื่องภาพลักษณ์ของการทุจริตในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลเหล่านี้ล้วนสะท้อนความร้ายแรงของปัญหาการทุจริตในสังคมไทยที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ปัญหาการทุจริตเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศไทยในทุกระดับ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แม้จะมีความพยายามในการสร้างความตระหนักรู้และบทบาทของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริต แต่กลุ่มเยาวชนกลับมีส่วนร่วมน้อยกว่าที่ควรเป็น ปัจจัยที่ทำให้เยาวชนไทยไม่มีบทบาทในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตหลายด้าน จากการศึกษาสามารถกำหนดประเด็นได้ ดังนี้

ประการแรก เยาวชนยังขาดความรู้และความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบ และผลกระทบของการทุจริตต่อสังคม ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากหลักสูตรการศึกษาไทยยังเน้นเนื้อหาเชิงทฤษฎีมากกว่าการฝึกปฏิบัติจริงในการมีส่วนร่วมทางพลเมือง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2564) ส่งผลให้เยาวชนจำนวนมากไม่สามารถวิเคราะห์สถานการณ์ หรือกลไกการทุจริตในชีวิตประจำวันได้อย่างเข้าใจลึกซึ้ง

ประการที่สอง เยาวชนขาดแรงจูงใจที่จะมีส่วนร่วม เนื่องจากสังคมไทยยังขาดต้นแบบบุคคลหรือกลไกที่ทำให้เห็นว่าการต่อต้านการทุจริตนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมในหลายกรณี ผู้กระทำผิดกลับไม่ถูกลงโทษ หรือได้รับการคุ้มครองจากระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองและสังคม ซึ่งส่งผลต่อทัศนคติของเยาวชนว่าการต่อต้านการทุจริต "ไม่มีประโยชน์" หรือ "ไม่ใช่เรื่องของตนเอง" (องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ, 2565)

นอกจากนี้ บริบททางสังคมและวัฒนธรรมไทย โดยเฉพาะแนวคิด "เคารพผู้ใหญ่" หรือ "อย่ายุ่งเรื่องของคนอื่น" ส่งผลให้เยาวชนไม่กล้าตั้งคำถามต่อสิ่งผิดปกติ แม้พบเห็นพฤติกรรมที่น่าสงสัยก็ไม่กล้าเปิดเผยหรือแจ้งเบาะแส เพราะเกรงว่าจะเกิดผลกระทบกับตนเองหรือครอบครัว อีกทั้งเยาวชนไทยยังขาดช่องทางในการแสดงออกหรือตรวจสอบการทุจริตอย่างปลอดภัย แม้จะมีองค์กรหรือโครงการที่เปิดโอกาสให้เยาวชนมีส่วนร่วม แต่ยังไม่แพร่หลายหรือไม่มีการคุ้มครองอย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้น ระบบการเมืองในบางช่วงเวลากลับจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทำให้บทบาทของเยาวชนในการตรวจสอบภาครัฐถูกลดทอนลง (UNDP, 2023)

จากสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่รุนแรง ซ้ำซ้อน และฝังรากลึกในสังคมไทย ทำให้ประเทศไทยมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนด้วยรูปแบบการแก้ปัญหาที่สร้างขึ้น แต่ด้วยความซับซ้อนของปัญหา การกำหนดนโยบาย การแก้ปัญหาเป็นส่วน ๆ หรือการดำเนินการของหน่วยงานรัฐแบบระบบราชการไทยเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง วรธา มงคลสีบสกุล (2566) ได้เสนอว่าจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือจากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาชนให้เข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหา ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ร่วมตัดสินใจ สอดคล้องกับ ปิยะวรรณ ปานโต (2558) ที่เสนอให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนภาครัฐต้องมีการปรับปรุงเชิงสถาบัน มีการปรับปรุงโครงสร้างและการใช้อำนาจในการจัดการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเข้มงวด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 63 กำหนดให้ “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายจากการทุจริตและพฤติกรรมชอบ และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นในการดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จากข้อกำหนดเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายของรัฐและสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของสังคมไทย สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบจากความร่วมมือของหน่วยงานรัฐ สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้กำหนดแผนปฏิบัติการฉบับปัจจุบัน คือ “แผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566 - 2570) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)” โดยในแผนปฏิบัติการฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต การเพิ่มประสิทธิภาพการปราบปรามการทุจริตและกระบวนการดำเนินคดีทุจริตให้รวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ

จากแผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ให้ความสำคัญกับการสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายด้านการป้องกันการทุจริต

และประพตติมิชอบไว้ 2 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 1 ประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต และเป้าหมายที่ 2 คดีทุจริตและประพตติมิชอบลดลง มีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนและสังคมตื่นตัว และตระหนักถึงผลกระทบของการทุจริตต่อประเทศ มีการแสดงออกซึ่งการต่อต้านการทุจริต ประชาชนในแต่ละช่วงวัยได้รับกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม มีวิธีคิดที่สามารถแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ เพื่อป้องกันการทุจริตให้เท่าทันต่อพลวัตของการทุจริต สามารถระงับยับยั้งการทุจริตได้อย่างเท่าทัน รวมถึงการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริตและประพตติมิชอบ โดยในเป้าหมายที่ 1 ประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต ได้กำหนดแนวทางการปลูกฝังวิธีคิด ปลูกจิตสำนึก ให้มีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต มุ่งเน้นการสร้างจิตสำนึกการเป็นพลเมืองที่ดี ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนทุกกลุ่มในสังคมให้มีจิตสำนึกและพฤติกรรมยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตผ่านหลักสูตรด้านทุจริตศึกษา เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2566)

สรุปได้ว่า กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เป็นพลเมืองจึงมีความสำคัญอย่างมากในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในสังคมไทย โดยเฉพาะพลเมืองผู้เป็นเยาวชนที่มีความสำคัญ ถือเป็นพลังในการขับเคลื่อนสังคมในอนาคต การปลูกฝังมโนทัศน์ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมความประพตติด้านการป้องกันการทุจริตของเยาวชนในฐานะพลเมืองไทย โดยบทความนี้มุ่งนำเสนอแนวคิดพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม บทบาทของเยาวชนในฐานะพลเมือง และแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเยาวชนในฐานะพลเมืองเพื่อการป้องกันการทุจริต

ความเป็นพลเมือง

พลเมือง (Citizen) หรือ ความเป็นพลเมือง (Citizenship) เป็นสถานภาพของบุคคลที่รัฐให้การรับรองให้สิทธิและหน้าที่ในการดำเนินชีวิตในรัฐนั้น ๆ โดย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของ “พลเมือง” ว่าหมายถึง ประชาชน ราษฎร ชาวประเทศ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) ให้ความหมายของ “พลเมือง” หมายถึง ราษฎรที่แสดงออกถึงความกระตือรือร้นในการรักษาสิทธิต่าง ๆ ของตน รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยแสดงออกถึงสิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ความเป็นพลเมือง เป็นแนวคิดที่กล่าวถึงการเป็นสมาชิกของสังคมที่มีอิสรภาพควบคู่กับความรับผิดชอบ และมีสิทธิ เสรีภาพควบคู่กับหน้าที่ โดยมีความสามารถในการยอมรับความแตกต่าง เคารพหลักความเสมอภาค และเคารพกติกาในการอยู่ร่วมกัน ไม่แก้ปัญหาด้วยความรุนแรง ตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ร่วมรับผิดชอบต่อสังคม มีจิตสาธารณะ และกระตือรือร้นที่จะรับผิดชอบหรือร่วมขับเคลื่อนสังคมพร้อมทั้งมีส่วนร่วมต่อความเป็นไปและการแก้ปัญหาในสังคมของตนเอง ตั้งแต่ในระดับครอบครัว ระดับชุมชน ระดับประเทศ ไปจนถึงระดับโลก (กรวิชัย จิตวิบูลย์, 2562; ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555)

พลเมืองในวิถีประชาธิปไตย

ในสังคมยุคใหม่ “ความเป็นพลเมือง” ถูกนำมาใช้เป็นแนวคิดของการพัฒนามนุษย์สำหรับการอยู่ร่วมกัน และส่งเสริมให้ระบบการเมืองการปกครองก้าวไปสู่ความเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลต่อการยอมรับภายใต้ระเบียบโลกใหม่ ซึ่งจากการศึกษาของ Westheimer, J., & Kahne, J. (2004) ได้เสนอประเภทของพลเมืองในวิถีประชาธิปไตย 3 แบบ ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

1. พลเมืองที่มีความรับผิดชอบ (Personally Responsible Citizen)

แนวความคิดการเป็นพลเมืองบนพื้นฐานของพลเมืองที่มีคุณลักษณะที่ดี มีความซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบ เคารพกฎหมายและกติกาของสังคม เช่น ตั้งใจทำงานในบทบาทหน้าที่ของตน จ่ายภาษี ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ

2. พลเมืองที่มีส่วนร่วม (Participatory Citizen)

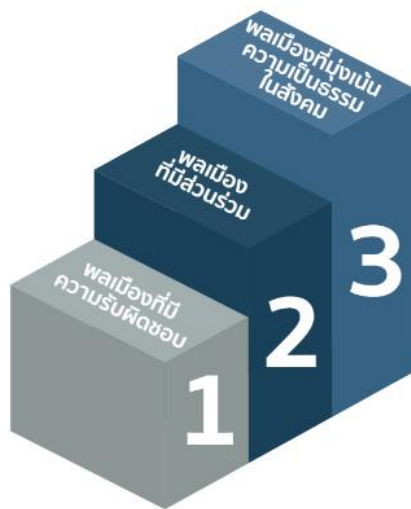
แนวความคิดการเป็นพลเมืองบนพื้นฐานของพลเมืองที่เข้าไปมีส่วนร่วมและเป็นผู้ดำเนินการวางระบบและโครงสร้างของสังคม เช่น เป็นสมาชิกขององค์กร เข้าไปจัดการสังคมชุมชน รักษาสิ่งแวดล้อม เข้าไปมีบทบาทในการแก้ปัญหาและขับเคลื่อนสังคม

3. พลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม (Justice-Oriented Citizen)

แนวความคิดการเป็นพลเมืองบนพื้นฐานของพลเมืองที่ตั้งคำถามและเปลี่ยนระบบหรือโครงสร้างของสังคมต่อสู้กับความไม่เป็นธรรม เช่น คิดเชิงวิพากษ์ต่อโครงสร้างของสังคม นโยบายและเศรษฐกิจ สืบค้นและนำเสนอประเด็นที่ไม่เป็นธรรมในสังคม รับผิดชอบต่อความเคลื่อนไหวทางสังคมและคำนึงผลกระทบเชิงระบบที่จะเกิดขึ้น

กล่าวได้ว่า ประเภทของพลเมืองในวิถีประชาธิปไตย 3 แบบนี้ เป็นการนำเสนอลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มีความพลวัตตามบริบทของสังคมโลก จึงมีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองที่ไต่ระดับของการมีส่วนร่วมในสังคม ตั้งแต่พลเมืองที่มีความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ของตนเอง เคารพกฎกติกาของสังคม แสดงออกตามสถานภาพ ต่อมาคือพลเมืองที่มีส่วนร่วมซึ่งเป็นลักษณะที่ต่อยอดความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบขึ้นไปด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม เข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนสังคมในด้านต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อส่วนรวม และในขั้นสูงสุดของความเป็นพลเมืองคือความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม โดยแสดงออกในลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มีส่วนร่วมในสังคมและมีคุณลักษณะเฉพาะของพลเมืองระดับนี้คือการตั้งคำถามต่อความไม่เป็นธรรม ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบหรือโครงสร้างของสังคมที่ไม่เป็นธรรม มุ่งเน้นความเป็นธรรมให้เกิดในสังคม เพื่อความเท่าเทียมและความเสมอภาค สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตทุกรูปแบบและในทุกมิติ

ภาพที่ 1 ลำดับขั้นความเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตย



หมายเหตุ: จาก “คู่มือการจัดการเรียนรู้เพื่อสร้างพลเมืองรู้เท่าทันสื่อสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย” โดย ณีฎฐ์เมธร์ ดุศลนิต, และคณะ, 2563, บริษัท วอล์ค ออน คลาวด์ จำกัด.

