



คู่มือ การบริหารความเสี่ยงการทุจริต ในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ

CORRUPTION RISK MEASUREMENT IN GOVERNMENT REFORESTATION

จัดทำโดย

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก สุรัตน์ สาเรือง และคณะ
คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ



www.safe-reforest.com

โครงการจัดทำมาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริต
ในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ

ได้รับทุนอุดหนุนการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรม
จากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568

คำนำ

คู่มือการบริหารความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางเชิงปฏิบัติในการระบุ วิเคราะห์ และจัดการความเสี่ยงที่อาจนำไปสู่การทุจริตในกระบวนการดำเนินโครงการปลูกป่าในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำคำขออนุญาต กระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้าง การปลูก การบำรุงรักษา ไปจนถึงการตรวจรับงาน โดยมุ่งให้หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้คู่มือฉบับนี้เป็นกรอบอ้างอิงในการประเมินความเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบ และกำหนดมาตรการควบคุมเพื่อลดโอกาสการทุจริตอย่างเพียงพอ และเหมาะสมกับระดับของความเสี่ยง การนำเครื่องมือการบริหารความเสี่ยงการทุจริตมาใช้ในโครงการปลูกป่าจะช่วยเป็นหลักประกันได้ในระดับหนึ่งว่า การดำเนินการโครงการปลูกป่าจะไม่มีทุจริต หรือในกรณีพบการทุจริต จะสามารถถูกตรวจจับได้อย่างรวดเร็วและความเสียหายย่อมน้อยกว่า เพราะได้มีมาตรการป้องกันล่วงหน้าไว้แล้ว

โครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐอาจเข้าข่าย “การคอร์รัปชันสีเขียว (Green Corruption)” ซึ่งเป็นการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและในกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณสูง และดำเนินการครอบคลุมทั่วประเทศ ความเสี่ยงดังกล่าวอาจมีลักษณะใกล้เคียงกับ “การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption)” ได้ หากไม่มีมาตรการป้องกันและกำกับตรวจสอบที่เข้มแข็ง ความเสียหายจะไม่จำกัดเพียงการสูญเสียงบประมาณในระยะสั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของทรัพยากรป่าไม้ ระบบนิเวศ และความสามารถของประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในภาพรวมได้

นอกจากนี้ คู่มือฉบับนี้ยังมุ่งสนับสนุนการดำเนินภารกิจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของหน่วยงานภาครัฐภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยคำนึงถึงความแตกต่างของรูปแบบการดำเนินงาน ระเบียบ และเงื่อนไขของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่สนใจการบริหารความเสี่ยงและการป้องกันการทุจริต และจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนโครงการปลูกป่าของประเทศให้บรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม ความโปร่งใส และความยั่งยืนในระยะยาว

คณะผู้จัดทำ
พฤษภาคม 2568

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญและความเป็นมา	1
วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือ	4
นิยามศัพท์ของการบริหารความเสี่ยง	4
ขอบเขตของคู่มือ	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	10
แนวคิดการบริหารความเสี่ยง	10
การบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร (Enterprise Risk Management)	11
กรอบการบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน COSO	11
กรอบ ISO 37001:2025 ระบบการจัดการการต่อต้านการติดสินบน (ABMS)	14
การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริต	15
ทฤษฎีสามเหลี่ยมความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่า	16
มาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการปลูกป่า	16
การประยุกต์ใช้ COSO 2013 และ ISO 37001:2025 ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตโครงการปลูกป่า	17
บทที่ 3 วิธีการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง	20
ขั้นตอนที่ 1 การจัดเตรียมข้อมูล โครงการ / งาน ที่จะทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริต	20
ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงการทุจริต	21
ขั้นตอนที่ 3 การประเมินความเสี่ยงการทุจริต	22
ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต	25



บทที่ 1 บทนำ

ความสำคัญและความเป็นมา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ โดยพื้นที่ป่ามีบทบาทสำคัญในการรักษาสสมดุลของระบบนิเวศ การกักเก็บคาร์บอนเพื่อบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการอนุรักษ์ระบบต้นน้ำลำธารซึ่งเป็นฐานทรัพยากรสำคัญของประเทศ ขณะเดียวกันป่าไม้ยังมีความสำคัญในมิติสังคมและเศรษฐกิจในฐานะแหล่งอาหาร แหล่งรายได้ และฐานวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยต้องเผชิญกับการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่องจากหลายสาเหตุ ได้แก่ การบุกรุกทำลายป่าเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การทำไม้ผิดกฎหมาย และปัญหาไฟป่าที่เกิดขึ้นซ้ำซาก (มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, 2567)

จากรายงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ปี พ.ศ. 2563 พบว่า สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ของโลกเหลือเพียง 30.8% และประเทศไทยเองก็มีแนวโน้มลดลงชัดเจน โดยในปี พ.ศ. 2516 มีพื้นที่ป่าไม้ 43.21% ของพื้นที่ประเทศ แต่ในปี พ.ศ. 2566 ลดลงเหลือเพียง 31.47% หรือประมาณ 101.8 ล้านไร่ (มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, 2567) แม้รัฐบาลจะตั้งเป้าหมายตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (พ.ศ. 2562) ให้มีพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศภายในปี พ.ศ. 2580 แต่ข้อมูลล่าสุดยังสะท้อนว่าพื้นที่ป่าของประเทศไทยมีเพียงประมาณร้อยละ 31-32 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด และมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง ปัญหานี้ไม่เพียงเป็นความท้าทายเชิงสิ่งแวดล้อม หากยังเป็นโจทย์สำคัญของการพัฒนาประเทศในภาพรวม

ตลอดหลายปีที่ผ่านมาเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้ดำเนินโครงการปลูกป่าอย่างต่อเนื่อง เช่น โครงการ “รวมใจไทย ปลูกต้นไม้ เพื่อแผ่นดิน” ของกรมป่าไม้ โครงการปลูกป่าในพื้นที่อนุรักษ์ของกรมอุทยานแห่งชาติ โครงการปลูกป่าชายเลนเพื่อคาร์บอนเครดิตของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและโครงการปลูกปาล้านไร่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) (กรมป่าไม้, 2567)



อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของโครงการเหล่านี้ต้องใช้เวลา นานกว่าจะเห็นผลลัพธ์เชิงประจักษ์ และยังมีข้อกังวลด้านประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยข้อมูลจากระบบ “ภาษีไปไหน” พบว่า โครงการจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับการปลูกป่าในปีงบประมาณ 2566 มีมากถึง 4,882 โครงการ มูลค่ารวมกว่า 1,234 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2567 มี 3,793 โครงการ มูลค่า 621 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2568 (ณ เดือนตุลาคม) มี 2,883 โครงการ มูลค่า 469 ล้านบาท ซึ่งแม้จะลดลง แต่ยังคงสะท้อนถึงวงเงินจัดซื้อจัดจ้างจำนวนมากมหาศาลที่ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตได้ (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2568)

ในทางกลับกัน มีหลายกรณีที่ถูกระบุข้อสังเกตหรือถูกตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริต เช่น กรณี “ปลูกป่าทิพย์” การจ้างแรงงานอันเป็นเท็จ หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส ซึ่งอาจส่งผลให้สังคมตั้งคำถามต่อความน่าเชื่อถือของหน่วยงานรัฐ ตัวอย่างเช่น โครงการปลูกป่าที่ไม่ตรงตาม TOR การเบิกงบประมาณเกินจริง หรือกรณี “ลูกจ้างผี” ในอุทยานแห่งชาติ เหตุการณ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงที่แท้จริง ในกระบวนการปลูกป่า (กรุงเทพธุรกิจ, 2567; ไทยพีบีเอส, 2563)

แม้จะมีโครงการจำนวนมาก แต่ผลลัพธ์ของการดำเนินงานยังไม่บรรลุเป้าหมาย ในเชิงปริมาณและคุณภาพ อีกทั้งยังพบปัญหาสำคัญเรื่องความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่า เช่น การเบิกงบประมาณที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง การจัดซื้อจัดจ้างที่มีการล็อกสเปก หรือเอื้อประโยชน์ การกำหนดพื้นที่ปลูกป่าที่ไม่เหมาะสม ไปจนถึงกรณี “ปลูกป่าทิพย์” และ “ลูกจ้างผี” ซึ่งถูกสังคมตั้งคำถามและหลายกรณีถูกตรวจสอบโดยสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. กรณีเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงสิ่งที่เรียกว่า “Green Corruption” (คอร์รัปชันสีเขียว) หรือการทุจริตที่แฝงอยู่ภายใต้โครงการที่มีเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะ (Luda di Cortemiglia & Pauwels, 2016; กรุงเทพธุรกิจ, 2567)

“Green Corruption” (คอร์รัปชันสีเขียว) ดังกล่าวนี เป็นการทุจริตที่มีการใช้ งบประมาณสูง ที่มีพื้นที่ดำเนินการครอบคลุมทั่วประเทศ หากไม่มีมาตรการป้องกันการทุจริต ที่เข้มแข็งผลจากการทุจริตจะไม่จำกัดอยู่เพียงระยะสั้นเท่านั้น แต่จะก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อเนื่องระยะยาว ซึ่งความเสียหายไม่สามารถฟื้นฟูหรือย้อนกลับได้เป็นอุปสรรคสำคัญ ต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง ปัญหาดังกล่าวไม่ได้หยุดเพียงแค่ การทุจริตเชิงปฏิบัติการ แต่ยังอาจพัฒนาไปสู่ “Grand Corruption” หรือการทุจริต เชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในระดับสูง เช่น การจัดสรรงบประมาณมหาศาล โดยไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่เพียงพอ การกำหนด TOR หรือระเบียบที่เอื้อต่อ ผู้ประกอบการบางกลุ่ม ไปจนถึง การเบี่ยงเบนจากเป้าหมายเชิงสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเปิดช่อง ให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียในระดับนโยบายและเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่า Green Corruption คือรูปแบบย่อยที่ปรากฏในโครงการด้านสิ่งแวดล้อม ขณะที่ Grand



Corruption คือกรอบใหญ่ที่สะท้อนการบูรณาการผลประโยชน์เชิงโครงสร้าง โดยทั้งสองมีความเชื่อมโยงกัน หาก Green Corruption ไม่ถูกควบคุมหรือแก้ไข อาจเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่เอื้อให้ปัญหาการทุจริตขยายตัวไปสู่ระดับเชิงนโยบายในระยะยาว (Luda di Cortemiglia & Pauwels, 2016)

นอกจากนี้ ผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวยังส่งต่อไปถึงดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย ซึ่งในปี พ.ศ. 2567 ได้เพียง 34 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 107 ของโลก ต่ำกว่าค่าเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติที่ตั้งเป้าหมายไม่น้อยกว่า 73 คะแนนให้อยู่ในอันดับไม่เกิน 20 ของโลกภายในปี พ.ศ. 2580 สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาการทุจริตในโครงการภาครัฐ ไม่เพียงแต่ อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ การใช้งบประมาณและทรัพยากร แต่ยังอาจส่งผลกระทบต่อระดับความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาพรวม (Transparency International, 2023; สำนักงาน ป.ป.ช., 2565)

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงจัดทำ “คู่มือการบริหารความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ” ซึ่งเป็นหนึ่งในผลผลิตภายใต้โครงการ “การจัดทำมาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ” โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในเชิงลึก ผ่านการค้นหาความเสี่ยงทั้งจากเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้น (Known Factors) และเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (Unknown Factors) ซึ่งเป็นการตั้งสมมุติฐานหรือการพยากรณ์ภาพฉายล่วงหน้า (Scenario) ข้อมูลที่ได้มาเหล่านี้จะถูกนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดมาตรการทั้งในเชิงกฎหมาย (Legal Measures) และเชิงสังคม (Social Measures) เพื่อลดช่องว่างและปิดโอกาสในการทุจริต โดยแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน รวมถึงแนวทางประเมินความเสี่ยงการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ (COSO, 2013; กระทรวงมหาดไทย, 2564) และประยุกต์ใช้มาตรฐาน ISO 37001-2025 ระบบต่อต้านการให้และรับสินบน อันจะช่วยป้องกันการทุจริตสีเขียว หรือ Green Corruption

ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการป้องกันการทุจริตที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์เชิงบวกด้านการจัดการกับปัญหาการทุจริตของประเทศในเชิงประจักษ์ อันจะส่งผลกระทบต่อการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศได้ (Transparency International, 2023)



วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือ

1. เพื่อเป็นคู่มือแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นระบบในการประเมินความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่า
2. เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการควบคุมและลดความเสี่ยงการทุจริตสีเขียว (Green Corruption) ที่สามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานจริง ทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับนโยบาย
3. เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินโครงการปลูกป่าที่มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
4. เพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐด้านการปลูกป่า และ ส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยด้านการต่อต้านการทุจริต

นิยามศัพท์ของการบริหารความเสี่ยง

ที่	นิยาม	ความหมาย
1.	การทุจริต	พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่แสวงหาผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้โดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่นทั้งที่กระทำโดยตัวผู้ทุจริตเอง โดยลำพังหรือการทุจริตสองฝ่ายที่มีผู้ให้และผู้รับ
2.	ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้	สิ่งที่มีมูลค่า ได้แก่ สินน้ำใจ การรับเลี้ยง ของขวัญ ของกำนัล การลดราคา การรับความบันเทิง การเข้ารับการฝึกอบรม การรับบริการ สินค้าตัวอย่าง หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกันที่อาจมีความเสี่ยงที่จะเป็นการรับสินบนจากการปฏิบัติหน้าที่
3.	ความเสี่ยงการทุจริต	เหตุการณ์ที่มีโอกาสเกิดการทุจริต หรืออาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมของหน่วยงาน หรือการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่อาจมีความเสี่ยงที่จะเป็นการรับสินบนจากโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ
4.	การทุจริตต่อหน้าที่	การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่



ที่	นิยาม	ความหมาย
		ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น
5.	สินบน	การเสนอ การสัญญา การให้ การรับ การเรียกร้อง ผลประโยชน์ที่ไม่สมควรไม่ว่าจะมีมูลค่าเท่าใด (ผลประโยชน์นั้นเป็นได้ทั้งในรูปตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน) ทั้งทางตรงและทางอ้อม และไม่ว่าจะเป็นสถานที่ใด ๆ ก็ตาม โดยเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการโน้มน้าว หรือตอบแทนเพื่อให้บุคคลกระทำ หรือละเว้นการกระทำอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ตามหน้าที่ของบุคคลนั้น
6.	Likelihood	โอกาสที่จะเกิด
7.	Impact	ผลกระทบ
8.	Risk Score	Likelihood × Impact
9.	Risk Level	คะแนนความเสี่ยง (ต่ำ / ปานกลาง / สูง / สูงมาก)
10.	ป่าไม้	พื้นที่ปกคลุมของพืชพรรณที่สามารถจำแนกได้ว่าเป็นไม้ ยืนต้นปกคลุมเป็นผืนต่อเนื่องขนาดไม่น้อยกว่า 3.125 ไร่ และหมายรวมถึงทุ่งหญ้าและลานหินที่มีอยู่ ตามธรรมชาติที่ปรากฏล้อมรอบด้วยพื้นที่ที่จำแนก ได้ว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่รวมถึงสวนยุคาลิปดัส หรือพื้นที่ที่มีต้นไม้แต่ประเมินได้ว่าผลผลิตหลักของ การดำเนินการไม่ใช่เนื้อไม้ ได้แก่ พื้นที่สวนเกษตร สวนผลไม้ สวนยางพารา และสวนปาล์ม
11.	ป่าเสื่อมโทรม	พื้นที่ป่าไม้ที่ยังคงสถานะเป็นพื้นที่ป่าตามกฎหมาย แต่มีสภาพทรัพยากรป่าไม้เสื่อมโทรมลงอย่างมี นัยสำคัญ อันเนื่องมาจากการบุกรุก การใช้ประโยชน์ ที่ไม่เหมาะสม ไฟป่า การทำไม้ผิดกฎหมาย หรือกิจกรรม อื่นที่ส่งผลให้ความหนาแน่นของไม้ยืนต้น โครงสร้างป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และสมรรถนะของระบบ นิเวศลดลงจนไม่สามารถทำหน้าที่ตามธรรมชาติ ได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมอาจยังมี ศักยภาพในการฟื้นตัวได้ หากได้รับการฟื้นฟูหรือ การจัดการที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ



ที่	นิยาม	ความหมาย
12.	ป่าคืนสภาพ	พื้นที่ป่าไม้ที่เคยอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายบางส่วน แต่ได้รับการดำเนินการฟื้นฟู ไม่ว่าจะเป็นการปลูกป่า การบำรุงรักษา การฟื้นฟูตามธรรมชาติ หรือการจัดการเชิงนิเวศ จนทำให้โครงสร้างป่า ความหนาแน่นของพืชพรรณ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการทำหน้าที่ของระบบนิเวศมีแนวโน้มฟื้นกลับสู่สภาพที่ใกล้เคียงกับป่าธรรมชาติในระดับหนึ่ง โดยยังอาจอยู่ในช่วงการติดตามและบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ป่า
13.	มาตรการสำหรับป้องกันความเสี่ยงการทุจริต	แนวทางการป้องกันความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผลจากการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยความเสี่ยงที่มีความเสี่ยงมากกว่าระดับต่ำ ต้องมีมาตรการหรือแนวทางป้องกันและลดความเสี่ยงการทุจริต
14.	การค้นหาความเสี่ยงการทุจริต	1) ความเสี่ยงการทุจริตที่คาดว่าจะเกิดใหม่ (Anticipated recurrence of corruption risk) 2) ความเสี่ยงการทุจริตที่เคยเกิดขึ้นแล้วและมีแนวโน้ม (Trend) หรือทิศทางของเหตุการณ์ที่อาจหวนคืนกลับมาอีกครั้ง (Potential recurrence of corruption risk) 3) ความเสี่ยงการทุจริตที่ไม่คาดคิดว่าจะเกิดสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นไม่ได้หมายความว่าไม่เกิด (Unforeseen recurrence of corruption risk)
15.	หน่วยงานภาครัฐ	หน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในด้านการขับเคลื่อนและกำกับติดตามการดำเนินงานของโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง



ที่	นิยาม	ความหมาย
16.	การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)	กระบวนการอย่างเป็นระบบ ได้แก่ การประเมินความเสี่ยง การทุจริต การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงการทุจริต การดำเนินการตามแผนบริหารความเสี่ยงการทุจริต และการติดตามประเมินผลมาตรการตามแผนบริหารความเสี่ยงการทุจริต
17.	Green Corruption	การทุจริตสีเขียว ที่แฝงอยู่ภายใต้โครงการหรือนโยบายที่มีเป้าหมายในด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การปลูกป่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือโครงการคาร์บอนเครดิต ซึ่งมักใช้ประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นข้ออ้างในการเบี่ยงเบนประเด็นหรือเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยบ่อนทำลายทั้งความน่าเชื่อถือและผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ
18.	Grand Corruption	การทุจริตที่มีการใช้งบประมาณสูง ที่มีพื้นที่ดำเนินการครอบคลุมทั่วประเทศ หากไม่มีมาตรการป้องกันการทุจริตที่เข้มแข็งผลจากการทุจริตจะไม่จำกัดอยู่เพียงระยะสั้นเท่านั้น แต่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องระยะยาว ซึ่งความเสียหายไม่สามารถฟื้นฟูหรือย้อนกลับได้ เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
19.	ความเสี่ยงเชิงระบบ (Systemic Risk)	ความเสี่ยงที่เกิดจากโครงสร้างหรือกระบวนการของระบบราชการทั้งระบบ เช่น การกำหนด TOR ที่ไม่เหมาะสม การใช้งบประมาณนอกกระบวนการ บังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตในวงกว้าง
20.	มาตรการทางสังคม (Social Measures)	แนวทางหรือกลไกที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง และสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จริง เพื่อป้องกันการทุจริตในเชิงปฏิบัติการ และการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้ประชาชนติดตาม เฝ้าระวัง ตรวจสอบ
21.	มาตรการทางกฎหมาย (Legal Measures)	แนวทางหรือกลไกที่ลดโอกาสการทุจริตที่หน่วยงานกำหนดขึ้น และมีสภาพการบังคับใช้ และมีบทลงโทษ หากไม่มีการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้



