

การพัฒนาระบบและกลไกต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร กรณีการขอใบอนุญาต ก่อสร้างอาคาร

Development of Anti-Bribery Systems and Mechanisms for Municipalities: Building Permit Application

ธนภัทร ปัจฉิมม^{1*}

Thanapat Patchim^{1*}

¹มหาวิทยาลัยสวนดุสิต; Suan Dusit University, Thailand.

*Corresponding Author; e-mail : md_2517@hotmail.com

DOI : 10.14456/jlgisrru.2025.17

Received March 22, 2025; Revised : April 30, 2025; Accepted : April 30, 2025

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความวิจัยนี้มาจากการวิจัยเรื่อง การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบน : กรณีศึกษาการขอใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารของเทศบาลนคร มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนคร 2) พัฒนามาตรการทางกฎหมายและนำธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติมาประยุกต์ใช้ตามระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร และ 3) ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้วยระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร กรณีการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยเฉพาะเจาะจงจากเขตพื้นที่เทศบาลนคร ของจังหวัดที่มีการลงทุนทางธุรกิจ เศรษฐกิจสูง ตลอดจนเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศไทย ที่มีมูลค่าในการจัดทำโครงการก่อสร้างอาคาร และได้รับการพิจารณาให้จัดทำโครงการก่อสร้างอาคารสูงสุด จำนวน 12 แห่ง วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics)

ผลการวิจัย พบว่า สภาพปัญหาการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลนั้นมี 4 หลัก ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตก่อสร้างอาคารล่าสมัยและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเกินสมควร 2) หลักความโปร่งใส ส่วนงานหลายแห่งยังไม่แสดงขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการและขาดการประเมินความพึงพอใจผู้ใช้บริการ 3) หลักการมีส่วนร่วม แม้หน่วยงานจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมการบริหารงานเทศบาลนครในบางเรื่อง แต่ประชาชนจำนวนมากยังขาดความตระหนักในบทบาทดังกล่าว และ 4) หลักความคุ้มค่า เทศบาลนครส่วนใหญ่มีระบบการขอใบอนุญาตก่อสร้างแบบออนไลน์ยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร สำหรับการพัฒนามาตรการทางกฎหมายนั้นควรเพิ่มความ

Citation : Patchim, T. (2025). Development of Anti-Bribery Systems and Mechanisms for Municipalities : Building Permit Application. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(1), 273-292.



<https://doi.org/10.14456/jlgisrru.2025.17>

ชัดเจนของกฎหมาย เพื่อลดโอกาสการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต และควรนำมาตรฐาน ISO 37001 มาประยุกต์ใช้ในกระบวนการงานการอนุมัติ อนุญาตการก่อสร้างอาคารจะสร้างความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบติดตามได้ทุกขั้นตอน ทั้งนี้ จากการประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้วยระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร ยังพบว่า การดำเนินการตามข้อกำหนดการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน หรือ ISO 37001 ควรดำเนินการภายใต้วงจร PDCA

คำสำคัญ (Keywords) : การพัฒนา, ระบบและกลไก, การติดสินบน, เทศบาลนคร, การขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร

Abstract

This article is partly of the research toward implementation of good governance in local administrative organizations with anti-bribery management mechanisms: a case study of application regarding building permit in municipalities. The objectives of this study are to 1) study the problems in implementing good governance in municipalities, 2) develop legal measures and apply good governance in practice of the municipality system and mechanisms for anti-bribery, and 3) evaluate and provide recommendations on the implementation of good governance with anti-bribery management to the systems and mechanisms of municipalities in the case of building permit applications. This was qualitative research and employed in-depth interviews. The researcher used purposive sampling to specific key informants from municipal areas with huge investment of business and economy as well as prime location of tourism in Thailand with high cost of construction in 12 locations. Data were analyzed by statistical programs and used descriptive statistics.

The research found 4 major problems in implementing principles of good governance: 1) Rule of law: Laws and regulations related to building permits are outdated and allow officials to exercise excessive discretion. 2) Transparency: Many departments have not shown the process, duration of service provision and lack of user satisfaction assessments. 3) Participation: Although the sectors have provided opportunities to public participation in the administration of the municipality in some matters, many individuals still unknowing of roles. 4) Value for money: Most municipalities have incomplete online system of building permit application. Regard with development of legal measures, the law must be clarified to reduce the chance for officials to exercise discretion in approving and permitting. The ISO 37001 standard must be applied to the process of building approving and permitting to show transparency, monitoring and evaluation. The evaluation and

Citation : ธนภัทร ปัจฉิมม. (2568). การพัฒนาระบบและกลไกต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร กรณีการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร.



วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(1), 273-292. <https://doi.org/10.14456/jlgsrru.2025.17>

recommendations on the implementation of good governance in local administrative organizations with anti-bribery management mechanisms also found that implementation of the anti-bribery management or ISO 37001 should be carried out under the PDCA.

Keywords : Development, Systems and echanisms, Bribery, Municipality, Building permit application

บทนำ (Introduction)

ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พุทธศักราช 2561 – 2580) ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ข้อ 4.6 ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทุกภาคส่วนร่วมต่อต้านการทุจริต ภาครัฐมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในทุกระดับ รวมทั้งสร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวและละอายต่อการทุจริตประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ พร้อมทั้งส่งเสริม สนับสนุน ให้ภาคีองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน ประชาชน และภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการสอดส่อง เฝ้าระวัง ให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสการทุจริต และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีความพยายามในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ (Sinloyma et al., 2017)

จากผลการสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ประจำปี 2567 จากจำนวน 180 ประเทศทั่วโลก โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) พบว่า ประเทศไทย ได้ 34 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 104 ของโลก และได้อันดับที่ 5 ในประเทศกลุ่มอาเซียน ซึ่งถือว่าประเทศไทยมีข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ในระดับสูง ทั้งนี้ จากผลคะแนนดังกล่าวทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอแนะให้รัฐบาลแก้ไขปัญหการทุจริตและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการเรียกรับสินบน การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ปัญหาที่ทำให้คะแนนลดลง มีต้นเหตุหลักมาจากปัญหาการติดสินบน การคอร์รัปชันและการใช้หลักนิติธรรม ซึ่งส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันมีผลในเชิงลบ สอดคล้องกับรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 พบว่า มีจำนวนกลุ่มคำกล่าวหาที่มีรายละเอียดครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้แก่ หนังสือร้องเรียนหนังสือราชการ การร้องเรียนด้วยวาจา และเหตุอันควรสงสัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 7,581 เรื่อง (ร้อยละ 76.66) หน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุด ได้แก่ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุด จำนวน 2,771 เรื่อง (ร้อยละ 39.34) โดยคำกล่าวหาใน 2 อันดับแรก เป็นประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น

Citation : Patchim, T. (2025). Development of Anti-Bribery Systems and Mechanisms for Municipalities : Building Permit Application. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(1), 273-292.