จากการสังเคราะห์เอกสารวิชาการที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ความเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตย ทั้ง 3 แบบ มีลักษณะเฉพาะตัวตามระดับของความเป็นพลเมือง โดยเฉพาะความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมที่มีพลังในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในสังคมมากกว่าความเป็นพลเมืองทุกแบบ ด้วยเป็นระดับของจิตสำนึกภายในจิตใจที่ถูกบ่มเพาะและส่งเสริมคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองที่ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมในทุกมิติ

แนวคิดพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม

ความเป็นสมาชิกของสังคมที่ได้รับการรับรองโดยรัฐ ซึ่งมีอิสรภาพควบคู่กับความรับผิดชอบ และมีสิทธิเสรีภาพควบคู่กับหน้าที่ ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือขับเคลื่อนสังคม ถือเป็นลักษณะของความเป็นพลเมืองที่สอดคล้องกับพลวัตของสังคมโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะสถานการณ์ของปัญหาที่หลากหลายและซับซ้อนของสังคม โดยเฉพาะสังคมไทยที่กำลังเผชิญกับปัญหาการทุจริตตั้งที่ได้กล่าวมา แนวคิดความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมจึงเป็นแนวคิดที่มีคุณลักษณะเฉพาะตัวในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ โดยเฉพาะการปลูกฝังลักษณะของความเป็นพลเมืองให้แก่เด็กและเยาวชนไทย เพื่อสร้างและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเยาวชนและเป็นการเตรียมพลเมืองให้พร้อมต่อความพลวัตของสังคม

แนวคิดพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม เป็นลักษณะหนึ่งจากประเภทของพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยที่เสนอโดย Westheimer, J., & Kahne, J. (2004) โดยให้คำอธิบายว่า “เป็นลักษณะของพลเมืองที่คิดเชิงวิพากษ์ต่อโครงสร้างของสังคม นโยบาย และเศรษฐกิจ โดยพิจารณาอย่างลึกซึ้งมากกว่าเหตุการณ์ที่ผิวเผิน สืบค้นและนำเสนอประเด็นที่ไม่เป็นธรรมในสังคม รับรู้เกี่ยวกับความเคลื่อนไหวทางสังคม และผลกระทบเชิงระบบที่เกิดขึ้น”

พลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมเป็นประเภทของพลเมืองที่แสดงออกถึงการมีคุณธรรมซื่อสัตย์ตรงไปตรงมา และการแสดงออกถึงการเคารพให้เกียรติผู้อื่น ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพผู้อื่น ไม่กลั่นแกล้งหรือทำร้ายร่างกายผู้อื่น รับฟังความคิดเห็นผู้อื่น และยอมรับความแตกต่างของมนุษย์สามารถวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับโครงสร้างทางสังคม ตั้งคำถามต่อความไม่เป็นธรรมในกิจการของบ้านเมืองในฐานะที่ตนหรือกลุ่มของตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม มีการตั้งคำถามต่อระบบสังคมที่เกิดขึ้น และแสวงหาแนวทางดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยเป็นบุคคลที่สามารถประเมิน วิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยให้ความสนใจ สืบค้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความไม่เป็นธรรมทางสังคม และสามารถจัดทำกลยุทธ์เพื่อใช้แก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนในสังคมต่าง ๆ หลายอย่างด้วยกัน ซึ่งถ้ามีการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม สังคมก็จะเกิดความเป็นปกติสุขอย่างยั่งยืน (Westheimer, J., & Kahne, J., 2004; อัจฉรา อยุทธศิริกุล, 2561; ตรีชฎา พวงศรี, 2565)

พลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมมากกว่าทุกแบบ ด้วยคุณลักษณะที่เน้นการแก้ปัญหาและพัฒนาสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริงในสังคม ผ่านกระบวนการคิดเชิงวิพากษ์ต่อโครงสร้างสังคม นโยบาย และเศรษฐกิจของสังคม ติดตามความเคลื่อนไหวทางสังคมและประเด็นอันจะนำไปสู่ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความไม่เป็นธรรมในสังคม ดังนั้น การพัฒนาพลเมืองในรูปแบบนี้จึงต้องมุ่งเน้นให้เกิดความสามารถในการคิดวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์ ตั้งคำถามโต้แย้ง และมีความกล้าหาญต่อความไม่เป็นธรรมในสังคมเพื่อการเปลี่ยนแปลงระบบและโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม ปลูกฝังค่านิยมของความยุติธรรม ควบคู่ไปกับการมีเหตุผลและการมีวิจรรณญาณในการวิพากษ์วิจารณ์และการสร้างความเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น (อัจฉรา อยุทธศิริกุล, 2561; ญัฐเมธร์ ดุลคนิต, และคณะ, 2563; โครงการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช (หลักสูตรฐานสมรรถนะ), 2564)

กลุ่มการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย (2556) ได้นำเสนอคุณลักษณะโดยรวมของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยบนฐานคิดของการเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมไว้ 4 ประการ คือ

1. พลเมืองที่แข็งขัน (Active Citizens)
2. พลเมืองเป็นผู้ที่มีความรู้และมีข้อมูลเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่เพียงพอ (Informed/Knowledgeable Citizens)
3. พลเมืองที่มีทักษะพื้นฐานประชาธิปไตย (Skilled Citizens)
4. พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Citizens)

โดยคุณลักษณะทั้ง 4 ประการ ประกอบด้วยคุณลักษณะรอง 8 ประการ คือ

1. รักความเป็นธรรมและความเสมอภาค (Adhere to Justice and Equality)
2. ใช้เสรีภาพด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (Use Freedom based on Social Responsibility)
3. ใช้สิทธิแต่ไม่ละทิ้งหน้าที่ (Use Rights without Neglecting Duties)
4. มีภราดรภาพ และเคารพความแตกต่าง (Respect Fraternity and Differences)
5. เห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม (Give importance to common interests)
6. ส่วนร่วมทางการเมือง (Participate in Politics)
7. คิดอย่างมีวิจารณ์ญาณ และมีเหตุผล (Critical thinking and Reasonable)
8. เคารพกฎหมายและกฎกติกา (Respect Law and Rules)

หากพิจารณาคณะคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยทั้งหมดนี้แล้ว จะเห็นถึงคุณลักษณะของการไต่ระดับการมีส่วนร่วมของความเป็นพลเมืองทั้ง 3 แบบ ตั้งแต่ความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อความเป็นพลเมืองที่มีส่วนร่วม และความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม ด้วยคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมจะพัฒนาขึ้นในตัวบุคคลได้นั้นจะต้องเริ่มจากการมีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตน พัฒนาขึ้นไปสู่ลักษณะของความเป็นพลเมืองที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม และพัฒนาขีดความสามารถสูงสุดในความเป็นพลเมืองที่จะสามารถคิดอย่างมีวิจารณ์ญาณ ใช้เหตุผล และสามารถคิดเชิงวิพากษ์ต่อโครงสร้างของสังคม นโยบาย และเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมในทุกมิติได้ เข้าใจและปฏิบัติตนภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยด้วยค่านึงถึงความเป็นธรรม ความเสมอภาค ภราดรภาพ เพื่อผลประโยชน์สำคัญสูงสุดของสังคมไทย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมนี้ประกอบไปด้วยลักษณะของการคิดเชิงวิพากษ์ต่อโครงสร้างของสังคม นโยบาย และเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม แต่ก็ไม่ละเลยหน้าที่ของตน เคารพกฎหมาย ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม มีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยวิธีการที่ถูกต้อง และเห็นประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

ความมุ่งหวังในการป้องกันการทุจริตที่มีต่อเด็กและเยาวชนไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (10) กำหนดว่าบุคคลหน้าที่ “ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ” สะท้อนถึงบทบาทของคนไทยทุกคนที่มีหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตไม่ใช่เพียงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรอิสระเท่านั้น แต่เป็นของประชาชนทุกคนในการมีส่วนร่วมในการรักษาความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในสังคม โดยเฉพาะบทบาทของเยาวชนไทย

ซึ่งถือเป็นต้นกล้าสำคัญที่จะเติบโตและเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนสังคมไทยในอนาคต จากการศึกษา แผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ให้ความสำคัญกับการสนับสนุน ส่งเสริมให้ ประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายด้านการป้องกันการทุจริตและ ประพฤติมิชอบไว้ 2 เป้าหมาย ได้แก่ เป้าหมายที่ 1 ประชาชนมีวัฒนธรรมและพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต และ เป้าหมายที่ 2 คดีทุจริตและประพฤติมิชอบลดลง มีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนและสังคมตื่นตัว และตระหนักถึง ผลกระทบของการทุจริตต่อประเทศ มีการแสดงออกซึ่งการต่อต้านการทุจริต ประชาชนในแต่ละช่วงวัยได้รับ กระทบจากการกล่อมเกลாதาสังคม มีวิธีคิดที่สามารถแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ ส่วนรวมได้ เพื่อป้องกันการทุจริตให้เท่าทันต่อพลวัตของการทุจริต สามารถระงับยับยั้งการทุจริตได้อย่างเท่าทัน รวมถึงการสร้างวัฒนธรรมการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่ง สำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนดสัดส่วน ของเด็กและเยาวชนไทยในบทบาทการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในสังคมไทย โดยใช้สัดส่วนเด็กและ เยาวชนไทยที่มีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริต มีกลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูล คือ เด็กและเยาวชนไทย ช่วงอายุ 12 - 24 ปี ที่อยู่ในระบบการศึกษา การศึกษานอกระบบ และไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา ซึ่งกำหนดค่า เป้าหมายสัดส่วนเด็กและเยาวชนไทยที่มีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริตต่อเด็กและเยาวชนไทยทั้งหมด ในช่วงปี พ.ศ.2566 - 2570 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2566) ดังนี้

ปี พ.ศ. 2566 สัดส่วนเด็กและเยาวชนไทยที่มีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริต ร้อยละ 80

ปี พ.ศ. 2567 สัดส่วนเด็กและเยาวชนไทยที่มีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริต ร้อยละ 82

ปี พ.ศ. 2568 สัดส่วนเด็กและเยาวชนไทยที่มีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริต ร้อยละ 84

ปี พ.ศ. 2569 สัดส่วนเด็กและเยาวชนไทยที่มีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริต ร้อยละ 86

ปี พ.ศ. 2570 สัดส่วนเด็กและเยาวชนไทยที่มีพฤติกรรมที่ยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริต ร้อยละ 88

โดยมีการดำเนินโครงการ/กิจกรรมหลักในการส่งเสริมการป้องกันการทุจริตสำหรับเด็กและเยาวชนไทย ด้วยการให้ “**หลักสูตรด้านทุจริตศึกษา**” ซึ่งพัฒนาขึ้นจากความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. ร่วมกับ เครือข่ายความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน สำหรับนำไปใช้เป็นมาตรฐานในการจัดการเรียนรู้เพื่อส่งเสริม ค่านิยมการต่อต้านการทุจริตให้แก่เด็กและเยาวชนไทย จากบทสรุปชุดหลักสูตรด้านทุจริตศึกษาของ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2560) ความมุ่งหมายของหลักสูตร เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ และการปฏิบัติไว้ในประเด็นสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. การแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม
2. ความละเอียดและความไม่ทนต่อการทุจริต
3. จิตพอเพียงต่อต้านการทุจริต
4. พลเมืองและมีความรับผิดชอบต่อสังคม
5. ตระหนักและเห็นความสำคัญของการต่อต้านและป้องกันการทุจริต