ที่	นิยาม	ความหมาย
22.	Key Controls in place	มาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตที่หน่วยงานมีอยู่ในปัจจุบัน
23.	Further Actions to be Taken	มาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตที่จัดทำเพิ่มเติมจากการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตที่หน่วยงานมีอยู่ในปัจจุบันที่อาจยังไม่เหมาะสมและเพียงพอ
24.	Due Diligence	การตรวจสอบสถานะเชิงลึก

ขอบเขตของคู่มือ

คู่มือการบริหารความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐฉบับนี้ ได้กำหนดขอบเขตการใช้งานอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการนำไปประยุกต์ใช้ โดยในด้านเนื้อหาครอบคลุมแนวคิด ทฤษฎี กระบวนการ และมาตรการบริหารความเสี่ยงการทุจริต โดยมุ่งเน้นการใช้เป็นแนวทางเชิงปฏิบัติในการบริหารความเสี่ยงกับโครงการปลูกป่าและการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้เป็นสำคัญ ในด้านการประยุกต์ใช้คู่มือเล่มนี้สามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตลอดจนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงหน่วยงานภาครัฐอื่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปลูกป่าและการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ นอกจากนี้ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ เพื่อเป็นเครื่องมือเสริมในการกำกับดูแลและบริหารจัดการความเสี่ยง จากการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในด้านระยะเวลาและการอ้างอิงข้อมูล คู่มือฉบับนี้ได้รวบรวมและอ้างอิงข้อมูลเชิงนโยบาย มาตรการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าไม้และการป้องกันการทุจริต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ. 2568 รวมถึง การวิเคราะห์แนวโน้มและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการวางแผนเชิงรุกและการจัดทำมาตรการที่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการปฏิบัติงานจริง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การจัดทำคู่มือฉบับนี้คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างรอบด้าน ทั้งต่อหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน และสังคมโดยรวม กล่าวคือ คู่มือจะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถระบุ วิเคราะห์ และกำหนดมาตรการป้องกันความเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบและรอบด้าน

มากขึ้น อันจะนำไปสู่การ ยกระดับความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของภาครัฐ และลดโอกาสการเกิดความเสี่ยงการทุจริต

นอกจากนี้ คู่มือฉบับนี้ยังมี ส่วนช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชน ต่อบทบาทและการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ พร้อมทั้งสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยทำให้การปลูกป่าและการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำไปใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ เกิดผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัด และ ส่งเสริมภาพลักษณ์เชิงบวกของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ

เป้าหมายสุดท้าย (Goal) ของการดำเนินโครงการวิจัยนี้ คือ การได้ผลผลิต (Output) ที่เป็น คู่มือและมาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐที่มีความชัดเจนและสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง ซึ่งสามารถสนับสนุนให้เกิดผลลัพธ์ (Outcome) ในด้าน การยกระดับประสิทธิภาพการขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และการเสริมสร้างภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ รวมถึงนำไปสู่ผลกระทบ (Impact) ในระดับประเทศ คือ การสนับสนุนการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ในระยะยาว และการสร้างความยั่งยืนด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ





บทที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการจัดทำคู่มือฉบับนี้ คณะผู้จัดทำได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) และข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง อาทิ ตำรา หนังสือ บทความวิชาการ งานวิจัย ทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงสื่อออนไลน์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นฐานความรู้ ในการกำหนดกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) และขอบเขตการศึกษา รวมทั้งเพื่อใช้เป็นฐานในการออกแบบแนวทางเชิงปฏิบัติสำหรับการระบุ วิเคราะห์ ประเมิน และจัดการความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่า ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ได้ดังนี้

แนวคิดการบริหารความเสี่ยง

การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) หมายถึง กระบวนการเชิงระบบ ที่มุ่งระบุ วิเคราะห์ ประเมิน และกำหนดมาตรการจัดการเพื่อลดโอกาสหรือผลกระทบ จากความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้ (ISO 31000, 2018) โดยมีขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การระบุความเสี่ยง (Risk Identification) การวิเคราะห์ (Risk Analysis) การประเมิน (Risk Evaluation) การตอบสนอง (Risk Treatment) การติดตาม (Monitoring) และการสื่อสารความเสี่ยง (Communication & Consultation)

ในบริบทของประเทศไทย รัฐบาลได้กำหนดนโยบายสำคัญด้านการฟื้นฟู ทรัพยากรป่าไม้ โดยมุ่งเพิ่มพื้นที่สีเขียวและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมาย ที่ 13 (Climate Action) และเป้าหมายที่ 15 (Life on Land) ทั้งนี้ แผนแม่บทป่าไม้ แห่งชาติได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าอย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อสนับสนุน พันธกิจด้านการลดก๊าซเรือนกระจกและการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ความเสี่ยงในโครงการปลูกป้ามักไม่จำกัดอยู่เพียงด้านสิ่งแวดล้อม แต่ยังรวมถึงความเสี่ยงการทุจริตทั้งในระดับปฏิบัติการ เช่น “Green Corruption” (การปลูกป่าทิพย์ การเบิกงบเกินจริง การจัดซื้อจัดจ้างไม่โปร่งใส) การลอบ TOR ในระดับ

นโยบาย การใช้พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมเพื่อผลประโยชน์กลุ่ม) ซึ่งล้วน อาจ กระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนและคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศ ดังนั้น การนำแนวคิดการบริหารความเสี่ยงมาใช้ในการออกแบบมาตรการป้องกันทุจริตในโครงการปลูกป่า จึงเป็นทั้งกลไกกำกับดูแลและเครื่องมือเชิงปฏิบัติ ที่ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืน

การบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร (Enterprise Risk Management)

การบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร (Enterprise Risk Management: ERM) เป็นกระบวนการที่บุคลากรทั่วทั้งองค์กรมีส่วนร่วมในการคิด วิเคราะห์ และคาดการณ์ถึงเหตุการณ์หรือความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งการระบุแนวทางในการจัดการความเสี่ยงดังกล่าวให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมหรือยอมรับได้ เพื่อช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ตามกรอบวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร

นอกจากนี้ มาตรการป้องกันการทุจริตเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยลดความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตในองค์กรได้ ดังนั้น การประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริต การออกแบบ และการปฏิบัติตามมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสม จะช่วยลดความเสี่ยงการทุจริตได้ (ฉวีวรรณ นิลวงศ์, 2564) ทั้งนี้ การนำเครื่องมือประเมินความเสี่ยงมาใช้ในองค์กรจะช่วยเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งว่า การดำเนินการขององค์กรจะไม่มี การทุจริต หรือในกรณีที่พบการทุจริตที่ไม่คาดคิด โอกาสที่จะประสบกับปัญหาน้อยกว่า องค์กรอื่น หรือหากเกิดความเสียหายขึ้นก็จะเป็นความเสียหายที่น้อยกว่าองค์กรที่ไม่มี การนำเครื่องมือประเมินความเสี่ยงมาใช้ เพราะได้มีการเตรียมการป้องกันล่วงหน้าไว้

การประเมินความเสี่ยงการทุจริตจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการค้นหา หรือระบุจุดอ่อน (Weakness) ของระบบต่าง ๆ ภายในองค์กรที่อาจเป็นช่องให้เกิด การทุจริต และเป็นการมุ่งหาความเป็นไปได้ (Potential) (กระทรวงมหาดไทย, 2564) ที่จะเกิดการกระทำการทุจริตในอนาคต ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารองค์กรอย่างมี ธรรมาภิบาล โดยมีเป้าหมายของการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต คือ องค์กร มีมาตรการและแนวทางในการป้องกันและลดโอกาสการทุจริต ประชาชนเกิดความมั่นใจ ต่อการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมั่นใจในระบบธรรมาภิบาล และความซื่อตรงขององค์กร ตลอดจนการยกระดับการทำงานของผู้บริหารให้มีประสิทธิภาพ

กรอบการบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน COSO

กรอบการบริหารความเสี่ยงของคณะกรรมการ COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) ถือเป็นมาตรฐานสากล ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในด้านการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง ระดับองค์กร โดยมีจุดเริ่มต้นจากการจัดทำกรอบการควบคุมภายใน (Internal Control –



Integrated Framework) เมื่อปี ค.ศ. 1992 และได้มีการปรับปรุงเป็น COSO 2013 เพื่อให้ทันสมัยและรองรับความซับซ้อนของการดำเนินงานในยุคปัจจุบัน ก่อนที่จะพัฒนาต่อเนืองเป็น COSO 2017 ซึ่งเน้นการบูรณาการการบริหารความเสี่ยงเข้ากับกลยุทธ์และผลการดำเนินงานขององค์กร

กรอบการบริหารความเสี่ยงองค์กรสามารถสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายการบริหารจัดการและการกำกับดูแลกิจการของแต่ละองค์กร โดยหากองค์กรมีการบริหารความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์องค์กรทั้งในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน สำหรับกรอบแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางสากล ได้แก่ กรอบการบริหารความเสี่ยงตามแนวทางของ COSO เนื่องจากเป็นกรอบการบริหารความเสี่ยงที่เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ขององค์กร 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านกลยุทธ์ (2) ด้านการปฏิบัติงาน (3) ด้านการรายงาน และ (4) ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ซึ่งช่วยให้องค์กรสามารถพิจารณาวิเคราะห์และระบุความเสี่ยงอย่างรอบด้านมากขึ้น (สุรเดช จงวรรณศิริ, 2561)

การประเมินความเสี่ยงการทุจริตของหน่วยงานมีแนวทางตามมาตรฐาน COSO 2013 (Committee of Sponsoring Organizations, 2013) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับและมุ่งเน้นด้านการควบคุมภายใน (Internal Control – Integrated Framework) โดยเฉพาะการเพิ่มเติมเรื่องการสอดส่องในภาพรวมของการกำกับดูแลกิจการ ดังนั้น การควบคุมภายในจึงมีความสำคัญต่อการป้องกันเฝ้าระวังและตรวจสอบการทุจริตภายในองค์กร และ COSO ได้ผลักดันแนวคิด The Three Lines of Defense ให้เป็นส่วนหนึ่งของ Internal Control Framework

แนวทางตามมาตรฐาน COSO 2013 ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ดังนี้ (ฉวีวรรณ นิลวงศ์, 2564)

องค์ประกอบที่ 1 : สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment)
สภาพแวดล้อมขององค์กรเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดกรอบการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริต โดยสะท้อนถึงทัศนคติ ค่านิยม และบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานขององค์กร ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ การที่องค์กรยึดหลักความซื่อตรงและจริยธรรมเป็นค่านิยมหลัก คณะกรรมการแสดงบทบาทความรับผิดชอบต่อการกำกับดูแลอย่างชัดเจน คณะกรรมการและฝ่ายบริหารมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และสายการบังคับบัญชาที่เหมาะสมและตรวจสอบได้ ตลอดจนการที่องค์กรมีระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มุ่งดึงดูด พัฒนา และรักษาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม ควบคู่กับการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ โปร่งใส และรับผิดชอบต่อระบบการควบคุมภายใน ทั้งนี้ องค์กรควรส่งเสริมให้บุคลากรทุกระดับ



ตระหนักและรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนในการป้องกันและลดความเสี่ยงด้านการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม

องค์ประกอบที่ 2 : การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การพิจารณา กำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริต ให้มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ และความเสี่ยงที่องค์กรยอมรับได้ เพื่อวางเป้าหมายในการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริต ขององค์กรได้อย่างชัดเจนและเหมาะสม ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมายชัดเจน การระบุ และวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างครอบคลุม การพิจารณาโอกาสที่จะเกิดการทุจริตการระบุและ ประเมินความเปลี่ยนแปลงที่จะกระทบต่อการควบคุมภายใน

องค์ประกอบที่ 3 : กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) เป็นการกำหนด กิจกรรมและการปฏิบัติต่าง ๆ ที่กระทำเพื่อลดความเสี่ยง และทำให้การดำเนินงานบรรลุ ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ประกอบด้วย การควบคุมความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีที่ใช้ในการควบคุม และการควบคุมให้นโยบายสามารถปฏิบัติได้

องค์ประกอบที่ 4 : สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) องค์กรจะต้องมีระบบสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นพื้นฐาน สำคัญที่จะนำไปพิจารณาดำเนินการบริหารความเสี่ยงให้เป็นไปตามกรอบ และขั้นตอน การปฏิบัติที่องค์กรกำหนดประกอบด้วย องค์กรจะต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องและมีคุณภาพ มีการสื่อสารข้อมูลภายในองค์กร ให้สามารถดำเนินต่อไปได้ รวมถึงมีการสื่อสารกับ หน่วยงานภายนอกในประเด็นที่อาจกระทบต่อการควบคุมภายใน

องค์ประกอบที่ 5 : กิจกรรมการกำกับติดตามและประเมินผล (Monitoring Activities) องค์กรจะต้องมีการติดตามผล เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินการว่ามีความเหมาะสมและสามารถจัดการความเสี่ยงต่อการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยการติดตามและประเมินผลการควบคุมภายใน และประเมินข้อบกพร่องของการควบคุม ภายในทันเวลา และเหมาะสม

ทั้งนี้ องค์ประกอบการควบคุมภายในแต่ละองค์ประกอบและหลักการจะต้อง Present & Function (มีอยู่จริงและนำไปปฏิบัติได้) อีกทั้งต้องทำงานอย่างสอดคล้องและ สัมพันธ์กัน จึงจะทำให้การควบคุมภายในมีประสิทธิภาพ

สำหรับบริบทของประเทศไทย กรอบ COSO ได้รับการนำมาใช้ในหน่วยงาน ภาครัฐควบคู่กับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อสร้างความโปร่งใสและ ความรับผิดชอบในกระบวนการปฏิบัติงาน กรอบดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องโดยตรงกับ การป้องกันความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานรัฐ เนื่องจากสามารถช่วยให้ หน่วยงานระบุและประเมินปัจจัยเสี่ยง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส การเบิก งบประมาณเกินจริง หรือการเลือกพื้นที่ปลูกป่าที่ไม่เหมาะสม อันเป็นความเสี่ยง เชิงปฏิบัติการที่เรียกว่า Green Corruption ขณะเดียวกัน กรอบ COSO ยังช่วยให้



สามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างและเชิงนโยบาย เช่น การกำหนดทิศทางหรือกฎระเบียบที่เอื้อให้เกิด Grand Corruption ได้อีกด้วย

กรอบ ISO 37001:2025 ระบบการจัดการการต่อต้านการติดสินบน (ABMS)

มาตรฐาน ISO 37001:2025 หรือ Anti-Bribery Management System (ABMS) เป็นมาตรฐานสากลที่ออกแบบมาเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรทุกประเภท ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร สามารถพัฒนาระบบการจัดการเพื่อป้องกันและรับมือกับความเสี่ยงการติดสินบนและการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จุดเด่นคือการสร้าง “ระบบ” ที่ไม่เพียงครอบคลุมการทุจริตเชิงปฏิบัติการ (Operational Risk) แต่ยังสามารถวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์และโครงสร้างองค์กรที่อาจเปิดช่องให้เกิด Grand Corruption ได้

หลักการสำคัญของ ISO 37001:2025 ประกอบด้วย การกำหนดนโยบายต่อต้านการติดสินบนที่ชัดเจน การเน้นบทบาทผู้นำและความมุ่งมั่นของผู้บริหารระดับสูง การประเมินและจัดการความเสี่ยง การควบคุมกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูง (เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การว่าจ้างที่ปรึกษา หรือการทำสัญญากับผู้รับจ้างภายนอก) ตลอดจนการจัดให้มีระบบรายงานและแจ้งเบาะแสที่ปลอดภัย (Whistleblowing Mechanism) รวมถึงการฝึกอบรม การตรวจสอบภายใน และการทบทวนปรับปรุงระบบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการมีประสิทธิภาพ (Masci Standard Intelligence Unit, 2025)

การประยุกต์ใช้ ABMS ในหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะในโครงการปลูกป่า มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากกระบวนการปลูกป่ามักเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมาก การทำสัญญาว่าจ้างกับภาคเอกชน และพื้นที่ดำเนินการที่กว้างขวาง และตรวจสอบยาก หากปราศจากระบบควบคุมที่เข้มแข็ง อาจเปิดโอกาสให้เกิด Green Corruption เช่น การรายงานผลการปลูกเกินจริงหรือการปลูกป่าทิพย์ และอาจลุกลามเป็น Grand Corruption ในกรณีที่มีการเอื้อประโยชน์เชิงนโยบายหรือใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน

เมื่อเปรียบเทียบกับกรอบ COSO ที่มุ่งบริหารความเสี่ยงในเชิงกว้าง ISO 37001:2025 มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่า โดยเน้น “การต่อต้านการติดสินบน” โดยตรง จึงสามารถใช้เป็นเครื่องมือเสริมในการพัฒนามาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริตของหน่วยงานรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การนำ ABMS มาประยุกต์ใช้ไม่เพียงช่วยป้องกันความเสี่ยง แต่ยังสร้างความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจจากประชาชนและนานาชาติ

สำหรับประเทศไทย หน่วยงานกำกับ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานนี้อย่างต่อเนื่อง โดยส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจนำ ABMS มาใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน เพื่อสร้างมาตรฐานใหม่ของความโปร่งใสในระดับสากล หากนำมาประยุกต์ใช้กับโครงการปลูกป่า มาตรฐานนี้จะช่วยกำหนดระบบตรวจสอบเชิงป้องกัน (Preventive Mechanism) และระบบตรวจสอบเชิงรุก (Proactive



Monitoring) ที่ครอบคลุมทั้งมิติการเงิน กฎหมายและสังคม อันจะเป็นกลไกสำคัญในการลดความเสี่ยงการทุจริตเชิงซ้อนที่เกิดขึ้นซ้ำซากในอดีต

การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริต

ความเสี่ยงการทุจริต หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤตินมิชอบ หรืออาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมของหน่วยงาน หรือการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่อาจมีความเสี่ยงที่จะเป็นการรับสินบน โดยสามารถแบ่งประเภทความเสี่ยงการทุจริตออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ (1) ความเสี่ยงการทุจริตในการพิจารณาอนุมัติอนุญาต (2) ความเสี่ยงทุจริตในความโปร่งใสของการใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ และ (3) ความเสี่ยงทุจริตในความโปร่งใสของการใช้จ่ายงบประมาณและการบริหารจัดการทรัพยากร (สำนักงาน ป.ป.ท., 2566)

