

การประเมิน “เครื่องมือประเมิน” พิชิตความโกงของ ป.ป.ช.
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย
The ITA of NACC “Assessment Tools” for the Corruption Conquest
A Case Study of the Local Administrative Organization in Chiang Rai

สุรพี โพธิ์สาราช

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่
อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

Surapee Photisarach

School of Law, Chiangrai Rajabhat University 80 Moo. 9 Paholyothin Rd.,
Muang District Chiang Rai Province 57100

e-mail : sompan_pho@hotmail.com

Received 13 July 2018, Revised 16 October 2018, Accepted 21 October 2018

บทคัดย่อ

โครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ (Integrity & Transparency Assessment :ITA) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ถูกเปิดตัวอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ. 2557 โดยป.ป.ช.คาดหวังให้เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ โดยการประเมิน ITA จะนำคะแนนแต่ละส่วนที่ได้จากการประเมินมาแปลผลเป็นดัชนีด้านต่างๆ และประมวลผลจากคะแนนที่ได้จากดัชนีที่กำหนด 5 ด้านมาเป็นคะแนนที่นำมาจัดลำดับคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานที่ได้รับการประเมิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับการประเมินบทความนี้ต้องการ “ประเมิน” ให้เห็นว่าเครื่องมือการประเมินคุณธรรมความโปร่งใสของป.ป.ช.ไม่สามารถประเมินคุณธรรม ความโปร่งใสได้จริงตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด จากการที่ผู้เขียนในฐานะผู้ประเมินโครงการดังกล่าวพบว่าอุปสรรคในการประเมินในพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น เครื่องมือประเมินในส่วนของแบบสอบถามประชาชนที่เข้ารับบริการจากหน่วยงานนั้นมี

การใช้ “ภาษา” ที่เข้าใจยากและเป็นคำถามเชิงลึกทำให้ประชาชนที่มีความรู้น้อยและติดต่อหน่วยงาน
ผิดใจไม่เข้าใจในคำถามจึงทำให้ได้รับคำตอบไม่ตรงกับความจริง และการประเมินดังกล่าวเป็นการ
ประเมินเอกสารซึ่งไม่เหมาะในการประเมินคุณธรรม ความโปร่งใส ซึ่งในการการประเมินITAมีการ
ตีความที่มุ่งให้ได้คะแนนมากกว่าการทำให้เกิดจิตสำนึกด้านคุณธรรม ความโปร่งใสอย่างแท้จริงใน
องค์กร อีกทั้งการประเมินITA ในส่วนของท้องถิ่นมีการประเมินที่ขาดความต่อเนื่องเหตุผลเพราะการ
ประเมินปีเว้นปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงองค์กรอย่าง
แท้จริง บทความนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการประเมินที่ไม่สามารถสะท้อนความจริงในเรื่องคุณธรรมและ
ความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

คำสำคัญ: การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส, ป.ป.ช., องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The Integrity and Transparency Assessment (ITA) project on the performance of government agencies approved by the National Anti-Corruption Commission (ONACC) was officially launched on April 25, 2014 as the assessment tools to conquer the corruption conquest as well as to apply for protecting and resolving any corruption problems in the government agencies. ITA according to five indices for an assessment framework, the scores in each part were assessed, then they were evaluated again in order to summarize and release the agency's virtue and transparency rankings for the agencies that got the assessment.

The Local Administrative Organization were inspected by this project. According to the object emphasizing on the corruption resolution in the government agencies, this article needed to “Evaluate” that the assessment could not actually assess the integrity and transparency. The author, as an assessor, explored some obstacles from the assessment during the operation in the responsible areas. The usage of “Language” for the questionnaire, a part of the assessment tool for people who received a service and had contacted the government agencies, was another provable obstacle because the in-depth questions and officialese or complicated language brought some people the incomprehension and to provide answers that did not match a reality. Also that the

evaluation was mainly based on the document assessment was improper for the integrity and transparency assessment because of a wrong interpretation that was emphasized on the scores instead of the awareness of actual morality and transparency in the agencies. Moreover, ITA in the Local Administrative Organization was lacking in continuity and occurred every other year instead of assessing in every year. It might bring no actual development and improvement of the organizations. Therefore, this article explored that the assessment could not reflect the genuine integrity and transparency in the government agencies

Key words: The Integrity and Transparency Assessment, National Anti-Corruption Commission, Local Administrative Organization