โดยคู่มือหลักสูตรด้านทุจริต ของ สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา (2561) ได้กำหนดสาระ และผลการเรียนรู้ของหลักสูตรด้านทุจริตศึกษา อันเป็นแนวทางการพัฒนาการป้องกันการทุจริตเพื่อให้ สังคมไทยมีวินัย โปร่งใส ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตและความยุติธรรม โดยปลูกฝัง “**ให้คนไทยไม่โกง**” รายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สารและผลการเรียนรู้ของหลักสูตรด้านทฤษฎีการศึกษา

สารการเรียนรู้	ผลการเรียนรู้
1. การคิดแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม	<ul style="list-style-type: none"> - มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม - สามารถคิดแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมได้ - ตระหนักและเห็นความสำคัญในการแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
2. ความละเอียดและความไม่ทนต่อการทุจริต	<ul style="list-style-type: none"> - มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความละเอียดและความไม่ทนต่อการทุจริต - ปฏิบัติตนเป็นผู้ละเอียด และไม่ทนต่อการทุจริตทุกรูปแบบ - ตระหนักและมีความละเอียดและไม่ทนต่อการทุจริต
3. STRONG: จิตพอเพียงต้านทุจริต	<ul style="list-style-type: none"> - มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ STRONG: จิตพอเพียงต้านทุจริต - ปฏิบัติตนเป็นผู้ที่ STRONG: จิตพอเพียงต้านทุจริต - ตระหนักและเห็นความสำคัญของ STRONG และมีจิตพอเพียงในการต่อต้านทุจริตทุกรูปแบบ
4. พลเมืองกับความรับผิดชอบ	<ul style="list-style-type: none"> - มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพลเมืองและมีความรับผิดชอบต่อสังคม - ปฏิบัติตนตามหน้าที่พลเมืองและมีความรับผิดชอบต่อสังคม - ตระหนักและเห็นความสำคัญของการเป็นพลเมืองที่ดีและมีความรับผิดชอบต่อสังคมในการป้องกันการทุจริต

หมายเหตุ. จาก “คู่มือหลักสูตรด้านทฤษฎีการศึกษา” โดย สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา, 2561, สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ.

ดังที่ได้กล่าวมา จะเห็นถึงความมุ่งหวังของการป้องกันการทุจริตที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับเด็กและเยาวชนไทย ซึ่งในประเด็นสำคัญคือการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม การมีความละเอียดต่อการทุจริต ความไม่ทนต่อการทุจริตที่พบเจอ และความเป็นพลเมืองที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยในการป้องกันการทุจริต โดยมีค่านิยมในการยึดมั่นความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสำคัญ

แม้จะมีการดำเนินการในการใช้หลักสูตรด้านทฤษฎีมาระยะหนึ่งแล้ว แต่จากการศึกษา ของ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, และคณะ (2565) ที่ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ในการใช้หลักสูตรด้านทฤษฎีการศึกษา สำหรับการเรียนการสอน ของการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาของประเทศไทย พบว่า สถานศึกษาที่ใช้หลักสูตรมีศักยภาพและความพร้อมน้อยมาก โดยเฉพาะหลักสูตรอุดมศึกษาที่มีปัญหามากที่สุด ทั้งด้านการเตรียมบุคลากร สื่อการสอน งบประมาณ ระบบให้คำปรึกษา ระบบการนิเทศและการกำกับติดตาม ด้วยการบริหารจัดการขับเคลื่อนหลักสูตรเป็นการอ้างอิงอยู่กับโครงสร้างและวิธีการของสถาบันการศึกษาซึ่งมีความหลากหลาย โดยจากการศึกษาผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางการพัฒนาให้บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีความรู้ความเข้าใจในเป้าประสงค์และความสำคัญของหลักสูตรในมิติทัศน์ว่าหลักสูตรด้านทฤษฎีนี้มีความสำคัญในการพัฒนาคนอย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การออกแบบหลักสูตรควรเป็นไปด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ในลักษณะของการมีส่วนร่วมรอบด้าน (Participatory-based Curricular Development) เนื้อหาของหลักสูตรควรส่งเสริมภาวะผู้นำในเด็กและเยาวชนในบทบาทของการป้องกัน

การทุจริต การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ควรใช้การเรียนรู้จากประสบการณ์จริงเป็นฐาน (Experimental Learning) และผู้สอนจะต้องมีทัศนคติที่เปิดกว้าง ยินดีรับฟังความคิดเห็น และทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีความทันสมัย ส่งเสริมการคิดอย่างมีวิจารณญาณในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

บทบาทของเยาวชนในฐานะพลเมืองเพื่อการป้องกันการทุจริต

เยาวชนไทยในฐานะพลเมืองของรัฐและสังคมไทย อีกนัยหนึ่งคือประชาชนที่จะเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนสังคมในบทบาทต่าง ๆ การพัฒนาเยาวชนถือว่าเป็นทุนทางทรัพยากรบุคคลที่สำคัญของประเทศ กล่าวได้ว่า *การพัฒนาเยาวชนไทยคือการพัฒนาสังคมไทย การพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมจึงครอบคลุมแนวคิดและยุทธศาสตร์ที่ประเทศไทยกำลังขับเคลื่อนเพื่อการป้องกันการทุจริต* บทความนี้จึงนำเสนอบทบาทของเยาวชนไทยในฐานะพลเมืองเพื่อการป้องกันการทุจริตภายใต้แนวคิด “**พลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม**” จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมและการป้องกันการทุจริต สามารถกำหนดบทบาทของเยาวชนและนำเสนอในลักษณะของความเป็นพลเมืองเพื่อการป้องกันการทุจริต (กลุ่มการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, 2556; สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560; สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา, 2561; อัจฉรา อุยทศศิริกุล, 2561; ธีรยุทธเมธี ดุลคนิต, และคณะ, 2563) ดังนี้

1. รู้และเข้าใจสิทธิเสรีภาพในบทบาทหน้าที่ของตน
2. เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น
3. ช่วยเหลือและให้เกียรติผู้อื่นด้วยความเต็มใจ จริงใจ ไม่เลือกปฏิบัติ อยู่ร่วมกันได้ด้วยความสันติ
4. รับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนในการป้องกันการทุจริต
5. ปฏิบัติตนตามกฎหมาย กติกา กฎหมาย ได้ถูกต้องและเหมาะสม
6. เป็นพลเมืองไทยและพลเมืองของสังคมโลก
7. เข้าไปมีส่วนร่วม ติดตามสถานการณ์ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการทุจริต
8. มีวิจารณญาณในการคิด การตัดสินใจด้วยเหตุและผลที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายและศีลธรรม
9. มีจิตสาธารณะและสำนึกสากล คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ
10. มีความกระตือรือร้นในการเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาสังคม โดยเฉพาะประเด็นการทุจริต
11. คิดเชิงวิพากษ์ต่อประเด็นการทุจริตเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงบวก
12. คำนึงถึงความเท่าเทียม ความเป็นธรรม ค่านิยมประชาธิปไตย และสันติวิธีในการป้องกันการทุจริต

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบาทของเยาวชนไทยในการป้องกันการทุจริต ต้องเป็นผู้มีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตย ไม่เพิกเฉยต่อปัญหาการทุจริต เข้าไปมีส่วนในการป้องกันและแก้ไข ปัญหา รวมถึงการสร้างเปลี่ยนแปลงเชิงบวกต่อประเด็นปัญหาทุจริตอย่างยั่งยืนในสังคมไทย

แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเยาวชนในฐานะพลเมืองเพื่อการป้องกันการทุจริต

จากปัญหาการทุจริตที่ถือเป็นวาระเร่งด่วนของสังคมที่มีความเห็นร่วมกันถึงความรุนแรงของปัญหา อีกทั้งยังมีความซับซ้อนของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ในการป้องกันปัญหาการทุจริตในระยะนั้นจึงต้องปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องเกี่ยวกับการทุจริต มีทัศนคติที่ไม่ยอมรับการทุจริตในสังคมไม่ว่าจะมากหรือน้อย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเยาวชนในฐานะพลเมืองเพื่อการป้องกันการทุจริตจึงมีความสำคัญอย่างมาก ถือได้ว่าเป็นการตัดไฟแต่ต้นลม ดังนั้นการปลูกฝังจิตสาธารณะเปรียบเสมือนภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันบุคคลในสังคมไม่ให้มี

จิตใจหรือพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ การสร้างสำนึกการเป็นพลเมืองดีของสังคมประชาธิปไตย การมีวัฒนธรรมสุจริต มุ่งเน้นการปรับพฤติกรรม ปรับฐานความคิดตั้งแต่ระดับปฐมวัยให้สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม และเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ จึงเป็นการป้องกันการทุจริตให้ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด (กาญจนา ดำจตุ, และ ไพบุลย์ สุขเจตน์, 2566)

การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมจึงมีความสำคัญอย่างมากในการป้องกันปัญหาการทุจริต ซึ่งแนวคิดการมีส่วนร่วมในสังคมของประชาชนเป็นกระบวนการที่คนในสังคมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรของสังคม ด้วยความโปร่งใส เปิดเผย และเป็นธรรม เป็นกระบวนการใช้อำนาจของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐ สะท้อนหน้าที่การขับเคลื่อน “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) เปรียบได้กับการให้ประชาชนมีบทบาทเชิงรุกในการสอดส่อง ตรวจสอบ มีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ถือเป็นการสร้างวัฒนธรรมพลเมืองที่ตื่นรู้ตามคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม

หน่วยงานรัฐของไทยได้กำหนดนโยบายสำหรับการดำเนินงานเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนพลเมืองในการป้องกันการทุจริตไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2570) ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 - 2570) ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดการดำเนินการเพื่อสนับสนุนประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการทุจริต สร้างกลไกที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออกในการต่อต้านการทุจริต ส่งเสริมให้ประชาชนตื่นตัว เข้าใจสิทธิหน้าที่ของตนเอง ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงและร่วมตรวจสอบผ่านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ

จากการศึกษาของ วรธา มงคลสืบสกุล (2566) ได้เสนอการประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการต่อต้านการทุจริตเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างกลไกสำหรับการจัดการปัญหาทุจริตในสังคมไทย ดังนี้

1. ส่งเสริมบทบาทของประชาชนพลเมืองในรูปแบบชมรม สมาคม มูลนิธิ หรือภาคีเครือข่าย โดยไม่มีการแทรกแซงของหน่วยงานรัฐ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงการใช้กลไกของรัฐ งบประมาณของรัฐ ซึ่งเริ่มได้จากสถาบันการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองที่ดี มีส่วนร่วมในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการทุจริต คอยเป็นหูเป็นตาให้ในประเด็นที่อาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตทุกรูปแบบ
2. ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน พัฒนาสำนึกร่วมของความเป็นพลเมืองให้กับเด็กและเยาวชน มีพื้นที่สาธารณะที่ไม่ผูกขาดกับอำนาจรัฐหรือนายทุน
3. บทบาทของพลเมืองที่เข้าไปถ่วงดุลการทำงานของภาครัฐ คอยตรวจสอบการทำงานหรือประเด็นที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวม มีส่วนร่วมในการนำเสนอแนวคิดหรือวิธีการที่เป็นธรรมในเวทีของภาคประชาชน
4. ความร่วมมือแบบพหุภาคี มีเครือข่ายที่หลากหลาย เป็นพลังของความร่วมมือกันในสังคมเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