การค้นหาความเสี่ยงการทุจริตสามารถพิจารณาทั้งจากความเสี่ยงที่เคยเกิดหรือคาดว่าจะเกิดซ้ำสูง (Known Factor) และความเสี่ยงที่ไม่เคยเกิดหรือไม่มีประวัติมาก่อน แต่คาดว่าจะมีโอกาสดังกล่าวเกิดจากการพยากรณ์อนาคต (Unknown Factor) โดยขั้นตอนนี้เป็นที่ตั้งสมมุติฐานหรือการพยากรณ์ล่วงหน้า (Scenario) เป็นการมองข้อมูลไปข้างหน้า (Forward Looking Information) โดยไม่คำนึงว่าหน่วยงานมีมาตรการควบคุมความเสี่ยงนั้นอยู่แล้วหรือไม่ และอาจพิจารณาภายใต้กรอบข้อมูลที่เลวร้ายที่สุด (Worst Case)

ทั้งนี้ หลักการสำคัญคือ ไม่ควรนำ “ปัญหาการบริหารงานทั่วไป” มาปนกับ “ความเสี่ยงการทุจริต” เช่น ทรัพยากร คน พาหนะ ระบบเทคโนโลยีไม่เพียงพอ บุคลากรไม่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือไม่มีจิตสำนึก ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่ทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมาย หากนำมาปนกับความเสี่ยงการทุจริต อาจทำให้การบริหารความเสี่ยงการทุจริตถูกละเลย

การประเมินความเสี่ยงการทุจริตพิจารณาจาก 2 ปัจจัย ได้แก่ (1) โอกาสเกิด (Likelihood) และ (2) ผลกระทบ (Impact) ซึ่งอาจแบ่งเป็นผลกระทบทางการเงินและไม่ใช้การเงิน (สำนักงาน ป.ป.ท., 2566) โดยหากหน่วยงานภาครัฐมีการประเมินความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยลดปัญหาการทุจริต ลดความสูญเสียดังกล่าวและเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อประเทศ รวมถึงการยกระดับ CPI (สำนักงาน ป.ป.ท., 2566)

นอกจากนี้ การค้นพบการทุจริตอย่างรวดเร็วไม่เพียงช่วยลดความเสียหาย แต่ยังช่วยยับยั้งการทุจริตในอนาคต เพราะผู้ทุจริตจะเชื่อว่าการกระทำมีโอกาสรุนแรงที่จะถูกตรวจพบ (สำนักงาน ป.ป.ท., 2561) การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตจึงเป็นกลไกเชิงป้องกัน (Preventive Mechanism) ที่ช่วยระบุจุดอ่อน (Vulnerabilities) ประเมินโอกาสและผลกระทบ และออกมาตรการได้ทันที่ (OECD, 2017; UNODC, 2019)



จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล พบว่า การทุจริตในโครงการปลูกป่าของ ภาครัฐมีลักษณะเป็น “การทุจริตแบบสมรู้ร่วมคิด (Collusive Corruption)” หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น ผู้ดำเนินการปลูกป่า ผู้รับจ้าง ผู้จัดหา หรือเจ้าหน้าที่ ภาครัฐ ร่วมกันวางแผนหรือสมยอมเพื่อให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นและดำเนิน ต่อไปได้ ตัวอย่างเช่น การจัดทำเอกสารเท็จเพื่อยืนยันผล การแจ้งปริมาณหรือคุณภาพงาน เกินจริง การเบิกจ่ายงบโดยไม่มีการดำเนินการจริง และการละเว้นการตรวจสอบ จากผู้มีหน้าที่กำกับดูแล ปัจจัยเอื้อ ได้แก่ ข้อจำกัดด้านบุคลากรและเครื่องมือ ช่องว่างกำกับดูแล ระบบตรวจสอบไม่เข้มแข็ง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบ กับผู้รับจ้างที่ทำให้การตรวจสอบไม่เป็นกลาง ซึ่งทำให้ออกาสถูกตรวจพบน้อย ส่งผลให้ ผู้เกี่ยวข้องมองว่าการทุจริต “คุ้มค่า” ต่อความเสี่ยง (Transparency International, 2020)

ทฤษฎีสามเหลี่ยมความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่า

ทฤษฎีสามเหลี่ยมความเสี่ยงการทุจริตที่นำมาใช้อธิบายปัจจัยเสี่ยงในการเกิด การทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ แบ่งเป็น 3 ด้านหลัก ได้แก่

1. การสมรู้ร่วมคิด (Collusion) หมายถึงการที่บุคลากรภายในหน่วยงาน ผู้รับจ้าง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมมือกันแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เช่น จัดซื้อจัดจ้างที่ ไม่โปร่งใส หรือรายงานผลการปลูกป่าเกินความเป็นจริง
2. การเสี่ยงในการถูกลงโทษ (Punishment Risk) หมายถึงระดับความเสี่ยง หรือโอกาสที่ผู้กระทำทุจริตจะถูกลงโทษ หากโอกาสถูกลงโทษต่ำ ก็เป็นแรงจูงใจให้เกิด การทุจริตมากขึ้น
3. ความน่าจะเป็นในการถูกตรวจสอบ (Audit Likelihood) หมายถึงโอกาส และความถี่ที่โครงการจะถูกตรวจสอบอย่างจริงจัง หากการตรวจสอบไม่เข้มงวด หรือไม่ต่อเนื่อง ความเสี่ยงในการทุจริตจะสูงขึ้น

มาตรการและกรอบเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปลูกป่า

มาตรการด้านการปลูกป่าและการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันความเสี่ยงของการดำเนินงาน เช่น การนิยามป่าเสื่อมโทรม ตามมติคณะรัฐมนตรี (2530; 2532) เพื่อใช้พิจารณาพื้นที่ดำเนินการปลูกป่า และงานวิจัย ด้านการฟื้นฟูป่าที่แบ่งระดับความรุนแรงของป่าเสื่อมโทรมออกเป็น 5 ระดับ เพื่อกำหนด วิธีฟื้นฟูที่เหมาะสม (Forest Restoration Research Unit, 2025)

ในระดับนโยบาย รัฐบาลไทยกำหนดเป้าหมาย Carbon Neutrality ภายในปี ค.ศ. 2050 และ Net Zero ภายในปี ค.ศ. 2065 โดยมีกลไกสำคัญคือการปลูกป่าเพื่อสร้าง คาร์บอนเครดิต เช่น โครงการปลูกป่าชายเลน 300,000 ไร่ ภายใน 10 ปี และโครงการ ปลูกป่าในป่าสงวนภายใต้ระเบียบกรมป่าไม้ พ.ศ. 2564 ซึ่งกำหนดสัดส่วนการแบ่งปัน คาร์บอนเครดิตระหว่างชุมชน รัฐ และภาคเอกชน (สำนักวิจัยและการพัฒนาการป่าไม้ กรมป่าไม้, 2564)



การประยุกต์ใช้ COSO 2013 และ ISO 37001:2025 ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงทุจริตโครงการปลูกป่า

ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ คู่มือฉบับนี้ได้นำกรอบมาตรฐานสากลด้านการบริหารความเสี่ยงและการป้องกันการทุจริตมาประยุกต์ใช้ร่วมกัน ได้แก่ กรอบการบริหารความเสี่ยงองค์กรตามมาตรฐาน COSO 2013 และมาตรฐานระบบการจัดการการต่อต้านการติดสินบน ISO 37001:2025 เพื่อให้การวิเคราะห์ความเสี่ยงครอบคลุมทั้งมิติการดำเนินงาน การกำกับดูแล และเชิงนโยบาย โดยสามารถจำแนกและจัดการความเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการไปจนถึงระดับโครงสร้าง

ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ ได้ประยุกต์ใช้มาตรฐานสากล COSO (2013) และ ISO 37001 - 2025 มีกรอบแนวคิด ดังนี้

1) การประยุกต์ใช้มาตรฐาน COSO 2013

การประยุกต์ใช้ COSO 2013 โดยอ้างอิงหลักการที่ 8 (Principle 8) ซึ่งเน้นให้องค์กร พิจารณาโอกาสที่จะเกิดการทุจริต (Fraud Risk Assessment) โดยไม่ได้มองความเสี่ยงเฉพาะด้านการเงินเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงพฤติกรรม การใช้อำนาจดุลพินิจ และช่องว่างของระบบการกำกับดูแล ซึ่งเหมาะสมอย่างยิ่งกับบริบทของโครงการปลูกป่าที่มีขั้นตอนการดำเนินงานซับซ้อน ใช้พื้นที่กว้าง และยากต่อการตรวจสอบเชิงกายภาพ ในเชิงปฏิบัติได้นำหลักการดังกล่าวมาจำแนกแนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยงออกเป็น 4 มิติสำคัญ ได้แก่

(1) Corrective เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นแล้ว หรือมีประวัติปรากฏชัด เช่น กรณีปลูกป่าทิพย์ การเบิกจ่ายงบประมาณเกินจริง หรือการรายงานผลการดำเนินงานที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง โดยมุ่งพิจารณาว่า เหตุใดความเสี่ยงดังกล่าวจึงเกิดขึ้น และจะออกแบบมาตรการอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดซ้ำอีก เช่น การปรับขั้นตอนการตรวจรับงาน การแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือการเพิ่มกลไกการตรวจสอบภายนอก

(2) Detective เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงในมิติของการเฝ้าระวังและการตรวจจับพฤติกรรมที่อาจนำไปสู่การทุจริต โดยเน้นการตั้ง “ข้อบ่งชี้ความเสี่ยง” (Red Flags) ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของโครงการ เช่น ความผิดปกติของเอกสาร การเร่งรัดขั้นตอนโดยไม่มีเหตุผล หรือการเปลี่ยนแปลงแผนงานบ่อยครั้งโดยขาดคำอธิบายที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานสามารถ ตรวจพบสัญญาณความเสี่ยงได้ก่อนที่จะเกิดความเสียหายร้ายแรง

(3) Preventive เป็นการวิเคราะห์และออกแบบมาตรการเชิงป้องกันสำหรับพฤติกรรมหรือรูปแบบการทุจริตที่เคยเกิดขึ้นแล้วและมีแนวโน้มเกิดซ้ำสูง (Known Factors)



โดยมุ่งลดหรือปิดช่องว่างเชิงระบบ เช่น การปรับปรุง Workflow การใช้เทคโนโลยีสนับสนุน การติดตามพื้นที่ปลูกป่า หรือการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างที่รัดกุมขึ้น เพื่อลดการพึ่งพาดุลพินิจส่วนบุคคลและลดโอกาสการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม

(4) Forecasting เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงคาดการณ์ล่วงหน้า (Forward-looking Risk) สำหรับปัจจัยความเสี่ยงที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นหรือไม่มีประวัติมาก่อน (Unknown Factors) เช่น ความเสี่ยงจากนโยบายคาร์บอนเครดิต การเปลี่ยนแปลงกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม หรือการใช้กลไกใหม่ทางการเงิน ซึ่งอาจเปิดช่องให้เกิดการทุจริตรูปแบบใหม่ในอนาคต การวิเคราะห์ในมิตินี้ช่วยให้หน่วยงานสามารถ เตรียมมาตรการป้องกันเชิงรุกก่อนที่ความเสี่ยงจะปรากฏจริง

2) การประยุกต์ใช้มาตรฐาน ISO 37001: 2025

มาตรฐาน ISO 37001:2025 หรือระบบการจัดการต่อต้านการให้และรับสินบน (Anti-Bribery Management System: ABMS) ถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบเสริมจาก COSO เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในมิติการป้องกันการติดสินบนและการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งเป็นความเสี่ยงสำคัญในโครงการปลูกป่าที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ การว่าจ้างเอกชน และการตัดสินใจเชิงพื้นที่

ISO 37001:2025 เป็นฉบับปรับปรุงล่าสุดที่ขยายขอบเขตการจัดการความเสี่ยงให้ครอบคลุมประเด็นร่วมสมัยมากขึ้น เช่น การส่งเสริมวัฒนธรรมการปฏิบัติตามกฎหมายและจริยธรรม การจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ การพิจารณาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อความเสี่ยงการทุจริต

ในบริบทของการประยุกต์ใช้ ISO 37001:2025 มุ่งเน้นข้อกำหนดสำคัญ ได้แก่ ข้อกำหนดที่ 4.1 การทำความเข้าใจองค์กรและบริบทขององค์กร โดยพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นโยบายสิ่งแวดล้อม และกลไกคาร์บอนเครดิต เป็นปัจจัยบริบทที่อาจสร้างแรงจูงใจหรือช่องว่างให้เกิดการทุจริตในโครงการปลูกป่า

ข้อกำหนดที่ 4.2 การทำความเข้าใจความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งครอบคลุมทั้งชุมชนในพื้นที่ หน่วยงานกำกับดูแล ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยการวิเคราะห์ความคาดหวังเหล่านี้ช่วยให้หน่วยงานสามารถ ออกแบบมาตรการที่ตอบสนองต่อความเสี่ยงด้านความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสม

ข้อกำหนดที่ 4.5 การประเมินความเสี่ยงต่อการให้และรับสินบน ซึ่งกำหนดให้องค์กรต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ เพื่อระบุจุดเสี่ยงในกิจกรรมที่มีความอ่อนไหวสูง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญา การตรวจรับงาน และการรายงานผลการดำเนินงาน



โดยสรุป การบูรณาการกรอบ COSO 2013 และ ISO 37001:2025 ช่วยให้การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่ามีความครอบคลุมทั้งในมิติ การควบคุมภายใน การบริหารความเสี่ยงเชิงระบบ และการป้องกันการติดสินบน อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะเป็นฐานสำคัญในการออกแบบมาตรการ เครื่องมือ และแนวปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถนำไปใช้ได้จริงและสอดคล้องกับบริบทการดำเนินงาน ด้านป่าไม้ของประเทศ

จากการทบทวนเอกสารและสังเคราะห์แนวคิด พบว่า การจัดทำคู่มือการบริหาร ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยกรอบคิด ด้านการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่เป็นมาตรฐานสากลควบคู่กับแนวทาง เฉพาะด้านการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะแนวคิดการบริหารความเสี่ยงตาม ISO 31000 ที่เน้นกระบวนการระบุ วิเคราะห์ ประเมิน และตอบสนองความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ กรอบ COSO 2013 ที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร และการกำกับติดตาม ตลอดจนมาตรฐาน ISO 37001:2025 ซึ่งมุ่งสร้างระบบการจัดการต่อต้านการติดสินบน (ABMS) เพื่อควบคุมกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญา และการกำหนด พื้นที่ดำเนินการ ทั้งนี้ การประยุกต์ใช้กรอบมาตรฐานดังกล่าวช่วยให้หน่วยงานสามารถ จำแนกและวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตได้ทั้งในระดับปฏิบัติการ (Green Corruption) และระดับเชิงโครงสร้างนโยบาย (Grand Corruption) ควบคู่กับการค้นหาความเสี่ยง จากปัจจัยที่เคยเกิดขึ้น (Known Factors) และปัจจัยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (Unknown Factors) ผ่านการวิเคราะห์เชิงสถานการณ์ (Scenario) เพื่อออกแบบ มาตรการเชิงป้องกันและการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การ จัดทำ กรอบการประเมินความเสี่ยง เครื่องมือ และขั้นตอนปฏิบัติงาน ให้มีความชัดเจนสามารถ นำไปใช้จริง และตอบสนองต่อบริบทการดำเนินโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ ได้อย่างเหมาะสม





บทที่ 3 วิธีการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง

การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในเชิงลึก โดยพิจารณาทั้งจากเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นแล้ว (Known Factors) และเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (Unknown Factors) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการตั้งสมมุติฐานหรือการพยากรณ์ล่วงหน้า (Scenario Analysis) การวิเคราะห์ดังกล่าวช่วยให้หน่วยงานมองเห็นความเสี่ยงทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผลลัพธ์ที่ได้คือการตัดสินใจว่าจะ “ยอมรับความเสี่ยง” หรือ “ปฏิเสธความเสี่ยง” ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับความเสี่ยงที่องค์กรได้กำหนดไว้เป็นเกณฑ์มาตรฐานแนวทางการบริหารจัดการ ความเสี่ยงการทุจริตสามารถปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน โดยอาศัยวิธีการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ชัดเจนและเป็นระบบ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การจัดเตรียมข้อมูล โครงการ / งาน ที่จะทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริต

ข้อมูลโครงการที่จะนำมาทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ต้องเป็นโครงการที่ยังไม่มีการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการที่จะประเมินความเสี่ยงสามารถประเมินได้ตั้งแต่การจัดทำโครงการเพื่อจัดทำคำขอของงบประมาณ โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว รายละเอียดวิธีดำเนินการโครงการ เช่น จ้างหรือซื้อ ขั้นตอนการซื้อ/จ้าง ตาม พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พื้นที่ดำเนินการ วงเงินงบประมาณ การคำนวณราคากลาง ระยะเวลาดำเนินการ หรือหากเป็นโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ควรมีขอบเขตการซื้อ/จ้าง (TOR) เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงการทุจริต

การกำหนดเกณฑ์สำหรับการประเมินความเสี่ยงการทุจริตของกระบวนการหรือโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ จะต้องพิจารณาจาก 2 ปัจจัย ได้แก่

- โอกาสที่จะเกิด (Likelihood) โดยพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยงในช่วงเวลาหนึ่งในรูปของความถี่หรือความน่าจะเป็นที่จะเกิดเหตุการณ์นั้น ๆ
- ผลกระทบ (Impact) โดยพิจารณาความรุนแรงของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากความเสี่ยงนั้น ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งผลกระทบทางการเงินและการเงินและผลกระทบที่ไม่ใช่การเงิน

ตัวอย่าง เกณฑ์โอกาสเกิดการทุจริต (Likelihood) และเกณฑ์ผลกระทบ (Impact) ที่ไม่ใช่ทางการเงิน

โอกาสที่จะเกิด (Likelihood)		ผลกระทบ (Impact)	
1	โอกาสเกิดน้อยมากหากไม่มีมาตรการควบคุม	1	แทบจะไม่มี
2	โอกาสเกิดน้อยหากไม่มีมาตรการควบคุม	2	ปรากฏข่าวลือที่อาจพาดพิงคนภายในหน่วยงาน มีคนร้องเรียนแจ้งเบาะแส
3	โอกาสเกิดปานกลางหากไม่มีมาตรการควบคุม	3	หน่วยตรวจสอบของหน่วยงานหรือหน่วยตรวจสอบจากภายนอกเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริง
4	โอกาสเกิดสูงหากไม่มีมาตรการควบคุม	4	ภาพลักษณ์ของหน่วยงานติดลบ เรื่องความโปร่งใส สื่อมวลชน สื่อสังคมออนไลน์ลงข่าวอย่างต่อเนื่อง และสังคมให้ความสนใจ
5	โอกาสเกิดแน่นอนหากไม่มีมาตรการควบคุม	5	เกิดความเสียหายต่อรัฐ เจ้าหน้าที่ถูกลงโทษ ชี้มูลความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ที่มา : คู่มือการประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตเชิงนโยบายในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ (ฉบับปรับปรุง), สำนักงาน ป.ป.ท.