<https://doi.org/10.14456/jlgisrru.2025.17>

ละเลย เพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ กระทำการเกินอำนาจหน้าที่โดยทุจริต และอนุมัติ/ไม่อนุมัติ ใบอนุญาตโดยมิชอบ เป็นต้น (National Anti-Corruption Commission, 2023)กล่าวได้ว่า ปัญหาสำคัญต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ประการแรก คือ ระบบอุปถัมภ์ นับว่าเป็นรูปแบบการปฏิบัติหรือวัฒนธรรมแบบเครือญาติและพวกพ้องที่ฝังรากลึกในสังคมไทย และแปรเปลี่ยนเป็นการให้ความเกื้อหนุนช่วยเหลือ อำนาจความสะดวกในทางลบภายใต้การปฏิบัติราชการ ซึ่งส่งผลให้เกิดการทุจริตประทุมิชชอบในแวดวงราชการอย่างแพร่หลาย จะเห็นได้ว่า ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ถูกนำมาใช้ในวงกว้าง โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น จึงทำให้การบริหารราชการในหลายองค์กรขาดความถูกต้องและไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรม จริยธรรม หลักความรู้ ความสามารถ การจะกำจัดระบบอุปถัมภ์และพวกพ้องให้ออกไปจากสังคมไทยเป็นเรื่องยาก เพราะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยมาช้านาน ความสัมพันธ์แบบเครือญาติซึ่งเป็นวัฒนธรรมไทยมาแต่ดั้งเดิม ทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างนักธุรกิจและนักการเมือง มีการให้เงินสนับสนุนฝ่ายการเมืองเพื่อปกป้องธุรกิจของตน และการแสวงหาผลประโยชน์เพิ่มเติม ก่อให้เกิดธุรกิจการเมืองขึ้นและนำไปสู่การบริหารงานที่ไม่โปร่งใส ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาบุคลากรเข้าทำงานในองค์กรภาครัฐหรือในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Uwanno, 1999) ประการที่สอง การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบการคลังอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่จัดทำบัญชีควบคุมรายรับรายจ่าย ไม่จัดทำบัญชียืมเงิน ไม่มีหลักฐานในการเบิกจ่ายพัสดุที่รัดกุม ก่อให้เกิดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (Puang-Ngam, 2017) ประการที่สาม การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายที่ยังมีการเลือกปฏิบัติ เช่น การเอื้อประโยชน์แก่คนสนิทและพวกพ้อง ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและเท่าเทียมของคนในสังคม นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาเรื่องผู้บังคับบัญชาไม่ได้ยึดถือหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ (Sukwatchavorakit, 2018) ทั้งนี้ เทศบาลนครเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางกระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระที่จะดำเนินการปกครองตนเองภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยเทศบาลนครจัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ซึ่งมีประชากรในพื้นที่เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน/ตารางกิโลเมตร เทศบาลนครมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและให้บริการประชาชนตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม การออกใบอนุญาต อนุมัติต่าง ๆ อันเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีอิสระในการบริหารท้องถิ่นตามสมควร ดังจะเห็นได้ว่า ความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าว มีโอกาสและความเสี่ยงต่อการทุจริตได้เช่นกัน หากผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่ตระหนักในหลักธรรมาภิบาล เพราะหน้าที่และอำนาจที่ราชการส่วนกลางมอบหมายหรือกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหลายประการด้วยกัน เช่น การพิจารณาอนุมัติ อนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร

Citation : ธนภัทร ปัจฉิมม. (2568). การพัฒนาระบบและกลไกต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร กรณีการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร.



วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(1), 273-292. <https://doi.org/10.14456/jlgsrru.2025.17>

เป็นต้น ซึ่งสภาพปัญหาส่วนใหญ่ที่พบคือ การขออนุมัติ อนุญาตที่ใช้เวลาค่อนข้างมาก แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ให้สามารถขยายระยะเวลาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ได้ออกเป็นครั้ง ๆ ไป ประกอบกับเจ้าหน้าที่ยังสามารถใช้ดุลพินิจในการตรวจแบบแปลนและพื้นที่การก่อสร้างอาคาร เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตก่อสร้างอาคารได้ จึงทำให้ผู้ขอรับบริการหรือประชาชนเกิดความสงสัยถึงความเหมาะสมในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ (Thawornpean, 2018) นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องไม่เชื่อมต่อกัน ทำให้เป็นภาระต่อประชาชนที่ต้องหาเอกสารเพิ่มเติม รวมถึงกระบวนการยื่นขอ อนุญาตยังไม่มีทันสมัยและสอดคล้องกับยุคดิจิทัล

จากความสำคัญข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าวิธีปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขออนุมัติ อนุญาตใบก่อสร้างอาคาร ยังคงมีปัญหาหลายประการที่กระทบต่อการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอของสื่อมวลชนเกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติมิชอบ กรณีการเรียกรับสินบนการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (อบต. เทศบาล อบจ.) หรือท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร) เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางการบริหารท้องถิ่นที่มุ่งไปสู่ความเป็นท้องถิ่นยุคใหม่ “โปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ ด้วยระบบและกลไกต่อต้านการติดสินบน” ผู้วิจัยจึงเลือกพื้นที่ท้องถิ่นแบบเฉพาะเจาะจงที่เป็นเทศบาลนคร จำนวน 12 แห่ง เพื่อศึกษากระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบและวิธีดำเนินการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารประกอบกับเทศบาลนครเหล่านี้มีพื้นที่ทางกายภาพที่มีความเป็นเมืองและการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก โดยมีทั้งประชาชนทั่วไปในพื้นที่และมีนักธุรกิจ นักลงทุนจำนวนมากไม่น้อยที่ดำเนินการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยเฉพาะการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ เช่น โรงแรม ห้างสรรพสินค้า คอนโด ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการก่อสร้างอาคารเหล่านี้จำเป็นต้องดำเนินการขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นทั้งหลายได้รับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตออกใบอนุญาตการก่อสร้างได้ตามที่กฎหมายที่กำหนด อย่างไรก็ตาม เทศบาลนคร (กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ) ทั้ง 12 แห่ง ถือว่าเป็นท้องถิ่นที่ขนาดใหญ่และมีรายได้อยู่ในเกณฑ์ระดับสูง แนวทางและกระบวนการปฏิบัติในการออกใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารจึงมีความน่าสนใจ ในขณะเดียวกันหากมีกระบวนการปฏิบัติที่สามารถยกระดับความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ก็จะยิ่งทำให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนและผู้เข้ารับบริการมากขึ้น นอกจากนี้ หากเทศบาลนครเหล่านี้สามารถพัฒนาระบบและกลไกต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร กรณีการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้ ก็จะก่อเกิดวัฒนธรรมเชิงพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ได้อย่างมีนัยสำคัญ

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

1. ศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนคร
2. พัฒนามาตรการทางกฎหมายและนำธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติมาประยุกต์ใช้ตามระบบและกลไกการต่อต้านการทุจริตของเทศบาลนคร
3. ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้วยระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการทุจริตของเทศบาลนคร

การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

1. แนวคิดหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการบริหารองค์การที่มุ่งเน้นจุดสำคัญในการสร้างผลลัพธ์ที่ดีต่อองค์กร พัฒนาการทางทฤษฎีของหลักธรรมาภิบาลที่ผ่านมา สามารถสังเคราะห์ได้ 6 องค์ประกอบ (Weiss, 2010; Chaicharoenwattana, et al., 2007; Phakdeejit, 2014; Lenukul, 2011) ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม คือ เคารพและปฏิบัติตามกฎ กติกา ระเบียบ แบบแผนและกฎหมายต่าง ๆ โดยยินยอมที่จะถือปฏิบัติโดยยึดหลักความเสมอภาคและความเป็นธรรม 2) หลักคุณธรรม คือ การยึดหลักความถูกต้องเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานสำหรับยึดถือในการปฏิบัติ 3) หลักความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูลข่าวสารในการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งจะนำไปสู่การตรวจสอบภายในองค์กรให้เกิดความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม คือ พึงระลึกไว้ว่าตัวเองเป็นเจ้าของหน้าที่ภายในองค์กร ดังนั้น นอกเหนือจากการปฏิบัติตามหน้าที่แล้วภารกิจอื่นๆ ในการสนับสนุนการดำเนินงานภายในองค์กร ควรจะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี 5) หลักความรับผิดชอบ คือ การตระหนักรู้ถึงความรับผิดชอบต่อสังคม มีการคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และกล้ายอมรับในผลการปฏิบัติงาน และ 6) หลักความคุ้มค่า คือ การเน้นหลักการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีนโยบายให้บุคลากรใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า

2. แนวคิดธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติ

ธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติ (Practical governance) คือ การนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตน ดังคำอธิบายที่ว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า “ธรรม” (แปลว่า คุณความดี) รวมกับคำว่า “อภิ” (แปลว่า ยิ่ง) และคำว่า “บาล” (แปลว่า ปกครองหรือเลี้ยงดู) และคำว่า “ภาคปฏิบัติ” แปลว่า การลงมือทำหรือการดำเนินการไปตามระเบียบแบบแผนที่ตั้งมา ดังนั้น คำว่า “ธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติ” จึงหมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดีมีความถูกต้อง ซื่อสัตย์ เปิดเผย โปร่งใสและเป็นธรรม (Kraikitrat, et al., 2022)

ธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติ ถือว่าเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงาน ซึ่งจะมุ่งเน้นการลงมือปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้ธรรมาภิบาลนั้นเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมหรือธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติได้ โดยในการปฏิบัติงานนั้น เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ (เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น) สำหรับการ

Citation : ธนภัทร ปัจฉิมม. (2568). การพัฒนาระบบและกลไกต่อต้านการทุจริตของเทศบาลนคร กรณีการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร.



วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(1), 273-292. <https://doi.org/10.14456/jlgisrru.2025.17>

ปฏิบัติงานนั้นต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ คือ ภาครัฐต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการและให้บริการอย่างสะดวกรวดเร็ว มีระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การปรับใช้ธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติในกระบวนการประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ คือ 1) หลักนิติธรรม (Rule of law) หน่วยงานปฏิบัติราชการโดยใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย 2) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หน่วยงานต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน มีความเชื่อถือและหน่วยงานมีการวางระบบที่ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก 3) หลักความคุ้มค่า (Value principle) หน่วยงานต้องคำนึงการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หน่วยงานต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้และร่วมเสนอปัญหา ร่วมคิดร่วมแก้ไขปัญหา

3. มาตรฐานระบบการจัดการการต่อต้านการติดสินบน ISO 37001

มาตรฐาน ISO หรือ International Organization for Standardization องค์การระหว่างประเทศว่าด้วย การสร้างมาตรฐาน มีหน้าที่ออกมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ และอุตสาหกรรม เพื่อใช้ในการวัดคุณภาพองค์กรให้เป็นมาตรฐานสากล มีหลายมาตรฐานครอบคลุมทุกประเภทธุรกิจ โดยขึ้นต้นด้วย ISO และต่อท้ายด้วยตัวเลขเพื่อแยกชนิดของมาตรฐาน มีประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิกร่วมประมาณ 162 ประเทศทั่วโลก มาตรฐานสากล ISO เป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ในการสร้างมั่นใจให้ลูกค้า และแสดงให้เห็นถึงศักยภาพขององค์กรที่ได้รับการตรวจสอบ โดยบุคคลที่สามที่มีอิสระ (Certification Body) รวมทั้งองค์กรในประเทศไทยด้วย ที่พยายามให้องค์กรผ่านมาตรฐาน ISO ด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องรับประกันองค์กรเช่นกัน (Wongsudjarid, 2021)

ในขณะที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ระบุว่า การติดสินบนเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน เพราะเป็นการนำเสนอ สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ในรูปแบบของเงิน หรือสิ่งตอบแทน แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคล หรือองค์การธุรกิจทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อแลกเปลี่ยนหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตนเองต้องการ ในขณะที่มีข้อมูลจากธนาคารโลกประเมินว่า ในแต่ละปี มีองค์กรธุรกิจกว่า 50% จ่ายเงินเพื่อติดสินบน ปีละ 1 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ หรือ 3% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมโลก ซึ่งจะสร้างปัญหามากมาย ไม่ใช่เพียงความน่าเชื่อถือขององค์กรเท่านั้น แต่เป็นปัญหาความไม่เป็นธรรมในการดำเนินธุรกิจ การพัฒนาการแข่งขันของประเทศ และเป็นอุปสรรคในการแก้ปัญหาความยากจนโลกด้วย ทำให้สหประชาชาติ (United Nations, UN) และองค์การเพื่อการร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) ได้จัดการประชุมเพื่อหารือวิธีปราบปรามและป้องกันการติดสินบนอย่างจริงจังหลายประเทศเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น เรียกว่า การให้สินบนเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลายในทุกประเทศทั่วโลก ในขณะที่ ISO ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว ดังนั้น

Citation : Patchim, T. (2025). Development of Anti-Bribery Systems and Mechanisms for Municipalities : Building Permit



Application. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(1), 273-292.

