

การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มาตรการและกลไกการป้องกัน¹

รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม *

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กับเพื่อต้องการเสนอมาตรการและกลไกการป้องกันทุจริตโดยเฉพาะแนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งผู้เขียนเรียบเรียงขึ้นมาเป็นบทความดังกล่าว ส่วนแรงบันดาลใจที่นำเสนอ บทความเรื่อง “การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : มาตรการและกลไกการป้องกัน” เพราะด้วยเหตุผลว่าในปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย กำลังกลายเป็นประเด็นร้อนที่โจทก์จ้นกันมากเพราะมีข้อกล่าวหาต่อนักการเมือง ข้าราชการ และนักการเมืองท้องถิ่น ว่ามีพฤติกรรมในเชิงทุจริตคอร์รัปชันที่มีการกระทำกันในหลายรูปแบบ ทั้งในแง่ การยักยอก การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน การเลือกจ้างและการทำสัญญาจ้าง หรือให้สัมปทาน เฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตนเท่านั้น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทของตนเองและพรรคพวก ผลประโยชน์ขัดแย้งหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และการเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณ หรือพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งแก่ญาติตลอดจนการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอมราคา

กล่าวสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (อปท.) ในปัจจุบัน ทั้งในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตลอดจน กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเห็นว่า อปท. ทั้งหลายได้ถูกจับตามองจากสังคมภายนอกว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน การถูกจับตามองและถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทำนองดังกล่าว

มีข้อมูลสถานการณ์การทุจริตในสังคมไทยและการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหลายๆ แห่งที่ยืนยันค่อนข้างตรงกันว่า โดยภาพรวมคนไทยและสังคมไทยยังมีปัญหาด้านความซื่อสัตย์สุจริต ด้านคุณธรรม จริยธรรม เป็นต้นว่า

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากรายงานการวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งผู้เขียนเป็นหัวหน้าโครงการวิจัย โดยได้รับทุนสนับสนุนจาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประจำปี 2549 กระทรวงมหาดไทย

* คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถานการณ์การทุจริตในสังคมไทย²

● การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในทวีปเอเชีย ซึ่งในทวีปเอเชีย มี 21 ประเทศ ที่ถูกสำรวจ ในปี พ.ศ. 2549 ปรากฏว่า 1) ประเทศที่มีความโปร่งใสมากที่สุด (มีการทุจริตน้อยที่สุด คือ ประเทศสิงคโปร์ ได้คะแนน 9.4 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10) 2) ประเทศไทยได้คะแนนความโปร่งใส 3.6 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 ประเทศที่ดีกว่าประเทศไทยคือ มีความโปร่งใสมากกว่า ได้แก่ มาเลเซีย ได้คะแนนความโปร่งใส 5.0 คะแนน เกาหลีใต้ ได้คะแนนความโปร่งใส 5.1 คะแนน ไต้หวัน ได้คะแนนความโปร่งใส 5.9 คะแนน ภูฏาน ได้คะแนนความโปร่งใส 6.0 คะแนน มาเก๊า ได้คะแนนความโปร่งใส 6.0 คะแนน ญี่ปุ่น ได้คะแนนความโปร่งใส 7.6 คะแนน ฮองกง ได้คะแนนความโปร่งใส 8.3 คะแนน สิงคโปร์ ได้คะแนนความโปร่งใส 9.4 คะแนน

● ตัวอย่างกระทรวงที่มีการกล่าวหา ร้องเรียนว่า ทุจริตคอร์รัปชัน

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รวบรวมสถิติตัวเลขตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – 2548 รวม 6 ปี เพื่อดูว่ากระทรวงใดหรือหน่วยงานใดถูกกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ ว่า ทุจริตคอร์รัปชันมากน้อยแค่ไหน พบว่า มีการกล่าวหา ร้องเรียนว่า เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตเกือบทุกกระทรวง ถูกกล่าวหา มากที่สุด ลำดับที่ 1 ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย 9,317 เรื่อง ลำดับที่ 2 ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ 1,387 เรื่อง ลำดับที่ 3 ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1,247 เรื่อง

สำนักงาน ป.ป.ช. รวบรวมตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2543-2548 10 อันดับ ที่มีการกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต จำแนกตามกระทรวง

ที่	กระทรวง	การกล่าวหา ร้องเรียน / เรื่อง
1.	มหาดไทย	9,317
2.	ศึกษาธิการ	1,387
3.	เกษตรและสหกรณ์	1,247
4.	คมนาคม	907

² เรียบเรียงจากข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.2550.หลักสูตรการสัมมนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด.

5.	การคลัง	671
6.	สาธารณสุข	506
7.	กลาโหม	344
8.	สำนักนายกรัฐมนตรี	218
9.	ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	142
10.	แรงงาน	130

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547) ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ศึกษาสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันในสังคมไทย โดยสำรวจความคิดเห็นของผู้นำภาคประชาชนทุกจังหวัดๆ ละ 100 คน รวม 7,191 คน พบว่า

วิธีการและรูปแบบคอร์รัปชัน

รูปแบบ	ร้อยละ
1) รับสินบน	43.9
2) วังเต็นขอตำแหน่งในราชการ	42.7
3) รับส่วย รีดไถประชาชน	40.9
4) คอร์รัปชันเชิงนโยบาย	40.3
5) แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ	40.0
6) ทุจริตเรื่องเวลาของข้าราชการ (เข้าขามเย็นขาม)	36.1

การทุจริตที่ประชาชนพบเห็น มากที่สุด ได้แก่ การฮั้วประมูลในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ (44.3 %) ปานกลาง ได้แก่ การเลือกตั้ง (44.2 %) กินตามน้ำ ค่าน้ำร้อน น้ำชา (40.0%) นักการเมืองขาดคุณธรรม (42.5 %)

กลุ่มผู้กระทำการทุจริต มากที่สุด ได้แก่ ข้าราชการ (47.8 %) ปานกลางได้แก่ พนักงานบริษัทเอกชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ (39.6 %) นักวิชาการ (34.0 %) น้อยที่สุด ได้แก่ เกษตรกร (31.8 %)

ข้อมูลจาก เอแบคโพล (ศูนย์วิจัยเอแบค นวัตกรรมทางสังคม การจัดการและธุรกิจ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ) ได้ทำการสำรวจวิจัยเรื่อง “สถานภาพคุณธรรมของประชาชนในสังคมไทย” ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดปี 2550 ผลสำรวจวิจัย พบว่า ประชาชนที่ถูกศึกษามี

คุณธรรม 6 ด้าน ได้แก่ ความมีวินัย ความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์สุจริต สติสัมปชัญญะ จิตอาสา และ ความขยันหมั่นเพียร ปรากฏว่า ได้คะแนน 68.5 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน

เมื่อศึกษาผลถึง คุณธรรมด้านความซื่อสัตย์สุจริต พบว่า กลุ่มตัวอย่างกว่าครึ่งหนึ่ง ร้อยละ 53.2 มีความเอนเอียงที่จะยอมรับได้ “หากรัฐบาลชุดใดโกงกินแล้ว ทำให้ตนเองอยู่ดีมีสุข” และ พบอีกว่า ร้อยละ 50.7 มีความเอนเอียงที่อาจจะไม่ซื่อสัตย์ต่ออาชีพของตนเองบ้าง หากมีความจำเป็นในขณะที่คุณธรรมด้านสติสัมปชัญญะ ผลสำรวจพบว่า ตัวอย่างร้อยละ 82.6 มีความเอนเอียงที่จะไม่ไตร่ตรองอะไรให้ละเอียดถี่ถ้วนเพราะอาจจะทำให้เสียโอกาสดีๆ ไปและตัวอย่างร้อยละ 76.5 มีความเอนเอียงที่จะทำสิ่งต่างๆ ตามกระแสสังคมในทุกเรื่อง

อันดับคอร์รัปชัน ในเอเชีย พ.ศ. 2550

จากการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (เพิร์ก)

อันดับ	ประเทศ	ปี พ.ศ. 2550 เต็ม 10 คะแนน	ปี พ.ศ. 2549 เต็ม 10 คะแนน
1.	สิงคโปร์	1.20	1.30
2.	ฮ่องกง	1.87	3.13
3.	ญี่ปุ่น	2.10	3.01
4.	มาเก๊า	5.11	4.78
5.	ไต้หวัน	6.23	5.91
6.	มาเลเซีย	6.25	6.13
7.	จีน	6.29	7.58
8.	เกาหลีใต้	6.30	5.44
9.	อินเดีย	6.67	6.76
10.	เวียดนาม	7.54	7.91
11.	ไทย	8.03	7.64
12.	อินโดนีเซีย	8.03	8.16
13.	ฟิลิปปินส์	9.40	7.80

คะแนนมาก ความเสี่ยงมาก แสดงว่า มีคอร์รัปชันมาก
คะแนนน้อย ความเสี่ยงน้อย แสดงว่า มีคอร์รัปชันน้อย

“ประเทศไทยมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น แสดงว่ามีคอร์รัปชันมากขึ้น”

● การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รวบรวมสถิติการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด อบปท. ว่ากระทำการทุจริตตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2543 – 2550 รวม 8 ปี พบว่า 1)บุคลากรของ อบปท. หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริต รวมทั้งสิ้น 5,508 เรื่อง มีผู้ถูกกล่าวหา 9,467 ราย ถูกกล่าวหาว่าทุจริตมากที่สุด ดังตาราง

ตารางแสดงการทุจริตใน อบปท. (พ.ศ. 2543-2550)

ลำดับ	หน่วยงาน	ถูกกล่าวหาว่ากระทำการ ทุจริต / เรื่อง	ผู้ถูกกล่าวหา / ราย
1.	อบต.	3,235	5,778
2.	เทศบาล	1,705	2,766
3.	อบจ.	283	441
4.	กทม.	273	442
5.	เมืองพัทยา	12	40

สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตใน อบปท.³

งานวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตใน อบปท. ได้สะท้อนสภาพหรือลักษณะปัญหาการทุจริตใน อบปท. ซึ่งสามารถแบ่งสภาพหรือลักษณะปัญหาการทุจริตใน อบปท. ได้ดังนี้

1.สภาพหรือลักษณะปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการทุจริตด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง

ส่วนใหญ่ พบว่า กระบวนการทุจริตใน อบปท. เกี่ยวกับด้านงบประมาณ การทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างและการเงินการคลัง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ อบปท. ละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบฯ และอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับ เรื่องที่มีการให้จัดทำและ ไม่จัดทำ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนเรื่องที่กลุ่ม อบปท. ไม่จัดทำ อันเป็นผลก่อให้เกิดการทุจริตใน อบปท. ดังตัวอย่างเช่น

³ รายงานการวิจัย แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2549)
โดย รศ.ดร. โกวิท พวงงาม

- 1) มี อบท. ไม่ทำทะเบียนยืมเงิน ร้อยละ 14
- 2) มี อบท. ไม่ทำบัญชีคุมรายรับรายจ่ายพัสดุให้เป็นปัจจุบัน ร้อยละ 12
- 3) มี อบท. ไม่มีการทำหลักฐานในการเบิกจ่ายพัสดุ ร้อยละ 13
- 4) มี อบท. ไม่มีการทำการลงบัญชีรายรับรายจ่าย ร้อยละ 11
- 5) มี อบท. ไม่มีการทำรายงานแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองเป็นรายเดือน ร้อยละ 15
- 6) มี อบท. ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุ ตรวจสอบพัสดุ และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพัสดุ ประจำปี ร้อยละ 12
- 7) มี อบท. ไม่จัดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือผู้แทนประชาคมเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือจัดให้มีก็เป็นการแต่งตั้งคนหน้าเดิม ๆ ในการตรวจรับงานจ้าง ร้อยละ 6
- 8) มี อบท. ที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีญาติมารับเหมาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างใน อบท. ร้อยละ 11.5
- 9) มี อบท. ได้แต่งตั้งประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจรับงานจ้างบางส่วน ร้อยละ 34.7 ยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนและทุกฝ่าย

2. สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากตัวบุคคล

ข้อมูลตัวเลขจากการสำรวจพบว่า การทุจริตเกิดจากตัวบุคคล โดยเฉพาะ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นบางส่วน ปรากฏว่า ร้อยละ 12 มีญาติหรือพวกพ้องมาเป็นผู้รับเหมาการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตนเอง

- ร้อยละ 35 บุคคลที่เป็นพนักงานท้องถิ่น กับผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งบางส่วนใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาผลประโยชน์
- ร้อยละ 10 บุคลากรของ อบท. มีการเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง หรือว่ามีการแก้ไขหลักฐานการเงิน
- ร้อยละ 7 บุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนมีการจ่ายเงินของการคลังโดยไม่มีหลักฐาน เช่น การเขียนเดิมจำนวนเงิน หรือการรับเงินเก็บภาษี รับเงินเก็บค่าขยะ เก็บเงินมาแล้วก็ไม่นำส่งให้คลังซึ่งเมื่อมีการกระทำอย่างเป็นประจำ หรือบางทีพอเก็บเงินได้มาก ๆ ก็ไม่นำส่งหรือมีการหนีไป หรือส่วนหนึ่งเจ้าหน้าที่คลังมีการปลอมเช็คตลอดจนการนำของหลวงหรือของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว ตลอดจนการปิดบังข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

3. สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย

- ในส่วนช่องว่างของกฎหมายและระเบียบต่างๆ มุ่งวิเคราะห์ระบบตรวจสอบและระบบโครงสร้างของ อบท. เอง ซึ่งผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ ระบุว่า ระบบการตรวจสอบของ สตง. ไม่ทั่วถึง

- ร้อยละ 14.3 ตอบว่า กฎหมายเปิดช่องว่างให้มีการทุจริตได้ โดยมีการให้สังเกตโครงสร้าง อบท. ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และในกฎหมาย อบท. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเพื่อให้อยู่ในตำแหน่งตลอด 4 ปี ซึ่งในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นทีมเดียวกับผู้บริหาร อบท. ทั้งหมด ก็จะเป็นช่องทางให้ทุจริตได้ เพราะระบบถ่วงดุลขาดความเข้มแข็ง

4. สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรม จริยธรรม

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า มีบาง อบท. ที่มีขนาดเล็ก มีพนักงานท้องถิ่นที่ได้บรรจุเข้ารับราชการโดยมีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับ ปวช. ขึ้นไป และผ่านการนิเทศงานมาน้อยหรือ ไม่มีความรู้เฉพาะด้านดีพอ เช่น ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดราคากลาง หรือ การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบและส่วนหนึ่ง พบว่า หัวหน้าส่วนการคลังไม่ได้มีความรู้ทางด้านการพัสดุในทางปฏิบัติ เมื่อปฏิบัติไปก็หวั่นไหวในการถูกตรวจสอบและผิดวินัย หรือ บุคลากรของ อบท. ขาดความรู้ความเข้าใจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของ อบต.กับเทศบาลตำบล ที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล ตลอดจนส่วนหนึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงการไม่มีคุณธรรม จริยธรรม โดยสรุปผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของ อบท. ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารท้องถิ่น ข้อกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการเพิ่มพูนความรู้และควรรู้ เพราะถ้าบางส่วนไม่มีความรู้ความเข้าใจเป็นผลทำให้ปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบผิดพลาดได้

5. สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนทราบ

จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า มี อบท. ส่วนหนึ่งไม่ชี้แจงประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของ อบท. ต่างๆ ให้ประชาชนทราบ เช่น ร้อยละ 15 ไม่แจ้งงบประมาณของ อบท. ให้ประชาชน และไม่ส่งข่าวสารทางราชการให้ประชาชน

- ร้อยละ 8 ไม่มีการประกาศในช่องทางการสื่อสารให้ประชาชนทราบในการดำเนินงานโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ไม่มีการประกาศการดำเนินกิจกรรมและงบประมาณให้ชาวบ้านทราบเช่นกัน

- ร้อยละ 75.6 บุคลากรใน อบท. ไม่ทราบว่า ปัจจุบันมีเงินงบประมาณหรือเงินในบัญชี มีจำนวนเท่าไร

6. สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า ผู้ตรวจสอบ อบต. ที่เป็น สตง. เพียงหน่วยงานเดียวมีกำลังคนไม่เพียงพอ และ สตง. ส่วนกลาง มีกำลังคน เพียงแต่ไม่สามารถลงไปตรวจได้ทุกพื้นที่ ที่กระทำได้ก็เป็นเพียงเป็นการสุ่มตัวอย่างเท่านั้น ในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ก็เช่นเดียวกัน จึงมีข้อเสนอให้ทั้ง ป.ป.ช. และ สตง. มีอนุกรรมการ ป.ป.ช. จังหวัด และให้จัดตั้งอาสาสมัคร ป.ป.ช. ภาคประชาชน

ส่วนระบบการตรวจสอบภายในของ อบต. มักพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นของ อบต. ไม่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด และฝ่ายสภาท้องถิ่นของ อบต. ที่ต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายกำกับดูแลและควบคุม คอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารของ อบต. ให้ถูกต้องเหมาะสม เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่กลับพบว่าปัจจุบันฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่กับกลายเป็นกลุ่มเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น. จึงทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นได้น้อย

7. สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี อิทธิพล จากการศึกษาพบว่า ใน อบต. บางแห่ง ยังมีอิทธิพลหรืออำนาจที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตได้ โดยเฉพาะอิทธิพลและอำนาจของฝ่ายการเมืองที่ครอบงำหรือสามารถให้คุณให้โทษต่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการท้องถิ่น ตลอดจนการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือกีดกันผู้เสนอรายการอื่น ๆ การบีบบังคับให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตรวจรับงานโครงการต่าง ๆ ตลอดจนบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นไม่กล้าที่จะให้การเป็นพยานเพื่อเอาผิดกับผู้ทุจริต และส่วนหนึ่งวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกจิตใจคนในสังคมไทยมานาน เช่น ความเกรงกลัวอิทธิพล การนับถือผู้มีบารมี การสำนึกบุญคุณของผู้มีพระคุณ สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่การงานในการแสวงหาผลประโยชน์

ดังนั้น ปัญหาที่มีในท้องถิ่น คือ ความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งระหว่างนักการเมืองทั้งในระดับประเทศกับนักการเมืองระดับท้องถิ่น นักการเมืองระดับท้องถิ่นกับนักธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์และนักการเมืองระดับท้องถิ่นกับข้าราชการ บุคคลกลุ่มนี้ยังมีความเข้มแข็งมากกว่าพลังในการตรวจสอบของภาคประชาชน และภาคประชาสังคมและสิ่งที่ต้องส่งเสริมก็คือ ทำอย่างไรให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งเพื่อคานอำนาจอิทธิพลได้

มาตรการและกลไกส่งเสริมการป้องกันการทุจริตใน อบท.