สอดคล้องกับการศึกษาของ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์, และคณะ (2563) ที่ศึกษารูปแบบความร่วมมือและยกระดับการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย จากรูปแบบการป้องกันการทุจริตของประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ได้เสนอรูปแบบการสร้างประชาธิปไตยแบบเข้มข้น (Thick Democracy) ซึ่งเป็นวิธีการยกระดับการป้องกันการทุจริตโดยเน้นการสร้างระบบและกลไกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม การบังคับใช้กฎหมายอย่าง

จริงจัง การแก้ไขกฎหมาย ลดการผูกขาดทางการตลาดและการใช้ดุลพินิจที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ จากการศึกษา ของ กาญจนา ดำจตุติ, และ ไพบุลย์ สุขเจตน์ (2566) การเสริมสร้างวัฒนธรรมค่านิยมสุจริตและการต่อต้านการทุจริตของเยาวชน ภายใต้แนวคิด “โตไปไม่โกง” พบว่า การเสริมสร้างวัฒนธรรมค่านิยมสุจริต ผู้ใหญ่และคนใกล้ชิดถือเป็นแบบอย่างให้กับเด็กและเยาวชนได้เป็นอย่างดี การรู้หน้าที่ มีวินัย ซื่อสัตย์สุจริตถือเป็นคุณสมบัติของเด็กไทย โดยการใช้กิจกรรมหรือพฤติกรรมในการส่งเสริมการใช้เหตุผล รู้ตัวชั่ว ความละเอียด และเกรงกลัวต่อการทำผิด อีกทั้งบทบาทของสถาบันทางสังคมซึ่งจะเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการแสดงออกเชิงพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน พ่อแม่ผู้ปกครองที่เป็นแบบอย่างที่ดี ครูอบรมสั่งสอนเรื่องการป้องกันการทุจริต ศาสนาส่งเสริมคำสอนเรื่องบาป บุญ คุณ โทษ สื่อมวลชนนำเสนอข่าวที่เป็นกลาง ยกย่องคนดีให้เป็นแบบอย่าง ชุมชนและเพื่อนแนะนำสิ่งที่ถูกที่ควร รู้จักสิทธิหน้าที่ของตนที่มีต่อสังคมและประเทศชาติ

จากการดำเนินการขับเคลื่อนโครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในสถานศึกษา “โครงการโรงเรียนสุจริต” ที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์เพื่อปลูกฝังคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และค่านิยมประชาธิปไตย ให้แก่เยาวชนไทยผ่านกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษาและการจัดการเรียนการสอนที่ประสบความสำเร็จในการปลูกฝังค่านิยมที่ดีต่อการป้องกันการทุจริตในสังคมไทย โดยมีโครงการในการขับเคลื่อนการป้องกันการทุจริตในเด็กและเยาวชนไทย และการบริหารงานของสถานศึกษาภายใต้มาตรฐานการดำเนินงานโครงการเพื่อให้การป้องกันการทุจริตขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบ

จากความร่วมมือของหน่วยงานการศึกษาและหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตได้ดำเนินการขับเคลื่อน “หลักสูตรต้านทุจริตศึกษา” โดยการจัดการเรียนการสอนในรายวิชาการป้องกันการทุจริตในทุกระดับชั้น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ การตระหนักและการปฏิบัติตนเกี่ยวกับการแยกแยะระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม ความละเอียดและความไม่ทนต่อการทุจริต จิตพอเพียงต่อต้านการทุจริต พลเมืองและมีความรับผิดชอบต่อสังคม และเห็นความสำคัญของการต่อต้านและป้องกันการทุจริต นอกจากนี้ยังมีการดำเนิน “กิจกรรมบริษัทสร้างการดี” ที่ใช้การดำเนินกิจกรรมฐานโครงการในสถานศึกษา ควบคู่กับการยึดหลักปรัชญาความพอเพียง ผลจากการดำเนินโครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในสถานศึกษา โครงการโรงเรียนสุจริต จึงเป็นการขับเคลื่อนการป้องกันการทุจริตในสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างความตระหนักรู้และจิตสำนึกของการเป็นพลเมืองที่ไม่ทนต่อการทุจริต ยึดมั่นในการประพฤติตนอย่างสุจริตในการดำเนินชีวิตทุกมิติ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เด็กและเยาวชนจะไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในสังคมได้ หากขาดความร่วมมือและการขัดเกลาจากสภาพแวดล้อมที่ดีที่เหมาะสม การส่งเสริมความเป็นพลเมืองที่ไม่ทนต่อการทุจริต ควรส่งเสริมประสบการณ์การเรียนรู้จากสถานการณ์จริงด้วยมุมมองที่ถูกต้องตามกฎหมายและศีลธรรมอันดีของสังคม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนในเครือข่ายความร่วมมือต่าง ๆ ไม่ลดทอนคุณค่าของเด็กและเยาวชนจากมุมมองเรื่องวัย เพราะทุกช่วงวัยล้วนแต่สามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตได้ เพื่อสร้างสังคมประชาธิปไตยที่สุจริตในประเทศไทย ที่เยาวชนมีบทบาทในการเป็นพลเมืองเพื่อการป้องกันการทุจริต 12 ประการดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สอดแทรกในการจัดการศึกษาและการพัฒนาผู้เรียนอย่างหลากหลายมิติที่บูรณาการเข้ากับชุมชนสังคม

บทสรุป

ปัญหาการทุจริตในสังคมไทยถือเป็นปัญหาที่แฝงตัวอยู่กับสังคมไทยมาอย่างช้านาน แทรกซึมตัวอยู่ในประเพณีของคนไทยที่ซับซ้อน การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของสังคมไทยจึงต้องเริ่มจากความตระหนักรู้ของคนในสังคม ส่งเสริมความร่วมมือทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน โดยการกำหนดเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยเฉพาะการดำเนินการหลักสูตรต้านทุจริตศึกษา ที่เป็นเครื่องมือหลักของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการสร้างพลเมืองที่ไม่ทนต่อการทุจริต นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมความร่วมมือในมิติต่าง ๆ เพื่อการป้องกันปัญหาการทุจริต เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตภายในประเทศ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิชาการดังที่ได้กล่าวในบทความนี้ซึ่งผู้เขียนจึงเสนอแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของเยาวชนไทย ในฐานะพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคม ได้ 12 ประการ คือ 1) รู้และเข้าใจสิทธิเสรีภาพในบทบาทหน้าที่ของตน 2) เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น 3) ช่วยเหลือและให้เกียรติผู้อื่นด้วยความเต็มใจ จริงใจ ไม่เลือกปฏิบัติ อยู่ร่วมกันได้ด้วยความสันติ 4) รับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนในการป้องกันการทุจริต 5) ปฏิบัติตนตามกฎหมาย กติกา กฎหมาย ได้ถูกต้องและเหมาะสม 6) เป็นพลเมืองไทยและพลเมืองของสังคมโลก 7) เข้าไปมีส่วนร่วม ติดตามสถานการณ์ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการทุจริต 8) มีวิจารณ์ญาณในการคิดการตัดสินใจด้วยเหตุและผลที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายและศีลธรรม 9) มีจิตสาธารณะและสำนึกสากล คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ 10) มีความกระตือรือร้นในการเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาสังคม โดยเฉพาะประเด็นการทุจริต 11) คิดเชิงวิพากษ์ต่อประเด็นการทุจริตเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงบวก 12) คำนึงถึงความเท่าเทียม ความเป็นธรรม ค่านิยมประชาธิปไตย และสันติวิธีในการป้องกันการทุจริต

นอกจากนั้นสถาบันหลักทางสังคม ทั้งครอบครัว การศึกษา ศาสนา สื่อมวลชน การเมือง ล้วนมีส่วนในการปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องให้กับเด็กและเยาวชนมากที่สุด ช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต ไม่ลดทอนคุณค่าด้วยสาเหตุของช่วงวัย ให้พื้นที่ในการแสดงออกและสร้างความร่วมมืออันดีร่วมกันจากทุกช่วงวัยและทุกภาคส่วน

หากสังคมไทยเกิดความตระหนักรู้ในปัญหาการทุจริต ลงมือแก้ปัญหาและพัฒนาสังคมร่วมกันอย่างจริงจัง ภายใต้อำนาจความร่วมมือจากทุกภาคส่วน มีกลไกการทำงานของรัฐและสังคมที่คอยถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน ประชาชนมีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองดีในวิถีประชาธิปไตย โดยเฉพาะคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความเป็นธรรมในสังคมจะเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตที่เริ่มจากความเป็นสมาชิกในสังคมและจะส่งผลเชิงบวกต่อการป้องกันการทุจริตในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

กรวิชัย จิตวิบูลย์. (2562). *การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรสาระพุทธทาสศึกษาเพื่อส่งเสริม สมรรถนะพลเมืองประชาธิปไตยของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษา ในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี* [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

กลุ่มการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย. (2556). *กรอบแนวคิดหลักสูตร การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย*. เทคนิค อิมเม.

กาญจนา คำจตุ และไพบุลย์ สุขเจตน์. (2566). การเสริมสร้างวัฒนธรรมค่านิยมสุจริตและการต่อต้านการทุจริตของเยาวชนภายใต้แนวคิด “โตไปไม่โกง”. *วารสารสิรินธรปริทรรศน์*, 24(1), 63-75.

โครงการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช ... (หลักสูตรฐานสมรรถนะ). (2564). *ที่มาและกรอบแนวคิดหลักสูตรฐานสมรรถนะ*. <https://cbethailand.com/หลักสูตร/หลักสูตรฐานสมรรถนะ/สมรรถนะหลัก5ประการ/สมรรถนะการเป็นพลเมือง/ที่มาและกรอบแนวคิด>.

ณัฐเมธี ดุลคณิต, อลงกรณ์ อัครวิไลวรรณ, ปราศรัย เขตสันดี และพรพรรณ อัมพรพถิต. (2563). *คู่มือการจัดการเรียนรู้เพื่อสร้างพลเมืองรู้เท่าทันสื่อสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย*. วอลค์ ออน คลาวด์. ตรีชฎา พวงศรี. (2565). *คุณลักษณะความเป็นพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาโรงเรียนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. ไทยพีบีเอส. (2566, 14 ธันวาคม). *ทุจริตคอร์รัปชันไทยดิ่ง! อันดับ 101 โลก" ที่ 4 ของอาเซียน*. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/334899>

ปริญญา เทวนฤมิตรกุล. (2555). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง*. นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.

ปิยวรรณ ปานโต. (2558). *สังคมไทยกับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน*. คลังสารสนเทศของสภานิติบัญญัติ. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. 1-80.

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 หน้า 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.

วรธา มงคลสืบสกุล. (2566). บทบาทของพลเมืองกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 16(1), 20-35.

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, ฌาน เรื่องธรรมสิงห์, จตุภูมิ เขตจัตุรัส และวชิราวุธ ธรรมวิเศษ, (2565). การประเมินผลสัมฤทธิ์ในการใช้หลักสูตรต้านทุจริตศึกษา สำหรับการเรียนการสอน ของการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาของประเทศไทย. *Journal of Modern Learning Development*, 7(3), 83-99.

สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์, นวลจันทร์ แจ่มจิตร, สว่าง มีแสง, อนันต์ เพชรใหม่ และนนท์ น้ำประทานสุข. (2563). รูปแบบความร่วมมือและยกระดับการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย โดยศึกษาประสบการณ์ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลี. *วารสารวิชาการธรรมศาสตร์*, 20(1), 2-10.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (2560). *บทสรุปชุดหลักสูตรต้านทุจริตศึกษา*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (2566). *แผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566 - 2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)*. สำนักงาน ป.ป.ช..