1. กำเนิด ITA:กลไกปราบโกงแบบไทยๆ

ตั้งแต่ พ.ศ.2557¹ หน่วยงานของรัฐเริ่มรู้จักกับโครงการหนึ่งของสำนักงาน ป.ป.ช.ที่มีวัตถุประสงค์ใช้เป็นเครื่องมือในการวัดคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีแนวคิดการสร้างระบบที่ทำให้หน่วยงานของรัฐมีคุณธรรม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่เป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีภายใต้ชื่อ “การประเมินคุณธรรม ความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ” หรือ ITA (Integrity and transparency Assessment) ที่มีเป้าหมายในการสร้างมาตรฐานในหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศมีมาตรฐานคุณธรรม และความโปร่งใสเป็นไปในทิศทางเดียวกันอีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ของไทยที่จะส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของประเทศ²

¹ พ.ศ.ที่ระบุในบทความนี้ หมายถึงปีงบประมาณ พ.ศ. (1 ตุลาคม-30 กันยายน)

² เอกสารประกอบการบรรยายการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ(Integrity and Transparency Assessment :ITA) ประจำปีงบประมาณพ.ศ.2561โดยนางสาวชนิดา อาคมวัฒนะ หัวหน้าศูนย์ประเมินคุณธรรม และความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะ

ที่มาของ ITA นั้นเริ่มต้นเมื่อ พ.ศ.2552 – 2553 ศูนย์วิจัยเพื่อการต่อต้านการทุจริต ป่วย อิงภากรณ์³ สังกัด ป.ป.ช.เริ่มศึกษาการประเมินเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใส จึงมีการจัดทำและ พัฒนาดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีหน่วยงานนำร่องทดลองใช้เครื่องมือดัชนีวัด ความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ 8 หน่วยงาน และต่อมาได้มีการลงนามบันทึก ข้อตกลงกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองของเกาหลีใต้ หรือ Anti-Corruption & Civil Rights Commission Republic of Korea(ACRC)ในเรื่องการป้องกันและต่อต้านการทุจริต และ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานหน่วยงานภาครัฐหรือ (Integrity Assessment: IA) ซึ่งระบบประเมินคุณธรรมฯ ดังกล่าว เป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ เกาหลีใต้พัฒนาขึ้นสำหรับใช้ในการประเมินระดับคุณธรรมการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้นำแนวคิดของระบบมาประยุกต์ใช้ในไทย

ต่อมา พ.ศ.2554 ป.ป.ช.มีมติให้บูรณาการเครื่องมือการประเมินที่ใช้ในการต่อต้านการ ทุจริตทั้ง 2 เครื่องมือ คือดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐของทาง ป.ป.ช.และการประเมิน คุณธรรมการดำเนินงานหน่วยงานภาครัฐของเกาหลีใต้ศูนย์วิจัยเพื่อการต่อต้านการทุจริตป่วย อิงภากรณ์โดยมหาวิทยาลัยหอการค้าเป็นพี่พี่ในการจัดทำดัชนี จึงร่วมกันพัฒนาและบูรณาการ เครื่องมือทั้งสองและได้กลายเป็น ITA หรือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐที่เหมาะสมกับ “วัฒนธรรมการทำงานของไทย” โดยการประเมินดังกล่าวจะ ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทั้ง 3 ส่วนคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

ระหว่าง พ.ศ.2555 – 2556 ทาง ป.ป.ช. ได้นำ ITA มาทดลองใช้ครั้งแรกโดยมีหน่วยงาน ภาครัฐนำร่อง 4 กลุ่มเป้าหมาย 8 หน่วยงาน⁴ นอกจากนี้ ป.ป.ช. ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้นำ ITA

³ ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริตป่วย อิงภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่ 8 ประการดังนี้ คือ (1) พัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ การวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ช., (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานวิจัยเพื่อพัฒนางานด้านการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต, (3) ดำเนินโครงการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ, (4) ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวม ประเด็นปัญหา และประเมินสถานการณ์การทุจริตในปัจจุบันรวมทั้งประเมินสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการทุจริต, (5) ศึกษาวิจัย ในประเด็นสำคัญซึ่งนำมาเป็นข้อมูลหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช., (6) ดำเนินงาน เพื่อให้มีการเผยแพร่ผลงานวิจัยและสนับสนุนให้มีการนำไปประยุกต์ใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งจัดทำระบบ ข้อมูลสารสนเทศงานวิจัย, (7) ประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง, (8) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

⁴ หน่วยงานภาครัฐนำร่อง 4 กลุ่มเป้าหมาย 8 หน่วยงาน คือ (1) ราชการส่วนกลาง 2 หน่วยงานได้แก่ กรมที่ดิน และกรมทางหลวง