ตัวอย่าง เกณฑ์การจัดระดับความเป็นไปได้ของโอกาสเกิด (Likelihood)

ระดับ	โอกาสที่จะเกิด (Likelihood)	คำอธิบาย
1	เป็นไปไม่ได้ (Impossible)	ไม่เกิดขึ้นเลย
2	น้อยมาก (Rare)	เคยเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่คล้ายกัน
3	ไม่ค่อยเกิดขึ้น (Unlikely)	เกิดขึ้นไม่บ่อย แต่ยังสามารถเกิดขึ้นได้
4	มีแนวโน้มเกิดขึ้น (Likely)	เกิดขึ้นบ่อย
5	เกิดขึ้นบ่อยมาก (Highly Likely)	เกิดขึ้นเป็นประจำ

ตัวอย่าง เกณฑ์การจัดระดับผลกระทบของการเกิดความเสี่ยงการทุจริต

ระดับ	ผลกระทบ (Impact)	คำอธิบาย
1	Insignificant	แทบไม่มีผลกระทบ
2	Minor	มีผลกระทบเล็กน้อย
3	Moderate	มีผลกระทบปานกลาง
4	Major	มีผลกระทบรุนแรง
5	Severe	มีผลกระทบรุนแรงมาก

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินความเสี่ยงการทุจริต

เริ่มจากการระบุประเด็นความเสี่ยงและการจัดระดับความรุนแรงของความเสี่ยง โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้รับผิดชอบกระบวนการและโครงการ (Risk Owners) ตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลการแจ้งเบาะแสจากผู้ใช้งานต้นแบบแพลตฟอร์มดิจิทัล ทั้งนี้ การประเมินจำเป็นต้องลงรายละเอียดให้ชัดเจนว่า “ใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร” ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เข้าใจรูปแบบพฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตได้อย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาเฉพาะข้อมูลจาก Risk Owners อาจมีข้อจำกัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมักไม่ยอมรับหรืออาจบิดเบือนความบกพร่องของตนเอง ดังนั้น จึงควรเปิดรับความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกเพื่อช่วยสะท้อนมุมมองที่รอบด้านมากขึ้น การค้นหาความเสี่ยงในการประเมินจะพิจารณาจาก 2 ลักษณะ คือ (1) ความเสี่ยงที่เคยเกิดขึ้นและมีโอกาสเกิดซ้ำสูง (Known Factors) และ (2) ความเสี่ยงที่ยังไม่เคยเกิดมาก่อน แต่คาดการณ์ว่ามีโอกาสเกิดขึ้นในอนาคต (Unknown

Factors) โดยอาศัยวิธีการตั้งสมมุติฐานหรือการพยากรณ์สถานการณ์ (Scenario Analysis) ซึ่งเป็นการมองไปข้างหน้า (Forward-Looking Information) พร้อมใช้ข้อมูลในกรณีเลวร้ายที่สุด (Worst Case) เป็นฐานวิเคราะห์ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานไม่สับสนระหว่างความเสี่ยงด้านการปฏิบัติทั่วไป เช่น ข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคลหรือเทคโนโลยีกับความเสี่ยงด้านการทุจริตที่ต้องจัดการแยกออกจากกัน ในการให้คะแนนความเสี่ยงการทุจริต ใช้เกณฑ์การประเมินจาก 2 ปัจจัยหลัก คือ โอกาสเกิด (Likelihood) และ ผลกระทบ (Impact) เมื่อนำมาประเมินร่วมกันจะได้ระดับความรุนแรงของความเสี่ยง (Risk Score) ที่สามารถจัดลำดับเป็น ต่ำ ปานกลาง สูง และสูงมาก ซึ่งจะเป็นฐานข้อมูลสำคัญสำหรับการกำหนดมาตรการควบคุมและลดความเสี่ยงในลำดับต่อไป

ตัวอย่างตารางการระบุประเด็นความเสี่ยงการทุจริต การให้คะแนน และการจัดระดับความเสี่ยงการทุจริต

ชื่อโครงการ

ประจำปีงบประมาณ

วงเงินงบประมาณ

วิธีดำเนินการ

ระยะเวลาดำเนินการ

หน่วยงานรับผิดชอบ

สถานะโครงการ

จากนั้นจึงนำข้อมูลโครงการ ประเด็นความเสี่ยง และระดับความรุนแรงของความเสี่ยงการทุจริตมาบันทึกในตารางประเมินความเสี่ยงการทุจริต ดังนี้

ลำดับที่	ขั้นตอนการดำเนินการ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	ระดับความรุนแรงของความเสี่ยงการทุจริต		
			Likelihood (L)	Impact (I)	Risk Score (L x I)

ที่มา : คู่มือการประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตเชิงนโยบายในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ (ฉบับปรับปรุง), สำนักงาน ป.ป.ท.

การค้นหาความเสี่ยงเป็นขั้นตอนสำคัญในการบริหารความเสี่ยงการทุจริต โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจากหลายมิติ เพื่อให้สามารถระบุจุดอ่อนและโอกาสการทุจริตได้อย่างครอบคลุม เทคนิคที่นิยมใช้ ได้แก่

1) การอ้างอิงจากประสบการณ์จริง ใช้ประสบการณ์ตรงของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้เกี่ยวข้องในโครงการที่เคยพบเจอปัญหา อุปสรรค หรือช่องโหว่ที่อาจนำไปสู่การทุจริต เพื่อนำมาเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการระบุความเสี่ยง

2) การเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต ศึกษากรณีทุจริตที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในหน่วยงานเดียวกันหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะโครงการคล้ายกัน เพื่อตรวจสอบว่าความเสี่ยงเหล่านั้นยังคงมีโอกาสเกิดขึ้นหรือไม่

3) การใช้ข้อมูลกรณีเลวร้ายที่สุด (Worst Case Scenario) นำเหตุการณ์ที่เคยสร้างความเสียหายรุนแรงในอดีตมาเป็นกรณีศึกษา แล้วใช้เป็นตัวแทนในการตั้งสมมุติฐานว่าหากเกิดขึ้นในอนาคต จะส่งผลกระทบต่ออย่างไร เพื่อให้หน่วยงานสามารถเตรียมมาตรการรับมือที่เข้มงวด

4) การพิจารณาความเสี่ยงในอนาคต ตระหนักว่าความเสี่ยงในอนาคตอาจแตกต่างจากอดีต เนื่องจากสภาพแวดล้อม เงื่อนไขทางกฎหมาย นโยบาย หรือเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป การประเมินจึงต้องมีลักษณะเชิงคาดการณ์ (Forward-Looking) เพื่อระบุความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นใหม่ แม้ยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

จากนั้นจึงนำข้อมูลมากำหนดเป็นระดับความรุนแรงของความเสี่ยงการทุจริตในตาราง Risk Score ดังต่อไปนี้

โอกาสเกิด	ผลกระทบ				
	1	2	3	4	5
5	ต่ำ	สูง	สูง	สูงมาก	สูงมาก
4	ต่ำ	ปานกลาง	สูง	สูง	สูงมาก
3	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง	สูง	สูง
2	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง	สูง
1	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ

คะแนนความเสี่ยงการทุจริต	
1-5	ต่ำ
6-9	ปานกลาง
10-16	สูง
17-25	สูงมาก

ที่มา : คู่มือการประเมินตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงการทุจริตเชิงนโยบายในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ (ฉบับปรับปรุง), สำนักงาน ป.ป.ท.

ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต

ภายหลังจากการระบุและประเมินความเสี่ยงการทุจริต จะเป็นขั้นตอนสำคัญในการแปลงผลการประเมินความเสี่ยงไปสู่การดำเนินการเชิงปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการกำหนดแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อควบคุม ลด หรือป้องกันความเสี่ยงการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นระบบและตรวจสอบได้

มาตรการ หมายถึง วิธีการหรือแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุม หรือลดโอกาสความเสี่ยงการทุจริต โดยความเสี่ยงการทุจริตที่มีความรุนแรงและความเสี่ยงในระดับ “สูงมาก” จะถูกเลือกมาทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตเป็นลำดับแรก ส่วนความเสี่ยงที่อยู่ในระดับสูง ปานกลาง และต่ำ จะถูกเลือกในลำดับต่อมา มาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตอาจมีหลากหลายวิธีการ หน่วยงานควรทำการคัดเลือกวิธีที่ดีที่สุด และประเมินความคุ้มค่าเหมาะสมกับระดับความเสี่ยงการทุจริตที่ได้จากการประเมินมาประกอบด้วย

การจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตให้นำมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตของหน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Key Controls in place) มาทำการประเมินว่ามีประสิทธิภาพอยู่ในระดับใด เพื่อพิจารณาจัดทำมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตเพิ่มเติม (Further Actions to be Taken) โดยมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตควรเชื่อมโยงให้มีความสอดคล้องกับความเสี่ยงที่ประเมินไว้ และต้องมีการติดตามเพื่อประเมินการบริหารความเสี่ยงการทุจริตในกิจกรรมตามแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตที่กำหนดไว้ เพื่อเป็นการยืนยันผลว่ามาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด หรืออาจต้องเพิ่มเติมหรือปรับแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตใหม่หากพบว่ารูปแบบการทุจริตหรือมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตจะดำเนินการระบุข้อมูลในตารางต่อไปนี้

ระดับ	การประเมินประสิทธิภาพมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตที่หน่วยงานมีในปัจจุบัน
ดี	การควบคุมมีความเข้มแข็งและดำเนินไปได้อย่างเหมาะสมซึ่งช่วยให้เกิดความมั่นใจได้ในระดับที่สมเหตุสมผลว่าจะสามารถลดความเสี่ยงการทุจริตได้
พอใช้	การควบคุมยังขาดประสิทธิภาพถึงแม้ว่าจะไม่ทำให้เกิดผลเสียหายจากความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญ แต่ก็ควรมีการปรับปรุงเพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถลดความเสี่ยงการทุจริตได้
อ่อน	การควบคุมไม่ได้มาตรฐานที่ยอมรับได้เนื่องจากมีความหละหลวมและไม่มีประสิทธิผลการควบคุมไม่ทำให้มั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าจะสามารถลดความเสี่ยงการทุจริตได้

แผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต จะมีประสิทธิผลไม่ได้ ถ้าองค์กรไม่ทราบถึงความเสี่ยงที่กำลังเผชิญอยู่ (Inherent Corruption Risk) แผนบริหารความเสี่ยงการทุจริตที่ประสบความสำเร็จมีองค์ประกอบดังนี้

- (1) การสื่อสารให้ทราบอย่างทั่วถึงภายในองค์กร
- (2) การยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การสื่อสารในการประชุม การเผยแพร่บนเว็บไซต์ การฝึกอบรมอย่างเป็นทางการ เป็นต้น
- (3) การยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นประจำทุกปีเพื่อยืนยันว่ามีความเข้าใจว่าต้องทำตามนโยบายและวิธีปฏิบัติ
- (4) การประเมินความเสี่ยงการทุจริต (Corruption Risk Assessment) เพื่อจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงให้เป็นเกณฑ์เดียวกันทั้งองค์กร
- (5) วิธีรายงานและการป้องกันในระบบแจ้งเหตุควรเป็นวิธีการที่สามารถเข้าถึงได้ทั้งภายในและภายนอกองค์กรและแจ้งให้สาธารณะชนทราบ

ตัวอย่างตารางแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต

ลำดับที่	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	มาตรการควบคุมหรือป้องกัน	วิธีดำเนินการ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ

นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงมาเป็นพื้นฐานสนับสนุนในการกำหนดมาตรการทั้งในเชิงกฎหมาย (Legal Measure) และเชิงสังคม (Social Measure) เพื่อป้องกันความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ โดยมีแนวทางดังนี้

- มาตรการเชิงกฎหมาย มุ่งเน้นการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- มาตรการทางสังคม มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

ตัวอย่างตารางแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต โครงการจ้างเหมาแรงงาน กิจกรรมบำรุงรักษาระบบนิเวศน์ของโครงการปลูกป่าปรับปรุงระบบนิเวศน์ โดยวิธีเฉพาะเจาะจง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 วงเงินงบประมาณ 499,000 บาท สถานะโครงการ ยังไม่มีการจัดซื้อจัดจ้าง

ที่	ขั้นตอนการดำเนินงาน	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk Score (Likelihood x Impact)		
			L	I	Risk Score
1	จัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR)/ราคากลาง	เงื่อนไข TOR อาจเอื้อให้บางรายได้งาน ไม่ได้สอบราคากลางจากผู้มีอาชีพโดยตรงหรืออาจไม่มีการสืบราคาจริง	3	5	15/สูง
2	รายงานขอซื้อ/จ้าง	เชิญบริษัท/บุคคลใกล้ชิดเข้าร่วมเท่านั้น ผู้รับจ้างอาจไม่ใช่ผู้มีอาชีพจริง หรือ ผู้รับจ้างเป็น “นอมินี” ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างไม่มีความชำนาญหรือประสบการณ์จริง ในงานที่ว่าจ้าง แต่เข้ามาเป็นคู่สัญญาเพียงเพื่อรับงานแล้วส่งต่อให้ผู้อื่นทำ	4	5	20/สูงมาก
3	การจัดซื้อ/จ้าง เปรียบเทียบราคา	คณะกรรมการอาจไม่มีการต่อรองราคา	1	4	4/ต่ำ
4	คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ/	อาจใช้ภาพถ่ายเก่าหรือภาพจากพื้นที่อื่นในการยืนยันผลการตรวจรับ	4	5	20/สูงมาก

ที่	ขั้นตอนการดำเนินงาน	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk Score (Likelihood x Impact)		
			L	I	Risk Score
	ผู้ตรวจรับพัสดุที่ได้รับการแต่งตั้งตามรายงานขอซื้อ/จ้าง	ภาพถ่ายอาจถูกถ่ายเฉพาะมุมที่ถูกต้อง อาจไม่สะท้อนพื้นที่ทั้งหมด อาจมีการแก้ไข/ตัดต่อภาพถ่ายเพื่อให้ตรงตามเงื่อนไข TOR คณะกรรมการตรวจรับอาจไม่ลงพื้นที่จริง แต่ลงนามในเอกสารตรวจรับ			

ตัวอย่างตาราง การประเมินประสิทธิภาพมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตที่หน่วยงานมีในปัจจุบัน

ที่	ขั้นตอนการดำเนินงาน	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	ระดับความเสี่ยง	ประสิทธิภาพมาตรการ
1	จัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) /ราคา กลาง	เงื่อนไข TOR อาจเอื้อให้ผู้รับจ้างบางรายได้งานไม่ได้สอบราคากลางจากผู้มีอาชีพโดยตรงหรืออาจไม่มีการสืบราคาจริง	15/สูง	ดี
2	รายงานขอซื้อ/จ้าง	เชิญบริษัท/บุคคลใกล้ชิดเข้าร่วมเท่านั้น ผู้รับจ้างอาจไม่เป็นผู้มีอาชีพจริงหรือผู้รับจ้างเป็น “นอมินี” ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างไม่มีความชำนาญหรือประสบการณ์จริง ในงานที่ว่าจ้าง แต่เข้ามาเป็นคู่สัญญาเพียงเพื่อรับงานแล้วส่งต่อให้ผู้อื่นทำ	20/สูงมาก	พอใช้
3	คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ/ผู้ตรวจรับพัสดุ	- อาจใช้ภาพถ่ายเก่าหรือภาพจากพื้นที่อื่นในการยืนยัน ผลการตรวจรับ	20/สูงมาก	อ่อน

ที่	ขั้นตอนการดำเนินงาน	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	ระดับความเสี่ยง	ประสิทธิภาพมาตรการ
	ที่ได้รับการแต่งตั้งตามรายงานขอซื้อ/จ้าง	- ภาพถ่ายอาจถูกถ่ายเฉพาะมุมที่ถูก อาจไม่สะท้อนพื้นที่ทั้งหมด อาจมีการแก้ไข/ตัดต่อภาพถ่ายเพื่อให้ตรงตามเงื่อนไข TOR - คณะกรรมการตรวจรับอาจไม่ลงพื้นที่จริง แต่ลงนามในเอกสารตรวจรับ		

ตัวอย่างตาราง แผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต โครงการจ้างเหมาแรงงานกิจกรรมบำรุงรักษาระบบนิเวศน์ของโครงการปลูกป่าปรับปรุงระบบนิเวศน์โดยวิธีเฉพาะเจาะจง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 วงเงินงบประมาณ 499,000 บาท ให้นำประเด็นความเสี่ยงการทุจริตที่หลังจากการประเมินประสิทธิภาพมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตที่หน่วยงานมีในปัจจุบันที่มีประสิทธิภาพพอใช้และอ่อน มาปรับปรุงเพิ่มมาตรการให้เพียงพอและเหมาะสม

ที่	ขั้นตอนการดำเนินงาน	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	มาตรการ	ผู้รับผิดชอบ
1	รายงานขอซื้อ/จ้าง	เชิญบริษัท/บุคคลใกล้ชิดเข้าร่วมเท่านั้น ผู้รับจ้างอาจไม่เป็นผู้มีอาชีพจริง หรือผู้รับจ้างเป็น “นอมินี” ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างไม่มีความชำนาญ หรือประสบการณ์จริงในงานที่ว่าจ้าง แต่เข้ามาเป็นคู่สัญญาเพียงเพื่อ	ดำเนินการตรวจสอบเชิงลึก (Due Diligence) ต่อผู้รับจ้าง เพื่อยืนยันสถานะและคุณสมบัติว่าเป็นผู้ประกอบการอาชีพรับจ้างจริง มีความสามารถและประสบการณ์ตรงตามลักษณะงานที่ว่าจ้าง โดยให้จัดทำและรวบรวมพยาน หลักฐานประกอบการตรวจสอบให้ครบถ้วน เช่น สำเนาทะเบียนพาณิชย์ หรือเอกสาร	ฝ่ายพัสดุ ดำเนินการโดยให้มีการเพิ่มมาตรการฯ ในรายงานการขอซื้อ/จ้าง

ที่	ขั้นตอนการดำเนินงาน	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	มาตรการ	ผู้รับผิดชอบ
		รับงานแล้ว ส่งต่อให้ผู้อื่นทำ	แสดงการประกอบอาชีพ หนังสือรับรองผลการ ปฏิบัติงานในโครงการ ที่ผ่านมาหรือหนังสือ รับรองจากหน่วยงาน/ องค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การว่าจ้างเป็นไป ตามหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ และลดความเสี่ยงจาก การใช้ “ผู้รับจ้างตัวแทน” หรือ “นอมินี” ซึ่งอาจ ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อโครงการและภาครัฐ	
2	คณะกรรมการ การตรวจ รับพัสดุ/ ผู้ตรวจรับ พัสดุที่ ได้รับการ แต่งตั้งตาม รายงานขอ ซื้อ/จ้าง	- อาจใช้ภาพถ่ายเก่า หรือภาพจากพื้นที่อื่น ในการยืนยันผลการตรวจรับ - ภาพถ่ายอาจถูกถ่าย เฉพาะมุมที่ถูก อาจ ไม่สะท้อนพื้นที่ทั้งหมด อาจมีการแก้ไข/ตัดต่อ ภาพถ่ายเพื่อให้ตรง ตามเงื่อนไข TOR - คณะกรรมการตรวจรับ อาจไม่ลงพื้นที่จริง แต่ ลงนามในเอกสารตรวจรับ	ภาพถ่ายที่ใช้เป็น หลักฐานต้องมีข้อมูล พิกัด (GPS) วัน-เวลา และชื่อผู้ถ่ายแนบมา ด้วย ตรวจสอบความ สอดคล้องของข้อมูล สถานที่และระยะเวลา การดำเนินงานกำหนด มาตรฐานขั้นต่ำของ จำนวนภาพถ่ายที่ต้องส่ง เช่น ก่อนดำเนินงาน ระหว่างดำเนินงาน หลังดำเนินงานเสร็จ จัดให้ถ่ายภาพในหลาย มุม ครอบคลุมทุกพื้นที่ ไม่เฉพาะบริเวณที่ สมบูรณ์เท่านั้น	ฝ่ายพัสดุแจ้ง รายละเอียด มาตรการ แนบท้ายใน คำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการ ตรวจรับ

ตารางที่ 3.1 สรุปวิธีการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงการทุจริต

ลำดับ	ขั้นตอน	รายละเอียด
1	การจัดเตรียมข้อมูลโครงการ / งาน ที่จะทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริต	ข้อมูลโครงการที่จะนำมาทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ต้องเป็นโครงการที่ยังไม่มีการจัดซื้อจัดจ้าง
2	การกำหนดเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงการทุจริต	วิเคราะห์และประเมินความเสี่ยง โดยพิจารณาจากโอกาสที่จะเกิด (Likelihood) และผลกระทบ (Impact) เพื่อกำหนดระดับความเสี่ยง
3	การประเมินความเสี่ยงการทุจริต	เริ่มจากการระบุประเด็นความเสี่ยงและการจัดระดับความรุนแรงของความเสี่ยง โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง
4	การจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต	นำมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริตของหน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Key Controls in place) มาทำการประเมินว่ามีประสิทธิภาพอยู่ในระดับใด



บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริต ในโครงการปลูกป่าภาครัฐ

ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐชี้ให้เห็นว่า ความเสี่ยงมีได้จำกัดอยู่เพียงระดับการปฏิบัติงานในพื้นที่ (Green Corruption) เท่านั้น เช่น การจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส การรายงานผลการดำเนินงานเกินจริง หรือการตรวจรับงานที่ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง แต่ยังคงมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความเสี่ยงในระดับโครงสร้างเชิงนโยบาย (Grand Corruption) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ การออกแบบกลไกด้านคาร์บอนเครดิต และการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบที่อาจเปิดช่องให้เกิดการทุจริตเชิงระบบ

ความเสี่ยงทั้งสองลักษณะมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก กล่าวคือ Green Corruption มักปรากฏในรูปแบบของการกระทำที่เห็นได้ชัดในระดับพื้นที่และขั้นตอนปฏิบัติ ขณะที่ Grand Corruption ทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงนโยบายหรือเชิงโครงสร้างที่สร้างแรงจูงใจ เอื้อประโยชน์ หรือเปิดโอกาสให้การทุจริตในระดับปฏิบัติการสามารถเกิดขึ้นซ้ำและฝังรากลึกในระบบได้อย่างต่อเนื่อง

จากการวิเคราะห์สามารถจำแนกลักษณะของความเสี่ยงได้เป็น 2 ระดับหลัก ดังนี้

1) ความเสี่ยงการทุจริตระดับปฏิบัติการ (Green Corruption) เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการปลูกป่าโดยตรง เช่น การปลูกป่าทิพย์ การเบิกจ่ายงบประมาณโดยไม่มีผลการดำเนินงานจริง การจัดซื้อจัดจ้างที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้รับจ้างบางราย การจ้างแรงงานหรือบุคคลากรอันเป็นเท็จ ตลอดจนการตรวจรับงานที่ไม่ตรงตามข้อเท็จจริง ซึ่งความเสี่ยงลักษณะนี้มักเกิดขึ้นในระดับพื้นที่และสามารถส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของโครงการได้โดยตรง

2) ความเสี่ยงการทุจริตระดับโครงสร้างเชิงนโยบาย (Grand Corruption) เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในระดับการกำหนดนโยบายและการออกแบบกลไกการดำเนินงาน เช่น การกำหนดนโยบายด้านคาร์บอนเครดิตโดยขาดมาตรฐานที่ชัดเจนและตรวจสอบได้

การปิดเป็นนเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม การออกแบบ TOR หรือหลักเกณฑ์ที่ปิดกั้นการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในลักษณะเชิงพิธีกรรม (Token Participation) โดยไม่เปิดโอกาสให้เกิดการตรวจสอบอย่างแท้จริง ซึ่งความเสี่ยงในระดับนี้อาจไม่ปรากฏชัดในระยะสั้น แต่ส่งผลกระทบต่อในเชิงระบบและระยะยาว

การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ ได้ดำเนินการโดยอาศัยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องควบคู่กับข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์จุดอ่อน ช่องว่าง และข้อจำกัดในกระบวนการปฏิบัติงาน รวมถึงการพิจารณาสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Scenario) ซึ่งเป็นการมองข้อมูลในเชิงคาดการณ์ล่วงหน้า (Forward-Looking Information)

ผลการวิเคราะห์พบว่า ความเสี่ยงการทุจริตมีแนวโน้มเกิดขึ้นในหลายขั้นตอนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยการประเมินความเสี่ยงได้ใช้เกณฑ์การวิเคราะห์ตามหลักการบริหารความเสี่ยง ประกอบด้วย 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่

- (1) โอกาสเกิด (Likelihood) และ
- (2) ผลกระทบ (Impact)

ซึ่งจะถูกนำไปใช้เป็นฐานในการจัดลำดับระดับความเสี่ยง และกำหนดมาตรการควบคุมและป้องกันที่เหมาะสม

ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าภาครัฐ

ลำดับที่	ดำเนินการ โครงการปลูกป่า ภาครัฐ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk Score (Likelihood x Impact)		
			L	I	Risk Score
1	<p>- การสำรวจพื้นที่เป้าหมายของการปลูกป่าปีที่ 1 ประจำปีงบประมาณ (เงินงบประมาณ)</p> <p>- การสำรวจพื้นที่เป้าหมายของการปลูกป่า ปีที่ 1 กรณีเร่งด่วน (พื้นที่ยึดคืนจากการบุกรุกป่าที่หมดสัมปทาน) (เงินนอกงบประมาณ)</p>	<p>1) การใช้ดุลพินิจในการตีความคำว่า “ป่าเสื่อมโทรม” ความหมาย “ป่าเสื่อมโทรม/ป่าเสื่อมสภาพ/ป่าที่ไม่สามารถฟื้นตัวเองได้” มีความหมายกว้างและตีความได้หลากหลาย อาจเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่เลือกพื้นที่ตามความต้องการในการเสนอเป็นโครงการ แม้บางพื้นที่ยังสามารถฟื้นตัวเองได้โดยธรรมชาติ</p> <p>2) การขอยพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงวงเงินงบประมาณ การสำรวจพื้นที่ตามเกณฑ์ อาจมีการขอยพื้นที่ เพื่อให้การเสนอค่าของงบประมาณอยู่ในวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ทำให้สามารถใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงได้</p> <p>3) การคำนวณพื้นที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง อาจมีการสำรองพื้นที่เกินกว่าเป้าหมายที่กำหนด เช่น เสนอปลูกป่า 100 ไร่ แต่สำรวจเตรียมพื้นที่ 110-120 ไร่ โดยการนำพื้นที่รอบข้างมา</p>	4	5	20 (สูงมาก)

ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าภาครัฐ (ต่อ)

ลำดับที่	ดำเนินการ โครงการปลูกป่า ภาครัฐ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk Score (Likelihood x Impact)		
			L	I	Risk Score
		“ขยาย/เพิ่ม”การระบุพิกัดพื้นที่ ไม่ครอบคลุมหรือไม่ชัดเจน ทำให้พื้นที่สำรวจไม่สอดคล้อง กับพื้นที่จริง			
2	โครงการปลูกป่า (ตามโครงการ คาร์บอนเครดิต เอกชน รัฐวิสาหกิจที่มี ความประสงค์ปลูกป่า)	พื้นที่ที่จัดสรรให้ เอกชน รัฐวิสาหกิจ เข้าร่วมโครงการ คาร์บอนเครดิต อาจเป็นพื้นที่ ปลูกป่า ปีที่ 1 หรือบำรุงป่า ปีที่ 2-6 หรือ 7-10 ที่รัฐได้ใช้ งบประมาณปลูกป่า บำรุงป่า อาจมีการบิดเบือนข้อมูล เช่น รายงานพื้นที่เป็น “ป่าเสื่อม โทรม” ทั้งที่ยังเป็นพื้นที่ป่าเดิม การเอื้อประโยชน์แก่เอกชน/ รัฐวิสาหกิจ รายใหญ่ การจัดสรร พื้นที่อาจทำให้ผู้ประกอบการ รายเล็กหรือชุมชนเข้าไม่ถึง โครงการ	3	4	12 (สูง)
3	การทำประชาคมหมู่บ้าน เพื่อรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในพื้นที่ที่จะ ดำเนินโครงการปลูกป่า ปีที่ 1	การจัดประชาคมบางครั้งอาจ กลายเป็นเพียง พิธีกรรมมากกว่า การเปิดเวที แลกเปลี่ยน ความคิดเห็นอย่างแท้จริง รูปแบบความเสี่ยง เช่น มีการบันทึกรายชื่อผู้เข้าร่วม	4	3	12 (สูง)

ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าภาครัฐ (ต่อ)

ลำดับที่	ดำเนินการ โครงการปลูกป่า ภาครัฐ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk Score (Likelihood x Impact)		
			L	I	Risk Score
		ประชุม ทั้งที่บุคคลเหล่านั้น ไม่ได้เข้าร่วมจริง หรือจัดประชุม ในลักษณะเพียงเพื่อถ่ายภาพไว้ เป็นหลักฐาน โดยไม่เปิดโอกาส ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และสะท้อนปัญหาที่แท้จริงของ ชุมชน ข้อมูลที่ปรากฏในรายงาน การประชาคมไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และไม่สามารถสะท้อนเจตนา ของประชาชนได้อย่างถูกต้อง			
4	การจัดซื้อจัดจ้าง โดย วิธีเฉพาะเจาะจง โครงการปลูกป่า ปีที่ 1	1) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธี เฉพาะเจาะจง (งบประมาณ ไม่เกิน 500,000 บาท) อาจทำ ให้ไม่เกิดการแข่งขันด้านราคา มีความเสี่ยงทำให้ราคาจัดซื้อจัด จ้างสูงกว่าความเป็นจริง 2) ผู้รับจ้างอาจไม่ใช่ผู้มีอาชีพ จริง หรือ ผู้รับจ้างเป็น “นอมินี” ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มี ผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างไม่มีความชำนาญหรือ ประสบการณ์จริง ในงานที่ว่าจ้าง แต่เข้ามาเป็นคู่สัญญาเพียง เพื่อรับงานแล้วส่งต่อให้ผู้อื่นทำ	4	5	20 (สูงมาก)
5	การจัดซื้อจัดจ้างปลูกป่า โดยวิธีการประกวดราคา	การกำหนดขอบเขตงาน (TOR) อาจมีการเอื้อประโยชน์ให้ราย	4	5	20 (สูงมาก)

ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าภาครัฐ (ต่อ)

ลำดับที่	ดำเนินการ โครงการปลูกป่า ภาครัฐ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk Score (Likelihood x Impact)		
			L	I	Risk Score
		ใดรายหนึ่ง เขียนเงื่อนไข หรือ ข้อกำหนดด้านคุณสมบัติและ เทคนิคที่จำกัดคู่แข่ง ประสิทธิภาพ เฉพาะด้านที่ออกแบบมาให้ตรงกับ บริษัทบางรายเท่านั้น ทำให้หน่วยงานรัฐไม่ได้ราคา ที่แข่งขันจริง			
6	การสำรวจพื้นที่เป้าหมาย โครงการการปลูกป่า ปีที่ 2-6 หรือ ปีที่ 7-10 (เงินนอกงบประมาณ)	การสำรวจสภาพความสมบูรณ์ ของพื้นที่ป่าอาจดำเนินการ ไม่ครบถ้วนและไม่ตรงกับ ข้อเท็จจริง เช่น 1) ไม่ได้มีการระบุพิกัดหรือ รายละเอียดตำแหน่งพื้นที่ อย่างชัดเจน ครอบคลุมไม่ถึง ทั้งพื้นที่ที่สำรวจ 2) การคำนวณความเสียหาย หรืออัตราการรอดตายของ ต้นไม้ไม่สอดคล้องกับสภาพจริง 3) ไม่มีการสำรวจภาคสนามจริง แต่ใช้เพียงข้อมูลประมาณ การ ข้อมูลเก่าที่ไม่เป็นปัจจุบัน หรือใช้ภาพถ่ายจากแปลงอื่นมา อ้างอิง 4) มีการสำรวจเพียงบางส่วน แต่รายงานผลว่าได้สำรวจ ครบถ้วนทั้งหมด เพื่อใช้ประกอบ การของงบประมาณ	4	5	20 (สูงมาก)

ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าภาครัฐ (ต่อ)

ลำดับที่	ดำเนินการ โครงการปลูกป่า ภาครัฐ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk Score (Likelihood x Impact)		
			L	I	Risk Score
7	การจัดซื้อจัดจ้าง โครงการบำรุงป่า ปีที่ 2-6 หรือ ปีที่ 7-10 (เงินนอกงบประมาณ)	1) การจัดซื้อพันธุ์กล้าไม้ อาจ ไม่มีการจัดซื้อจริง แต่เบิกจ่าย เต็มจำนวน หรืออาจ จัดซื้อจริง บางส่วน แต่เอกสารระบุครบ ทั้งหมดอาจมีการฮั้ว/สมยอมกับ ผู้ขาย เพื่อจัดซื้อพันธุ์กล้าไม้ คุณภาพต่ำ ไม่ตรง TOR 2) การจ้างเหมาปลูก-ซ่อมแซม- บำรุงป่า อาจไม่มีการดำเนินการ จริง แต่เบิกงบเต็มจำนวน หรือ อาจ ปลูกไม่ครบตามพื้นที่แต่ รายงานว่าปลูกครบ ปลูกพันธุ์ไม้ ไม่ตรงตาม TOR อาจสร้าง หลักฐานเท็จ เช่น ถ่ายภาพ เฉพาะบางจุดแทนทั้งพื้นที่ 3) การจ้างแรงงาน จำนวน แรงงานในสัญญาไม่ใช่ จำนวน ที่ทำงานจริงแต่ใช้ “แรงงานผี” โดยอาจเอาชื่อชาวบ้านมาเบิก เงิน แต่เจ้าของชื่อไม่ได้ทำงาน ผู้ถูกนำชื่อไปใช้ได้รับค่าตอบแทน เพียงเล็กน้อย หรือไม่ได้รับเลย	4	5	20 (สูงมาก)
8	การตรวจรับงาน โครงการปลูกป่าปีที่ 1 บำรุงป่า ปีที่ 2-6 หรือ ปีที่ 7-10	1) ความเสี่ยงด้านพิกัดและ ขอบเขตพื้นที่ (1) พิกัดแปลงที่ตรวจรับ ไม่ตรงกับแปลงที่ปลูกจริง	4	5	20 (สูงมาก)

ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าภาครัฐ (ต่อ)

ลำดับที่	ดำเนินการ โครงการปลูกป่า ภาครัฐ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk Score (Likelihood x Impact)		
			L	I	Risk Score
		<p>อาจใช้แปลงอื่นที่มีต้นไม้ขึ้นอยู่แล้วมาสวมแทน</p> <p>(2) พื้นที่ที่ตรวจรับอาจทับซ้อนกับที่ดินของเกษตรกรหรือเอกชนจนอาจนำไปสู่ข้อพิพาททางกฎหมาย</p> <p>(3) อาจการขยายพื้นที่ตรวจรับล้ำเกินกว่าเขตที่ได้รับอนุมัติเพื่อให้จำนวนต้นไม้ดูมากกว่าความเป็นจริง</p> <p>2) ความเสี่ยงด้านการตรวจนับต้นไม้</p> <p>(1) ใช้วิธีการสุ่มนับโดยไม่ได้มาตรฐานทางสถิติอาจทำให้ผลการตรวจไม่สะท้อนความเป็นจริง</p> <p>(2) อาจมีการ “เตรียมพื้นที่ตัวอย่าง” ให้ต้นไม้สมบูรณ์กว่าจุดอื่นเพื่อให้ผลตรวจผ่าน</p> <p>3) ความเสี่ยงด้านการใช้หลักฐาน</p> <p>(1) อาจใช้ภาพถ่ายเก่าหรือภาพจากพื้นที่อื่นในการยืนยันผลการตรวจรับ</p> <p>(2) ภาพถ่ายอาจถูกถ่ายเฉพาะมุมที่ถูก อาจไม่สะท้อนพื้นที่ทั้งหมด อาจมีการแก้ไข/ตัดต่อภาพถ่ายเพื่อให้ตรงตามเงื่อนไข TOR</p>			

ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าภาครัฐ (ต่อ)

ลำดับที่	ดำเนินการ โครงการปลูกป่า ภาครัฐ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk Score (Likelihood x Impact)		
			L	I	Risk Score
		(3) คณะกรรมการตรวจรับ อาจไม่ลงพื้นที่จริง แต่ลงนาม ในเอกสารตรวจรับ			

จากการศึกษาวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าภาครัฐ พบว่า โครงการดังกล่าวมีประเด็นความเสี่ยงการทุจริตจำนวน 8 ประเด็น ซึ่งทั้งหมดจัดอยู่ในระดับ “สูง” ถึง “สูงมาก” และมีลักษณะเป็นความเสี่ยงที่เชื่อมโยงกับการใช้อำนาจรัฐ การตัดสินใจเชิงนโยบาย และการบริหารงบประมาณขนาดใหญ่ จึงอาจจัดเป็นความเสี่ยงการทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption Risk) ได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่าเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก ดำเนินการครอบคลุมพื้นที่กระจายทั่วประเทศ และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ทั้งรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ความเสี่ยงการทุจริตดังกล่าวเป็นความเสี่ยงการทุจริตสีเขียว Green Corruption Risk ที่แฝงอยู่ภายใต้โครงการหรือนโยบายที่มีเป้าหมายในด้าน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และถือเป็นความเสี่ยง ขนาดใหญ่ Grand Corruption Risk โดยมีลักษณะเชิงโครงสร้าง และเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การใช้อำนาจรัฐ และการบริหารจัดการงบประมาณขนาดใหญ่ หากไม่มีมาตรการป้องกันที่เข้มแข็ง ผลกระทบจะไม่จำกัดอยู่เพียงระยะสั้น แต่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องระยะยาว โดยเฉพาะการสูญเสียทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งในหลายกรณีอาจเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถฟื้นฟูหรือย้อนกลับได้

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์พบประเด็นความเสี่ยงหลักจำนวน 8 ประเด็น (หลังจากการจัดกลุ่มและสังเคราะห์) โดยผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการป้องกันและลดความเสี่ยงผ่าน มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางสังคมที่มุ่งเน้น ดังนี้

- (1) ลดโอกาสในการสมรู้ร่วมคิด (Collusion)
- (2) เพิ่มความเสี่ยงในการถูกลงโทษ (Punishment Risk)
- (3) เพิ่มความน่าจะเป็นในการถูกตรวจสอบและตรวจสอบย้อนกลับ (Audit Likelihood & Traceability) ให้สูงขึ้น



กล่าวโดยสรุป การป้องกันความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าภาครัฐ จำเป็นต้องดำเนินการอย่างรอบด้านและเป็นระบบในลักษณะ “คู่มือการปฏิบัติงาน” โดยต้องมีทั้งมาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็ง มาตรการทางสังคม และการมีส่วนร่วมของภาคสังคมที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อให้การดำเนินโครงการไม่เพียงบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม แต่ยัง เสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบธรรมาภิบาล และลดโอกาสการทุจริตอย่างยั่งยืน

การประเมินความเสี่ยง 8 ประเด็นสำคัญ และมาตรการป้องกัน

ความเสี่ยงที่ 1: การสำรวจพื้นที่เป้าหมายปลูกป่า ปีที่ 1

การสำรวจพื้นที่เป้าหมายของการปลูกป่าปีที่ 1 ประจำปีงบประมาณ (เงินงบประมาณ) และการสำรวจพื้นที่เป้าหมายของการปลูกป่า ปีที่ 1 กรณีเร่งด่วน (พื้นที่ยึดคืนจากการบุกรุกป่าที่หมดสัมปทาน) จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนการสำรวจพื้นที่เป้าหมายของการปลูกป่าปีที่ 1 ทั้งในกรณีที่ใช้งบประมาณประจำปีและกรณีเร่งด่วน (ใช้งบประมาณนอกงบประมาณ) มีความเสี่ยงการทุจริตอยู่ในระดับสูงมาก (Risk Score = 20) โดยความเสี่ยงดังกล่าวเกิดจาก การตีความและการปฏิบัติที่ยังขาด “มาตรฐานกลาง” ที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นสามประเด็นหลัก ได้แก่