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา. (2561). *คู่มือหลักสูตรต้านทุจริตศึกษา*. สำนักพัฒนานวัตกรรมการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/521167>

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ. (2565). *ดัชนีการรับรู้การทุจริต: CPI ปี 2565*. <https://www.transparency.org>

อัจฉรา อยุทศิริกุล. (2561). การศึกษาคูณลักษณะความเป็นพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยของนักเรียนมัธยมศึกษา [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. มหาวิทยาลัยศิลปากร.

Westheimer, J., & Kahne, J. (2004). What kind of citizen? The politics of educating for democracy. *American Educational Research Journal*, 41(2), 237-269.

United Nations Development Programme. (2020). *Youth Participation in Anti-Corruption in Thailand*. UNDP Thailand.

ตอนที่ 3
ป.ป.ช. ปกิณฑกะ
NACC Miscellaneous

เปิดคำพิพากษาคดีทุจริตเงินทอนวัด

Judgment revealed in the temple change corruption case

สุรียณ วงศ์สุจริต

Suriyon Wongsudjarid

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

Office of the National Anti-Corruption Commission

hrcoen06@gmail.com

รับบทความ 23 สิงหาคม 2567 แก้ไขบทความ 15 มีนาคม 2568 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 20 มิถุนายน 2568

จุดเริ่มต้นของการทุจริต

โดยจุดเริ่มต้นของการตรวจสอบคดีดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อปี 2558 พระครูรูปหนึ่งได้แจ้งเบาะแสมายังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และ สตง. ได้ประสานมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสงขลาว่า ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสงขลาในขณะนั้น มีพฤติการณ์คือไปติดต่อเจ้าอาวาสวัดใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งติดต่อโดยตรงและติดต่อผ่านพระชั้นผู้ใหญ่ที่มีบทบาทในจังหวัดนั้น ๆ เช่น เลขาธุการ เจ้าคณะจังหวัดว่าจะมีเงินอุดหนุนจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติโอนเข้าไป เพื่อสำหรับใช้ทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา ให้วัดจัดเตรียมทำคำขอ โดยมีเงื่อนไขว่าเมื่อได้รับเงินอุดหนุนแล้ว จะต้องโอนคืนหรือนำเงินมาคืน ซึ่งในช่วงแรกสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีการโอนเงินอุดหนุนไปยังวัดต่าง ๆ ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ วัดละประมาณ 4 ล้านบาท และอดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาประจำจังหวัดสงขลาให้โอนคืนหรือนำเงินมาคืนประมาณร้อยละ 80 ของเงินที่ได้รับอุดหนุนหรือประมาณ 3,200,000 บาท โดยอดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสงขลาอ้างว่าจะนำเงินไปใช้ในการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้แก่วัดอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งในช่วงแรกพระครูรูปดังกล่าวเห็นว่าอย่างไรเสียวัดก็ได้เงิน 800,000 บาท แต่หลังจากนั้นพระครูได้ทำการตรวจสอบพบว่า เงินที่โอนคืนหรือนำมาคืนให้อดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาประจำจังหวัดสงขลาไม่ได้ถูกนำไปจัดสรรให้แก่วัดต่าง ๆ ตามที่กล่าวอ้าง จึงเกิดความสงสัยและนำมาสู่การแจ้งเบาะแสจากเบาะแสดังกล่าวนำมาสู่การวางแผนจับกุมอดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสงขลา ซึ่งจากการจับกุมในครั้งนั้น ได้ขยายผลนำไปสู่การตรวจสอบและพบการทุจริตทั่วประเทศที่เรียกว่า “เงินทอนวัด” โดยพบผู้ร่วมขบวนการทุจริตเงินทอนวัดตั้งแต่ข้าราชการระดับสูงในสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พระสงฆ์ฆราวาส รวมอยู่ด้วย ดังที่ปรากฏข่าวสารผ่านสื่อต่าง ๆ ทั้งนี้ การทุจริตดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2559 ผ่านงบประมาณเงินอุดหนุนของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

กระบวนการทุจริต

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีงบประมาณสำหรับอุดหนุนวัดอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ งบประมาณเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด งบประมาณเงินอุดหนุนการส่งเสริมเผยแผ่พระพุทธศาสนา และงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาพระปริยัติธรรม แต่จากคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ระหว่างปี พ.ศ. 2565 – 2567 ที่นำมาศึกษาทั้งสิ้นจำนวน 22 คดี ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดนั้น พบว่า มีการทุจริตเกิดขึ้นใน 2 ประเภทเท่านั้น คือ งบประมาณเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด จำนวน 19 คำพิพากษา และงบประมาณเงินอุดหนุนการส่งเสริมเผยแผ่พระพุทธศาสนา จำนวน 3 คำพิพากษา

ในที่นี้ผู้เขียนจึงขอเน้นไปที่งบประมาณเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัดเป็นหลัก โดยงบอุดหนุนประเภทดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้วัดต่าง ๆ นำเงินที่ได้รับอุดหนุนไปดำเนินการบูรณะซ่อมแซมวัดและพัฒนาวัด ซึ่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ออกประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การขอรับและการจัดสรรเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัด และการพัฒนาวัด ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2558¹ โดยวัดที่จะขอรับเงินอุดหนุนจะต้องมีคุณลักษณะ² คือ 1) เป็นวัดที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งเป็นวัดตามกฎหมาย มีชื่ออยู่ในทะเบียนวัดของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ 2) เจ้าอาวาสได้ดำเนินการปกครองวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และคำสั่งของมหาเถรสมาคม 3) พระสงฆ์และประชาชนที่ศรัทธากักบัววัดนั้น ได้อาใจใส่ในการพัฒนาวัด 4) ทางวัดมีเงินทุนในการบูรณะหรือก่อสร้างเสนาสนะที่จะขอรับเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัด หรือได้จัดหาวัสดุก่อสร้าง หรือได้ลงมือก่อสร้างไว้แล้วอย่างน้อย 1 ใน 3 ของงานก่อสร้างนั้น และ 5) มีเจ้าอาวาสหรือรักษาการเจ้าอาวาสที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มหาเถรสมาคม ปกครองดูแล และมีพระภิกษุสามเณรอยู่จำพรรษา ทั้งนี้วัดใดประสงค์จะขอรับเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด ให้กรอกรายการตามแบบการขอรับเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัด หรือแบบขอรับเงินอุดหนุนการพัฒนาวัด พร้อมแนบภาพถ่ายอาคารเสนาสนะที่จะบูรณะหรือก่อสร้าง และภาพถ่ายบริเวณวัด³ ทั้งนี้ ให้เสนอเรื่องผ่านเจ้าคณะพระสังฆาธิการเจ้าสังกัดและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดจะรวบรวมรายงานการขอรับเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด และจัดทำบัญชีรายชื่อวัดที่ขอรับเงินอุดหนุนและส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติต่อไป ซึ่งจากประกาศดังกล่าวสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนแบ่งแยกไว้ 2 ประเภทคือ

- 1) แนวทางการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัด⁴ มีลำดับความจำเป็นก่อนหลัง ดังนี้
 - 1.1) ประเภทวัด ได้แก่ วัดที่ประสพวินาศภัย วัดที่มีโบราณสถานหรือมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์/ท้องถิ่น วัดที่เป็นสถานที่ศึกษาพระปริยัติธรรมหรือเพื่อส่งเสริมการพัฒนา การเผยแผ่ และวัดทั่วไป
 - 1.2) สถานที่ตั้งวัด ได้แก่ พื้นที่อันตราย (เช่น 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้) พื้นที่ชายแดน พื้นที่ชนบท ชุมชนเมือง
 - 1.3) เสนาสนะที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ได้แก่ อุโบสถ/วิหาร กุฏิ หอฉัน/ศาลาการเปรียญ หอฉัน - สุขา ฯลฯ
- 2) แนวทางการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาวัด⁵ ได้แก่ 2.1) เป็นวัดพัฒนาตัวอย่างที่มีผลงานดีเด่น 2.2) เป็นวัดพัฒนาตัวอย่าง 2.3) เป็นวัดที่จัดอุทยานการศึกษาในวัด

เมื่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติพิจารณาอนุมัติแล้ว จะโอนเงินไปยังวัดต่าง ๆ โดยวัดที่ได้รับเงินอุดหนุนต้องใช้จ่ายเงินในการก่อสร้างหรือซ่อมแซมเสนาสนะของวัด หรือการพัฒนาวัด ตามยอดเงินที่ได้รับจัดสรร อย่างไรก็ตาม การจัดสรรและโอนจ่ายงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัดของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกลับพบว่า มีการทุจริตเป็นขบวนการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีการขอรับเงินคืนจากวัด หรือที่เรียกว่า “เงินทอนวัด” โดยมีเจตนาทุจริตเบียดบังเงินของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ทำให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้รับความเสียหาย ซึ่งการทุจริตที่เกิดขึ้นนี้มีกระบวนการ ดังนี้

¹ ประกาศฉบับดังกล่าวถูกยกเลิก ปัจจุบันใช้ประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง การของบเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2564

² ข้อที่ 1 ของประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติฯ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2558

³ ข้อที่ 2 ของประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติฯ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2558

⁴ ข้อที่ 4 ของประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติฯ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2558

⁵ ข้อที่ 5 ของประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติฯ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2558

1. ติดต่อวัดและขอสำเนาบัญชีเงินฝากของวัด

เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในขณะนั้น ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถาน ผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์ ติดต่อหาวัดโดย

- ติดต่อเจ้าอาวาสวัดโดยตรง โดยอ้างว่าจะขอนำเงินงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติผ่านบัญชีเงินฝากของวัดโดยให้เหตุผลต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน เช่น หากไม่โอนเงินเข้าบัญชีวัดก็จะไม่สามารถนำเงินของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติออกมาทำโครงการต่าง ๆ ได้ และเมื่อเจ้าอาวาสถอนเงินออกมาแล้วก็จะให้เงินบางส่วนแก่เจ้าอาวาสในการบำรุงวัด หรืออ้างว่าไม่สามารถโอนเงินให้วัดที่อยู่ในต่างประเทศได้โดยตรงจำเป็นต้องโอนเงินผ่านบัญชีเงินฝากของวัดในประเทศ เพื่อโอนต่อไปยังบัญชีเงินฝากของวัดที่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งเมื่อเจ้าอาวาสได้ฟังเช่นนั้นจึงมอบสำเนาบัญชีเงินฝากของวัดให้

- ติดต่อเจ้าอาวาสวัดโดยตรง หรือผ่านบุคคลที่สามซึ่งเป็นพระสงฆ์ให้ติดต่อหาวัดที่ต้องการรับเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัด โดยมีเงื่อนไขว่าวัดจะได้รับเงินอุดหนุนเพียงร้อยละ 10 ของเงินที่ได้รับ ส่วนอีกร้อยละ 90 ต้องคืนให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อนำไปใช้ในกิจการอื่น เช่น สนับสนุนวัดในถิ่นทุรกันดารวัดที่ประสบภัย และวัดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากเจ้าอาวาสวัดตกลงจะมอบสำเนาบัญชีเงินฝากของวัดให้ ซึ่งบางกรณีอาจมีการพาเจ้าอาวาสไปเปิดบัญชีธนาคารใหม่ร่วมกับฆราวาสที่ไว้วางใจเพื่อสะดวกในการถอน

2. การขออนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนและโอนจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่วัด

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์และการจัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์และพัฒนาวัด ประจำปีงบประมาณ⁶ โดยมีหน้าที่ดำเนินการพิจารณาหลักเกณฑ์และจัดสรรงบประมาณเพื่อการบูรณะและปฏิสังขรณ์วัดทั่วไปและวัดประสบวินาศภัยให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการซึ่งกำหนดไว้ในโครงการเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาขอรับการสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและพัฒนาวัด ประจำปีงบประมาณ⁷ โดยมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดพิจารณาการขอรับสนับสนุนงบประมาณเงินของวัดที่เสนอขอ โดยให้พิจารณาความเหมาะสม ความจำเป็นเร่งด่วน และสอดคล้องกับความต้องการในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ

⁶ จากคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 7 คดีหมายเลขดำที่ อท 144/2565 หมายเลขแดงที่ อท 214/2566 ระบุถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์และการจัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์และพัฒนาวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ตามคำสั่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ที่ 737/2555 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2555 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ตามคำสั่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ที่ 904/2556 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2556 ประกอบด้วย คณะกรรมการ 17 ราย มีผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นที่ปรึกษา ผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถานเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์ กองพุทธศาสนสถานเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3583/2565 ได้มีการกล่าวถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวประกอบด้วย พระเถระชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นกรรมการมหาเถรสมาคม 4 รูป รองผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ดูแลกองพุทธศาสนสถานเป็นประธาน ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการระดับกองทุกกองในสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นกรรมการ

⁷ จากคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 7 คดีหมายเลขดำที่ อท 144/2565 หมายเลขแดงที่ อท 214/2566 ระบุถึงองค์ประกอบของคณะทำงานพิจารณาการขอรับสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและพัฒนาวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถานเป็นประธาน ผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์ กองพุทธศาสนสถานเป็นคณะกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ ในการจัดประชุมคณะทำงานพิจารณาขอรับการสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุน การบูรณปฏิสังขรณ์และพัฒนาวัด ประจำปีงบประมาณ ที่มีผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์เป็นคณะทำงานและฝ่ายเลขานุการ และเป็นผู้จัดทำรายงานการประชุม และมีผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถานเป็นผู้ตรวจรายงานการประชุม บางครั้งในการประชุมไม่ได้มีการพิจารณา ค่าขอรับเงินอุดหนุนแก้วัดแต่กลับมีการอ้างการประชุมดังกล่าว หรือมีการจัดทำรายงานการประชุมเท็จทั้งที่ไม่มีการประชุมซึ่งเป็นการสั่งการของผู้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถาน เพื่อนำรายงานการประชุมมาแนบประกอบการจัดทำบันทึกขออนุมัติใช้จ่ายเงินประจำงวด นอกจากนี้ บางครั้งบันทึกขออนุมัติใช้จ่ายเงินประจำงวดก็ไม่มีค่าขอรับเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์จากวัดแนบมาด้วย ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การขอและการจัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัด ทั้งนี้บันทึกดังกล่าวผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์เป็นผู้จัดทำเสนอต่อผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถาน และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ตามลำดับ เพื่อลงนามอนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนและโอนจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่วัด

3. การโอนเงินให้แก่วัดที่ได้รับจัดสรรและการคืนเงิน (เงินทอนวัด)

หลังจากผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ลงนามอนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนแล้ว สำนักเลขานุการกรม (งานคลัง) จะโอนเงินไปยังวัดต่าง ๆ ตามงบประมาณที่ได้รับอุดหนุน เมื่อมีการโอนเงินแล้วเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในขณะนั้น (ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติหรือผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถาน หรือผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์) จะแจ้งไปยังเจ้าอาวาสหรือบุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้ประสานงานเพื่อให้ไปถอนเงินแล้วนำเงินมาคืนให้ตามที่ได้ตกลงกันไว้แต่แรก โดยในการคืนเงินนั้นมีหลายรูปแบบแล้วแต่กรณี ได้แก่

- ให้เจ้าอาวาสถอนเงินสดแล้วเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถาน หรือผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์) มารับเงินสดด้วยตนเองหรือเจ้าอาวาสถอนเงินสดแล้วส่งต่อให้บุคคลที่สาม (พระสงฆ์ที่ติดต่อกับวัด) แล้วเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถาน หรือผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์) มารับเงินสดที่วัด เพื่อส่งต่อให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติต่อไป

- ให้เจ้าอาวาสโอนเงินเข้าบัญชีส่วนตัวของเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ หรือผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถาน หรือผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์) หรือบัญชีบุคคลใกล้ชิด เช่น น้องสาวของผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ลูกจ้างของร้านที่ผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถานเป็นเจ้าของกิจการ หรือบัญชีเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติรายอื่น เช่น เจ้าพนักงานศาสนการ ลูกจ้าง

- ให้เจ้าอาวาสถอนเงินสดและซื้อเช็คเช็คสั่งจ่ายในนามของบุคคลใกล้ชิด เช่น น้องสาวของผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

นอกจากนี้ ยังมีการมอบเงินให้แกบุคคลที่สาม ซึ่งอาจเป็นพระสงฆ์หรือฆราวาสที่ทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อประสานงานอีกด้วย รายละเอียดประมาณ 10,000 บาท (เฉพาะที่ระบุไว้ในคำพิพากษา)

ตัวอย่างคำพิพากษา

1. คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 7

คดีหมายเลขดำที่ อท 144/2565 คดีหมายเลขแดงที่ อท 214/2566 และ
คดีหมายเลขดำที่ อท 17/2566 คดีหมายเลขแดงที่ อท 22/2566

เหตุการณ์ที่ 1

ประมาณปี 2555 นางสาว ป. ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดนครปฐม ได้ติดต่อไปยังพระครูปลัด ว. ผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดคันลัด ให้ติดต่อหาวัดที่ต้องการรับเงินอุดหนุนโดยให้แจ้งเงื่อนไขว่า เมื่อได้รับเงินอุดหนุนแล้ว นางสาว ป. จะขอรับเงินงบประมาณคืนประมาณ 90% จากยอดเงินงบประมาณทั้งหมด เพื่อนำไปสนับสนุนวัดในถิ่นทุรกันดารและวัดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเสนอให้คำตอบแทนพระครูปลัด ว. วัดละประมาณ 10,000 บาท หลังจากนั้นพระครูปลัด ว. ได้ติดต่อพระมหา ธ. เพื่อให้หาวัดที่รู้จักคุ้นเคยและต้องการเงินงบประมาณอุดหนุน โดยให้แจ้งเงื่อนไขการคืนเงิน 90% และให้คนของพระครูปลัด ว. ไปร่วมเปิดบัญชีกับเจ้าอาวาสเพื่อความสะดวกในการเบิกถอนเงิน หลังจากนั้นพระมหา ธ. ติดต่อเจ้าอาวาสวัดป่าแหน เจ้าอาวาสวัดโคกมะตูม เจ้าอาวาสวัดหนองสุทธะ ให้หาวัดที่อยู่ภายใต้การปกครองเข้าร่วมการขอรับเงินอุดหนุน ต่อมาเจ้าอาวาสทั้ง 3 วัด ได้ตอบตกลงและแจ้งชื่อวัดแก่พระมหา ธ. โดยรวบรวมวัดได้ 13 วัด

1 ตุลาคม 2555 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีคำสั่งที่ 737/2555 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์และการจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด ประจำปีงบประมาณ 2556 ประกอบด้วย 17 ราย โดยมีนาย น. ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นที่ปรึกษา มีนาย ฉ. ผู้อำนวยการกองพระพุทธศาสนาสถาน เป็นกรรมการ นาย ว. เป็นกรรมการและเลขานุการ และปรากฏคำสั่งที่ 731/2555 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2555 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาการขอรับสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด ประจำปีงบประมาณ 2556 มีนาย ฉ. เป็นประธานคณะทำงาน นาย ว. เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ซึ่งแท้จริงแล้วคำสั่งที่ 731/2555 เป็นคำสั่งลงวันที่ 26 กันยายน 2555 เรื่องย้ายข้าราชการซึ่งได้รับวุฒิสูงขึ้น ซึ่งเป็นการจัดทำขึ้นภายหลังจากการโอนเงินเข้าบัญชีวัดโคกสะอาดแล้ว โดยนำคำสั่งที่ 731/2555 เรื่องย้ายข้าราชการซึ่งได้รับวุฒิสูงขึ้น ลงวันที่ 26 กันยายน 2555 มาสวมเลขที่คำสั่ง ต่อมานาย ส. แจ้งให้พระอธิการ ส. ไปจัดทำเอกสารคำขอที่วัดป่าแหน พร้อมเอกสารประกอบ จากนั้นพระครูปลัด ว. และนาย ส. พาพระอธิการ ส. ไปเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารขึ้นใหม่ โดยพระอธิการ ส. และนาย ส. เป็นผู้ร่วมเปิดบัญชีและร่วมกันลงลายมือชื่อเบิกถอนเงิน

พระมหา ธ. ได้รวบรวมเอกสารครบทั้ง 13 วัด และนำคำขอมอบให้พระครูปลัด ว. แล้วจึงนำไปให้นางสาว ป. หลังจากนั้นนางสาว ป. นำรายชื่อให้นาย ว. ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ฯ ซึ่งเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2555 ปรากฏรายงานการประชุมคณะทำงานครั้งที่ 1/2556 โดยที่ประชุมมีมติเห็นควรสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนวัด โดยมอบให้ฝ่ายเลขานุการจัดทำเอกสาร ซึ่งแท้จริงแล้วไม่มีการประชุมจริง แต่เป็นเอกสารที่นาย น. และนาย ฉ. ได้สั่งการให้จัดทำขึ้นย้อนหลัง ต่อมาวันที่ 31 ตุลาคม 2555 นาย ว. ได้ทำบันทึกขออนุมัติการใช้จ่ายเงินประจำงวดเสนอนาย ฉ. และเสนอนาย น. เพื่ออนุมัติ นาย น. อนุมัติให้โอนเงินเข้าบัญชีวัด 12 จังหวัด 34 วัด เป็นเงิน 58,000,000 บาท เมื่อโอนเงินให้วัดแล้ว นางสาว ป. แจ้งพระครูปลัด ว. เรื่องการโอนเงินให้วัดต่าง ๆ แล้ว จากนั้นพระครูปลัด ว. แจ้งพระมหา ธ. เพื่อแจ้งให้เจ้าอาวาสต่าง ๆ ให้เตรียมไปถอนเงิน ทั้งนี้ วัดโคกสะอาดได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 1,000,000 บาท โดยนาย ส. ได้ไปรับพระอธิการ ส.