สำหรับมาตรการและกลไกส่งเสริมการป้องกันการทุจริตใน อบท. ได้ประมวลโดยการสัมภาษณ์ข้อเสนอจากเวทีสัมมนาหลาย ๆ เวที⁴ โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

1. การส่งเสริมกลไกหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอิสระให้มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

- **กลไกการกำกับดูแล อบท. ตามกฎหมาย อบท. แต่ละประเภทให้อำนาจ** ข้าราชการในหน่วยงานกระทรวงมหาดไทย ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในการสอบสวนความประพฤติปฏิบัติหน้าที่ อันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อหน้าที่และตำแหน่ง ซึ่งใน อบจ. และเทศบาล ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น (นายก อบจ. นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี) สมาชิกสภาท้องถิ่น (ประธานสภา ฯ และรองประธานสภาฯ) พ้นจากตำแหน่ง

สำหรับ อบต. ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาลงโทษและยุบสภา อบต. ก็ได้

ผลการศึกษามีการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอใช้มาตรการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

- **กลไกองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของ อบท.** ซึ่งในแง่ของการทุจริตจะเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินไปโดยชอบด้วยกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือไม่ หรือตรวจสอบเพื่อให้เห็นการเมืองท้องถิ่นและ อบท. ดำเนินกิจการต่างๆอย่างโปร่งใสและสุจริตซึ่งหน่วยงานทั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญ

ในส่วนนี้เมื่อประมวลผลการศึกษาวิจัยพบว่า หน่วยงานทั้ง สตง. และ ป.ป.ช. ไม่สามารถตรวจสอบ อบท. ให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ได้เพราะบุคลากรไม่เพียงพอ จึงเสนอให้ ป.ป.ช. จัดให้มีการจัดตั้งอนุกรรมการประสานงาน ป.ป.ช. จังหวัดและจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเพื่อให้การฝึกอบรมความรู้ความเข้าใจในการตรวจสอบการทำงานของ อบท. ให้เป็นไปด้วยความสุจริต

2. กลไกส่งเสริมสภาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง

⁴ จัดเวทีสัมมนาระดมความคิดเห็นทั้งในกรุงเทพฯและต่างจังหวัด 4 เวที โดยแบ่งเป็นในกรุงเทพฯ 2 ครั้ง และในต่างจังหวัดอีก 3 ครั้ง โดยมีผู้เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงาน องค์กร ทั้งภาครัฐ องค์กรท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ครั้งละ 30 – 40 คน

จากผลการศึกษาวิจัยเสนอให้มีการพัฒนาและส่งเสริมกลไกสภาท้องถิ่นที่เข้มแข็งซึ่งหมายถึง สภาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพในการถ่วงดุลกับผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีความต้องการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหาวิธีการแสดงบทบาทของสภาท้องถิ่นที่มีความหมายในหลายๆอย่าง เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสภา ทั้งในรูปของคณะกรรมการกิจการสภาสมาชิกและวิสามัญ เพื่อศึกษาข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อ อบต. และที่สำคัญในคณะกรรมการเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวบ้าน ผู้รู้ ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการวิสามัญประจำสภา

การทำให้สภาท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง จะต้องเชิญชวนประชาชนเข้าร่วมการรับฟังการประชุมสภา หรือ มีการถ่ายทอดการประชุมสภาท้องถิ่นโดยช่องทางต่างๆ เช่น วิทยุ หอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย ให้ประชาชนได้ทราบข่าวสาร และเผยแพร่กิจการของสภาท้องถิ่นโดยสื่อต่างๆ

นอกจากนั้น ต้องแสดงบทบาทในฐานะผู้ควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารท้องถิ่น เช่น การให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นรายงานการทำงานและการเงิน การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการจัดการประชุมสภาท้องถิ่นให้เป็นแบบอย่างที่ดี

3. ส่งเสริมกลไกภาคประชาสังคม (ประชาคม) ให้มีส่วนร่วมกับ อบต. อย่าง เข้มขัน

สำหรับการทำงานของ อบต. ได้มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดให้ภาคประชาสังคม (ตัวแทนประชาคม) ต้องไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ อบต. ในหลายๆ ส่วน เช่น

- ให้ตัวแทนประชาคมมีส่วนร่วมเป็นกรรมการตามระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุ เช่น

- เป็นกรรมการเปิดซองสอบราคา
- เป็นกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา
- เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ
- เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ฯลฯ

● ให้ตัวแทนประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการพัฒนา ท้องถิ่นและคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา อบต. พ.ศ. 2548

● นอกจากนั้น บทบาทของตัวแทนประชาคมต้องร่วมจัดทำแผนแม่บทชุมชน เพื่อเชื่อมโยงกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ อบต.

ข้อที่ควรสนใจประการหนึ่ง ได้แก่ การส่งเสริมกลไกภาคประชาสังคม (ประชาคม) ให้มีส่วนร่วมอย่างเข้มขัน กับมาตรการการป้องกันการทุจริต ใน อบต. นั่นคือได้ทำหน้าที่อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาได้เสนอให้ ต้องมีการฝึกอบรมตัวแทนประชาคมให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องระเบียบฯ ว่าด้วยการพัสดุ และระเบียบฯ ว่าด้วยการจัดทำแผนฯ เพื่อเรียนรู้ทำความเข้าใจระเบียบต่างๆ จะได้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

4. ส่งเสริมกลไกสถาบันการศึกษา สถาบันพัฒนาข้าราชการ /บุคลากรท้องถิ่นและศูนย์เรียนรู้ของ อบต. เพื่อให้เป็นสถานที่ส่งเสริมการเรียนรู้แก่บุคลากรของ อบต. และภาคประชาสังคม

มีข้อสรุปจากผลการวิเคราะห์ผลการศึกษาว่า ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่น ต้องมีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้เกิดความโปร่งใส โดยจะต้องให้ความรู้ในเรื่องหลักธรรมาภิบาล ในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานของ อบต. ตามระเบียบ กฎหมาย การจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และนอกจากนี้จะเป็นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ วัฒนธรรมท้องถิ่นและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ในส่วนที่สอง จะเป็นความรู้ความเข้าใจที่ให้กับประชาชน หรือ ตัวแทนประชาคม มีการเสนอให้ความรู้ที่จะพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของ อบต. หัวข้อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของ อบต.

กลุ่มเป้าหมายและเนื้อหาในการให้ความรู้ กลไกสถาบันพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องนำไปพิจารณาจัดหลักสูตร รวมทั้งสถาบันการศึกษาด้วย

ในส่วนขอระบบการศึกษา โดยสถาบันการศึกษา พิจารณารวบรวมหลักสูตรการปกครองท้องถิ่นไทยและ การบริหารงานท้องถิ่นไว้ในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา

การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ เสนอให้ อบต. จัดรูปแบบ อบต. จำลองโดยให้กลุ่มเยาวชนในชุมชนหรือ สภาเยาวชน เป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งเสนอให้โรงเรียนในเขตพื้นที่ อบต. ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้แก่เด็กในโรงเรียนเรื่องการปกครองท้องถิ่น

5. การส่งเสริมให้มีกลไก สื่อและประชาสัมพันธ์ ใน อบต.