1) การใช้ดุลพินิจในการตีความคำว่า “ป่าเสื่อมโทรม” “ป่าสิ้นสภาพ” หรือ “ป่าที่ไม่สามารถฟื้นตัวเองได้” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างและสามารถตีความได้หลากหลาย การไม่มีเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดช่องว่างต่อการเลือกพื้นที่ตามความต้องการเพื่อเสนอเป็นโครงการ แม้พื้นที่ดังกล่าวอาจยังมีศักยภาพในการฟื้นตัวเองตามธรรมชาติ และก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์หรือบุคคลบางกลุ่ม

2) การขอยพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงวงเงินงบประมาณ พบพฤติกรรมการแบ่งย่อยพื้นที่สำรวจให้มีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้ การปฏิบัติลักษณะนี้เป็นช่องทางสำคัญของการแสวงหาประโยชน์และบิดเบือนการใช้จ่ายงบประมาณ

3) การคำนวณพื้นที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการเสนอแผนปลูกป่า บางกรณีมีการสำรวจพื้นที่เกินกว่าเป้าหมายจริง เช่น เสนอปลูก 100 ไร่ แต่สำรวจพื้นที่จริง 110-120 ไร่ โดยใช้วิธี “ขยายพื้นที่” รอบข้างเข้าไปเพิ่ม อีกทั้งการระบุพิกัดที่ไม่ครอบคลุมหรือไม่ชัดเจนยังสร้างความคลาดเคลื่อน ทำให้พื้นที่ที่ระบุไว้ไม่ตรงกับสภาพความจริง

มาตรการทางกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดหลักเกณฑ์การสำรวจพื้นที่เป้าหมายให้มีมาตรฐานกลางอย่างชัดเจน โดย “ต้อง” จัดทำรายงานผลสำรวจพื้นที่ในรูปแบบมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งบันทึกสภาพพื้นที่จริง พร้อมพิกัดทางภูมิศาสตร์ (GPS และแผนที่ดิจิทัล) ข้อมูลทางกายภาพและสิ่งแวดล้อม และ “ต้อง” จัดเก็บรายงานดังกล่าวเป็นเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาอนุมัติโครงการและงบประมาณ นอกจากนี้ ควรบูรณาการการทำงานระหว่างกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และ



กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อกำหนดมาตรฐาน (Standard) เกณฑ์ (Criteria) และแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ที่สอดคล้องกัน การใช้แนวทางโซนนิ่ง (Zoning) เพื่อกำหนดพื้นที่เป้าหมายอย่างชัดเจนถือเป็นมาตรการสำคัญ โดยพื้นที่ที่จะปลูกควรมาจากพื้นที่ยึดคืนจากการบุกรุกหรือพื้นที่ที่เสื่อมโทรมจริง พร้อมทั้งบูรณาการการจัดการพื้นที่ระหว่างป่าบก ป่าชายเลน และระบบนิเวศทางทะเล เพื่อสร้างความหลากหลายทางชีวภาพ และลดความเสี่ยงจากการเลือกพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม

มาตรการทางสังคม การเปิดเผยข้อมูล (Open Data) เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะเพิ่มความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ โดยข้อมูลที่ควรเปิดเผย ได้แก่ วัตถุประสงค์โครงการ พื้นที่เป้าหมาย งบประมาณ แหล่งที่มาของงบประมาณ รายละเอียดการจัดซื้อจัดจ้าง คู่สัญญา และผลการดำเนินงานจริง ข้อมูลเหล่านี้ควรเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของกรมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแพลตฟอร์มข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Government Data) เพื่อให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ

ผลที่คาดว่าจะลดความเสี่ยง (เชิงระบบ) การกำหนดมาตรการข้างต้นจะช่วยลดโอกาสการทุจริตได้อย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ ป้องกันการกำหนดพื้นที่ซ้ำซ้อนหรือเป็นเท็จ ด้วยฐานข้อมูลแผนที่และ GIS ที่ตรวจสอบได้ ลดช่องว่างการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เพราะ “บังคับให้พื้นที่ปลูกต้องเป็นพื้นที่เสื่อมโทรมหรือยึดคืนจากการบุกรุกตามเกณฑ์กลาง” สร้างระบบตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) ทุกขั้นตอนตั้งแต่การสำรวจ การปลูก ไปจนถึงการรายงานผล และลดการทุจริตเชิงนโยบายโดยการกำหนดเกณฑ์พื้นที่ที่ชัดเจน ลดโอกาสแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เพิ่มความโปร่งใส และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินโครงการปลูกป่าของภาครัฐ

ตารางที่ 4.2 : แนวปฏิบัติ (Do / Don't)

Do (ควรทำ)	Don't (ไม่ควรทำ)
กำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางในการตีความคำว่า “ป่าเสื่อมโทรม/ป่าเสื่อมสภาพ” โดยอ้างอิงมิติ ธรรม. และหลักวิชาการด้านป่าไม้	ไม่ใช่ดุลพินิจส่วนบุคคลในการเลือกพื้นที่ โดยไม่มีเกณฑ์อ้างอิงชัดเจน
จัดทำรายงานสำรวจพื้นที่พร้อมพิกัด GPS แผนที่ดิจิทัล และภาพถ่ายภาคสนามจริง	ไม่ชอยพื้นที่เพื่อหลีกเลี่ยงวงเงินจัดซื้อจัดจ้าง
ใช้ฐานข้อมูล GIS และแผนที่ป่าไม้ของรัฐ ประกอบการตัดสินใจ เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนของพื้นที่	ไม่ขยายพื้นที่สำรวจเกินความเป็นจริง เพื่อเพิ่มวงเงินหรือผลการดำเนินงาน
บูรณาการการสำรวจร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดความคลาดเคลื่อนของข้อมูล	ไม่เสนอพื้นที่ที่ยังมีศักยภาพพื้นที่ตัวเองได้ตามธรรมชาติเป็นพื้นที่ปลูกป่าใหม่

ความเสี่ยงที่ 2: โครงการปลูกป่าเพื่อคาร์บอนเครดิต

การวิเคราะห์ความเสี่ยงในโครงการปลูกป่าเพื่อคาร์บอนเครดิต มีระดับความเสี่ยงการทุจริตอยู่ในระดับสูง (Risk Score = 12) โดยลักษณะความเสี่ยงที่สำคัญสามารถจำแนกได้ 2 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) ความเสี่ยงจากการใช้พื้นที่ที่รัฐได้ลงทุนไปแล้ว มีความเป็นไปได้ว่าพื้นที่ที่จัดสรรให้เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตอาจทับซ้อนกับพื้นที่ที่ภาครัฐเคยใช้งบประมาณดำเนินการปลูกป่าและบำรุงรักษาไว้แล้ว (ปีที่ 1 และปีที่ 2–10) ในบางกรณีมีการบิดเบือนข้อมูลโดยรายงานพื้นที่เหล่านี้ว่าเป็น “ป่าเสื่อมโทรม” ทั้งที่ยังคงเป็นพื้นที่ป่าเดิมซึ่งได้รับการฟื้นฟูอยู่แล้ว ทำให้เกิดการได้ประโยชน์ซ้ำซ้อน (double benefit) และสร้างภาระต่อรัฐโดยไม่จำเป็น

2) ความเสี่ยงจากการเอื้อประโยชน์แก่เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจรายใหญ่ การจัดสรรพื้นที่เพื่อคาร์บอนเครดิตมักเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหญ่หรือรัฐวิสาหกิจเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากกว่าผู้ประกอบการรายย่อยหรือชุมชนท้องถิ่น ส่งผลให้กลุ่มขนาดเล็กเข้าไม่ถึงโครงการ เกิดความเหลื่อมล้ำทางโอกาส และอาจนำไปสู่การผูกขาดผลประโยชน์ในระยะยาว

มาตรการทางกฎหมาย (แนวปฏิบัติที่หน่วยงานควรดำเนินการ) ประการแรก ควรกำหนดมาตรการ “ห้ามทับซ้อนพื้นที่” ให้ชัดเจน โดยห้ามนำพื้นที่ปลูกป่าของรัฐ ปีที่ 1 และพื้นที่บำรุงป่า ปีที่ 2–10 มาใช้ในการอ้างสิทธิ์คาร์บอนเครดิตอีกครั้ง เนื่องจากเป็นการลงทุนด้วยงบประมาณแผ่นดินแล้ว หากปล่อยให้เกิดการนำกลับมาใช้ซ้ำจะกลายเป็นช่องว่างให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ประการที่สอง ควรพัฒนาระบบการตรวจสอบเชิงรุก สำหรับโครงการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเศรษฐกิจสีเขียว โดยใช้แนวทาง Predicting Audit Approach ครอบคลุมหลัก 3E (Economy, Efficiency, Effectiveness) และให้หน่วยงานตรวจสอบ (เช่น สตง. สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท.) บูรณาการการทำงานร่วมกัน พร้อมนำเทคโนโลยี เช่น GIS และ Predictive Analytics มาประกอบการตรวจสอบเพื่อระบุพื้นที่เสี่ยงและป้องกันการบิดเบือนข้อมูล

มาตรการทางสังคม (แนวปฏิบัติด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม) ควรมีการเปิดเผยข้อมูลพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเข้าร่วมโครงการคาร์บอนเครดิตอย่างโปร่งใสในรูปแบบ Open Data เพื่อให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมสามารถตรวจสอบและเปรียบเทียบกับพื้นที่ปลูกป่าที่รัฐดำเนินการไปแล้ว อันจะช่วยสร้างความเชื่อมั่น ลดการบิดเบือนข้อมูล และป้องกันการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนรายใหญ่

ผลที่คาดว่าจะลดความเสี่ยง (เชิงระบบ) การกำหนดมาตรการข้างต้นจะช่วยลดความเสี่ยงในหลายมิติ ได้แก่ ป้องกันการซ้ำซ้อนของพื้นที่โครงการด้วยเงื่อนไขห้ามนำพื้นที่



ที่รัฐลงทุนปลูกและบำรุงแล้วมาใช้ซ้ำ ลดการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนรายใหญ่และสร้างความ เป็นธรรมให้กับผู้ประกอบการรายเล็กและชุมชน เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบเชิงป้องกันด้วย Predicting Audit Approach และเทคโนโลยี GIS/Analytics และสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของประชาชนผ่านการเปิดเผยข้อมูลแบบ Open Data

ตารางที่ 4.3 : แนวปฏิบัติ (Do / Don't)

Do (ควรทำ)	Don't (ไม่ควรทำ)
แยกพื้นที่ปลูกป่าของรัฐออกจากพื้นที่โครงการคาร์บอนเครดิตอย่างชัดเจน	ไม่นำพื้นที่ที่รัฐลงทุนปลูกหรือบำรุงป่าแล้วมาอ้างสิทธิ์คาร์บอนเครดิตซ้ำ
ใช้การตรวจสอบเชิงรุก (Predictive / Preventive Audit) ในโครงการที่มีมูลค่าสูง	ไม่จัดสรรพื้นที่ให้เอกชนรายใหญ่โดยขาดหลักเกณฑ์ความเป็นธรรม
กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าร่วมโครงการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและรายย่อยเข้าถึงได้	ไม่บิดเบือนข้อมูลพื้นที่ให้เป็น “ป่าเสื่อมโทรม” เพื่อแสวงหาประโยชน์ซ้ำซ้อน

ความเสี่ยงที่ 3: การทำประชามหมุ่มบ้าน

ความเสี่ยงจากการทำประชามหมุ่มบ้านเพื่อรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการทำประชามหมุ่มบ้านในพื้นที่เป้าหมายโครงการปลูกป่า ปีที่ 1 มีความเสี่ยงการทุจริตอยู่ในระดับสูง (Risk Score = 12) เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวมักถูกใช้เพื่อยืนยันการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบความบกพร่องหลายประการที่ทำให้ประชามไม่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของชุมชนได้จริง ลักษณะความเสี่ยงที่สำคัญ ได้แก่ การทำประชามในลักษณะเป็นเพียง “พิธีกรรม” โดยบางครั้งมีการบันทึกรายชื่อผู้เข้าร่วมทั้งที่บุคคลนั้นไม่ได้เข้าร่วมจริง หรือจัดประชุมในลักษณะที่เน้นการถ่ายภาพไว้เป็นหลักฐานมากกว่าการเปิดเวทีให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี ส่งผลให้รายงานการประชามไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ข้อมูลที่ถูกส่งต่อไปยังหน่วยงานระดับบนจึงไม่สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการของชุมชนได้อย่างถูกต้อง อันเป็นช่องว่างที่นำไปสู่ความเสี่ยงในการบิดเบือนข้อมูลและการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ไม่ตรงตามบริบทของพื้นที่

มาตรการทางกฎหมาย ควรกำหนดองค์ประกอบผู้เข้าร่วมประชามให้หลากหลายและครอบคลุม โดยไม่จำกัดเพียงประชาชนทั่วไป แต่ให้รวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนองค์กรชุมชน รวมทั้งสื่อมวลชนในพื้นที่ เพื่อสร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้หากเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องของรายงานประชาม

มาตรการทางสังคม การสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมทางเลือกถือเป็นแนวทางสำคัญ เช่น การจัดทำแบบสอบถามออนไลน์ (Online Survey) การเปิดรับข้อเสนอแนะผ่าน



แอปพลิเคชัน หรือช่องทางสื่อสารดิจิทัลอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้มีโอกาสแสดงความเห็นด้วยเช่นกัน และเพื่อใช้เป็นข้อมูลยืนยัน/ตรวจสอบข้ามกับรายงานประชาคมภาคสนาม

ผลที่คาดว่าจะลดความเสี่ยง ลดความเสี่ยงการบิดเบือนข้อมูลจากการมีระบบตรวจสอบข้าม เพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของรายงานประชาคม ขยายการเข้าถึงของประชาชน และทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่มากขึ้น

ตารางที่ 4.4 : แนวปฏิบัติ (Do / Don't)

Do (ควรทำ)	Don't (ไม่ควรทำ)
กำหนดองค์ประกอบผู้เข้าร่วมประชาคมให้หลากหลายและครอบคลุมทุกภาคส่วน	ไม่จัดประชาคมในลักษณะพิธีกรรมเพื่อให้ครบขั้นตอนเท่านั้น
จัดประชาคมในรูปแบบที่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นอย่างเสรีและตรวจสอบได้	ไม่บันทึกรายชื่อผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมจริง
บันทึกการประชาคมด้วยรายชื่อจริง ภาพถ่าย และสรุปข้อเสนอของชุมชน	ไม่ส่งรายงานประชาคมที่ไม่สะท้อนความคิดเห็นของชุมชนไปใช้ตัดสินใจเชิงนโยบาย

ความเสี่ยงที่ 4: การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง

ความเสี่ยงจากการจัดซื้อจัดจ้างโครงการปลูกป่าปีที่ 1 โดยวิธีเฉพาะเจาะจง จากการศึกษาพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างในโครงการปลูกป่า ปีที่ 1 ที่ดำเนินการโดยวิธีเฉพาะเจาะจง (วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท) มีระดับความเสี่ยงการทุจริตในระดับสูงมาก (Risk Score = 20) เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ขาดการแข่งขันด้านราคาและมีข้อจำกัดในการตรวจสอบความโปร่งใสของผู้รับจ้าง โดยสามารถจำแนกความเสี่ยงได้ดังนี้

1) ความเสี่ยงด้านราคาและการแข่งขัน การใช้วิธีเฉพาะเจาะจงทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไม่เกิดการแข่งขันเสรี ส่งผลให้ราคาที่ได้อาจสูงกว่าความเป็นจริง เนื่องจากไม่มีแรงกดดันด้านราคาเหมือนการประกวดราคาแบบเปิด การกำหนดผู้รับจ้างโดยตรง จึงเปิดโอกาสให้เกิดการฮั้วหรือการตกลงผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง

2) ความเสี่ยงด้านคุณภาพและความน่าเชื่อถือของผู้รับจ้าง ผู้รับจ้างบางรายอาจไม่ได้ประกอบอาชีพหรือมีความชำนาญในงานที่เกี่ยวข้องกับการปลูกป่าโดยตรง แต่เข้ามาเป็นคู่สัญญาเพียงเพื่อ “ถือสัญญา” แล้วส่งงานต่อให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน กรณีดังกล่าวสะท้อนถึงการเป็น “นอมินี” ของบุคคลหรือกลุ่มที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้ว่าจ้าง ส่งผลให้คุณภาพงานต่ำ และเกิดความเสียหายต่อประสิทธิภาพโครงการ

มาตรการทางกฎหมาย เพื่อปิดช่องว่างดังกล่าว ควรกำหนดให้ทุกหน่วยงานที่ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงต้องจัดทำ “แฟ้มข้อมูลคู่สัญญา (Contractor Profile File)” โดยครอบคลุมถึง (1) ประวัติผู้รับจ้าง/นิติบุคคล (2) ผลงานย้อนหลัง 3-5 ปี



(3) รายการเป็นคู่สัญญาภาครัฐ (4) ข้อมูลกรรมการ/ที่อยู่/ความเชื่อมโยงของนิติบุคคล และต้องแนบเป็นเอกสารประกอบการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างทุกครั้ง นอกจากนี้ ควรกำหนด “แบบฟอร์มมาตรฐานเดียวกัน” เพื่อให้ตรวจสอบย้อนหลังได้ง่าย และลดโอกาสการใช้บุคคล/บริษัทที่ขาดความน่าเชื่อถือเข้ามาเป็นคู่สัญญา

มาตรการทางสังคม การเปิดเผยข้อมูลเป็นอีกรูปแบบสำคัญที่จะช่วยสร้างความโปร่งใส โดย ควรเผยแพร่รายละเอียดโครงการ วงเงินงบประมาณ ชื่อ-สกุล/นิติบุคคล ที่อยู่ของผู้รับจ้าง และผลงานย้อนหลัง 3-5 ปี ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือระบบข้อมูลเปิดภาครัฐ (Open Data) เพื่อให้สาธารณชน ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนตรวจสอบได้อย่างอิสระ

ผลที่คาดว่าจะลดความเสี่ยง (เชิงระบบ) (1) ลดโอกาสการฉ้อราคาและราคาสูงเกินจริง จากแรงกดดันการเปิดเผยข้อมูล (2) เพิ่มความน่าเชื่อถือของคู่สัญญา ผ่านการคัดกรองประวัติ/ผลงาน (3) เพิ่มความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับ ด้วยแฟ้มข้อมูลมาตรฐาน (4) ยกระดับความโปร่งใสของระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และลดความเสี่ยงทุจริตในขั้นตอนสำคัญของโครงการปลูกป่า

ตารางที่ 4.5 : แนวปฏิบัติ (Do / Don't)