เจ้าอาวาสวัดโคกสะอาดถอนเงิน 1,000,000 บาท และมอบให้เจ้าอาวาส 15,000 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายทำนุบำรุงวัด จากนั้นนำเงินที่เหลือส่งให้พระครูปลัด ว. และพระครูปลัด ว. นำเงินไปให้นางสาว ป. โดยนางสาว ป. มอบเงินให้พระครูปลัด ว. พระมหา ธ. และนาย ส. ที่ช่วยดำเนินการวัดละ 10,000 บาท

เหตุการณ์ที่ 2

เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2556 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีคำสั่งที่ 904/2556 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์และการจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด ประจำปีงบประมาณ 2557 ประกอบด้วย 17 ราย โดยมีนาย น. ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นที่ปรึกษา มีนางสาว ป. ผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถาน เป็นกรรมการ นาย ว. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ฯ ครั้งที่ 1/2556 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2556 ต่อมาวันที่ 13 พฤศจิกายน 2556 นาย ว. ได้ทำบันทึกขออนุมัติการใช้จ่ายเงินประจำงวดเสนอนางสาว ป. และเสนอนาย น. เพื่ออนุมัติ นาย น. อนุมัติให้ออนเงินเข้าบัญชีวัด 8 จังหวัด 11 วัด เป็นเงิน 28,000,000 บาท ทั้งนี้ วัดโคกสะอาดได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 1,000,000 บาท เมื่อโอนเงินให้วัดแล้ว นางสาว ป. แจ้งพระครูปลัด ว. เรื่องการโอนเงินให้วัด ต่าง ๆ แล้ว จากนั้นพระครูปลัด ว. แจ้งพระมหา ธ. เพื่อแจ้งให้เจ้าอาวาสต่าง ๆ ให้เตรียมไปถอนเงิน ทั้งนี้ วัดโคกสะอาดได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 1,000,000 บาท โดยนาย ส. ได้ไปรับพระอธิการ ส. เจ้าอาวาสวัดโคกสะอาดไปถอนเงิน 1,000,000 บาท และมอบให้เจ้าอาวาส 15,000 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายทำนุบำรุงวัด จากนั้นนำเงินที่เหลือส่งให้พระครูปลัด ว. และพระครูปลัด ว. นำเงินไปให้นางสาว ป. โดยนางสาว ป. มอบเงินให้พระครูปลัด ว. พระมหา ธ. และนาย ส. ที่ช่วยดำเนินการวัดละ 10,000 บาท ส่วนเงินที่เหลือนางสาว ป. นำไปให้แก่ นาย น. เพื่อเบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของนาย น. ซึ่งจากการตรวจสอบจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พบว่า วัดโคกสะอาดไม่มีคำขอรับเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัดทั่วไปไปยังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และไม่ใช้กรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติพบเอง โดยให้วัดดำเนินการเขียนคำขอมอบให้แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และไม่ปรากฏว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีกฎหรือระเบียบให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดไปขอเงินคืนจากวัดที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อนำกลับไปจัดสรรให้แก่วัดในถิ่นทุรกันดารหรือวัดในจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่อย่างใด

คำพิพากษา

พิพากษาว่า การกระทำของนาย ฉ. และนาย ว. มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 (เดิม), 151 (เดิม), 162 (เดิม) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 การกระทำของพระครูปลัด ว. และนาย ส. มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 (เดิม), 151 (เดิม), 162 (เดิม) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86

ทั้งนี้ การกระทำของนาย ฉ. เป็นการกระทำความผิดเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ลงโทษบทหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 การกระทำของนาย ว. พระครูปลัด ว. และนาย ส. เป็นความผิดหลายกรรมต่างกันให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 แต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 (เดิม) และ มาตรา 151 (เดิม) มีอัตราโทษเท่ากันจึงให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 (เดิม)

ดังนั้น จำคุกนาย ฉ. มีกำหนด 5 ปี จำคุกนาย ว. กระจกละ 5 ปี รวม 2 กระจก จำคุกพระครูปลัด ว. และนาย ส. กระจกละ 3 ปี 4 เดือน รวม 2 กระจก นาย ว. ให้การรับสารภาพ มีเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้ กึ่งหนึ่ง และทางนำสืบของนาย ฉ. และพระครูปลัด ว. เป็นประโยชน์แต่การพิจารณาอยู่บ้าง มีเหตุบรรเทาโทษให้คนละหนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงจำคุกนาย ฉ. 3 ปี 4 เดือน และร่วมกัน คืบเงินหรือใช้เงินที่ยังไม่ได้คืบ 970,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย จำคุกนาย ว. กระจกละ 2 ปี 6 เดือน รวม 2 กระจก เป็นจำคุก 4 ปี 12 เดือน และร่วมกันคืบเงินหรือใช้เงินที่ยังไม่ได้คืบ 1,940,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย จำคุกพระครูปลัด ว. กระจกละ 2 ปี 2 เดือน 20 วัน รวม 2 กระจก เป็นจำคุก 4 ปี 4 เดือน 40 วัน ส่วนนาย ส. ไม่ได้ให้ถ้อยคำต่อกรรมการ ป.ป.ช. และหลบหนี จึงไม่มีเหตุลดโทษ คงจำคุกกระจกละ 3 ปี 4 เดือน รวม 2 กระจก เป็นจำคุก 6 ปี 8 เดือน และให้พระครูปลัด ว. และนาย ส. ร่วมรับผิดคืบเงิน 1,293,333.33 บาท พร้อมดอกเบี้ย ส่วนพระมหา ธ. ยกฟ้อง

บทเรียนที่ได้รับ

1. วัดที่ได้รับเงินอุดหนุนจะต้องมีแผนการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนและ สมเหตุสมผล รวมถึงการจ่ายเงินอุดหนุนวัดไม่ควรโอนเป็นเงินก้อนใหญ่ที่มีมูลค่ามาก แต่ควรแบ่งเป็นงวด ๆ และในแต่ละงวดเมื่อถึงกำหนดชำระจะต้องมีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานอย่างละเอียดรอบคอบก่อนการ เบิกจ่ายเงินในงวดนั้น ๆ

2. ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2555 – 2556 การให้เงินอุดหนุนแก่วัดต่าง ๆ ของสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติขาดการรายงานผลและติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้เกิดช่องโหว่ การทุจริตนำเงินที่ได้รับจากการอุดหนุนไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น การรายงานผลและ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

จากบทเรียนที่ได้รับ ถึงแม้ปัจจุบันสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ในขั้นตอนต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดแบบฟอร์มและเอกสารประกอบที่รัดกุม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต ก็ตาม แต่ผู้เขียนก็มีข้อเสนอแนะอันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต คือ สำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ของวัดที่ได้รับเงินอุดหนุน โดยการบูรณาการหน่วยงานด้านการตรวจสอบ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนในพื้นที่ ให้เข้ามามี ส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่กระบวนการขอรับงบประมาณ การจัดสรร การเบิกจ่าย และการรายงานผลการ ใช้จ่ายงบประมาณ พร้อมทั้งเปิดเผยผลการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลให้สาธารณชนรับทราบด้วย

วัดโคกสะอาดได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัด จำนวน 2 ครั้ง ครั้งละ 1,000,000 บาท รวมเป็นเงิน 2,000,000 บาท จากนั้นวัดได้ออนเงินแต่ละครั้ง และมอบเงินคืน โดยเจ้าอาวาสวัดได้รับเงินครั้งละ 15,000 บาท จำนวน 2 ครั้ง รวมเป็นเงิน 30,000 บาท เพื่อทำนุบำรุงวัด

2. คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 7

คดีหมายเลขดำที่ อท 12/2566

คดีหมายเลขแดงที่ อท 80/2566

นาย ว. จำเลย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์ กองพุทธศาสนสถาน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีหน้าที่บูรณปฏิสังขรณ์และการจัดระเบียบของวัด และศาสนสถาน ดำเนินการสงเคราะห์วัดที่ประสบภัย และมีหน้าที่วิเคราะห์ขับเคลื่อนและดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์และพัฒนาวัด โดยขอตั้งงบประมาณเพื่อการบูรณะและปฏิสังขรณ์วัด และพิจารณาอุดหนุนงบประมาณเพื่อการบูรณปฏิสังขรณ์วัด การพัฒนาวัด และวัดที่ประสบภัย โดยในปีงบประมาณ 2556 – 2557 จำเลยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการ ในคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์และการจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด และจำเลยยังเป็นคณะทำงานและเลขานุการในคณะทำงานพิจารณาการขอรับสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและพัฒนาวัด โดยคณะทำงานชุดนี้มีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัดและการพัฒนาวัด พิจารณาการขอรับสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนของวัดที่เสนอขอ

พระครู ป. เจ้าอาวาสวัดโคกเกาะ จังหวัดอำนาจเจริญ เบิกความว่า วัดโคกเกาะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัด ประจำปี 2556 รวม 9 ครั้ง และบางครั้งมีการโอนเงินคืนจำเลย โดยจำเลยให้การรับสารภาพว่าระหว่างวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2556 – 17 พฤษภาคม 2556 ได้จัดทำบันทึกข้อความ เรื่องขออนุมัติการใช้จ่ายเงินประจำงวด และบัญชีรายละเอียดการใช้จ่ายเงินประจำงวด ประจำปีงบประมาณ 2556 บัญชีจัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณะและปฏิสังขรณ์วัดทั่วไปสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2556 จังหวัดอำนาจเจริญ รวม 2 ครั้ง และมีผู้จัดทำบันทึกลักษณะดังกล่าวอีก 1 ครั้ง เพื่อบริจาคเงินให้วัดโคกเกาะ โดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้โอนเงินให้วัดโคกเกาะ 3 ครั้ง รวมจำนวน 3,499,910 บาท รายละเอียดดังนี้ ครั้งที่ 1 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556 จำนวน 299,970 บาท ครั้งที่ 2 วันที่ 17 เมษายน 2556 จำนวน 2,999,970 บาท ครั้งที่ 3 วันที่ 17 พฤษภาคม 2556 จำนวน 199,970 บาท หลังจากนั้นจำเลยแจ้งให้วัดโอนเงินเข้าบัญชีส่วนตัว จำนวน 200,000 บาท

ต่อมาจำเลยได้จัดทำบันทึกข้อความ เรื่องขออนุมัติการใช้จ่ายเงินประจำงวด ประจำปีงบประมาณ 2556 และบัญชีรายละเอียดการใช้จ่ายเงินประจำงวด ประจำปีงบประมาณ 2556 บัญชีจัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณะและปฏิสังขรณ์วัดทั่วไปสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2556 จังหวัดอำนาจเจริญ รวม 4 ครั้ง และมีผู้จัดทำบันทึกลักษณะดังกล่าวอีก 1 ครั้ง กับไม่มีการจัดทำบันทึกลักษณะดังกล่าวอีก 1 ครั้ง เพื่อบริจาคเงินให้วัดโคกเกาะ โดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้โอนเงินให้วัดโคกเกาะ 6 ครั้ง รวมจำนวน 5,542,820 บาท รายละเอียดดังนี้ ครั้งที่ 1 วันที่ 30 พฤษภาคม 2556 จำนวน 1,499,970 บาท ครั้งที่ 2 วันที่ 14 สิงหาคม 2556 จำนวน 329,970 บาท ครั้งที่ 3 วันที่ 15 ตุลาคม 2556 จำนวน 287,970 บาท ครั้งที่ 4 วันที่ 13 ธันวาคม 2556 จำนวน 424,970 บาท ครั้งที่ 5 วันที่ 24 ธันวาคม 2556 จำนวน 2,499,970 บาท และครั้งที่ 6 วันที่ 25 มิถุนายน 2557 จำนวน 499,970 บาท หลังจากนั้นจำเลยแจ้งให้วัดโอนเงินเข้าบัญชีส่วนตัว รวม 2 ครั้ง เป็นเงิน 1,000,000 บาท

คำพิพากษา

การกระทำของจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เนื่องจากการกระทำที่ทำให้การบูรณะและปฏิสังขรณ์วัดไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย และเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ รักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนโดยทุจริต และใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ และเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสาร รับรองเป็นหลักฐาน ซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นเท็จ และเป็นเจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ

หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต พินิจพิจารณาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147, 151, 162 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 สำหรับความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำอันเป็นกรรมเดียว เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษจำเลย แต่เนื่องจากความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 และ 151 มีอัตราโทษเท่ากันจึงให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 แต่การกระทำของจำเลยเป็นความผิดสองกรรมต่างกัน ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 จำคุกกระทงละ 8 ปี จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กระทงละกึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงจำคุกกระทงละ 4 ปี รวม 2 กระทง เป็นจำคุก 8 ปี นับโทษจำคุกจำเลยในคดีนี้ ต่อจากโทษจำคุกคดีอื่น และให้จำเลยคืนและใช้เงินที่ยังไม่ได้คืน จำนวน 9,042,730 บาท พร้อมดอกเบี้ย

บทเรียนที่ได้รับ

1. การที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ/สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดจะจ่ายเงินอุดหนุนให้วัดในแต่ละงวดนั้น พึงระลึกละเอียดต้องพิจารณาเอกสารประกอบการขอเบิกจ่ายอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างประกอบกันอย่างละเอียดและรอบคอบ เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้ตรงกับข้อเท็จจริง มีความสมเหตุสมผลและคุ้มค่ากับการใช้จ่ายงบประมาณ อันเป็นการป้องกันมิให้วัดหรือผู้ที่ได้รับงบประมาณนำเงินที่ได้จากการอุดหนุนส่งกลับคืนไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการทุจริต

2. ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ 2 ข้าราชการพึงปฏิบัติตน ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามกฎหมายและตามทำนองคลองธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ จากเหตุการณ์การทุจริตเงินทอนวัด สะท้อนให้เห็นว่า หากข้าราชการที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ขาดความยับยั้งชั่งใจ ไม่ละเอียดและเกรงกลัวต่อบาปและผลลัพธ์ที่ตามมานอกจากถูกลงโทษให้ออกจากราชการแล้ว ยังถูกดำเนินคดีอาญาและทางแพ่งอีกด้วย

3. การที่วัดนำเงินที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ แล้วโอนกลับไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก ทั้งในแง่ความเสียหายต่อรัฐที่เป็นตัวเงินมหาศาลซึ่งมิได้มีการนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนเพื่อการบูรณปฏิสังขรณ์และพัฒนาวัดอย่างแท้จริง และความเสียหายต่อจิตใจของพุทธศาสนิกชน

จากบทเรียนที่ได้รับ จะเห็นว่าปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตเงินทอนวัด คือ ตัวของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ แต่กลับอาศัยช่องว่างทางกฎหมายกระทำการทุจริตเสียเอง กอปรกับกิเลสในจิตใจของตนทำให้ขาดความยับยั้งชั่งใจ โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรมีการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่บุคลากรในหน่วยงานทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหาร เพื่อส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจับตามองและแจ้งเบาะแสการทุจริต (Watch & Voice) รวมทั้งเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากร

วัดโคกเกาะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนการบูรณปฏิสังขรณ์วัด จำนวน 9 ครั้ง รวมเป็นเงิน 9,042,730 บาท จากนั้นวัดโอนเงินคืน (เงินทอนวัด) เข้าบัญชีส่วนตัวของผู้อำนวยการส่วนบูรณะพัฒนาวัดและการศาสนสงเคราะห์ จำนวน 2 ครั้ง รวมเป็นเงิน 1,200,000 บาท

บทสรุป (ที่ยังไม่จบ)

จากคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตั้งแต่ปี 2565 จนถึงปี 2567 ที่ผู้เขียนได้รวบรวมทั้งสิ้นจำนวน 22 คำพิพากษา ยังไม่ถือว่าคดีทุจริตเงินทอนวัดเสร็จสิ้น แต่ยังมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาลอีก และนอกจากคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแล้วยังมีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับคดีทุจริตเงินทอนวัดอีกด้วย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3583/2565 พนักงานอัยการซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องและแก้ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3, 5, 9, 10, 11, 60 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 และให้นับโทษจำเลยต่อจากโทษในคดีหมายเลขคำที่ อ.434/2561 ของศาลอาญา ซึ่งในคดีนี้จำเลยเป็นเจ้าของอาวาสวัด และเป็นเจ้าคณะอำเภอ ได้ร่วมกับอดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย นำเงินที่ได้รับโอนจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ส่งคืนกลับไปยังอดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และส่วนที่เหลือนำเข้าบัญชีส่วนตัว โดยไม่ได้นำเข้าบัญชีวัด และใช้เพื่อการบูรณปฏิสังขรณ์หรือพัฒนาวัด อีกทั้งจำเลยยังเป็นผู้ดำเนินการชักจูงประสานงานให้วัดต่าง ๆ อีก 11 วัด เข้าแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อวัดต่าง ๆ เบิกถอนเงินจากบัญชีของวัดแล้วจำเลยจะรวบรวมเงินจากวัดต่าง ๆ มอบให้อดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และบางส่วนโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากส่วนตัวของจำเลย ซึ่งคดีนี้ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 (1) (2), 9 วรรคสอง, 10 วรรคหนึ่ง, 11 วรรคหนึ่ง, 60 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าติดตามต่อไปว่าจะมีตัวละครเพิ่มเติมหรือไม่ หรือจะมีพฤติกรรมการทุจริตที่แตกต่างไปจากเดิมเพียงใด ในระหว่างนี้หากผู้อ่านท่านใดยังรู้สึกว่ามีเต็มอิมและอยากอ่านรายละเอียดของคดีทุจริตเงินทอนวัดเพิ่มเติม ผู้เขียนขอแนะนำเสนอพ็อกเก็ตบุ๊กเรื่อง “บทเรียนจากคำพิพากษาคดีทุจริตเงินทอนวัด” จัดทำโดยสำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นการรวบรวมคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดไปแล้วในช่วงปี พ.ศ. 2565 – 2567 รวมทั้งสิ้น 22 คดี เนื้อหาภายในประกอบด้วย จุดเริ่มต้นของการทุจริต กระบวนการทุจริต คำพิพากษาของศาล บทวิเคราะห์ บทเรียนที่ได้ ผลกระทบที่เกิดขึ้น และสรุปคำพิพากษา ซึ่งผู้เขียนก็เป็นหนึ่งในคณะผู้จัดทำด้วย โดยสามารถติดตามได้ที่เว็บไซต์ <https://www.nacc.go.th> หรือ เฟซบุ๊กสำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เอกสารอ้างอิง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3583/2565.

คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 7 คดีหมายเลขคำที่ อท 12/2566 หมายเลขแดงที่ อท 80/2566.

คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 7 คดีหมายเลขคำที่ อท 144/2565 หมายเลขแดงที่ อท 214/2566 และคดีหมายเลขคำที่ อท 17/2566 หมายเลขแดงที่ อท 22/2566.

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. (2558, 22 ตุลาคม). ประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การขอรับและการจัดสรรเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัด และการพัฒนาวัด.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560). เอกสารประกอบการแถลงผลการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีชี้มูลความผิดอดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนา-แห่งชาติกับพวก.

หลักเกณฑ์การส่งบทความลงตีพิมพ์ใน “วารสารวิชาการ ป.ป.ช.”

1. เป็นบทความวิจัยหรือบทความวิชาการทั่วไปด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น
3. เนื้อหาต้นฉบับภาษาไทย มีจำนวนหน้าสูงสุดไม่เกิน 25 หน้าพิมพ์ (กระดาษ A4) ต้นฉบับภาษาไทยพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH SarabunPSK ต้นฉบับภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วยขนาดตัวอักษร 16 แบบอักษร TH SarabunPSK
4. ส่วนประกอบสำคัญของบทความ
 - 4.1 ชื่อเรื่อง หรือ ชื่อหัวข้อ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ
 - 4.2 ชื่อและสังกัดผู้เขียน ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ระบุสถานที่ติดต่อ และ E-mail address, โทรศัพท์/โทรสาร ไว้ท้ายบทความ)
 - 4.3 บทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประมาณ 10-15 บรรทัด (ภาษาไทย) หรือประมาณ 100-150 คำ (ภาษาอังกฤษ)
 - 4.4 เนื้อหา (คำบรรยาย) ประมาณ 10-20 หน้า
 - 4.5 รูปและตารางประกอบ เท่าที่จำเป็น พร้อมคำบรรยาย (อธิบายประกอบภาพ) รวมแล้วไม่เกิน 4 หน้า
 - 4.6 สรุปและข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยประมาณ 10-15 บรรทัดหรือรวมข้อเสนอแนะแล้วไม่เกิน 20 บรรทัด
 - 4.7 เชิงอรรถเรียงลำดับหมายเลขในเนื้อหา และพิมพ์รวมไว้ส่วนท้ายของบทความ
 - 4.8 หนังสืออ้างอิงหรือบรรณานุกรม ใช้รูปแบบ APA 7 th edition (American Psychological Association)
5. การพิจารณาการรับบทความ
 - 5.1 บทความที่ได้รับการพิจารณาให้ลงพิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. ต้องผ่านความเห็นชอบและ/หรือผู้เขียน ได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของกองบรรณาธิการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviews) ที่ได้รับมอบหมายให้เป็น ผู้พิจารณาบทความ จำนวน 3 ท่าน โดยผู้ประเมินไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้ประเมิน (Double-blind peer review)
 - 5.2 ไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์ใด ๆ ในทุกขั้นตอน โดยผู้เขียนบทความที่ได้รับการคัดเลือกให้พิมพ์ในวารสารวิชาการ ป.ป.ช. จะได้รับค่าตอบแทน ผลงานละ 3,000 บาท
 - 5.3 แจกผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความทราบหลังจากกองบรรณาธิการได้พิจารณาให้บทความลงพิมพ์ได้
 - 5.4 การพิจารณาบทความโดยกองบรรณาธิการถือเป็นเด็ดขาด
 - 5.5 กรณีผู้เขียนบทความต้องการนำบทความไปตีพิมพ์เผยแพร่ซ้ำจะต้องแจ้งให้กองบรรณาธิการทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อน

สถานที่ติดต่อ

สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000

โทร. 0 2528 4800 ต่อ 5818 โทรสาร 0 2528 4703



ผลการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการ/ขั้นตอนการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายในที่ดินของรัฐ พบว่า จังหวัดที่ศึกษา สถานประกอบการกิจการดูดทรายมีการขออนุญาตถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และได้รับใบอนุญาตให้ดูดทรายจากผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มีการจัดทำประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชาคมเพื่อกำหนดพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตดูดทราย (Zoning) รวมถึงการทบทวนพื้นที่ Zoning ด้วยการร่วมตรวจสอบพื้นที่ในขั้นตอนการชั้นสูตรสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ประชาชนที่อยู่ในชุมชน หรือที่มีที่ดินใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ขออนุญาตเข้าร่วมตรวจสอบชี้เขตแนวพื้นที่ การมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตดูดให้ทรายหลายหน่วยงาน ทำให้มีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการที่มากอาจเปิดช่องให้ผู้ประกอบการยื่นข้อเสนอหรือหน่วยงานรับผิดชอบเรียกผลประโยชน์เพื่อแลกกับการดำเนินการที่รวดเร็วได้ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตให้ดูดทรายไปดำเนินการ เช่น การแก้ไขกฎหมาย การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานผลการศึกษา

**การประกอบกิจการดูดทรายที่เสี่ยงต่อการทุจริต:
กรณีศึกษาการประกอบกิจการดูดทรายในพื้นที่จังหวัดหนึ่งในภาคเหนือ
สยาม ธีระบุตร**

บทความวิจัยนี้เป็นการนำเสนอแนวทางการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริต เพื่อพิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงจาก 2 มิติ คือ มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และมิติความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ และนำความเสี่ยงใน 2 มิติมาคำนวณค่ารวมของระดับความเสี่ยงต่อการทุจริต โดยใช้ข้อมูลสถิติ จำนวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เคยเกิดขึ้นแล้ว และเรื่องที่ยังไม่เกิด /หรือมีแต่ยังตรวจสอบไม่พบมาประกอบการประเมินความเสี่ยงการทุจริต มิติด้านโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง) ร่วมกับการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และระดับความคิดเห็นต่อโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต ส่วนการประเมินระดับความรุนแรงของการเกิดเหตุการณ์ในการกระทำการทุจริตพิจารณาจากสถิติ ค่ากล่าวหา และผลกระทบต่อความเสียหายในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจจุดที่เกิดเหตุ และจุดเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการทุจริต ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสามารถนำมาสร้างมาตรการควบคุมเพื่อลดความเสี่ยงการทุจริต การปรับปรุงกลไกการทำงาน เพื่อยับยั้งการทุจริต ฝ้าระวังหรือการกำหนดนโยบายการป้องกันการทุจริต ให้เกิดประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐต่อไป

**แนวทางการพัฒนาเครื่องชี้วัดความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต
เสาวณีย์ ทิพขุฑ**