<https://doi.org/10.14456/jlgisrru.2025.17>

จึงมีการสร้างข้อกำหนดการป้องกัน ตรวจสอบ และการจัดการความเสี่ยงในการติดสินบนในองค์กร ด้วยมาตรฐานสากลที่เรียกว่า ISO 37001 มาตรฐานระบบการจัดการการต่อต้านการติดสินบน (anti-bribery management systems) ที่เพิ่งประกาศใช้ประมาณ 5 ปี เป็นมาตรฐานที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการต่อต้านการติดสินบนที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ดี เพื่อต่อต้านคอร์รัปชันที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับทุกองค์กร

สำหรับองค์กรในประเทศไทย พบว่า มีหน่วยงานหรือบริษัทบางแห่งนำ ISO 37001 มาใช้ภายในหน่วยงาน รวมถึงกรุงเทพมหานครมีนโยบายส่งเสริมเรื่องการต่อต้านการทุจริต โดยนำ ISO 37001 มาใช้ภายในองค์กร เช่น สำนักการโยธา สำนักการระบายน้ำเพื่อเป็นตัวอย่างในการสร้างมาตรฐานการดำเนินการต่อต้านการติดสินบน ตลอดจนให้บุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการประเมิน นอกจากนี้ยังมีหลายองค์กรที่พยายามจะนำมาตรฐาน ISO 37001 มาใช้ในองค์กรโดยเริ่มจากการจัดอบรมหลักสูตร Anti-Corruption “มาตรฐานระบบการจัดการการต่อต้านการติดสินบน ISO 37001 และกรณีศึกษาด้านการทุจริตคอร์รัปชัน” เพื่อรณรงค์ ส่งเสริม และสร้างจิตสำนึกที่ดีในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทยและทวีความรุนแรงมากขึ้น จากความสำคัญข้างต้น จึงเป็นที่มาให้องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนเริ่มศึกษามาตรฐาน ISO 37001 เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้กับการติดสินบนในองค์กร ดังนั้น การวิจัยเกี่ยวกับสภาพปัญหาการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลด้วยระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร จึงมุ่งเน้นศึกษาแนวทางในการนำ ISO 37001 มาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างระบบและกลไกในการป้องกันการติดสินบน

4. กฎหมายไทยว่าด้วยการติดสินบนความเชื่อมโยงระหว่างความรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งในบริบทของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล

การติดสินบน (Bribery) เป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริตที่บ่อนทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐ กระทบต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) และสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและความยุติธรรมในสังคมไทย ในระดับกฎหมาย ประเทศไทยได้พัฒนากลไกทั้งทางอาญาและทางแพ่งเพื่อรับมือกับการติดสินบน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปฏิรูปกฎหมายต่อต้านการทุจริตในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตติดสินบน เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายเฉพาะ ดังนี้

กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบน

มาตรา 149 เจ้าพนักงานรับสินบน เจ้าพนักงานที่เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ว่าการกระทำหรือไม่กระทำนั้นจะ ชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ถือเป็นการกระทำความผิด บทลงโทษ จำคุก ตั้งแต่ 5 ปี ถึง 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต และปรับตั้งแต่ 100,000–400,000 บาท

คำอธิบาย ถือเป็นบทบัญญัติที่ใช้ลงโทษเจ้าพนักงานที่ แสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งของตนเอง ไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ หากมีเจตนารับผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับการใช้อำนาจราชการ ย่อมถือเป็นความผิดอาญาอย่างร้ายแรง

มาตรา 150 เจ้าพนักงานใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจในตำแหน่งของตน โดยมุ่งหมายให้ตนหรือผู้อื่นได้รับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์โดยมิชอบ

คำอธิบาย เน้นลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ “ใช้ตำแหน่ง” ในทางมิชอบ โดยอาจไม่ถึงขั้นรับสินบนโดยตรง แต่หากแสดงพฤติกรรมเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ก็ถือว่ามีความผิดตามมาตรา

มาตรา 151 ทุจริตในการใช้งบประมาณ เจ้าพนักงานซึ่งเกี่ยวข้องกับ การอนุมัติ งบประมาณ หรือจัดซื้อจัดจ้าง หากใช้ตำแหน่งโดยมิชอบเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนหรือผู้อื่น ถือว่ามีความผิดอาญา

คำอธิบาย มาตรานี้มุ่งควบคุมพฤติกรรมทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ซึ่งเป็นแหล่งที่พบ การติดสินบนสูง

มาตรา 152 เรียกรับผลประโยชน์โดยอ้างตำแหน่ง เจ้าพนักงานที่ เรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ โดยอ้างว่าจะใช้อำนาจตามตำแหน่งราชการ ทั้งที่ตนไม่มีเจตนาจะกระทำนั้นจริง ถือว่ามีความผิด

คำอธิบาย เน้นควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ที่อ้างตำแหน่งราชการเพื่อหลอกลวงรับเงิน หรือสิ่งของ แม้จะไม่มีเจตนาจะใช้ตำแหน่งนั้นจริงก็ตาม

กฎหมายแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบน

กฎหมายหลักที่ใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัตินี้วางหลักให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดทางแพ่ง หากมีการกระทำใด ๆ ที่เป็นการละเมิด สิทธิของผู้อื่นในขณะปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเจ้าหน้าที่เรียกรับสินบนหรือใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อแลกกับผลประโยชน์ จะถือว่าเป็นการ “ละเมิด” ซึ่งนำไปสู่การฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ทั้งจากตัวเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต้นสังกัด

มาตรา 5 “หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้อง รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น...” กล่าวคือกำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” รับผิดชอบเจ้าหน้าที่ใน เบื้องต้น จากนั้นหน่วยงานอาจใช้สิทธิ ไล่เบี้ย (Recourse) เรียกคืนเงินจากเจ้าหน้าที่ภายหลัง

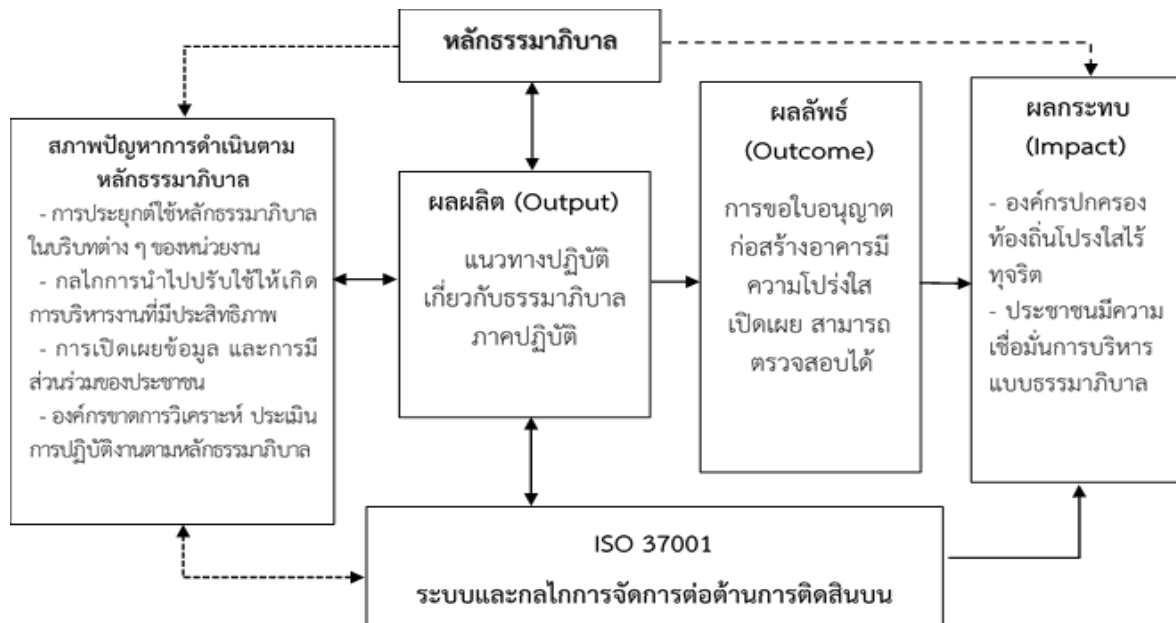
ความหมายของ “ละเมิด” คือการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือ ขัดต่อหลักจริยธรรมในทางราชการ รวมถึงการ รับสินบน การเรียกรับผลประโยชน์ หรือการใช้อำนาจในทางที่มิชอบเพื่อเอื้อประโยชน์ส่วนตน อย่างไรก็ตามจุดเด่นของกฎหมายนี้สามารถสร้างช่องทางเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย โดยไม่ต้องรอผลคดีอาญา สนับสนุนการบังคับใช้ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเสริมบทบาทของการควบคุม ภายใน โดยทำให้หน่วยงานต้องเฝ้าระวังเจ้าหน้าที่ของตน ในขณะเดียวกันข้อจำกัดที่ควรพิจารณาใน กฎหมายนี้ คือ ผู้เสียหายจำนวนมาก ไม่ทราบสิทธิในการฟ้องร้องตามกฎหมายฉบับนี้ หน่วยงานรัฐมักไม่ใช้