Do (ควรทำ)	Don't (ไม่ควรทำ)
จัดทำแฟ้มข้อมูลคู่สัญญา (Contractor Profile File) ก่อนอนุมัติทุกครั้ง	ไม่ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงซ้ำกับคู่สัญญารายเดิมโดยไม่มีเหตุผลชัดเจน
บันทึกเหตุผลความจำเป็นของการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร	ไม่เลือกคู่สัญญาที่ไม่มีประวัติงาน/ความเชี่ยวชาญด้านปลูกป่าหรือนอมนิหรือมีลักษณะถือสัญญา-ส่งงานต่อ
ตรวจสอบราคาเทียบเคียงอย่างน้อย 3 แหล่ง พร้อมบันทึกหลักฐาน	ไม่ปล่อยให้ผู้เสนอชื่อคู่สัญญาเป็นผู้ตรวจรับงานในสายเดียวกัน

ความเสี่ยงที่ 5: การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคา

ความเสี่ยงจากการจัดซื้อจัดจ้างโครงการปลูกป่าโดยวิธีประกวดราคา มีระดับความเสี่ยงการทุจริตในระดับสูงมาก (Risk Score = 20) ความเสี่ยงดังกล่าวมักเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดขอบเขตงาน (TOR) และเงื่อนไขการประกวดราคาที่อาจเปิดช่องทางให้เกิดการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางรายโดยเฉพาะ ลักษณะความเสี่ยงที่สำคัญ คือ การกำหนด TOR ที่จำกัดการแข่งขัน เช่น การเขียนคุณสมบัติหรือข้อกำหนดด้านเทคนิคที่ตรงกับบริษัทบางรายเท่านั้น หรือการกำหนดประสบการณ์เฉพาะด้านที่ผู้ประกอบการทั่วไปไม่สามารถเข้าแข่งขันได้ ส่งผลให้หน่วยงานรัฐไม่ได้รับประโยชน์จากการแข่งขันด้านราคาที่แท้จริง อีกทั้งยังสร้างความเสียหายต่อประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ



มาตรการทางกฎหมาย (แนวปฏิบัติที่หน่วยงานควรดำเนินการ) ควรกำหนดกลไก “สัญญาณเตือนภัย (Red Flags) และตารางตรวจสอบ (Check List)” เพื่อใช้เป็นเครื่องมือเฝ้าระวังความเสี่ยงด้านการทุจริตในทุกขั้นตอนของโครงการปลูกป่า โดยเฉพาะขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการใช้งบประมาณ และ ควรกำหนดให้ Check List เป็นเอกสาร “ต้องใช้” ประกอบการจัดซื้อจัดจ้างทุกโครงการ ทั้งในช่วง ก่อนประกาศ TOR ระหว่างการยื่นซอง และหลังได้ผู้ชนะ ตัวอย่างสัญญาณเตือนที่สำคัญ ได้แก่

- Red Flags ขั้นตอน TOR: ข้อความ/คุณสมบัติจำเพาะผิดปกติ เข้าข่ายล็อกสเปก เงื่อนไขประสบการณ์เฉพาะเจาะจงเกินจำเป็น
- Red Flags ขั้นตอนการแข่งขัน: ผู้ยื่นข้อเสนอ < 3 ราย ผู้ชนะซ้ำรายเดิม ราคาผิดปกติ (สูงกว่าตลาด/สูงกว่าราคากลางอย่างมีนัยสำคัญ)
- Red Flags ขั้นตอนดำเนินงาน: กล้าไม้คุณภาพต่ำ จำนวนต้นกล้าปลูกจริงน้อยกว่าที่รายงาน อัตราอดตายต่ำกว่ามาตรฐาน รายงานผลไม่ตรงสภาพจริง
- Red Flags ขั้นตอนหลักฐาน: ข้อมูลไม่ครบ ไม่มีหลักฐานพิกัด GIS/ภาพถ่ายดาวเทียม หรือเอกสารหลักฐานไม่สอดคล้องกัน

มาตรการทางสังคม ควรมีการเปิดเผย สัญญาณเตือนภัยความเสี่ยงทุจริตต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน และสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อให้ชุมชน ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและตรวจสอบ การเปิดเผยดังกล่าวไม่เพียงช่วยสร้างความโปร่งใส แต่ยังเป็นแรงกดดันทางสังคมต่อเจ้าหน้าที่รัฐและคู่สัญญาให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต

มาตรการทางสังคม (แนวปฏิบัติด้านความโปร่งใสและการเฝ้าระวังคู่ขนาน) ควรเปิดเผย Red Flags และ Check List ต่อสาธารณะ ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานและสื่อสังคมออนไลน์ เพื่อให้ชุมชน ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและตรวจสอบ ทั้งนี้การเปิดเผยดังกล่าวเป็นแรงกดดันทางสังคมต่อเจ้าหน้าที่รัฐและคู่สัญญาให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสุจริต

ผลที่คาดว่าจะลดความเสี่ยง (เชิงระบบ) (1) ลดการล็อกสเปก TOR และการเอื้อประโยชน์ ผ่าน Red Flags ที่เป็นมาตรฐาน (2) เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบเชิงป้องกัน เพราะมี Check List เป็นหลักฐาน (3) เพิ่มความโปร่งใสจากการตรวจสอบสาธารณะ (4) เพิ่มความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐ



ตารางที่ 4.6 : แนวปฏิบัติ (Do / Don't)

Do (ควรทำ)	Don't (ไม่ควรทำ)
ใช้ Red Flags และ Check List เป็นเอกสารบังคับทุกขั้นตอน	ไม่เขียน TOR ล็อกสเปกหรือจำกัดการแข่งขันโดยไม่จำเป็น
ออกแบบ TOR ที่เปิดการแข่งขันและสัมพันธ์กับงานจริง	ไม่เพิกเฉยต่อสัญญาณเตือนภัย เช่น ผู้ชนะซ้ำ ราคาเบี่ยงเบนสูงผิดปกติ
ประกาศเกณฑ์ให้คะแนนและวิธีประเมินอย่างโปร่งใสล่วงหน้า	ไม่เดินหน้าตรวจรับหรือเบิกจ่ายหากหลักฐานไม่ครบถ้วน

(ตัวอย่าง) ตาราง Check List ความเสี่ยงการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ

ประเด็นความเสี่ยง	รายการตรวจสอบ (Red Flags)	✓	หมายเหตุ / ข้อสังเกต
1. ด้านราคา	เสนอราคาสูงกว่าราคากลาง		
	เสนอราคาเกาะกลุ่ม		
	เสนอราคาเท่ากันกับคู่แข่ง		
	เสนอราคาต่ำกว่าราคากลางผิดปกติ		
	เสนอราคาต่ำกว่าผู้เสนอรายอื่นผิดปกติ		
2. ด้านมูลค่าสัญญา	มูลค่าสัญญาสูงกว่าราคาประมูลชนะ		
3. ด้านการแข่งขัน	มีผู้เสนอราคาน้อยกว่า 3 ราย		
	ผู้เสนอราคา/คู่สัญญา ผู้รับจ้างมิได้เป็นผู้ประกอบการที่มีอาชีพรับจ้างปลูกป่าหรือบำรุงป่า		
4. ด้านความสัมพันธ์ของคู่แข่ง	คู่แข่งมีกรรมการหรือที่อยู่เดียวกัน		
	คู่แข่งเคยเสนอราคาด้วยกันบ่อยครั้ง		
	คู่แข่งปลอม		
5. ด้านประวัติผู้เสนอราคา	ผู้เสนอราคามีประวัติทำงาน		



คำแนะนำการใช้งาน

ใส่เครื่องหมาย ✓ เมื่อพบสัญญาณเตือนในแต่ละรายการ ใช้ช่อง หมายเหตุ / ข้อสังเกต บันทึกรายละเอียดหรือหลักฐานประกอบ สามารถใช้สี เช่น สีแดง = ความเสี่ยงสูงมาก สีส้ม = ความเสี่ยงสูง สีเหลือง = ความเสี่ยงปานกลาง สีเขียว = ความเสี่ยงต่ำ เพื่อลดความเสี่ยงการลืกละ TOR และการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางราย เพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบเชิงป้องกัน ผ่านการใช้ Red Flags และ Check List ที่ตรวจสอบได้เป็นระบบ สร้างแรงกดดันทางสังคม ด้วยการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ทำให้การตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างต้องมีความโปร่งใสมากขึ้น เพิ่มความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐ เพราะการแข่งขันด้านราคาจะเกิดขึ้นจริงและไม่ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรม

ความเสี่ยงที่ 6: การสำรวจพื้นที่ป่าปลูก ปีที่ 2–10

ความเสี่ยงจากการสำรวจพื้นที่เป้าหมายโครงการปลูกป่า ปีที่ 2–6 และ ปีที่ 7–10 (ใช้งบประมาณนอกงบประมาณ) มีระดับความเสี่ยงการทุจริตอยู่ในระดับสูงมาก (Risk Score = 20) เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้ข้อมูลภาคสนามอย่างละเอียดเพื่อประกอบการของงบประมาณเพิ่มเติมและรายงานผลการดำเนินงาน แต่กลับพบช่องว่างหลายประการที่อาจถูกนำมาใช้เพื่อบิดเบือนข้อมูล ลักษณะความเสี่ยงที่สำคัญ ได้แก่ การไม่ระบุพิกัดหรือรายละเอียดตำแหน่งพื้นที่อย่างชัดเจน ทำให้ผลการสำรวจไม่ครอบคลุมและตรวจสอบไม่ได้ว่าพื้นที่ที่รายงานตรงกับความจริงหรือไม่ การคำนวณอัตราการรอดหรือตายของต้นไม้ไม่สอดคล้องกับสภาพจริง บางครั้งตัวเลขที่รายงานสูงกว่าความเป็นจริง เพื่อให้ผลการดำเนินงานดูสำเร็จตามเป้า การขาดการสำรวจภาคสนามจริง แต่ใช้ข้อมูลประมาณการข้อมูลเก่าที่ไม่เป็นปัจจุบัน หรือแม้แต่ภาพถ่ายจากแปลงอื่นมาอ้างอิงแทนการสำรวจเพียงบางส่วนในพื้นที่ แต่รายงานผลว่าได้สำรวจครบทั้งหมด เพื่อประกอบการเสนอของงบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นการบิดเบือนข้อมูลโดยตรง ช่องโหว่เหล่านี้ไม่เพียงบั่นทอนความน่าเชื่อถือของโครงการ แต่ยังเพิ่มโอกาสการรั่วไหลของงบประมาณและทำให้ไม่สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบำรุงรักษาป่าได้อย่างแท้จริง

มาตรการทางกฎหมาย กำหนดให้การสำรวจพื้นที่เป้าหมายต้องมีการตรวจสอบโดยหน่วยงานกลางหรือหน่วยงานตรวจสอบอิสระ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบร่วมที่มีตัวแทนจากกรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ และหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูลภาคสนาม รายงานทุกฉบับต้องมีพิกัดเชิงภูมิศาสตร์ (GPS) ภาพถ่ายประกอบ และหลักฐานภาคสนามที่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้

มาตรการทางสังคม ควรเปิดเผยข้อมูลการสำรวจในรูปแบบ Open Data เช่น พิกัดแปลงสำรวจ รายงานผลการปลูก/บำรุงป่า และอัตราการรอดตายของต้นไม้ เพื่อให้สาธารณชนเข้าถึงได้ และ ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น อาสาสมัครพิทักษ์ป่า และองค์กรภาคประชาสังคม ให้ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และยืนยันข้อมูลภาคสนาม



ผลที่คาดว่าจะลดความเสี่ยง (เชิงระบบ) (1) ลดการรายงานข้อมูลเท็จ/บิดเบือน เพราะมีหลักฐานภาคสนามตรวจสอบได้ (2) เพิ่ม Traceability ผ่าน GIS/หลักฐานเชิงพื้นที่ (3) เพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของข้อมูลผลการบำรุงป่า (4) ลดความสูญเปล่าของงบประมาณ เพราะการสำรวจสะท้อนปัญหาจริงและช่วยจัดสรรทรัพยากรตรงความจำเป็น

ตารางที่ 4.7 : แนวปฏิบัติ (Do / Don't)

Do (ควรทำ)	Don't (ไม่ควรทำ)
จัดทำชุดหลักฐานภาคสนามครบถ้วน (GIS ภาพถ่าย Time stamp)	ไม่รายงานผลสำรวจครบทั้งหมดหากไม่ได้สำรวจจริง
สำรวจภาคสนามจริงตามจุดตัวอย่างและบันทึกวิธีการสำรวจ	ไม่ใช้ภาพถ่ายเก่าหรือจากพื้นที่อื่น
แยกข้อมูลแปลงเดิมและแปลงใหม่อย่างชัดเจน	ไม่เสนอของบประมาณต่อเนื่องหากหลักฐานภาคสนามไม่ครบ

ความเสี่ยงที่ 7: การจัดซื้อจัดจ้างบำรุงป่า ปีที่ 2–10

ความเสี่ยงจากการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการบำรุงป่า ปีที่ 2–6 และปีที่ 7–10 (ใช้งบประมาณนอกงบประมาณ) มีระดับความเสี่ยงการทุจริตสูงมาก (Risk Score = 20) เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อพันธุ์กล้าไม้ การจ้างเหมาปลูกและบำรุงรักษา รวมถึงการจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากและมีความซับซ้อนสูง จึงเกิดช่องว่างที่เอื้อต่อการทุจริตได้หลายรูปแบบ ลักษณะความเสี่ยงที่สำคัญ ได้แก่

- การจัดซื้อพันธุ์กล้าไม้มีความเสี่ยงที่จะไม่มีการจัดซื้อจริง แต่เบิกจ่ายเต็มจำนวน หรือมีการจัดซื้อเพียงบางส่วน แต่เอกสารการเบิกจ่ายกลับระบุครบถ้วนทั้งหมด อีกทั้งยังมีกรณีการสมยอม (ฮั้ว) กับผู้ขายเพื่อจัดซื้อพันธุ์กล้าไม้ที่คุณภาพต่ำ ไม่ตรงตามข้อกำหนดใน TOR แต่ยังคงได้รับการตรวจรับเข้าระบบ

- การจ้างเหมาปลูก-ซ่อมแซม-บำรุงป่ามีความเสี่ยงว่าผู้รับจ้างบางรายอาจไม่ได้ดำเนินงานจริง แต่เบิกงบประมาณเต็มจำนวน หรือดำเนินงานไม่ครบตามพื้นที่ที่กำหนด เช่น ปลูกต้นไม้ไม่ครบ หรือใช้พันธุ์ไม้ไม่ตรงตาม TOR อีกทั้งยังอาจสร้างหลักฐานเท็จ เช่น ถ่ายภาพเฉพาะบางจุดแล้วรายงานผลแทนทั้งพื้นที่

- การจ้างแรงงานมีความเสี่ยงเรื่องการให้ “แรงงานผี” โดยนำชื่อชาวบ้านมาใส่ในเอกสารเพื่อเบิกเงินค่าจ้าง ทั้งที่บุคคลเหล่านั้นไม่ได้ทำงานจริง หรือได้รับค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อย ขณะที่ส่วนต่างถูกนำไปเป็นประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

มาตรการทางกฎหมาย กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพพันธุ์กล้าไม้ตาม TOR โดย ต้องมีผู้เชี่ยวชาญ/นักวิชาการป่าไม้ร่วมรับรองก่อนการตรวจรับ และ



ควรกำหนดการสุ่มตรวจซ้ำโดยหน่วยงานกลาง เพื่อยืนยันความถูกต้อง สำหรับงานจ้าง เหมापปลูก-ซ่อมแซม-บำรุงป่า ควรระบุ TOR ให้รัดกุมในลักษณะ “ตรวจสอบได้” โดย บังคับใช้หลักฐานดิจิทัล เช่น ภาพถ่ายพร้อมพิกัด GIS และ Time stamp ทุกครั้ง เพื่อยืนยันความถูกต้อง และสำหรับการจ้างแรงงาน ควรจัดทำทะเบียนแรงงานจริง (Labor Registry) และกำหนดให้จ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคารของแรงงานโดยตรง เพื่อลดโอกาสการสวมสิทธิ์แรงงานผี พร้อมทั้ง เพิ่มการตรวจสอบภายในด้วยการสุ่มตรวจพื้นที่จริงโดยไม่แจ้งล่วงหน้า เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของการตรวจสอบ

มาตรการทางสังคม ควรเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ (Open Data/บอร์ดชุมชน) เช่น รายชื่อผู้ขายพันธุ์กล้าไม้ ผู้รับจ้าง และรายชื่อแรงงานในโครงการ รวมถึงข้อมูลพื้นที่ดำเนินงาน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง

ผลที่คาดว่าจะลดความเสี่ยง (เชิงระบบ) (1) ลดการทุจริตด้านการจัดซื้อกล้าไม้ และการตรวจรับ ผ่านผู้เชี่ยวชาญและสุ่มตรวจ (2) เพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการปลูก-บำรุง ด้วย GIS/Time stamp (3) ป้องกันแรงงานผีและการบิดเบือนค่าจ้าง ด้วย Labor Registry และการโอนตรง (4) เพิ่มแรงกดดันทางสังคม จากการเปิดเผยข้อมูล (5) เพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของงบประมาณ เพราะหลักฐานตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน

ตารางที่ 4.8 : แนวปฏิบัติ (Do / Don't)

Do (ควรทำ)	Don't (ไม่ควรทำ)
ตรวจสอบคุณภาพพันธุ์กล้าไม้ตาม TOR โดยผู้เชี่ยวชาญ	ไม่ตรวจรับกล้าไม้ที่ไม่ตรง TOR
ใช้หลักฐานดิจิทัล (GPS + Time stamp) สำหรับงานปลูกและบำรุง	ไม่จ่ายค่าจ้างเป็นเงินสดรวมก้อนผ่านคนกลาง
จัดทำทะเบียนแรงงานจริงและจ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีโดยตรง	ไม่รับรายงานผลที่ขาดหลักฐานตรวจสอบได้

ความเสี่ยงที่ 8: การตรวจรับงานโครงการปลูกป่าและบำรุงป่า

ความเสี่ยงจากการตรวจรับงานโครงการปลูกป่าและบำรุงป่า ขั้นตอนการตรวจรับงานในโครงการปลูกป่า ปีที่ 1 และการบำรุงป่า ปีที่ 2–6 และปีที่ 7–10 มีระดับความเสี่ยงการทุจริตอยู่ในระดับสูงมาก (Risk Score = 20) เนื่องจากเป็นขั้นตอนสำคัญที่ใช้ยืนยันความสำเร็จของโครงการและเป็นเงื่อนไขในการเบิกจ่ายงบประมาณ หากการตรวจรับไม่โปร่งใสหรือขาดมาตรฐานที่ชัดเจน ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายทั้งด้านงบประมาณและความน่าเชื่อถือของภาครัฐ ลักษณะความเสี่ยงที่สำคัญ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายจัดทำแนวปฏิบัติการตรวจรับงานที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ครอบคลุมทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เกณฑ์เดียวกัน กำหนดให้การตรวจนับต้องอ้างอิง หลักวิชาการทางสถิติ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลที่อาจนำไปสู่ความไม่โปร่งใส บังคับให้คณะกรรมการตรวจรับต้องลงนามยืนยันการลงพื้นที่จริง พร้อมแนบพิกัด GPS และภาพถ่ายดิจิทัลที่มี Time stamp เพื่อยืนยันความถูกต้อง

ความเสี่ยงด้านพิกัดและขอบเขตพื้นที่ พิกัดแปลงที่ตรวจรับอาจไม่ตรงกับพื้นที่ที่ปลูกจริง โดยมีการนำแปลงอื่นที่มีต้นไม้ขึ้นอยู่แล้วมาใช้แทน พื้นที่ตรวจรับอาจทับซ้อนกับที่ดินของเกษตรกรหรือเอกชน นำไปสู่ข้อพิพาททางกฎหมาย หรือมีการขยายพื้นที่ตรวจรับเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ เพื่อให้จำนวนต้นไม้ที่รายงานมากกว่าความเป็นจริง