ผลการศึกษาต้องการให้ อบต. เป็นองค์กรแบบเปิดที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบและการใช้กลไกสื่อเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานของท้องถิ่น เป็นการช่วยกระจายข้อมูลข่าวสารของ อบต. ให้ประชาชนทราบ เช่น ใช้ในการแถลงผลงานของ อบต. การเปิดเผยงบประมาณรายรับ รายจ่าย ให้ชาวบ้านทราบหลังจากทำโครงการ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านงบประมาณให้ประชาชนทราบ

การส่งเสริมจัดให้มีวารสารของ อบต. และ แผ่นพับ Website ตลอดจนการจัดรายการวิทยุ หรือนายก อบต. พบประชาชน ก็เป็นการประชาสัมพันธ์งานของ อบต. เช่นกัน

6. เสริมสร้างกลไกภาคีเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง อบต. และภาคีส่วนอื่นๆ

ผลการศึกษาโดยหลักวิธีคิด พบว่า การจัดให้มีภาคีเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง อบท. ในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ทำให้ประหยัดงบประมาณของ อบท. และก่อให้เกิดความโปร่งใสเพราะได้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกันและซึ่งทำให้สามารถป้องกันการทุจริตได้

แนวทางในการจัดทำกิจกรรมความร่วมมือระหว่าง อบท. แต่ละแห่งมีคณะกรรมการฯ ร่วมทำงาน ร่วมตรวจสอบ

สำหรับกรณีศึกษาพื้นที่ อบท. จังหวัดตรัง ได้จัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง อบท. เรียกว่า “เครือข่าย 100 องค์การ อบท.” ได้มีการจัดบริการสาธารณะการก่อสร้างถนนหนทาง การสร้างมัสยิดกลาง การจัดสร้างพิพิธภัณฑสถานเก่าแก่

7. อบท. ต้นแบบ*

ผลการศึกษาได้ยืนยันตรงกันในหลายภาคส่วน ทั้งส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ อบต. ซึ่งพบว่า มีการเสนอให้ดำเนินการสร้าง อบท. ต้นแบบ หมายถึง การค้นหาตัวแบบ อบท. ที่ทำงานโปร่งใสปราศจากการทุจริต หรือ เชิญชวนให้ อบท. สมัครใจร่วมในโครงการ อบท. ต้นแบบ โดยมีหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดมาตรฐานหรือดำเนินการจัดทำดังนี้ อบท. ต้นแบบ ก็คือ อบท. โปร่งใส และเสนอให้รางวัลเพื่อให้กำลังใจโดยการประกาศเกียรติคุณกับ อบท. ต้นแบบความโปร่งใส ซึ่งดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในตัวชี้วัด อบท.ต้นแบบ

แนวทางส่งเสริมการป้องกันการทุจริต ใน อบท.

1. การจัดให้มีเวทีประชุมแบบมีส่วนร่วมโดยใช้กระบวนการ A-I-C

กระบวนการ A-I-C มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่ อบท. ได้มีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นแนวทางให้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนร่วมในการประชุม แบบ A-I-C เพื่อมาร่วมประกาศอุดมการณ์ร่วมว่า “ต้องให้ อบท. เป็น อบท. ที่โปร่งใส ปราศจากการทุจริต” จากพื้นที่กรณีศึกษา อบท. จังหวัดตรัง เช่น

ขั้น A : Appreciation = เป็นการให้ทุกคนสร้างอุดมการณ์ร่วม วิสัยทัศน์ร่วมใน อบท. โดยเทศบาลนครตรัง สะท้อนอุดมการณ์หรือวิสัยทัศน์ร่วมกัน เช่น

“โปร่งใส เสมอภาค รู้รักสามัคคี มีคุณธรรม”

หรือ

* อบท. ต้นแบบ มีการกำหนดตัวชี้วัด อบต. ต้นแบบไว้ในข้อเสนอแนะ (1) จัดทำสำนักงานแบบเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อบท. และให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการรับบริการ (2) ผู้บริหารท้องถิ่นยึดหลักธรรมาภิบาล (3) สมาชิกท้องถิ่นเข้มแข็งในการตรวจสอบ (4) ประชาคมมีส่วนร่วม

“การบริหารงานเทศบาลโปร่งใส ได้รับการยอมรับ ต้องเน้นวิถีพุทธ”

หรือ

“ความโปร่งใส หรือ ความซื่อสัตย์ ปฏิบัติงานเปิดเผยข้อมูลประชาชนตรวจสอบได้”

ขั้น I : Influence = เป็นการให้ทุกคนร่วมกันนำวิสัยทัศน์และอุดมการณ์ร่วม จากขั้น A มาอภิปรายเสนอแนวทางและวิธีการที่เทศบาล จะดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จอย่างไร ซึ่งส่วนใหญ่ได้ร่วมคิดออกมาเป็นรูปโครงการและกิจกรรม ที่ต้องดำเนินการ เช่น

- โครงการศูนย์ปฏิบัติธรรมและศูนย์การเรียนรู้วิถีพุทธ
- โครงการจัดให้มีสถาบันกลาง เพื่อตรวจสอบ อบต. ที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- โครงการยกย่องคนทำดี มีความซื่อสัตย์ ยึดมั่นคำสอนทางศาสนา
- โครงการจัดทัศนศึกษาเพื่อปฏิบัติธรรมนำสู่จิตใจ
- โครงการพัฒนาจิตใจผู้บริหารท้องถิ่น หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนเพื่อปฏิบัติธรรม คุณธรรม จริยธรรม
- โครงการร่วมประหยัดค่าใช้จ่ายในเทศบาล ลดมลพิษ ลดยานพาหนะ ลดความแออัดด้านจราจรในเขตเทศบาล
- โครงการสร้างบ้าน สร้างรัก เน้นการอยู่ร่วมกันอย่างมีส่วนร่วมให้เกิดความรักสามัคคี มีคุณธรรมทั้งในสำนักงานเทศบาล และที่บ้าน

ขั้น C : Control = เป็นขั้นการควบคุมเพื่อให้โครงการและกิจกรรม ได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติร่วมกันโดยเฉพาะ การร่วมทำงานเป็นทีมจากทุกภาคส่วนโดยให้ทุกกลุ่มที่เข้าร่วมประชุม ร่วมคิดรายละเอียด ว่า

- จะทำโครงการและกิจกรรม อะไร ก่อน หลัง
- จะมีวัตถุประสงค์จะทำเพื่ออะไร
- จะทำที่ไหน
- จะให้ใครรับผิดชอบ ใครร่วมทำ
- จะระดมทุน งบประมาณ ทรัพยากร มาจากไหนบ้าง

โดยสรุปผลของกระบวนการประชุมแบบ A-I-C ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานเทศบาลและตัวแทนประชาคมท้องถิ่น ได้มีโอกาสร่วมคิดถึง อบต. (เทศบาล) ของตนเองว่า จะให้เป็นอย่างไรบ้าง และจะร่วมวางแผนเพื่อจะให้เป็นอย่างไร ทั้งในปัจจุบันและอนาคต และ

จะร่วมกันทำให้อุดมการณ์หรือวิสัยทัศน์เป็นจริงได้อย่างไร โดยเฉพาะเป้าหมาย อปท. ไปรุ่งใสที่ปราศจากการทุจริต

2. ส่งเสริมการใช้กฎหมายและกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดและทั่วถึง

มีการเสนอแนวทางในการใช้ด้านกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อให้ใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนี้

2.1 ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

การสามารถตรวจสอบและควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของ อปท. พบว่าไม่สามารถกำกับดูแลเพื่อป้องกันการทุจริตที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจกำกับดูแล ไม่ได้บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด จึงมีการเสนอมาตรการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล อปท. อย่างเคร่งครัด

2.2 ต้องมีการปรับปรุงระบบกฎหมายและกฎระเบียบ

ผลการศึกษาเสนอแนวทางการวางหลักเกณฑ์กำหนดการโยกย้าย หมุนเวียนตำแหน่งของพนักงานท้องถิ่นหรือข้าราชการประจำในท้องถิ่น โดยอาจกำหนดให้มีการโยกย้ายในระดับจังหวัด ในระยะเวลาอันสมควร (4 ปี) และกระทำอย่างต่อเนื่อง ส่วนการปรับปรุงระบบกฎหมายในด้านกลไกการตรวจสอบของภาคประชาชน เห็นว่ากฎหมายจะต้องคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องเรียน และพิจารณาช่องทาง กลไก เครื่องมือในการปฏิบัติจริงในการดำเนินการเพื่อมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานส่วนท้องถิ่น แต่ปัญหาการตรวจสอบไม่สามารถทำได้ทั่วถึงจึงเสนอแนวทางจัดให้มีอนุกรรมการ ป.ป.ช. จังหวัดและอาสาสมัคร ป.ป.ช.จากภาคประชาชน

กฎหมายของ อปท. แต่ละประเภท ต้องพิจารณาปรับปรุงการมีบทลงโทษให้รุนแรงสำหรับผู้ทำการทุจริต ต้องมีกฎหมายรองรับสิทธิที่ประชาชนเรียกร้องเพื่อขอเป็นส่วนหนึ่งการตรวจสอบองค์กร และข้อบัญญัติกฎหมาย อปท. ต้องไม่ให้ผู้รับเหมาหรือมีญาติเป็นผู้รับเหมาเข้ามาเล่นการเมืองเด็ดขาด

3. การให้ความรู้ความเข้าใจที่ตรงเป้าหมาย และมีเนื้อหาสาระ

ผลการศึกษาเสนอแนวทางเปิดโอกาสให้การศึกษาหรือให้ความรู้ความเข้าใจทั้งแบบเป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ ให้กับบุคคลที่เป็นเป้าหมาย ได้แก่ (1) ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกสภาท้องถิ่น (2) ประชาชน (3) เจ้าหน้าที่หรือพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในอปท. (4) ข้าราชการ (5) ผู้นำชุมชน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้นำสตรีในชุมชน เป็นต้น

สำหรับประเภทของความรู้ที่ควรจะให้ ประกอบด้วย (1) ความรู้เกี่ยวกับ อปท. ได้แก่ การดำเนินงาน ระเบียบ กฎหมาย (2) ความรู้เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน (3) ความรู้

เกี่ยวกับประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่นและภูมิปัญญาเดิมของชุมชน (4) ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับแนวทางการให้ความรู้ มีประเด็นข้อเสนอแนะ ดังนี้ :-