สิทธิไต่เบื้อ ต่อเจ้าหน้าที่ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและยังไม่มีบทบัญญัติชัดเจนในการกำหนด “ความรับผิดชอบร่วมกัน” กับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ

กฎหมายที่ออกแบบขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะ มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายอาญาและกฎหมายปกครอง เพื่อให้ครอบคลุมการเอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้หรือรับสินบน ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561) วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นเพื่อดำเนินการ ใต้สวน สอบสวน และวินิจฉัยพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต เช่น การเรียกรับหรือรับสินบน หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตน โดยลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เช่น มาตรา 123/1 ผู้ใดให้หรือเสนอให้ทรัพย์สินแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้กระทำหรือไม่กระทำการสิ่งใด ถือเป็นการผิด มาตรา 123/2 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับหรือเรียกรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นถือเป็นความผิด ในขณะเดียวกันความเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 149 –152) สำหรับบทลงโทษทางอาญาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำหรับความรับผิดชอบทางแพ่งกฎหมายป้องกันการฟอกเงิน เพื่อสืบสวนทรัพย์สินที่ได้จากการตัดสินใจ

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

งานวิจัยครั้งนี้เป็นรูปแบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) และศึกษาจากเอกสารเพื่อให้ครอบคลุมและสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในเขตพื้นที่เทศบาลนคร ของจังหวัดที่มีการลงทุนทางธุรกิจ เศรษฐกิจสูง ตลอดจนเป็นพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศไทย ที่มีมูลค่าในการจัดทำโครงการ ก่อสร้างอาคาร และได้รับการพิจารณาให้จัดทำโครงการก่อสร้างอาคารสูงสุด จำนวน 12 แห่ง ได้แก่ 1) เทศบาลนครนนทบุรี 2) เทศบาลนครปากเกร็ด 3) เทศบาลนครรังสิต 4) เทศบาลนครเชียงใหม่ 5) เทศบาล นครเชียงใหม่ 6) เทศบาลนครอุบลราชธานี 7) เทศบาลนครนครราชสีมา 8) เทศบาลนครขอนแก่น 9) เทศบาลนครแหลมฉบัง 10) เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ 11) เทศบาลนครสงขลา 12) เทศบาลนคร หาดใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อมูลมีคุณภาพครอบคลุมทุกมิติ คณะผู้วิจัยจึงดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกโดย แบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ออกเป็น 3 กลุ่ม ดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ลำดับ	กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	คุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน (คน)
1	กลุ่มผู้บริหารระดับสูงและ เจ้าหน้าที่เทศบาลนคร - ผู้ว่าราชการจังหวัด - นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร	มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ ควบคุมการขอ ใบอนุญาตการก่อสร้างในพื้นที่รับผิดชอบของ เทศบาลนคร เจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับขอ ใบอนุญาตการก่อสร้างไม่ต่ำกว่า 3 ปี	12
2	กลุ่มผู้ประกอบการและนัก ธุรกิจหรือนักลงทุน	มีประสบการณ์การขอใบอนุญาตการก่อสร้างในเขต พื้นที่เทศบาลนคร	12
3	กลุ่มภาคประชาชน	มีประสบการณ์การขอใบอนุญาตการก่อสร้างในเขต พื้นที่เทศบาลนครในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา	12
รวมจำนวน			36

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล โดยการลงพื้นที่ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามทั้งการ สัมภาษณ์เชิงลึก รวมถึงศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

3. เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้วิธีการเก็บข้อมูลผ่านระบบ online โดยมีประเด็น ในการสัมภาษณ์ คือ สภาพปัญหาการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ระบบและกลไกการจัดการต่อต้าน

การตัดสินใจของเทศบาลนคร ขั้นตอนการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและการขอใช้อาคาร ปัญหาการทุจริตตลอดจนรูปแบบและช่องทางการทุจริต การรับรู้ถึงกิจกรรม/โครงการในการต่อต้านการตัดสินใจ

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยมีวิธีการดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการถอดเนื้อหาการสัมภาษณ์ในเทป การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการนำเสนอผลที่ได้เป็นแบบบรรยาย โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

5. จริยธรรมการวิจัย

เป็นโครงการที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบโดยสอดคล้องกับกับคำประกาศเฮลซิงกิ จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ สาขาวิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสวนดุสิต เลขที่ SDU-RDI-SHS 2023-047

ผลการวิจัย (Research Results)

1) ผลการศึกษาสภาพปัญหาการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลนคร พบว่า สภาพปัญหาการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลมี 4 หลัก ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม มีสภาพปัญหา 2 ประเด็น คือ (1) กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจต่อการอนุมัติอนุญาต โดยขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบเอกสาร เพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต และใช้ดุลพินิจในการตรวจแบบแปลน ดังนั้นหากมีการพัฒนาเครื่องมือและบุคลากรเพื่อรองรับระบบการขออนุญาตทางออนไลน์ (e-submission) ก็จะทำให้สามารถลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ (2) การขออนุญาตก่อสร้างอาคารใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน กล่าวคือ การขออนุญาตก่อสร้างอาคารอยู่ระหว่าง 30 – 60 วัน (ตามประเภทอาคาร) ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สามารถขยายเวลาการพิจารณาออกใบอนุญาตไปได้ตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดครั้งละไม่เกิน 45 วัน จำนวน 2 ครั้ง (45 วัน ขยายได้สองครั้ง ครั้งละ 45 วัน แกะไขแบบ 30 วัน รวมเป็น 165 วัน หรือ 5 เดือน) 2) หลักความโปร่งใส พบว่า มีสภาพปัญหาสำคัญ คือ การแสดงขั้นตอนการขอใบอนุญาตก่อสร้างยังไม่ชัดเจน เช่น ไม่แสดงระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน 3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ประชาชนยังคงเข้าไปมีส่วนร่วมการบริหารงานของเทศบาลนครค่อนข้างน้อย แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายจะส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับ ติดตาม และตรวจสอบการบริหารและดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ยังขาดความตระหนักและให้คุณค่ากับการติดตาม ตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่น หรืออีกนัยอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลนครแต่ละแห่งจะมีตัวแทนภาคประชาชนจำนวนหนึ่งอยู่ในการทำประชาคมแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมการบริหาร ติดตาม และตรวจสอบ แม้ว่าเทศบาลนครจะเปิดโอกาสและเชิญชวนให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ได้ก็ตาม นอกจากนี้ ยังพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปตามรูปแบบพิธีที่เทศบาลนครหรือท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นเท่านั้น และ 4) หลักความคุ้มค่า พบว่า กระบวนการทางธุรการในการยื่นขออนุญาตไม่ทันสมัย แม้เทศบาลนครบางแห่งจะมีการนำระบบ

Citation : ธนภัทร ปัจฉิมม. (2568). การพัฒนาระบบและกลไกต่อต้านการตัดสินใจของเทศบาลนคร กรณีการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร.



วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(1), 273-292. <https://doi.org/10.14456/jlgisrru.2025.17>

เทคโนโลยีหรือระบบออนไลน์มาใช้ แต่ในแง่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยังคงมีน้อยมาก เนื่องจากต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดทำและดูแลรักษาระบบเทคโนโลยี เมื่อเปรียบเทียบทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่มีผู้รับบริการหรือประชาชนเข้ามาขออนุมัติ อนุญาตก่อสร้างอาคาร อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าสภาพปัญหาการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 4 ด้าน (หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า) เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งพัฒนาปรับปรุง และแก้ไขโดยเร่งด่วน มิเช่นนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น ศรัทธาของประชาชนและนักลงทุนต่างชาติที่เข้าใช้บริการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งสอดคล้องกับองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) เปิดเผยผลสำรวจดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ประจำปี 2567 ประเทศไทย ได้ 34 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 104 ของโลก (จาก 180 ประเทศ) กล่าวเฉพาะสภาพปัญหาที่พบคือ ถึงแม้ในปีที่ผ่านมา ประเทศไทยจะได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตต่าง ๆ เช่น มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบงบประมาณ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการอนุมัติ อนุญาต การผลักดันให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงกระบวนการและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น ตลอดจนมีการลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริต แต่ปัญหาการทุจริตต่าง ๆ ของประเทศไทย ยังคงมีอยู่ไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

2) ผลการพัฒนามาตรการทางกฎหมายและนำธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติมาประยุกต์ใช้ตามระบบและกลไกการต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร พบว่า การพัฒนามาตรการทางกฎหมายนั้นเป็นไปเพื่อลดโอกาสการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาต กล่าวคือ ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ชัดเจน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ จำเป็นต้องอาศัยการตีความ และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใช้ดุลพินิจได้ จึงอาจมีการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มีปัญหาและข้อสงสัยจากประชาชนหรือผู้ขอรับบริการ ดังนั้น ควรเพิ่มความชัดเจนของกฎหมายและระบบอนุญาต ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้สามารถอนุญาต โดยอ้างอิงมาตรฐานที่กำหนดโดยองค์กรวิชาชีพ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติ เทศบาลนครจึงควรพัฒนารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาตการก่อสร้างอาคารให้มีการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 ซึ่งเป็นระบบในการป้องกันและตรวจจับการให้และรับสินบนที่ได้รับการยอมรับและมีความเป็นสากลมาประยุกต์ใช้ในระบบงานการอนุมัติ อนุญาตการก่อสร้างอาคารที่มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบติดตามได้ทุกขั้นตอน

3) การประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้วยระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร พบว่า การประยุกต์ใช้วงจร PDCA ในการดำเนินการตามข้อกำหนด ISO 37001:2016 Plan (P) องค์กรต้องวางแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการต่อต้าน

Citation : Patchim, T. (2025). Development of Anti-Bribery Systems and Mechanisms for Municipalities : Building Permit



Application. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(1), 273-292.

<https://doi.org/10.14456/jlgisrru.2025.17>

การตัดสินใจโดยดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อกำหนด ISO 37001: 2016 เริ่มจากการวิเคราะห์บริบทขององค์กร ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การประเมินความเสี่ยง การกำหนดขอบเขตของระบบการจัดการต่อต้านการตัดสินใจ การจัดการระบบการจัดการต่อต้านการตัดสินใจจะสำเร็จไม่ได้หากขาดพันธสัญญาจากผู้นำขององค์กร ผู้นำขององค์กรต้องกำหนดและขับเคลื่อนนโยบาย เป้าหมาย กำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ และจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินการจัดการต่อต้านการตัดสินใจ องค์กรต้องวางแผนการกิจกรรมและกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับผลของการประเมินความเสี่ยง และโอกาสที่จะทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงระบบการจัดการต่อต้านการตัดสินใจ องค์กรต้องวางแผนให้การสนับสนุนการดำเนินการต่อต้านการตัดสินใจ เช่น จัดหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม ให้การอบรมพนักงาน และจัดการระบบการข้อมูลเอกสาร เป็นต้น Do (D) องค์กรต้องมีการปฏิบัติตามแผน โดยมีการควบคุมกระบวนการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ เช่น การสอบทานสถานะของคู่ค้า ผู้ให้บริการ การควบคุมกระบวนการโดยใช้เครื่องมือทางการเงินและไม่ใช้เครื่องมือทางการเงินควบคุมองค์กรที่อยู่ภายใต้การจัดการขององค์กร และคู่ค้า การควบคุมการให้และรับของขวัญ การแสดงไมตรีจิต การบริจาค และการร้องเรียนหรือให้ข้อมูลการตัดสินใจ เป็นต้น Check (C) องค์กรต้องตรวจสอบ วัดผล วิเคราะห์ และประเมินผลการดำเนินการว่ามีความสอดคล้องตามข้อกำหนด ตลอดจนนโยบาย และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งต้องมีการตรวจสอบภายใน เพื่อประเมินประสิทธิภาพของระบบการจัดการต่อต้านการตัดสินใจ ทั้งนี้ สถานะและผลการดำเนินการตามข้อกำหนดการจัดการต่อต้านการตัดสินใจ ต้องมีการรายงานให้ผู้บริหารสูงสุดรับทราบ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจปรับปรุงระบบการจัดการอย่างต่อเนื่อง Act (A) หากพบว่าการดำเนินการใดไม่สอดคล้องตามข้อกำหนดของการจัดการต่อต้านการตัดสินใจ องค์กรต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบ โดยกำจัดการเหตุของการดำเนินการที่ไม่สอดคล้อง และป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำ องค์กรอาจเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงาน และต้องปรับปรุงระบบการจัดการต่อต้านการตัดสินใจอย่างต่อเนื่อง และเหมาะสม องค์กรสามารถประยุกต์ใช้การจัดการเชิงระบบ ร่วมกับวงจร PDCA ที่กำหนดขึ้นตามผลของการประเมินความเสี่ยงด้านการให้และรับสินบนขององค์กร ไม่ว่าจะให้หรือรับโดยองค์กรเอง หรือผ่านตัวแทนขององค์กร

