

สัปดาห์ 3/141

11 พค 59

11.004.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส20012

รับที่ : ๘7401/59

วันที่ : 11 พ.ค. 59 เวลา : 10:43



ที่ ปช ๐๐๐๓/๐๐๒๙

สำนักงาน ป.ป.ช.

ถนนนนทบุรี อำเภอเมืองนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหาร้องเรียนผู้บริหารท้องถิ่นว่ามีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ ในลักษณะที่เข้าข่ายเป็นการทุจริตเชิงนโยบายจำนวนมาก และเกิดขึ้นบ่อยครั้งอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุอันสืบเนื่องมาจากเรื่องกล่าวหาร้องเรียนดังกล่าว และเห็นสมควรเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามนัยมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกอบด้วย มาตรการ ๔ ด้าน ได้แก่

๑. มาตรการด้านกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น

๒. มาตรการด้านการบริหาร เสนอให้มีกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงระบบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ปรับปรุงระบบการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. มาตรการด้านการตรวจสอบ กำกับดูแล และการมีส่วนร่วมของประชาชน เสนอให้เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งจากฝ่ายสภาท้องถิ่น ฝ่ายกำกับดูแล ฝ่ายองค์กรอิสระ ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

๔. มาตรการด้านคุณธรรม จริยธรรม เสนอให้มีประมวลจริยธรรมหรือจรรยาบรรณทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่น และการปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนและเยาวชนในท้องถิ่น

โดยมีรายละเอียดของมาตรการแต่ละด้าน ดังนี้

๑. มาตรการด้านกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๑ มาตรการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

๑.๑.๑ เสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) หมวด ๕ ผู้สมัคร การสมัครรับเลือกตั้ง และตัวแทนผู้สมัคร โดยเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเปิดเผยในที่สาธารณะให้ประชาชนทราบ

(๒) หมวด ๖ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเพิ่มบทบัญญัติ ดังนี้

- กำหนดห้ามพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้การสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

- กำหนดห้ามผู้สมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแทรกแซงการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น เช่น การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา

ทั้งนี้ ห้ามผู้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นแทรกแซงการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

(๓) หมวด ๑๑ บทกำหนดโทษ โดยกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีความรุนแรงยิ่งขึ้น เช่น เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตลอดชีวิต เป็นต้น

นอกจากนั้น ให้เพิ่มบทบัญญัติลงโทษทางการเมือง ด้วยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตลอดชีวิตแก่ผู้ที่มีพฤติกรรมเป็นตัวการร่วม ผู้ใช้ ผู้จ้างวานของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๔) เพิ่มบทบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการตรวจสอบ และกลั่นกรองนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

๑.๑.๒ เสนอให้แก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

(๑) ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(๒) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

๑.๒ มาตรการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น

เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงโครงสร้าง/องค์ประกอบของสภาท้องถิ่นให้อยู่ในรูปแบบผสมผสาน กล่าวคือ ให้สภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่ง และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่ง

๑.๓ มาตรการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยให้การยกฐานะและการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามบังคับของกฎหมาย กล่าวคือ แก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๒ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาพตาม

หลักเกณฑ์ว่าด้วยการจัดตั้งเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล ต้องดำเนินการจัดตั้ง (ยกฐานะ) เป็นเทศบาลตามบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

๒. มาตรการด้านการบริหาร

๒.๑ มาตรการว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔ บทนิยาม “ส่วนราชการ” โดยให้ความหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานเป็นมาตรฐานเดียวกับส่วนราชการอื่น

๒.๒ มาตรการปรับปรุงระบบการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับปัจจุบัน) หรือหากมีการออกระเบียบฯ ฉบับใหม่ ควรกำหนดให้มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจการจัดทำแผนพัฒนา

- ให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ การแก้ไขเพิ่มเติม และการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา โดยอิสระ

- แก้ไขระเบียบฯ ข้อ ๒๑ ให้การแก้ไขแผนพัฒนาฯ เป็นอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

๒.๒.๒ แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

- ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ให้มีตัวแทนประชาชน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด

- ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิมาจากหลากหลายภาคส่วน ซึ่งได้รับการคัดเลือกและให้ความเห็นชอบโดยสภาท้องถิ่น