- การให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้สามารถตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต.ได้ และต้องเป็นความรู้ที่สามารถนำไปพัฒนาศักยภาพของประชาชนต่อไปได้รวมไปถึงสามารถขยายเป็นเครือข่ายและองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบที่เข้มแข็งได้
- การให้ความรู้ด้านกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำความผิด ลดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำ และเป็นการกระจายอำนาจให้กับประชาชน ดังนั้นจึงควรให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยการฝึกอบรมให้มีความรู้เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำความผิด
- การให้ความรู้ต้องเป็นความรู้ที่ใช้ประโยชน์ได้จริง โดยการอบรมให้ความรู้เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีสื่อกลางสำหรับให้คำปรึกษาในการทำงานได้โดยตรงเพื่อให้เกิดการปฏิบัติไปตามระเบียบกฎหมาย
- เสนอแนวทางให้องค์กรท้องถิ่นมีสถาบันพัฒนาคนในท้องถิ่นของตน โดยให้เด็กรุ่นใหม่มาเรียนในวันเสาร์ อาทิตย์ ในเรื่องการบริหารจัดการที่ดี คุณธรรม จริยธรรม จะมีการลงใจเด็ก ๆ โดยการให้รางวัลเมื่อมีการทดสอบ ส่วนหนึ่งการป้องกันการทุจริตได้ต้องมีการปลูกฝังมาตั้งแต่ เด็ก ๆ โดยที่มีอยู่ในหลักสูตรการเรียนของเด็ก การศึกษาในระบบการศึกษา ส่วนนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่เด็กจะได้รับการปลูกฝังตั้งแต่เด็ก

4. การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ มีความสำคัญต่อ อบต. ที่ก่อให้เกิดความโปร่งใส ดังนั้น อบต. ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของ อบต. ได้แก่ มีส่วนร่วมในโครงการ การทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการกิจการสภาท้องถิ่น การเปิดเวทีสาธารณะในการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อมีส่วนร่วม กับ อบต. หรือ อบต. ต้องเป็นองค์กรแบบเปิดเพื่อให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารและเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

5. ส่งเสริมให้ อบต. เปิดเผยข้อมูลเพื่อตรวจสอบได้

ผลการศึกษา พบว่า มีการเสนอให้ อบต. เป็นองค์กรแบบเปิด ได้แก่ เป็นองค์กรที่เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ให้ตรวจสอบได้ ตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ผู้บริหารใน อบต. ต้อง

ดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการให้ประชาชนเรียนรู้ในการทำประชาพิจารณ์ โครงการทั้งหลายอันจะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมของท้องถิ่น โดย (1) ให้มีการบังคับใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน รับเงิน ตรวจเงิน ต้องเผยแพร่ข้อมูลโดยการปิดประกาศหน้าทำการ อบต. หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนรับทราบ โดยแจกแจงรายละเอียดข้อมูลการเงินของ อบต. อย่างชัดเจน (2) เสนอแนวทางให้สภาท้องถิ่นตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นโดยการตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติและการอภิปรายไม่ไว้วางใจและให้สภาท้องถิ่นตั้งกรรมการพิจารณาเพื่อตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของ อบต.

6. ส่งเสริมให้ อบต. มีผู้นำ/ผู้บริหารท้องถิ่นที่โปร่งใสและให้รางวัลสูงใจ ยกย่องเชิดชูเกียรติผู้กระทำความดี

ผลการศึกษา พบว่า แนวทางที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตได้ใน อบต. ขึ้นอยู่กับองค์กร อบต. ที่มี “ผู้นำหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นแบบอย่างที่ดี ทั้งจริยธรรม คุณธรรมและความซื่อสัตย์” โดยวางแนวทางส่งเสริมให้ผู้นำต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการที่ดี ผู้นำท้องถิ่นต้องมีความโปร่งใสและอีกส่วนหนึ่งกล่าวว่าผู้นำมีคุณธรรมจริยธรรมรวมทั้งจิตสำนึกที่ดี ทำให้บุคลากรของท้องถิ่นนำไปเป็นแบบอย่าง การทุจริตคอร์รัปชันก็จะไม่เกิดขึ้น

กรณีศึกษาในพื้นที่ อบต.จังหวัดตรัง เห็นว่าผู้นำ อบต. โดยเฉพาะนายก อบจ. นายกเทศมนตรี นครตรัง และนายก อบต. บางกุ่ม มีความพร้อมและเป็นแบบอย่างของการเสียสละ อุทิศตนเพื่อการบริหารงานท้องถิ่นให้โปร่งใส

สำหรับการส่งเสริมผู้กระทำความดีทั้งบุคคลใน อบต. และผู้นำชุมชน ที่มีส่วนร่วม มีจริยธรรม คุณธรรม และมีจิตสำนึกสาธารณะในการทำงานที่โปร่งใส เสนอให้วางแนวทางกระบวนการให้รางวัลสูงใจเพื่อเป็นการยกย่อง เชิดชูเกียรติเพื่อตอบแทนผู้กระทำความดี

7. แนวทางการปลูกฝังเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต / จรรยาบรรณนักรการเมือง

ผลการศึกษา พบว่า พื้นที่อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาได้ริเริ่มจัดทำจรรยาบรรณนักรการเมืองท้องถิ่นจึงเห็นว่า เป็นแนวทางในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมให้ผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่น และให้มีแนวทางปฏิบัติของนักรการเมืองท้องถิ่น ทั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ร่วมประพฤติปฏิบัติตามจรรยาบรรณที่ร่วมกันกำหนดไว้ อีกทั้งการปลูกฝังเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต

8. แนวทางการจัดให้มีระบบตรวจสอบควบคุมภายในของ อบต.

แนวทางการจัดให้มีระบบควบคุมภายในของ อบต. ต้องจัดให้ทุก อบต. มีการใช้ระบบการควบคุมภายใน โดยให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในจากเจ้าหน้าที่แต่ละกองเป็น

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในเพื่อให้เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและเป็นการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ เพื่อให้ไม่ให้อำนาจส่วนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ฝ่ายเดียว เป็นการคานอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่ละกอง เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในอาจจะทำให้มีการเกรงกลัวผู้บริหารท้องถิ่นอยู่บ้าง เพราะเป็นผู้บังคับบัญชา จึงได้มีข้อเสนอแนะว่า ระบบตรวจสอบภายใน จึงเสนอแนวทางควรแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ปราชญ์ชาวบ้าน ตัวแทนกลุ่มประชาคม ควรมีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย

ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อประมวลข้อค้นพบผลการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตใน อบต. ซึ่งในที่นี้ข้อเสนอแนะให้พัฒนากลไกและเสริมสร้างกลไกและแนวทางการป้องกันการทุจริตใน อบต. ควบคู่กันไป ดังนี้

ระดับนโยบาย

1. **ปรับกลไกหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบ อบต. ให้มีประสิทธิภาพ** โดยมีแนวทางและมาตรการดังนี้

1.1 ให้กระทรวงมหาดไทยวางแนวทางปฏิบัติโดยย้าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกำกับดูแลความประพฤติปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น บุคลากรท้องถิ่น เพื่อมิให้เสื่อมเสียต่อหน้าที่และตำแหน่งโดยเคร่งครัดและใช้มาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาลงโทษแก่ อบต. และบุคลากรของ อบต. ดังกล่าว

1.2 ให้องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบ อบต. ซึ่งคงมีปัญหากับการไม่สามารถตรวจสอบได้ทั่วถึงและครอบคลุม จึงเสนอให้มีการจัดตั้งอนุกรรมการประสานงาน ป.ป.ช. จังหวัดและให้ ป.ป.ช. จัดให้มีอาสาสมัคร ป.ป.ช. ภาคประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของ อบต. และให้ สตง. จัดให้มี สตง. ประจำจังหวัด และให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) มีอาสาสมัคร ปปปง. ภาคประชาชนระดับท้องถิ่น

1.3 ให้กระทรวงมหาดไทยคงไว้ซึ่งศูนย์ดำรงธรรม เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์และควรประชาสัมพันธ์เน้นในส่วนที่ประชาชนต้องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต

2. สร้างกลไก อบต. ต้นแบบ

โดยมีแนวทางพัฒนากลไกให้ อบต. เป็น อบต. ต้นแบบในการป้องกันการทุจริต ดังนี้

2.1 **สำรวจค้นหาตัวแบบ อปท. ต้นแบบที่ทำงานโปร่งใส** หรือเชิญชวนให้ อปท. สมัครใจร่วมในโครงการ อปท. ต้นแบบ

2.2 **กำหนดหลักเกณฑ์ตัวชี้วัด (Indicators) อปท. ต้นแบบ** เพื่อเป็นตัวชี้วัด อปท. ต้นแบบ

2.3 **กำหนดให้มี อปท. ต้นแบบเป็น อปท. แบบเปิด** หมายถึง การที่ อปท. มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารใน อปท. ให้ประชาชนทราบโดยมีการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ทั้งโดยวิธีการปิดประกาศโครงการจัดซื้อจัดจ้าง การปิดประกาศงบประมาณรายรับรายจ่ายของ อปท. การประกาศทาง Website การประกาศเสียงตามสาย ประกาศทางวิทยุ ที่วีวเจอร์ปิดหนังสือพิมพ์ วารสารของ อปท. หรือวารสารอื่น ๆ