สำหรับการประยุกต์ใช้วงจร PDCA ในการดำเนินการตามข้อกำหนด ISO 37001: 2016 การจัดระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน คือ ปัจจัยนำเข้า (input) การดำเนินการตามข้อกำหนด ISO 37001: 2016 และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง คือ กระบวนการ (process) การได้รับการรับรองระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน ตามข้อกำหนด ISO 37001: 2016 ก็คือผลลัพธ์ (output) ของกระบวนการ ดังนั้น เมื่อองค์กรมีการดำเนินการตามข้อกำหนดการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน หรือ ISO 37001: 2016 ได้ครบวงจรของวงจร Plan – Do – Check – Act แล้ว องค์กรต้องมีข้อมูลและหลักฐานการดำเนินการตามข้อกำหนด ตลอดจนผลการวิเคราะห์ผลลัพธ์ของกระบวนการต่าง ๆ ภายใต้ระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

การวิจัยสภาพปัญหาการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลด้วยระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร พบว่า มีสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล สามารถจำแนกได้ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านหลักนิติธรรม ซึ่งพบว่า มีสภาพปัญหาสำคัญ 2 ประเด็น คือ (1) กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจมากเกินไป และ (2) การขออนุญาตก่อสร้างอาคารใช้ระยะเวลานาน 2) ด้านหลักความโปร่งใส พบว่า มีสภาพปัญหาสำคัญ คือ การแสดงขั้นตอนการขอใบอนุญาตก่อสร้างยังไม่ชัดเจน 3) ด้านหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า มีสภาพปัญหาสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีน้อยมาก โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการติดตามผลการพิจารณาอนุญาต และ 4) ด้านหลักความคุ้มค่า พบว่า สภาพปัญหาสำคัญ คือ กระบวนการทางธุรการในการยื่นขออนุญาตไม่ทันสมัย แม้ว่าหน่วยงานจะมีระบบการขออนุญาตแบบออนไลน์ แต่เมื่อพิจารณาถึงระบบออนไลน์ดังกล่าว ยังไม่มีการเชื่อมต่อฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในปัจจุบันมีความล่าช้า ซึ่งทำให้นักลงทุนขาดความมั่นใจต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น ในแง่ของความคุ้มค่าในการลงทุนระบบออนไลน์จึงไม่คุ้มค่าเท่าที่ควร จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงควรนำไปสู่การพัฒนามาตรการทางกฎหมายและการประยุกต์ใช้ ISO 37001 ในกระบวนการงานเกี่ยวกับการขออนุมัติ อนุญาตก่อสร้างอาคารของเทศบาลนคร เพื่อให้หลักธรรมาภิบาลที่เป็นนามธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผู้เขียนเรียกว่าธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นการนำระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบน ตามแนวทางมาตรฐาน ISO 37001 มาประยุกต์ใช้ในกระบวนการงานการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งหากหน่วยงานหรือเทศบาลนครสามารถปฏิบัติตามระบบและกลไกดังกล่าวได้จริงก็จะส่งผลให้หน่วยงานผู้มีหน้าที่และอำนาจอนุมัติ อนุญาตการก่อสร้างอาคารนั้นมีความโปร่งใส เปิดเผย และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนและแน่นอนว่าย่อมสร้างความเชื่อมั่น ความมั่นใจต่อนักลงทุนหรือประชาชนผู้รับบริการ อีกทั้ง จะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อหน่วยงานอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุง แก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลด้วยระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบน นั้น เป็นเสมือนแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ ดังนั้น การประยุกต์ใช้ระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 จึงเป็นระบบในการป้องกันและตรวจจับการให้และรับสินบนที่ได้รับการยอมรับและมีความเป็นสากล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Fuad (2016) ที่พบว่า เทศบาล Nablus มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง จึงเสนอแนะว่า เทศบาลนครมีความจำเป็นในการออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตทางการเงินและการบริหาร นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Phirunsarn, et al. (2017) ที่พบว่า ประเทศไทยควรได้พิจารณานำจุดเด่นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของแต่ละประเทศ มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย เช่น รัฐบาลควรบังคับใช้กฎหมายลงโทษผู้กระทำการคอร์รัปชันอย่าง

Citation : Patchim, T. (2025). Development of Anti-Bribery Systems and Mechanisms for Municipalities : Building Permit



Application. *Journal of Local Governance and Innovation*, 9(1), 273-292.

<https://doi.org/10.14456/jlgisrru.2025.17>

จริงจังเด็ดขาด ดังเช่นประเทศสิงคโปร์ บูรณาการมาตรการป้องกันการคอร์รัปชันที่หลากหลายรูปแบบของประเทศฟินแลนด์ การสร้างเครือข่ายต่อต้านการทุจริตระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เข้มแข็งดังเช่นสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น

ความรู้ใหม่ (New Knowledge)

การวิจัยสภาพปัญหาการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลด้วยระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร พบว่า สภาพปัญหาการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล มี 4 ประเด็น ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความคุ้มค่า ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) **หลักนิติธรรม** มีประเด็นปัญหาที่ค้นพบจากการวิจัย ได้แก่ 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตก่อสร้างอาคารไม่ทันสมัย และ 2) เจ้าหน้าที่มีอำนาจและการใช้ดุลพินิจมาก และการขออนุญาตก่อสร้างอาคารใช้ระยะเวลานานเกินสมควร

2) **หลักความโปร่งใส** มีประเด็นปัญหาที่ค้นพบจากการวิจัย คือ การแสดงขั้นตอนการขอใบอนุญาตก่อสร้างยังไม่ชัดเจน

3) **หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน** มีประเด็นปัญหาที่ค้นพบจากการวิจัย คือ ประชาชนยังคงเข้าไปมีส่วนร่วมการบริหารงานของเทศบาลนครค่อนข้างน้อย แม้ว่าเทศบาลนครจะเปิดโอกาสและเชิญชวนให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ได้ก็ตาม

4) **หลักความคุ้มค่า** มีประเด็นปัญหาที่ค้นพบจากการวิจัย คือ กระบวนการทางธุรการในการยื่นขออนุญาตไม่ทันสมัย ขาดการเชื่อมต่อฐานข้อมูลที่จำเป็น แม้เทศบาลนครบางแห่งจะมีการนำระบบเทคโนโลยีหรือระบบออนไลน์มาใช้ แต่ในแง่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยังคงมีน้อยมาก