- ให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้คัดเลือกกันเอง

๒.๒.๓ ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ โดยเพิ่มข้อกำหนด ดังนี้

- ให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลนำแผนชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดสัดส่วนให้ชัดเจน มีการกระจายการพัฒนาให้ทั่วถึงในเขตท้องถิ่น

- เพิ่มข้อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ต้องนำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้จัดทำ แก้ไข เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแล้ว เสนอต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้

๒.๒.๔ เสนอให้มีข้อกำหนดว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นมีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยกำหนดให้นายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย เป็นประธานกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด

๒.๒.๕ มาตรการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น

- ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้มีสัดส่วนผู้แทนประชาชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด

- ให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ

- เพิ่มอำนาจคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๒.๒.๖ เสนอให้แยกการติดตามแผนพัฒนา และการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดรูปแบบการติดตามและการประเมินผลแผนพัฒนาฯ ให้ชัดเจน และให้เพิ่มช่องทางการรายงานผลการติดตามและการประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ

๒.๓ มาตรการปรับปรุงระบบการเงิน การคลัง และการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓.๑ เสนอให้กำหนดมาตรฐานในการจัดเก็บรายได้ที่มีความชัดเจน เช่น มีการกำหนดขั้นตอน วิธีการ ระยะเวลาในการจัดเก็บรายได้

๒.๓.๒ ควรแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจข้าราชการฝ่ายประจำเป็นผู้พิจารณาประเมินภาษี เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง และให้การพิจารณาอุทธรณ์ภาษีอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภาษี

นอกจากนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของราษฎรในพื้นที่จะต้องยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีบำรุงท้องที่ทุกปี พร้อมกับเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีที่ไม่ยื่นแบบแจ้งรายการทรัพย์สินเพื่อเสียภาษี และให้ถือว่ามีความผิดซ้ำด้วย

๒.๓.๓ ให้มี “คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นข้าราชการในหน่วยงานกำกับดูแล และองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นและให้เสนอรายงานการติดตามผลดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน พร้อมทั้งปิดประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

๒.๓.๔ รัฐบาลควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดเก็บรายได้อย่างจริงจังและควรพิจารณาเพิ่มประเภทของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอัตราและการจัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความทันสมัยชัดเจน และรัดกุมด้วย

นอกจากนั้น ให้กระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำฐานข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓.๕ ให้ยกเลิกหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินโครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในส่วนของรัฐบาลเองเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวเท่าที่จำเป็น และต้องมีการกำหนดวิธีการจัดสรรงบประมาณให้ชัดเจน เพื่อลดการวิ่งเต้น แสวงหาผลประโยชน์ และเป็นการตัดช่องทางไม่ให้นักการเมืองระดับชาติเข้ามาเรียกรับผลประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดกรอบเงินอุดหนุนที่มีความชัดเจน โดยคำนึงถึงขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรในพื้นที่ สถานะทางเศรษฐกิจ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ด้วย

๒.๓.๖ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานหรือผลสัมฤทธิ์ โดยมุ่งผลสำเร็จ คุณภาพ หรือผลสัมฤทธิ์ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร ประชาชน ท้องถิ่น และประเทศชาติเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ควรมีการเสริมสร้างกระบวนการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

(๑) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและการให้บริการสาธารณะ แก่ประชาชนในท้องถิ่น

(๒) องค์ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามวิธีการและขั้นตอนของกฎระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณท้องถิ่นแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

๒.๓.๗ หน่วยงานกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับรูปแบบการตรวจสอบการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อยู่ในรูปของ “คณะกรรมการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณ” ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลในคณะกรรมการฯ ด้วยกันเอง และทำให้การกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลในการยับยั้งการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อกฎหมาย/ระเบียบ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือประชาชนโดยรวม

๒.๔ มาตรการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการเรียกรับผลประโยชน์จากเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

เสนอให้ออกกฎหมายหรือระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการกำหนดเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีที่เป็นมาตรฐาน โดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน หรือใช้ระบบการจ่ายเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ของข้าราชการพลเรือนมาเทียบเคียง ทั้งนี้ ในระหว่างดำเนินการออกกฎหมายหรือระเบียบฯ ดังกล่าว ให้ชะลอการจัดสรรเงินให้เป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษอันมีลักษณะเป็นเงินรางวัลประจำปีแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น (โบนัส) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อน

๒.๕ มาตรการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๕.๑ เสนอให้ตราและบังคับใช้กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในองค์กรของรัฐทุกประเภท

๒.๕.๒ ปรับปรุง แก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคา โดยให้มีการตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมในการประกอบธุรกิจของผู้เข้าร่วมประกวดราคา

๒.๕.๓ พัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับกฎหมายปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๕.๔ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่ง เรื่อง การเปิดเผยราคากลางและมาตรา ๑๐๓/๗ วรรคสอง เรื่อง การให้คู่สัญญาหรือผู้รับจ้างในโครงการของรัฐเปิดเผยบัญชีรายรับรายจ่ายแก่บุคคลทั่วไปทราบ อย่างจริงจัง

๒.๕.๕ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างจริงจังกับผู้ประกอบการที่ร่วมมือกับผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในการฮั้วประมูลหรือทุจริต

๒.๕.๖ ให้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างโดยระบบคอมพิวเตอร์ และกำหนดข้อมูลสำคัญที่ต้องบันทึก เช่น ราคากลาง ราคาที่ทำสัญญา ชื่อผู้รับเหมา เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงานตรวจสอบ รวมถึงประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างสะดวก เพื่อตรวจสอบและป้องกันการทุจริต

๒.๖ มาตรการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๖.๑ ให้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการกลาง (Board) บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือให้มีการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง แต่ห้ามมิให้มีการแต่งตั้งบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้มีองค์ประกอบของผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีความชัดเจน และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีอำนาจหน้าที่ อาทิ

(๑) ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ภาควิชาความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) และ ภาควิชาความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) แล้วขึ้นบัญชีตามลำดับผู้สอบแข่งขันได้ เพื่อส่งไปบรรจุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีตำแหน่งว่าง

ทั้งนี้ให้สามารถใช้ผลสอบภาควิชาความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้

(๒) การแต่งตั้ง โอนย้าย โยกย้าย สับเปลี่ยนตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์กรและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ใช้หลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้มีการสับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการทุก ๔ ปี

(๓) กำหนดให้มี “สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกลาง” ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลางให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) กำหนดให้มีและแต่งตั้งคณะกรรมการกลาง (Board) หรืออนุกรรมการในระดับจังหวัด โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสมัครเข้ามาเป็นคณะกรรมการได้ เช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๒.๖.๒ ให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงตำแหน่งเดียว ส่วนตำแหน่งอื่นที่ต่ำกว่าให้เป็นอำนาจของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๖.๓ กำหนดให้มี “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน โดยผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์อย่างเหมาะสม เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการ เป็นต้น

๒.๖.๔ ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในกระบวนการคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขัน ให้มีความเข้มข้นและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

๒.๖.๕ เสนอให้มีการกำหนดฐานความผิดและบทลงโทษในฐานทุจริตการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒.๖.๖ เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อรองรับมาตรการตามข้อ ๒.๖.๑ - ๒.๖.๔ และกำหนดให้มีระบบการกำกับและตรวจสอบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพด้วย

๓. มาตรการด้านการตรวจสอบ กำกับดูแล และการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓.๑ มาตรการการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นจากทุกภาคส่วน ดังนี้

๓.๑.๑ ฝ่ายสภา

เพิ่มบทบาท อำนาจ และหน้าที่ ให้กับสภาท้องถิ่นในเรื่องแผนงาน/โครงการ รวมถึงกำหนดบทลงโทษหากไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๓.๑.๒ ฝ่ายกำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ)

แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนด ห้าม หน่วยงานกำกับดูแลทุกแห่งขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตัดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยกำกับดูแล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานกำกับดูแล

๓.๑.๓ ฝ่ายองค์กรอิสระ

กำหนดให้ทุกหน่วยงานทั้ง ป.ป.ช. สตง. ป.ป.ท. เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และมีมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน

(๑) การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

(๑.๑) ควรกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช. อาทิ

- การจัดลำดับความสำคัญ จำเป็นเร่งด่วนของเรื่องร้องเรียน โดยพิจารณาจากมูลค่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ
- การเร่งดำเนินการพิจารณากรณีเรื่องร้องเรียนที่ปรากฏชื่อผู้ร้อง และเอกสารดำเนินการครบถ้วน

- จัดทำหนังสือเวียนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้บริหารท้องถิ่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด

(๑.๒) เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนให้ครอบคลุมถึงผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกวาระการดำรงตำแหน่งสำหรับกรณีผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และได้รับเลือกตั้งเข้ามาในตำแหน่งอีกครั้ง แต่ปรากฏในภายหลังว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดและเห็นควรถอดถอน และได้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

(๒) การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

(๒.๑) ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดและประชาสัมพันธ์แนวทางในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ ในลักษณะการลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

(๒.๒) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลให้คำปรึกษากรณีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณที่สุ่มเสี่ยงต่อการผิดระเบียบกฎหมาย

๓.๑.๔ ภาคประชาสังคม/สื่อมวลชน

(๑) แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ เรื่องคะแนนเสียงในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็น “ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ทั้งหมดในเขตเลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง”

(๒) กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาขยายครอบคลุมถึงการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๒ มาตรการส่งเสริมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Integrity and Transparency Assessment: ITA)

เสนอให้คณะรัฐมนตรี องค์กรอิสระ หน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Integrity and Transparency Assessment: ITA) เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการทุจริต และเป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒

๓.๓ มาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น

๓.๓.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ว่ามีการนำไปใช้พัฒนาท้องถิ่นในด้านใดบ้าง โดยให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การประชาสัมพันธ์ให้ชัดเจน

๓.๓.๒ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และให้ผู้แทนประชาคมและสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าร่วมสังเกตการณ์ตลอดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

๔. มาตรการด้านคุณธรรม จริยธรรม

๔.๑ มาตรการเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมทางการเมืองหรือจรรยาบรรณทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่น

เสนอให้ จัดให้มี ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับ ประมวลจริยธรรมหรือจรรยาบรรณทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่น โดยควรกำหนดไว้ใน ๓ ระยะ ได้แก่

(๑) มาตรฐานทางจริยธรรมทางการเมืองของผู้เสนอตัวเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่น (ก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง) เช่น การหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่นำนโยบายประชานิยมมาใช้โดยปราศจากข้อมูลหรือที่มาของงบประมาณที่จะดำเนินการ เป็นต้น

(๒) มาตรฐานทางจริยธรรมทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง เช่น การไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน การไม่เข้าไปแทรกแซงระบบบริหารงานบุคคล การไม่มีพฤติการณ์แสวงหาประโยชน์จากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของตนเอง การไม่ใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(๓) มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่น ในช่วงก่อนหมดวาระการดำรงตำแหน่ง เช่น การไม่จัดสรรงบประมาณหรือบริหารงบประมาณเพื่อการหาเสียงหรือคะแนนนิยมในลักษณะที่ไม่สมเหตุสมผลและมีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศของหัวหน้าคณะ การจัดสรรงบประมาณเพื่อแจกสิ่งของให้แก่ผู้สนับสนุนตนเองโดยมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

๔.๒ มาตรการปลูกจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และการมีส่วนร่วม ให้แก่ประชาชนและเยาวชนในท้องถิ่น

ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและปลูกจิตสำนึกต่อการทุจริตให้ประชาชนและเยาวชนในท้องถิ่นได้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น รวมถึงภัยของการทุจริต โดยเพิ่มหลักสูตร “การปกครองส่วนท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน” ให้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับการศึกษาภาคบังคับ และประสานความร่วมมือกับองค์กรทางศาสนาเพื่อปลูกจิตสำนึกด้านความซื่อสัตย์สุจริตและการต่อต้านการทุจริต (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายสรเสรีญ พลเจียก)

เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต
โทร. ๐ ๒๕๒๘ ๔๘๐๐ ต่อ ๕๘๐๓
โทรสาร ๐ ๒๕๒๘ ๔๗๐๖
www.nacc.go.th