2.4 **การเสนอตัวชี้วัด อปท. ต้นแบบ โดยกำหนดตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน (Audit Indicators)** หมายถึง ข้อกำหนดขั้นต้นอันเป็นพื้นฐานให้ อปท. ต้องทำหรือต้องดำเนินการ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตใน อปท. ดังนี้

(1) **ผู้บริหารท้องถิ่นของ อปท. กำหนดมาตรฐานตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานที่ต้องกระทำ ดังนี้**

(1.1) ผู้บริหาร อปท. ต้อง เปิดเผยงบประมาณรายรับ – รายจ่าย ของ อปท. ให้ประชาชนทราบ

(1.2) ผู้บริหาร อปท. ต้อง เปิดเผยข้อมูลโครงการ- กิจกรรมที่ดำเนินการทุกโครงการในรอบปี

(1.3) ผู้บริหาร อปท. ต้อง เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

(1.4) ผู้บริหาร อปท. ต้อง เปิดเผยข้อมูลแผนพัฒนาของ อปท. ประจำปีและมีวิธีการแจ้งให้ประชาชนทราบ

(1.5) ผู้บริหาร อปท. ต้อง เปิดเผยข้อมูลข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(1.6) ผู้บริหาร อปท. ต้องเข้าฝึกอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งบริหาร อปท. หลักสูตรใดหลักสูตรหนึ่ง

(1.7) ผู้บริหาร อปท. ต้องรายงานผลการทำงานและรายงานประจำปีให้สภาท้องถิ่นและประชาชนอย่างน้อยปีละ 2 ครั้งและให้จัดทำเป็นรายงานประจำปี

(1.8) ผู้บริหาร อปท. จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารงานท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างและการมีผลประโยชน์ทับซ้อน

(1.9) ผู้บริหาร อปท. ต้องเปิดให้มีการประเมินผลงานขององค์กร อปท. ในรอบ 4 ปี อย่างน้อย 1 ครั้ง โดยสถาบันอุดมศึกษา หรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระ

(1.10) ผู้บริหาร อบท. ต้องทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ

(2) สภาท้องถิ่น มีตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน มีแนวทางต้องดำเนินการ ดังนี้

(2.1) สภาท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมฟังการประชุมสภา

(2.2) สภาท้องถิ่นต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสภาหรือการประชุมสภาโดยถ่ายทอดเสียง ช่องทางใดช่องทางหนึ่ง หรือเผยแพร่การประชุมทางสื่อ วารสาร หนังสือพิมพ์ เป็นต้น

(2.3) สภาท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายยืนญัตติ ตั้งกระทู้ถาม อย่างใดอย่างหนึ่ง

(2.4) สภาท้องถิ่นต้องจัดให้มีคณะกรรมการกิจการสภาของ อบท. ทั้ง สามัญและวิสามัญ โดยเฉพาะกิจการสภาวิสามัญ เปิดโอกาสให้ราษฎรชาวบ้าน ข้าราชการบำนาญนักวิชาการท้องถิ่น ร่วมเป็นกรรมการ

(2.5) สภาท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(2.6) สภาท้องถิ่นต้องมีจรรยาบรรณของ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(3) องค์กรภาคประชาชน มีตัวชี้วัดขั้นพื้นฐานที่มีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

(3.1) การแต่งตั้งตัวแทนประชาคมเป็นกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

(3.2) การแต่งตั้งตัวแทนประชาคมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจสอบงานจ้างและได้ผ่านการให้ความรู้ ความเข้าใจในการจัดซื้อจัดจ้าง

(3.3) อบท. ต้องส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชน อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การจัดอบรมสัมมนา การจัดให้มีศูนย์เรียนรู้ และมีห้องสมุด เป็นต้น

(3.4) อบท. ต้องเปิดให้ประชาคมติดตามและประเมินผลงาน

(3.5) อบท. มีกลุ่ม องค์กรประชาชนในรูปอาสาสมัคร เพื่อป้องกันการทุจริตใน อบท.

(4) การสร้าง อบท. ต้นแบบให้ อบท. โดยมีแนวทางและหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน ดังนี้

(4.1) ต้องเป็น อบท. ที่มีการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ดังนี้

(4.1.1) เปิดเผยงบประมาณรายรับ – รายจ่ายของ อบท. ให้ประชาชนทราบ

(4.1.2) เปิดเผยข้อมูลการทำงานในรอบ 6 เดือน

(4.1.3) เปิดเผยข้อมูลโครงการ- กิจกรรมที่ดำเนินการทุกโครงการในรอบปี

(4.1.4) เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

(4.1.5) เปิดเผยข้อมูลแผนพัฒนาของ อบท. ประจำปี

(4.1.6) เปิดเผยข้อมูลข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม

(4.2) ต้องเป็น อปท. ที่ให้บริการประชาชนอย่างสะดวก รวดเร็ว โดยมีการจัดบริการ
ดังนี้

(4.2.1) จัดให้มีเอกสารเผยแพร่ในเรื่องที่จำเป็นเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจกับ
ประชาชนในการมาติดต่อ อปท. ในเรื่องที่จำเป็น

(4.2.2) จัดสถานที่พักในสำนักงานสำหรับประชาชนที่มาติดต่อกับ อปท.

(4.2.3) จัดให้มีตารางหรือป้ายบอกการทำงานของผู้บริหารอปท. ให้ประชาชนทราบ

(4.2.4) จัดให้มีตู้ หรือกล่องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(4.2.5) จัดให้มีช่องทางการประชาสัมพันธ์ข่าวสารของ อปท. ในหลายรูปแบบ

(4.3) ต้องเป็น อปท. ที่มีระบบการควบคุมภายในที่มีมาตรฐาน

(4.4) ต้องเป็น อปท. ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเสนอความคิดเห็นและมีส่วน
ร่วม เช่น การประชุม การจัดเวทีประชาคม อปท. สัญจร ให้ร่วมเป็นกรรมการในกิจกรรมต่างๆ

(4.5) ต้องเป็น อปท. ที่ไม่มีสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือญาติเป็นผู้รับเหมา
และมีส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท.

(4.6) ต้องเป็น อปท. มีการลงบัญชีรายรับรายจ่ายทุกวันและถูกต้อง

(4.7) ต้องเป็น อปท. มีการจัดทำบัญชีคุมการรับ – การจ่ายพัสดุให้เป็นปัจจุบัน

ตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้น จะเกิดผลในทางปฏิบัติ ต้องมีเงื่อนไขโดยให้ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหาร
ท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ปลัด อปท. และพนักงานท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนท้องถิ่น จะต้องร่วมกัน
ทำคำรับรองหรือคำมั่นสัญญาร่วมกันว่าจะปฏิบัติตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

**3. ให้สถาบันการศึกษา สถาบันพัฒนาข้าราชการท้องถิ่น และศูนย์เรียนรู้ของ อปท.
เป็นกลไกส่งเสริมให้ความรู้แก่บุคลากรของ อปท. และภาคประชาชนโดยมีข้อเสนอแนะ
แนวทางปฏิบัติดังนี้**

3.1 ต้องให้ความรู้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและ บุคลากรท้องถิ่น ในการ
พัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานให้เกิดความโปร่งใส โดยจะต้องให้ความรู้ในเรื่องหลักธรรมาภิบาล
ในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานของ อปท. ตามระเบียบ กฎหมาย การจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นและการ
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และนอกจากนี้จะเป็นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
วัฒนธรรมท้องถิ่นและภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.2 ต้องให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่อง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของ
อปท. เพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของ อปท.