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงนำมาสู่การพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย และนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้สามารถอนุญาต โดยอ้างอิงมาตรฐานที่กำหนดโดยองค์กรวิชาชีพ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติ เทศบาลนครจึงควรพัฒนารูปแบบ ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ ขออนุญาตการก่อสร้างอาคาร โดยนาระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 ซึ่งเป็นระบบในการป้องกันและตรวจจับการให้และรับสินบนที่ได้รับการยอมรับและมีความเป็นสากลมาประยุกต์ใช้ในระบบงานการอนุมัติ ขออนุญาตการก่อสร้างอาคารที่มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ เพื่อให้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางปฏิบัติราชการที่ดี จึงต้องให้หน่วยงานมีการประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลด้วยระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร โดยนำวงจรการบริหารงานคุณภาพ (PDCA) มาประยุกต์ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานตามรูปแบบของธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติ เพื่อเป็นการกำกับ ติดตาม ปรับปรุงแก้ไขให้กระบวนการของระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดย

Citation : ธนภัทร ปัจฉิมม. (2568). การพัฒนาระบบและกลไกต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร กรณีการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร.



วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(1), 273-292. <https://doi.org/10.14456/jlgisrru.2025.17>

การประเมินผลดังกล่าวเป็นระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 ซึ่งเป็นมาตรการที่จำเป็นที่ออกแบบมาเพื่อป้องกัน ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการให้และรับสินบน ส่งเสริมความเชื่อมั่นและความมั่นใจให้กับประชาชนหรือผู้รับบริการ โดยองค์กรต้องตรวจสอบประเมินภายในตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อให้ได้สารสนเทศมาประกอบการพิจารณาว่า ระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบนเป็นไปตามข้อกำหนดของระบบการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบนขององค์กร และมีการนำไปปฏิบัติและรักษาไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยองค์กรต้องวางแผนการนำไปปฏิบัติ และรักษาโปรแกรมการตรวจสอบประเมิน รวมถึง ความถี่ วิธีการ ความรับผิดชอบ ข้อกำหนดการวางแผน และการรายงานกระบวนการที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 เทศบาลนครควรขับเคลื่อนธรรมาภิบาลภาคปฏิบัติ โดยนำวงจรการบริหารงานคุณภาพ (PDCA) มาประยุกต์ใช้ในการประเมินผล เพื่อเป็นการกำกับ ติดตาม ปรับปรุง แก้ไขให้กระบวนการของระบบและกลไกการจัดการต่อต้านการติดสินบนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 การสร้างพลังประชาชนในการเฝ้าระวังและแจ้งเหตุผ่านช่องทางต่าง ๆ และทำการสื่อสารเกี่ยวกับช่องทางที่ประชาชนสามารถแจ้งเหตุ โดยมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนที่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก และภาคส่วนที่มีความสามารถในการขยายผลสู่สังคมในวงกว้าง

1.3 พัฒนาระบบเทคโนโลยีการขออนุญาตก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารออนไลน์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินการอนุญาตเป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของผู้มาติดต่อ และลดการใช้ดุลพินิจ การทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการออกใบอนุญาตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 พัฒนาระบบ One Stop Service โดยการเชื่อมโยงการอนุมัติ อนุญาต ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขและทบทวนกฎหมาย

2.2 ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในประเด็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละท้องถิ่นมีแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2.3 ควรใช้กลไกตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 ในการเสนอมาตรการความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ออกเป็นกฎหมายในการนำระบบมาตรฐาน ISO 37001: 2016 มาใช้กับหน่วยงานของรัฐ

เอกสารอ้างอิง (References)

- Better Regulation for Better Life. (2019). *Criminal code*. <https://www.krisdika.go.th>
- Chaicharoenwattana, B., & Lee, B. (2007). *Good governance indicators* (3rd ed.). King Prajadhipok's Institute.
- Fuad, K. (2016). Good governance and its impact in improving administrative and financial performance: A case study of Nablus Municipality. *International Humanities Studies*, 3(4), 30.
- Kraikitrat, J., Aumkoon, P., Pongtang, T., Rungsipanodorn, B., & Bodeerat, C. (2022). Good governance: Operations of local administrative organizations. *Journal of Roi Kaensarn Academi*, 7(3), 345–358. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/JRKSA/article/view/252772/171724>
- Lenukul, K. (2011). *Indicators of management according to the principles of good governance of the National Institute of Development Administration*. National Institute of Development Administration.
- National Anti-Corruption Commission. (2023). *Handbook for evaluating morality and transparency in the operations of government agencies for fiscal year 2023*. National Anti-Corruption Commission.
- Phakdeejit, R. (2014). *Good governance for public and private sector administration* (2nd ed.). Chulalongkorn University Press.
- Phirunsarn, Y., Pueanudom, T., Nateethawiwat, P., Chuchot, S., Rueansung, S., Nusriwo, T., Suwannit, A., Phadpradit, C., Usaha, C., & Hemarak, P. (2017). *Mechanisms for preventing and eliminating corruption and misconduct in government agencies*. Damrong Rajanubhab Institute, Ministry of Interior.
- Puang-Ngam, K. (2017). *State of problems and causes of corruption in local government organizations (LGOs)*. <http://www.anticorruption.in.th/2016/th/>
- Royal Thai Government Gazette. (1996). *Tort Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996)*. <https://www.ratchakitcha.soc.go.th>
- Royal Thai Government Gazette. (2018). *Organic Act on Anti-Corruption (No. 3) B.E. 2561 (2018)*. <https://www.ratchakitcha.soc.go.th>
- Sinloyma, P., & Yamyeam, W. (2017). Guidelines to integrity and transparency assessment projects to improving CPI of Thailand. *Journal of Criminology and Forensic Science*, 3(2), 53–67. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/forensic/article/view/187806/131888>

Citation : ธนภัทร์ ปัจฉิมม. (2568). การพัฒนาระบบและกลไกต่อต้านการติดสินบนของเทศบาลนคร กรณีการขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร.



วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 9(1), 273-292. <https://doi.org/10.14456/jlgsirru.2025.17>

- Sukwatchavorakit, S. (2018). Good governance in Thai local politics. *Rajapark Journal*, 12(26), 42–65. (in Thai)
- Thawornpean, C. (2018). *A study of the problems of service for construction permit, demolition of the building of the municipality subdivision in Muang District, Rayong Province* [Bachelor's thesis, Burapa University].
- Uwanno, B. (1999). *Good governance in Thai society*. Winyuchon.
- Weiss, T. G. (2010). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795–814.
- Wongsudjarid, S. (2021). ISO 37001: 2016 Thailand's anti-corruption and bribery tools. *NACC Journal*, 14(1), 130–152.
<https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/26849313ee8d0c68ed7dc529c8b3dd2a4a743e9.pdf>