ความเสี่ยงด้านการตรวจนับต้นไม้ การสุ่มนับโดยไม่อ้างอิงมาตรฐานทางสถิติ อาจทำให้ผลการตรวจไม่สะท้อนข้อเท็จจริง และอาจเกิดการ “เตรียมพื้นที่ตัวอย่าง” ดูแลเฉพาะบางจุดให้สมบูรณ์เพื่อทำให้ผลตรวจดูดีเกินจริง

ความเสี่ยงด้านการใช้หลักฐาน ใช้ภาพถ่ายเก่าหรือภาพจากพื้นที่อื่นมาอ้างอิง แทนการตรวจภาคสนามจริง ถ่ายภาพเฉพาะบางมุมที่ดูสมบูรณ์ หรือมีการตัดต่อภาพถ่าย รวมถึงกรณีคณะกรรมการตรวจรับไม่ได้ลงพื้นที่จริง แต่ลงนามในเอกสารตรวจรับ เพื่อให้การเบิกจ่ายดำเนินต่อไปได้

มาตรการทางกฎหมาย (แนวปฏิบัติที่หน่วยงานควรดำเนินการ) ควรจัดทำ “แนวปฏิบัติการตรวจรับงาน (Inspection Manual)” ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ครอบคลุมทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เกณฑ์เดียวกัน และควรกำหนดให้การตรวจนับ/สุ่มตรวจต้องอ้างอิงหลักวิชาการทางสถิติ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคล นอกจากนี้ ควรกำหนดให้คณะกรรมการตรวจรับต้องลงนามยืนยันการลงพื้นที่จริง พร้อมแนบ พิกัด GIS และภาพถ่ายดิจิทัลที่มี Time stamp เป็นหลักฐานบังคับประกอบการตรวจรับ

มาตรการทางสังคม (แนวปฏิบัติด้านการรายงานสาธารณะและการตรวจสอบคู่ขนาน) ส่งเสริมการรายงานต่อสาธารณะ (Public Reporting) โดย ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและภาควิชาการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และ ควรจัดทำรายงาน



สาธารณะเผยแพร่ผลการตรวจรับผ่านช่องทางออนไลน์และสื่อชุมชนในพื้นที่ เพื่อเพิ่มแรงกดดันทางสังคมและสร้างกลไกตรวจสอบคู่ขนานกับภาครัฐ

ผลที่คาดว่าจะลดความเสี่ยง (เชิงระบบ) (1) ลดความเสี่ยงการสวมพื้นที่/ บิดเบือนพิกัด เพราะมี GIS/Time stamp (2) สร้างมาตรฐานการตรวจรับที่ตรวจสอบได้ด้วยหลักสถิติและคู่มือเดียวกัน (3) ป้องกันการใช้หลักฐานเท็จ/ภาพไม่ตรงจริงผ่านหลักฐานดิจิทัลและการตรวจหลายชั้น (4) เพิ่มการมีส่วนร่วมของสังคมและชุมชนทำให้ข้อมูลสะท้อนสภาพจริงมากขึ้น (5) สร้างความเชื่อมั่นว่าการตรวจรับโปร่งใสและเป็นธรรม

ตารางที่ 4.9 : แนวปฏิบัติ (Do / Don't)

Do (ควรทำ)	Don't (ไม่ควรทำ)
ใช้แนวปฏิบัติการตรวจรับงานมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ	ไม่ตรวจรับจากเอกสารหรือภาพถ่ายโดยไม่ลงพื้นที่จริง
สุ่มนับและตรวจนับตามหลักวิชาการทางสถิติ	ไม่ยอมรับหลักฐานที่ไม่มีพิกัดหรือวันเวลา
แนบหลักฐาน GIS ภาพถ่าย และ Time stamp ทุกครั้ง	ไม่อนุมัติเบิกจ่ายหากผลการตรวจรับยังมีข้อสงสัย



ตารางที่ 4.10 สรุปประเด็นความเสี่ยงและมาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริต

ประเด็นความเสี่ยง	มาตรการทางกฎหมาย	มาตรการทางสังคม
การสำรวจพื้นที่เป้าหมายปลูกป่า (ปีที่ 1/กรณีเร่งด่วน)	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดมาตรฐานกลางการสำรวจ (GIS แผนที่ดิจิทัล รายงานผลสำรวจ) - บูรณาการการทำงานของกรมป่าไม้ กรมอุทยานฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - ใช้เกณฑ์ Zoning พื้นที่เป้าหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - เปิดเผยข้อมูลพื้นที่งบประมาณ คู่สัญญา และผลการดำเนินงานผ่าน Open Data - ใช้ระบบ GIS ตรวจสอบย้อนกลับได้ทุกขั้นตอน
โครงการปลูกป่าเพื่อคาร์บอนเครดิต (เอกชน/รัฐวิสาหกิจ)	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดห้ามใช้พื้นที่ที่รัฐลงทุนแล้วมาขอคาร์บอนเครดิตซ้ำ - ใช้ Predicting Audit Approach และหลัก 3E 	<ul style="list-style-type: none"> - เปิดเผยข้อมูลพื้นที่โครงการคาร์บอนเครดิตแบบ Open Data - เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนตรวจสอบการทับซ้อนพื้นที่
การทำประชาคมหมู่บ้าน	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดองค์ประกอบผู้เข้าร่วมที่ครอบคลุมและตรวจสอบรายชื่อ - กำหนดเกณฑ์การจัดทำรายงานประชาคม 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำช่องทางเสริม เช่น Online Survey, แอปพลิเคชัน สำหรับตรวจสอบความเห็น - เปิดให้ตรวจสอบรายงานประชาคมย้อนหลัง
การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำรายงานมาตรฐานผู้รับจ้าง (ประวัติและผลงานย้อนหลัง 3-5 ปี) - กำหนด TOR ที่รัดกุมและตรวจสอบได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - เปิดเผยข้อมูลผู้รับจ้างวงเงิน และผลงานย้อนหลังผ่าน Open Data - เปิดโอกาสให้สังคมตรวจสอบและสร้างแรงกดดัน



ตารางที่ 4.10 สรุปประเด็นความเสี่ยงและมาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริต (ต่อ)

ประเด็นความเสี่ยง	มาตรการทางกฎหมาย	มาตรการทางสังคม
การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคา	- จัดทำกลไก Red Flags (ธงแดง) สำหรับตรวจสอบ TOR และขั้นตอนจัดซื้อจัดจ้าง	- เผยแพร่ Check List Red Flags ต่อสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ชุมชนและสื่อมวลชนร่วมตรวจสอบ
การสำรวจพื้นที่เป้าหมายบำรุงป่า (ปีที่ 2-6, 7-10)	- กำหนดให้หน่วยงานกลาง/อิสระตรวจสอบซ้ำ - รายงานต้องมี GIS ภาพถ่าย และหลักฐานภาคสนาม	- เปิดเผยข้อมูลการสำรวจแบบ Open Data - ส่งเสริมอาสาสมัครและชุมชนร่วมติดตามตรวจสอบ
การจัดซื้อจัดจ้างโครงการบำรุงป่า (ปีที่ 2-6, 7-10)	- ตรวจสอบคุณภาพพันธุ์กล้าไม้ตาม TOR โดยผู้เชี่ยวชาญ - กำหนดให้ใช้ GIS และ Time stamp ในการตรวจสอบ - จัดทำทะเบียนแรงงานจริง	- เปิดเผยรายชื่อผู้ขาย ผู้รับจ้าง และแรงงานต่อสาธารณะ - ใช้การตรวจสอบจากประชาชนและสื่อในพื้นที่
การตรวจรับงานปลูกป่าและบำรุงป่า	- จัดทำแนวปฏิบัติการตรวจรับงานมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ - บังคับใช้หลักวิชาการทางสถิติ และแนบ GIS กับ Time stamp	- รายงานผลตรวจรับต่อสาธารณะ - เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและนักวิชาการเข้ามาตรวจสอบ



บทที่ 5

ข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการเชิงระบบ

จากผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐ พบว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นมีได้มีที่มาจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รายบุคคลเพียงอย่างเดียว หากแต่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งในด้านกฎหมาย ระเบียบ กระบวนการปฏิบัติงาน การจัดการข้อมูล และกลไกการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งหากขาดการออกแบบมาตรการป้องกันในเชิงระบบย่อมทำให้ความเสี่ยงการทุจริตดำรงอยู่และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

ยิ่งไปกว่านั้น ความบกพร่องหรือความล้มเหลวในการดำเนินโครงการปลูกป่าไม่เพียงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณหรือระดับธรรมาภิบาลของภาครัฐเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อความสามารถของประเทศในการฟื้นฟูระบบนิเวศและการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ดินถล่ม ภัยแล้ง และการเสื่อมโทรมของพื้นที่ต้นน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)

ดังนั้น การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในคู่มือฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นการออกแบบมาตรการเชิงระบบ (Systemic Measures) ที่บูรณาการมิติการป้องกันการทุจริต การฟื้นฟูป่าไม้ และการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เข้าด้วยกัน เพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และยั่งยืนในระยะยาว



ตารางที่ 5.1 สรุปข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการเชิงระบบ และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ข้อเสนอเชิงนโยบาย	มาตรการเชิงระบบ	ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับโครงการปลูกป่า	<ul style="list-style-type: none"> - ทบทวนกฎหมายและขั้นตอนรายละเอียดด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับและการรายงานผล - กำหนดเกณฑ์การดำเนินโครงการที่เชื่อมโยงกับบทบาทของป่าไม้ในการป้องกันภัยพิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - ลดช่องว่างเชิงโครงสร้าง - งบประมาณถูกใช้กับพื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงระบบนิเวศและภัยพิบัติ
การพัฒนาเครื่องมือและแพลตฟอร์มข้อมูลเปิด	<ul style="list-style-type: none"> - จัดทำฐานข้อมูลกลาง (Central Database) - ใช้ระบบ GIS และการติดตามผลแบบ Real-time 	<ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มความโปร่งใสและตรวจสอบย้อนกลับได้ - สนับสนุนการวางแผนจัดการภัยพิบัติ
การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรและกลไกตรวจสอบภายใน	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรฐานจรรยาบรรณและจรรยาบรรณ - ส่งเสริมกลไกการแจ้งเบาะแสภายในตามกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่กล้าแจ้งข้อมูลความเสี่ยง - ลดการสมรู้ร่วมคิด
การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของสังคม	<ul style="list-style-type: none"> - เครือข่ายรัฐ-เอกชน-ประชาชน - ช่องทางการมีส่วนร่วมและแจ้งเบาะแสดิจิทัล 	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดการเฝ้าระวังเชิงระบบ - ธรรมชาติบาลเข้มแข็งและยั่งยืน

ด้วยเหตุนี้ คู่มือฉบับนี้จึงเสนอแนวนโยบายและมาตรการเชิงระบบ 4 ด้านหลักดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการฟื้นฟูป่าไม้และการป้องกันภัยพิบัติ

การทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับโครงการปลูกป่าควรมุ่งเน้นการอุดช่องว่างเชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อความเสี่ยงการทุจริต พร้อมทั้งยกระดับบทบาทของโครงการปลูกป่าให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านการป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่ลาดชัน และพื้นที่ที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change)

การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณด้านป่าไม้มีความคุ้มค่าในเชิงสังคมและเศรษฐกิจ ลดการดำเนินโครงการที่มุ่งเน้นเพียงตัวเลขพื้นที่ปลูก แต่ไม่ตอบโจทย์ผลกระทบเชิงระบบ และช่วยลดความเสี่ยงการทุจริตในระดับนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2. การพัฒนาเครื่องมือและแพลตฟอร์มข้อมูลเปิดเพื่อการบริหารความเสี่ยงเชิงระบบ

การพัฒนาแพลตฟอร์มข้อมูลเปิด ฐานข้อมูลกลาง และระบบ GIS ควรถูกออกแบบให้รองรับทั้งการตรวจสอบการทุจริตและการใช้ข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและภัยพิบัติในภาพรวม การเปิดเผยข้อมูลโครงการปลูกป่าในรูปแบบที่เข้าถึงและตรวจสอบได้ จะช่วยให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถติดตามความก้าวหน้า เปรียบเทียบข้อมูล และตั้งข้อสังเกตเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวยังสามารถนำไปใช้ประกอบการวางแผนจัดการลุ่มน้ำ การประเมินความเสี่ยงจากน้ำหลากหรือดินถล่ม และการกำหนดมาตรการฟื้นฟูพื้นที่อย่างเหมาะสม ซึ่งช่วยลดความสูญเสียจากภัยพิบัติในระยะยาว

3. การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรและกลไกการแจ้งเบาะแสภายใน

แม้จะมีกฎหมายและเทคโนโลยีที่ทันสมัย หากปราศจากวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในคุณธรรมและความรับผิดชอบ ระบบการบริหารจัดการก็ยังคงมีความเปราะบาง จึงเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมการใช้ กลไกการแจ้งเบาะแสภายในของเจ้าหน้าที่รัฐตามมาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างเป็นรูปธรรม

การกำหนดแนวปฏิบัติภายในที่ชัดเจนเกี่ยวกับช่องทางการแจ้งเบาะแส การคุ้มครองผู้แจ้ง และการป้องกันการกลั่นแกล้งทางวินัยหรือทางอ้อมจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการซึ่งพบเห็นความเสี่ยงหรือความผิดปกติในพื้นที่จริงสามารถรายงานข้อมูลได้โดยไม่ต้องพึ่งพาแรงกดดันจากภายนอกเพียงอย่างเดียว และช่วยเสริมสร้างระบบตรวจสอบจากภายในองค์กรให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

4. การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแก้ไขปัญหาการทุจริตในโครงการปลูกป่าไม่อาจบรรลุผลอย่างยั่งยืน หากยังจำกัดอยู่เพียงกลไกของรัฐ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และสถาบันการศึกษา จะช่วยให้เกิดระบบเฝ้าระวังที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับบริบทพื้นที่

ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นควรถูกมองในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ทั้งต่อทรัพยากรป่าไม้และผลกระทบจากภัยพิบัติ การเปิดช่องทางให้มีส่วนร่วม



ในการติดตาม ตรวจสอบ และแจ้งข้อมูลความผิดปกติ จะช่วยให้การดำเนินโครงการ สะท้อนสภาพความเป็นจริง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลเชิงรุกในระยะยาว

ข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการเชิงระบบ สะท้อนให้เห็นว่า การป้องกัน ความเสี่ยงการทุจริตในโครงการปลูกป่าของหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างมีประสิทธิภาพ หากมุ่งเน้นเพียงการควบคุมเชิงปฏิบัติหรือการกำกับดูแล รายโครงการเท่านั้น แต่จำเป็นต้องพิจารณาในมิติที่กว้างขึ้นควบคู่กับบทบาทของป่าไม้ ในการป้องกันภัยพิบัติและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ ซึ่งให้เห็นถึงความจำเป็น ในการบูรณาการกลไกด้านกฎหมาย เทคโนโลยี การบริหารจัดการองค์กรและการมีส่วนร่วม ของภาคสังคมเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มาตรการป้องกันความเสี่ยงการทุจริต สามารถตอบสนองต่อบริบทเชิงโครงสร้างและความท้าทายเชิงนโยบายได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการเชิงระบบจำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างของลักษณะพื้นที่ ป่าและรูปแบบโครงการในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งส่งผลให้ระยะเวลาการปลูกและ การบำรุงรักษาป่าแตกต่างกันไปตามประเภทระบบนิเวศ ภารกิจของหน่วยงานและ บริบทพื้นที่ (เช่น ป่าบก ป่าชายเลน หรือพื้นที่ฟื้นฟูเฉพาะกรณี) ดังนั้น จึงมิได้กำหนด กรอบระยะเวลาแบบตายตัว หากแต่เสนอเป็นกรอบเชิงหลักการที่สามารถปรับใช้ให้ สอดคล้องกับช่วงเวลาการปลูกและบำรุงที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิด ความเหมาะสมทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติจริง อันสามารถใช้เป็นกรอบอ้างอิง ในการกำหนดนโยบายระดับชาติด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและธรรมาภิบาล ภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2564). คู่มือประเมินความเสี่ยงการทุจริต. <http://www.anticor.moi.go.th/data/note-pdf>
- กรมป่าไม้. (2567). สถิติการปลูกต้นไม้ โครงการรวมใจไทย ปลูกต้นไม้ เพื่อแผ่นดิน. <https://plant.forest.go.th/statistic>
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2566). คำสั่ง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ 45/2566 เรื่อง ให้ขาดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ราชการ กรณีการดำเนินโครงการปลูกป่าเพื่อลดปัญหาอุทกภัยและภาวะโลกร้อนในพื้นที่ป่าแก่งกระจานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ลงวันที่ 15 มีนาคม 2566.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2568, 5–7 พฤษภาคม). บทบาทของป่าไม้ ในฐานะเครื่องมือสำคัญในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการจัดการคาร์บอนเครดิตในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอุทยานแห่งชาติ. การประชุม *United Nations Forum on Forests (UNFF)* ครั้งที่ 20, กรุงเทพมหานคร.
- กรุงเทพธุรกิจ. (2567). กรมอุทยานฯ แจงยิบ 3 ประเด็นสงสัย ลูกจ้างผี ปลูกป่าทิพย์ เงินอุทยานฯ ส่อทุจริต. <https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1129278>
- เกียรติขจร ไชยรัตน์, & จำเือง เหตุทอง. (2568). แนวทางการจัดการไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ เพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ [Guidelines for managing valuable timbers for economic development]. *วารสารภูมินิเวศพัฒนาอย่างยั่งยืน*, 6(1), 1–16. <https://so09.tci-thaijo.org/index.php/AJ-SHaDa/article/download/5433/4186/35004>
- ฉวีวรรณ นิลวงศ์. (2564). การบริหารจัดการความเสี่ยงระดับองค์กร. <http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/editors/userfiles/files/%A3.pdf>
- ไทยพีบีเอส (Thai PBS). (2563). “ป่าไม้” ชี้แจงทุจริตปลูกป่าชั้ญภูมิสิ้นรอดตาย 80%. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/295442>
- มูลนิธิสืบนาคะเสถียร. (3 พฤษภาคม 2567). สถานการณ์ป่าไม้ไทยและสิ่งแวดล้อมไทย 2567. <https://www.seub.or.th/blogging/work/2014-113/>
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2565). บทวิเคราะห์คะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) 2021 ประเทศไทย. <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2690108986f614f035f8af9bb2a42a96e9ac980.pdf>



- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2568). *ภาษีไปไหน ? ระบบข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ Thailand Government Spending*. <https://govspending.data.go.th/>
- สำนักวิจัยและการพัฒนาการป่าไม้ กรมป่าไม้. (2564). *คู่มือปฏิบัติงาน การขอเข้าร่วมโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program: T-VER) จากการปลูก บำรุง อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าไม้*. <https://fp.forest.go.th/rfd>
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2013). *Internal control—Integrated framework*. COSO.
- Luda di Cortemiglia, V., & Pauwels, A. (2016, August). Green corruption – More than “victimless” crimes. *Freedom from Fear*, 2016(11), 120–125. <https://doi.org/10.18356/1e23aa9c-en>
- Masci Standard Intelligence Unit. (2025). *แนะนำ ISO 37001 ฉบับปรับปรุงใหม่ล่าสุดในปี 2025*. <https://intelligence.masci.or.th/>
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

CORRUPTION RISK MEASUREMENT IN GOVERNMENT REFORESTATION



www.safe-reforest.com

ติดต่อ :

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ตั้งอยู่ที่ 90 หมู่ 7 ตำบลสามพราน

อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม 73110