3.3 ในระบบการศึกษา ให้สถาบันการศึกษา พิจารณابรรจุหลักสูตรการปกครอง
ท้องถิ่นไทยและ การบริหารงานท้องถิ่นไว้ในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา

3.4 การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ โดยให้ อบต. จัดรูปแบบ อบต. จำลองเพื่อให้กลุ่มเยาวชนในชุมชนหรือ สภาเยาวชน เป็นผู้ดำเนินการและเรียนรู้จากการปฏิบัติ

ในระดับปฏิบัติการ อบต. และภายในจังหวัด ต้องจัดให้มีกลไกและแนวทาง ดังนี้

4. จัดให้มีสื่อและการประชาสัมพันธ์ใน อบต. ให้เป็นกลไกในการป้องกันการทุจริต โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- 4.1 ให้ อบต. มีการแถลงผลงานต่อสื่อมวลชน
- 4.2 ให้ อบต. มีการประชาสัมพันธ์ด้านงบประมาณทางสื่อต่างๆ
- 4.3 ให้ อบต. จัดทำ เอกสาร หรือวารสาร อบต. เผยแพร่งานของ อบต.
- 4.4 ให้มี อบต. เคลื่อนที่ เช่น อบต. สัญจร เทศบาลสัญจร
- 4.5 จัดให้ อบต. มีรายการการทำงานทางเครือข่ายวิทยุชุมชน / หรือสถานีอื่นๆ
- 4.6 ให้ อบต. มีศูนย์ระบบข้อมูลสารสนเทศท้องถิ่น

5. ให้สภาท้องถิ่นเป็นกลไกตรวจสอบฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่เข้มแข็งและส่งเสริมกลไกสภาท้องถิ่นที่เข้มแข็ง โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

5.1 ให้สภาท้องถิ่นแสดงบทบาทในฐานะผู้ควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารท้องถิ่น เช่น การให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นรายงานการทำงานและการเงิน การตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการจัดการประชุมสภาท้องถิ่นให้เป็นแบบอย่างที่ดี

5.2 ให้สภาท้องถิ่นจะต้องเชิญชวนประชาชนเข้าร่วมการรับฟังการประชุมสภา หรือ มีการถ่ายทอดการประชุมสภาท้องถิ่นโดยช่องทางต่างๆ เช่น วิทยุ หอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย ให้ประชาชนได้ทราบข่าวสาร และเผยแพร่กิจการของสภาท้องถิ่นโดยสื่อต่าง ๆ

5.3 ให้สภาท้องถิ่นแสดงบทบาทของสภาท้องถิ่นที่มีความหมายในหลายๆอย่าง เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสภาฯ ทั้งในรูปของคณะกรรมการกิจการสภามัญและวิสามัญ เพื่อศึกษาข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อ อบต. และที่สำคัญในคณะกรรมการต้องเปิดโอกาสให้ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้รู้ ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการกิจการวิสามัญ

6. ให้มีภาคีเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง อบต. และภาคีอื่น ๆ เป็นกลไกการป้องกันการทุจริตใน อบต. โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

6.1 จัดให้มีเวทีปรึกษาหารือระหว่าง อบต. ภายในจังหวัด เพื่อปรึกษาหารือปัญหา ร่วมกัน 2 เดือนต่อครั้ง โดยปรึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหามาการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน

6.2 จัดให้มีเครือข่ายความร่วมมือองค์กรท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

6.3 จัดให้มีการทำความตกลง (MOU) ในโครงการ หรือกิจกรรมร่วม ระหว่าง อบท. หรือหน่วยงานอื่นๆ

7. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลางของจังหวัดและศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในระดับจังหวัด เพื่อเสริมการทำงานของท้องถิ่นให้คล่องขึ้น และลดอัตราเสี่ยงในการทำงานของพนักงานท้องถิ่นโดยมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

7.1 จัดให้มีคณะกรรมการกำหนดราคากลางของจังหวัดและเสนอให้ส่วนหนึ่งเป็นกลางไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ

7.2 จัดให้มีศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการในระดับจังหวัด เพื่อให้คำปรึกษาแก่ อบท. เวลามีปัญหาในการทำงาน หรือไม่เข้าใจกฎระเบียบ หรือในงานเทคนิคขั้นสูง

โดยคณะกรรมการฯ แต่ละชุดมาจากการสรรหาในแต่ละจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการสรรหาฯ ให้มาจากไตรภาคี ได้แก่ ส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทน อบท. หรือ บุคคลที่ อบท. คัดเลือกจากภาคประชาชนก็ได้

8. ให้มีรางวัลส่งเสริมยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ อบท. หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้นำชุมชนท้องถิ่น ที่มีแนวทางการป้องกันการทุจริตก่อให้เกิดความโปร่งใสขึ้นใน อบท. ตลอดจนมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความประพฤติปฏิบัติดี มีคุณธรรมและจริยธรรม เป็นที่ปรากฏแก่ประชาชนในชุมชนอย่างชัดเจนซึ่งแนวทางปฏิบัติ เช่น ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดให้มีการประกวดรางวัลเฉพาะด้านความโปร่งใส หรือการประกวด อบท.ปลอดการทุจริต โดยให้ อบท. แต่ละแห่งสมัครเข้าประกวด และให้นักวิชาการในสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาร่วมเป็นกรรมการหรือ การจัดตั้งคณะกรรมการควรมีลักษณะเป็นไตรภาคี ทั้งหน่วยงานราชการ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคประชาคม

9. ให้มีการจัดทำจรรยาบรรณของนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบในการประพฤติปฏิบัติของนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติให้ตัวแทน อบท. ในจังหวัดนั้น หรือให้สมาคม อบท. แต่ละรูปแบบมาร่วมประชุมปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางร่างจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น เช่น ตัวอย่างในพื้นที่มีตัวอย่างจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น ดังเช่น (1) ต้องปฏิบัติตนในฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชน มิใช่เป็นนายประชาชน (2) ต้องไม่เบียดบังผลประโยชน์ของ อบท. (3) ต้องซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติงาน ฯลฯ

10. ให้ อปท. แต่ละแห่ง จัดให้มีการประชุมสัมมนาโดยประยุกต์ใช้กระบวนการ A-I-C กล่าวคือ จัดประชุมผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนท้องถิ่น แบบมีส่วนร่วมโดยให้ทุกคนมีการแสดงออกอย่างเสมอภาค ซึ่งแนวทางปฏิบัติในการประชุมสัมมนาเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องประกอบด้วยสาระ ดังนี้

ขั้น A การให้ที่ประชุมกำหนดอุดมการณ์ “ความซื่อสัตย์ร่วมกัน”

ขั้น I การให้ที่ประชุมหาวิธีการร่วม แนวทางร่วมกันว่าจะก่อให้เกิดความซื่อสัตย์สุจริตใน อปท. ได้อย่างไร

ขั้น C การให้ทุกคนร่วมวางแผนปฏิบัติการในกิจกรรม /โครงการที่ก่อให้เกิดความซื่อสัตย์

โดย อปท. หาวิทยากรที่มีความชำนาญด้านการประชุม แบบ A-I-C เป็นผู้มาดำเนินการ

จากข้อเสนอแนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตใน อปท. จากข้อเสนอที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยฯ ขอเสนอภาพสรุปเสนอแนะ กลไก ทั้งกลไกเดิมที่มีอยู่ในปัจจุบันจนถึงเดือนกันยายน 2549 และกลไกใหม่และแนวทางการพัฒนาเสริมสร้างกลไกการป้องกันการทุจริต ซึ่งแสดงได้เป็นตาราง ดังนี้

ตารางสรุปข้อเสนอแนะกลไกการป้องกันการทุจริตใน อปท. กับ บุคลากรและผู้เกี่ยวข้อง

บุคลากรและผู้เกี่ยวข้อง	กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน (จนถึงกันยายน 2549)	ข้อเสนอกลไกใหม่และแนวทาง ฯ
1. ผู้บริหารท้องถิ่น และคณะผู้บริหาร ท้องถิ่น	● กลไกกฎหมายโดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำกับดูแลตามกฎหมาย เช่น สอบสวนความประพฤติ การปฏิบัติหน้าที่ และการบริหารงาน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจแก่นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในอันที่จะสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ● กลไกกฎหมายตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542	◆ เสนอให้ใช้กลไกกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอใช้มาตรการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ◆ กลไกการให้ความรู้ในเรื่องหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานของ อปท. ตามระเบียบกฎหมายการจัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ วัฒนธรรมท้องถิ่นและภูมิ

	● ระบบควบคุมภายใน	ปัญญาท้องถิ่น ◆ การกำหนดจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น ◆ กลไกการเผยแพร่ข้อมูล เทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมต้องเปิดเผยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ◆ การใช้สื่อเพื่อให้ อบต. เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนทราบและการใช้สื่อเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานของท้องถิ่น เช่น ใช้การแถลงผลงานของ อบต. การเปิดเผยงบประมาณรายรับรายจ่าย ให้ชาวบ้านทราบหลังจากทำโครงการ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านงบประมาณให้ประชาชน ส่งเสริมจัดให้มีวารสารของ อบต. และแผ่นพับการจัดรายการวิทยุ นายก ฯ พบประชาชน ◆ ประกาศเกียรติคุณผู้บริหารโปร่งใส
2. สภาท้องถิ่น	● การใช้กลไกสภาท้องถิ่น เช่น การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ พ.ร.บ.ว่า ด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ● การจัดตั้งคณะกรรมการกิจการสภา	◆ ให้มีคณะกรรมการกิจการสภาวิสามัญด้านการตรวจสอบการทุจริต ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ข้าราชการบำนาญ เป็นต้น ◆ ให้มีการประชาสัมพันธ์การประชุม

	สามัญและวิสามัญ ● การให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น	สภาท้องถิ่นโดยการถ่ายทอดเสียง ◆ เสนอให้ประชาชนเข้าร่วมการประชุมสภาท้องถิ่น ◆ จัดตั้งกองกิจการสภาให้มีหน้าที่ด้านกิจการสภา
3. องค์กรตรวจสอบ	● สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เช่น มีองค์กรคณะกรรมการ ป.ป.ช. ● สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีกลไกคณะกรรมการ สตง. และ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาคที่ 1 – 15 ● สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีโครงการ เช่น โครงการสายลับ ป.ป.ง. โครงการจัดตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนระดับชาติเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ● ศาลปกครอง มีองค์กรปกครองพิจารณาความและพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง	◆ เสนอให้ ป.ป.ช. มีการจัดตั้งอนุกรรมการประสานงาน ป.ป.ช. จังหวัด และจัดให้มีอาสาสมัคร ป.ป.ช. ภาคประชาชนเพื่อให้การฝึกอบรม ความรู้ความเข้าใจในการตรวจสอบการทำงาน ของ อปท. ◆ ให้ สตง. ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง โดยเสนอให้มี สตง. ประจำจังหวัด ◆ เสนอให้สำนักงาน ป.ป.ง. ตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของผู้บริหารท้องถิ่น ◆ เสนอให้จัดตั้ง อาสาสมัคร ป.ป.ง. ภาคประชาชนระดับท้องถิ่น
4. การมีส่วนร่วม	● มีกลไกให้ตัวแทนประชาคมเป็นกรรมการ	◆ พัฒนากลไกตัวแทนภาคประชาคม

ของประชาชน	เปิดซองสอบราคา เป็นกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เป็นกรรมการตรวจการจ้าง • มีกลไกให้ตัวแทนประชาคมเป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา อบท. พ.ศ. 2548 • มีกลไกให้ตัวแทนประชาคมต้องร่วมจัดทำแผนแม่บทชุมชนเพื่อเชื่อมโยงกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ อบท. • ใช้กลไกกฎหมายตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542	โดยการฝึกอบรมตัวแทนประชาคมให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องระเบียบว่าด้วยการพัสดุและระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนเพื่อเรียนรู้ทำความเข้าใจระเบียบต่างๆ และให้ความรู้ ความเข้าใจที่จะพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของ อบท. ◆ ใช้กลไกกฎหมาย ◆ กลไกรางวัลจูงใจโดยการให้รางวัลเชิดชูเกียรติคนดี ◆ กลไกคณะกรรมการกิจการสภาวิสามัญ โดยให้ภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการกิจการสภาวิสามัญและให้มีคณะกรรมการกิจการวิสามัญด้านการตรวจสอบทุจริต
5. สถาบันการศึกษา	• สถาบันการศึกษาให้การสัมมนา การฝึกอบรมและมีวิชาการปกครองท้องถิ่นในบางแห่ง	◆ สถาบันการศึกษาควรจัดให้มีหลักสูตรการปกครองท้องถิ่นไทยและการบริหารงานท้องถิ่น ไว้ในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ◆ กลไกกลุ่มเยาวชนโดย เสนอให้ อบท. จัดรูปแบบ อบท. จำลองโดยให้กลุ่มเยาวชนในชุมชนหรือ สภาเยาวชนเป็นผู้ดำเนินการ ◆ เสนอให้โรงเรียนในเขตพื้นที่ อบท. ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้แก่เด็ก

		ในโรงเรียนเรื่องการปกครองท้องถิ่น ◆ ศูนย์เรียนรู้ อบต.
6. สภาประชาสัมพันธ	• พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540	◆ เสนอให้ อบต. เป็นองค์กรแบบเปิดที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ ◆ ศูนย์ระบบสารสนเทศท้องถิ่น ◆ อบต. สัญจร ◆ อบต. ต้นแบบความโปร่งใส
7. ภาคีความร่วมมือท้องถิ่น	• กลไกภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนา อบต. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา อบต. พ.ศ. 2548 • กลไกเครือข่ายความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	◆ กลไกเครือข่ายความร่วมมือขององค์กรท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ตรวจสอบซึ่งกันและกัน ◆ กลไกเครือข่าย อบต. และทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นๆ เช่น เครือข่าย 100 องค์กร อบต. ได้มีการจัดบริการสาธารณะการก่อสร้างถนนหนทาง การสร้างมัสยิด การจัดสร้างพิพิธภัณฑสถาน ◆ การจัดตั้งเวทีปรึกษาหารือระหว่าง อบต. ภายในจังหวัด
8. ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง	• กลไกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 • คณะกรรมการ ตัวแทนประชาคมเข้ามาเป็นคณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง 2 คน	◆ ให้มีการอบรมคณะกรรมการฯ โดยการฝึกอบรมเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ◆ ให้มีคณะกรรมการราคากลางที่เป็นอิสระประจำจังหวัด/อำเภอ ◆ ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาจังหวัดของพนักงานท้องถิ่น

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม .2549. รายงานการวิจัยประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน . กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มีสเตอร์ ก๊อบปี้.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ .2547. กลเม็ดเด็ดปึกคอร้ปชั่น. กรุงเทพมหานคร ชัดเชษฐ์มีเดีย.
- ชำนาญ บริบาล .2546. ปัญหาในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ทุจริต : ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542. กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชินนะพงษ์ บำรุงทรัพย์และคณะ .2546 . รายงานการวิจัยเรื่อง การคอร์รัปชันในการซื้อขายตำแหน่งในระบบราชการ. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ท. เทิดธรรม.2545. คอร้ปชั่น รูปแบบ ปัญหา กลยุทธ์ในการแก้ไข (สะท้อนความจริงในระบบราชการ และสังคมไทย). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เมฆขาว.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์.2549. นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชันสภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ และแนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร.
- นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ.2544. คอร้ปชั่นในวงราชการ: กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร้ปชั่นในเชิงเศรษฐศาสตร์. ใน คอร้ปชั่นในประเทศไทย: รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- นวนน้อย ตรีรัตน์และคนอื่นๆ . 2546. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: รายงานการวิจัย. ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- บริบูรณ์ รักษาดี. 2550. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น. นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ประเวศ วะสี. 2542. ยุทธศาสตร์ชาติ. กรุงเทพมหานคร: จัดพิมพ์โดย สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ .2544. “คอร้ปชั่นในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน รายงานการวิจัยคอร้ปชั่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. 2539.รายงานผลการวิจัยเรื่อง องค์ความรู้ว่าด้วยทุจริตและ

ประพจน์มิชอบในวงราชการไทย.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว .2544. **ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและการตรวจสอบความ**

เชื่อถือได้ กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

มนัส สุวรรณและคณะ .2546. **การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการ**

บริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น. คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วิทยากร เชียงกุล . 2549. **แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศ**

อื่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.

วิโรจน์ ธิตา. 2546. **ทัศนะของนายอำเภอต่อปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริต**

ที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์และคณะ .2544. **“สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนะของ**

ผู้ประกอบการต่อการให้บริการภาครัฐ.รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย

กรุงเทพมหานคร :สำนักงาน ก.พ.

สถาบันวิจัยทัศนมูลนิธิตินทัศน์ . 2546. **ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย.**

กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์ พรินต์ติ้งเอนด์พับลิชชิ่ง.

สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย. 2546.**เราจะป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริต**

คอร์รัปชันในยุค ปฏิรูปกันอย่างไร การสัมมนาวิชาการ เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2546

ณ หอศิลปวัฒนธรรม (ประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ท่าพระจันทร์.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.2550.**หลักสูตรการสัมมนา**

เจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด.

สังคิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร .2537. **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย.**

กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .

สังคิต พิริยะรังสรรค์. 2549. **คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ.**กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วย

ช่วยกัน.

สังคิต พิริยะรังสรรค์.2547.รายงานการสัมมนา ประจำปี 2547 **การคอร์รัปชันในสังคมไทย**

ปัญหาและทางออก, กรุงเทพมหานคร : ปาปัส พับลิเคชั่น จำกัด.

สังคิต พิริยะรังสรรค์.2549.**ทฤษฎีการคอร์รัปชัน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

ศุภชัย ยาวะประภาและคณะ .2544. **“คอร์รัปชันและการซื้อขายตำแหน่งในทัศนะ**

- ข้าราชการ** รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.
อนุสรณ์ ลีมนานีและคณะ .2548. รายงานการฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยการทุจริต
และประพฤตินิคมขอบในหน่วยงานราชการไทย กรณีศึกษา: กรมส่งเสริมการ
ปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย .วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัย
มหาสารคาม.
- อรรถัย กักผล.2547. การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.
- อรรถณพ ชูบำรุง . 2523. รายงานการวิจัยเรื่องการเปรียบเทียบการควบคุมการทุจริตและ
ประพฤตินิคมขอบในวงราชการระหว่างของไทยกับสวีเดน.กรุงเทพมหานคร:
สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ .
- อุษณีย์ ภัทรมนตรี . 2548 . การตรวจสอบภายในสมัยใหม่. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. และคณะ. 2543.อบต. ที่มีธรรมาภิบาล: การวางรากฐานด้านทุจริต.
เสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
เรื่อง สังคมโปร่งใสไร้ทุจริต.
- อุดม รัฐอมฤต .2544. การแก้ไขปัญหการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย.
กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เอกสารอื่นๆ

- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525. 2546 .กรุงเทพมหานคร :นานมีบุ๊คส์
พับลิเคชั่นส์.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.
- เอกสารวิชาการลำดับที่ 10 วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. 2547. **คดีปกครองที่สำคัญ**
เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบัน
พระปกเกล้า .
- เอกสารวิชาการลำดับที่ 20 วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. 2547. **รูปแบบและวิธีการกำกับ**
ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบัน
พระปกเกล้า.