ไปปฏิบัติใน พ.ศ. 2557 – 2560 ซึ่งใน พ.ศ. 2557 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินโครงการอย่างเต็มรูปแบบเป็นครั้งแรกมีกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐจำนวน 259 หน่วยงาน เมื่อมาถึง พ.ศ.2560 มีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมโครงการรวมจำนวน 8,277 หน่วยงาน⁵

ITA เป็นเครื่องมือในการสำรวจเกี่ยวกับการดำเนินงานที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสำรวจทั้งด้านการรับรู้คือสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐ (Internal Stakeholders) และในด้านหลักฐานเชิงประจักษ์คือสำรวจจากหลักฐานการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐโดยคาดหวังว่าหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินจะได้ผลการประเมินและแนวทางในการพัฒนาและยกระดับหน่วยงานในด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม⁶การประเมินวัดตาม ITA สามารถแบ่งเกณฑ์การประเมินนั้นจะแบ่งออกเป็น 5 ส่วนตามดัชนีพร้อมกำหนดตัวชี้วัด ตัวชี้วัดย่อยและเครื่องมือ ดังนี้

(2) ราชการส่วนภูมิภาค 2 หน่วยงาน ได้แก่ ตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี และตำรวจภูธรจังหวัดปทุมธานี (3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2 หน่วยงาน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี (4) รัฐวิสาหกิจ 2 หน่วยงาน ได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ

⁵ หน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ดังนี้

สำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ เข้าร่วมโครงการ 422 หน่วยงาน (รวมหน่วยงานที่เข้าร่วมประเมินจำนวน 8,294 แห่ง เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีจำนวน 7,853 แห่ง) โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินฯ และหน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน 5 ประเภท ดังนี้ คือ (1) สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบการประเมินฯ จำนวน 65 หน่วยงาน ได้แก่ องค์การอิสระ องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ องค์การศาล (เฉพาะหน่วยธุรการ) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการเลขาธิการวุฒิสภา และองค์การมหาชน (2) สำนักงาน ป.ป.ท. รับผิดชอบการประเมินฯ จำนวน 223 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนกลาง และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค (3) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รับผิดชอบการประเมินฯ จำนวน 7,853 หน่วยงาน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (4) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รับผิดชอบการประเมินฯ จำนวน 97 หน่วยงาน ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษา (5) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ รับผิดชอบการประเมินฯ จำนวน 56 หน่วยงาน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

⁶ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559 เห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในปีงบประมาณ 2559–2560 อีกทั้งยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 พ.ศ. 2560 - 2564 (ที่ได้กำหนดให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นกลยุทธ์สำคัญในการป้องกันทุจริตเชิงรุกเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานอย่างโปร่งใสมีแนวทางในการป้องกันความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตและสามารถยับยั้งการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้

1.ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) เป็นดัชนีที่ประเมินเกี่ยวกับความสามารถในการให้ข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลต่างๆรวมถึงข้อมูลการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานอย่างตรงไปตรงมา ไม่ปิดบัง บิดเบือนโดยเฉพาะกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในการทุจริตมากกว่าด้านอื่นๆเน้นการดำเนินการและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดและเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่การร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมจัดทำแผน ร่วมดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและสามารถร้องเรียนการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่ขาดคุณธรรมและความโปร่งใส

2.ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index) เป็นการประเมินเกี่ยวกับพฤติกรรมและทัศนคติของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่แสดงถึงการปฏิบัติงานตามหน้าที่อย่างเต็มใจพร้อมให้บริการและยึดหลักการกระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้องชอบธรรมรวมถึงความกล้าที่จะรับผิดชอบในผลการปฏิบัติงานของตนเอง โดยเฉพาะผู้บริหารหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดทิศทางของหน่วยงานในระดับนโยบาย **จะต้องมีเจตจำนงแน่วแน่ในการบริหารหน่วยงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต พร้อมรับผิดเมื่อเกิดความผิดพลาด** สร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชนว่าการขับเคลื่อนหน่วยงานจะเป็นไปอย่างมีคุณธรรมและธรรมาภิบาล

3.ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index) เป็นการประเมินเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีพฤติกรรมเข้าข่ายการทุจริตต่อหน้าที่ หรือผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารที่มีพฤติกรรมเข้าข่ายทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวจะสะท้อนจากการรับรู้และประสบการณ์ตรงของผู้มีส่วนได้เสียที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และการชี้มูลความผิดจาก ป.ป.ช.และ ป.ป.ท. ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือ

4.ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index) เป็นการประเมินเกี่ยวกับพฤติกรรมและทัศนคติในการปฏิบัติงานที่มีการปลูกฝังถ่ายทอดกันในหน่วยงานจากรุ่นสู่รุ่นจนเป็นแนวปฏิบัติประจำหรือกลายเป็นวัฒนธรรมที่ดีขององค์กรในการไม่ยอมรับการทุจริต และสร้างวัฒนธรรมทางความคิดในเรื่องการแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม และการกำหนดแผนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงาน และมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลภายในที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

5.ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index) เป็นการประเมินเกี่ยวกับกระบวนการของหน่วยงานและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ที่แสดงถึงการให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานตามคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเคร่งครัด รวมถึงให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม ซึ่งถือเป็นลักษณะคุณธรรมที่หน่วยงานจะต้องทำต่อผู้มีส่วนได้

เสีย และหน่วยงานต้องมีคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล การใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน พฤติกรรมของหัวหน้าในการมอบหมายงาน และการให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและอุปกรณ์ สนับสนุนการปฏิบัติงาน

การประเมินตามดัชนีต่างๆจะมีการประเมินจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากภายในและภายนอก องค์กรและหลักฐานเชิงประจักษ์อย่างหลักฐานเอกสารภาพถ่ายประกอบการตอบคำถามในแบบสำรวจ สำนักงาน ป.ป.ช.กำหนดให้มีเครื่องมือสำหรับการประเมินจำนวน 3 เครื่องมือ ได้แก่

1.แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (EIT:External Integrity & Transparency Assessment) ประเมินจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้รับบริการจากหน่วยงาน

2.แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียภายใน(IIT: Internal Integrity & Transparency Assessment) ประเมินจากเจ้าหน้าที่ภายในของหน่วยงานภาครัฐ

3.แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (EBIT: Evidence - Based Integrity & Transparency Assessment)ประเมินจากหน่วยงานที่รับการประเมินจัดทำแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์พร้อมแนบเอกสารหลักฐาน/เอกสารประกอบการตอบซึ่งมีการจัดเก็บ 2 รอบ

ทาง ป.ป.ช. คาดหมายว่าผลการประเมินหน่วยงานทำให้ทราบถึงประเด็นในการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาวิธีการดำเนินงานภายในองค์กรที่จะนำไปสู่การยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใส ในการดำเนินงานให้สูงขึ้นเป็นที่ยอมรับจากประชาชนและประการสำคัญคือสำนักงานป.ป.ช.คาดหวังว่าจะส่งผลต่อการจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์ของประเทศ (Corruption Perception Index: CPI) โดย องค์กรความโปร่งใสนานาชาติให้มีคะแนนเพิ่มขึ้นนำไปสู่การจัดอันดับที่ดีขึ้นได้อีกทางหนึ่ง⁷

2. ผลของการประเมินที่เกิดขึ้นจริงกับ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐแต่ละ หน่วยงานนั้นจะแบ่งการสำรวจออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์(Evidence-Based Integrity and Transparency Assessment: EBIT) ของหน่วยงานภาครัฐ 2 รอบ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินจัดส่งแบบสำรวจให้หน่วยงานที่รับประเมินและหน่วยงานที่รับการประเมินจัดทำแบบสำรวจพร้อมทำแนบ เอกสาร หลักฐานประกอบการตอบแล้วจัดส่งหน่วยงานที่รับแจ้งเก็บข้อมูล โดยการสำรวจรอบที่ 1 จะ

⁷อ้างแล้ว

เน้นในส่วนของผู้บริหาร และส่วนรอบที่ 2 เน้นการดำเนินงานของหน่วยงานการประเมินทั้งสองรอบ จะพิจารณาจากเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับ “โจทก์” ที่ ป.ป.ช.ตั้งไว้ เช่น ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการ กิจกรรม ตามภารกิจหลักของหน่วยงานหรือไม่⁸ และการตอบโจทก์หน่วยงานจะต้องมีเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องระบุเอกสารให้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนด หากมีเอกสารครบตามข้อกำหนดจะได้คะแนนเต็ม 100 คะแนนและหากเอกสารไม่ครบตามข้อกำหนดจะได้ 0 คะแนน ในการประเมินหากหน่วยงานที่รับประเมินไม่พอใจในผลคะแนนหน่วยงานสามารถอุทธรณ์โดยส่งเอกสารในข้อที่ไม่ได้คะแนนมายังหน่วยงานที่เป็นผู้เก็บข้อมูลและเป็นผู้ตรวจเอกสารประเมิน ในการอุทธรณ์นี้มีเฉพาะการตรวจแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ในรอบที่ 2 เท่านั้น

2. แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) ประเมินจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในปี พ.ศ.2560 และมีอายุการทำงานไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยกระจายทุกโครงสร้างของหน่วยงานจำนวนอย่างน้อย 100 คน หรือหากหน่วยงานใดที่มีบุคลากรน้อยกว่าที่กำหนดก็ให้เก็บข้อมูลทุกคน ในการเก็บข้อมูลใช้วิธีการเก็บแบบสำรวจออนไลน์ ทางการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า ทางโทรศัพท์ ทางไปรษณีย์ ทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือการสำรวจทางอื่นๆที่มีความเหมาะสมโดยจะต้องเป็นการเก็บข้อมูลโดยให้ผู้ตอบแสดงความคิดเห็นด้วยตนเอง และไม่ต้องระบุตัวตนของผู้ตอบแบบสำรวจ

3. แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) ประเมินจากผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียภายนอกหน่วยงานที่รับการประเมิน ในช่วงปี พ.ศ. 2560 โดยคัดเลือกจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียครอบคลุมทุกภารกิจของหน่วยงานในการเก็บข้อมูลใช้วิธีการเก็บแบบสำรวจออนไลน์ ทางการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า ทางโทรศัพท์ ทางไปรษณีย์ ทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือการสำรวจทางอื่นๆที่มีความเหมาะสมโดยจะต้องเป็นการเก็บข้อมูลโดยให้ผู้ตอบแสดงความคิดเห็นด้วยตนเอง และไม่ต้องระบุตัวตนของผู้ตอบแบบสำรวจ

ในการเก็บข้อมูลทั้ง 3 ส่วนนี้ สำนักงานป.ป.ช. จะมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (ในคู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส พ.ศ.2560 ใช้คำว่า “ผู้รับจ้างสำรวจข้อมูล” ซึ่งจะเป็นสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย มูลนิธิ หรือนิติบุคคล ในส่วนของจังหวัดเชียงราย มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายเป็นผู้รับผิดชอบเก็บข้อมูลและประเมินเอกสารประจำปี 2560 และผู้เขียนได้รับมอบหมายใน

⁸ EB1 (1) Evidence - Based Integrity & Transparency Assessment (EBIT) การสำรวจรอบที่ 2

การประเมินในส่วนของแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ของหน่วยงานภาครัฐรอบที่ 1 และรอบที่ 2 และแบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก จำนวน 2 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเทิง และ อำเภอขุนตาล และ ในส่วนของแบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นมีการตอบแบบสอบถามในระบบอิเล็กทรอนิกส์ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจะเข้าไปกรอกตอบแบบสอบถามในระบบ ส่วนที่ผู้เขียนรับผิดชอบ ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตจากการประเมินดังนี้

1) การแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ของหน่วยงานภาครัฐรอบที่ 1

จะเน้นในส่วนของผู้บริหารมีหลักการคือการนำหน่วยงาน (Leading) ให้มีการดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากผู้บริหารถือเป็นผู้กำหนดนโยบายทิศทางการวางแผนตลอดจนมีบทบาทในการสั่งการและชี้นำการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นหากผู้บริหารหรือผู้นำหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานและนำหน่วยงานด้วยคุณธรรมและความโปร่งใสแล้วกระบวนการดำเนินงานต่างๆของหน่วยงานตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะบกพร่องในด้านคุณธรรมและความโปร่งใสตามไปด้วย เช่นกันการประเมินในรอบที่ 1 นี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างบทบาทและให้ความสำคัญกับผู้บริหารในการบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานมีการดำเนินงานอย่างมีคุณธรรมและความโปร่งใสมากขึ้นผ่านการกำหนดทิศทางการบริหารโครงการหรือกิจกรรมตามแนวทางการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดไว้ 5 ด้าน

นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องมีการแสดงเจตจำนงที่จะบริหารงานและนำหน่วยงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตทั้งต่อเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานและสาธารณชนภายนอกหน่วยงานเพื่อเป็นการแสดงความตั้งใจหรือความมั่นใจที่จะนำหน่วยงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมีคุณธรรมมีความโปร่งใสปราศจากการทุจริตและพร้อมที่จะได้รับการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานตามเจตจำนงที่ได้แสดงไว้อย่างจริงจังทั้งจากเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานและจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือสาธารณชนภายนอกหน่วยงานการประเมินจากแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ในรอบที่ 1 จึงถือเป็นกลไกที่มีส่วนช่วยทำให้เกิดการยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรวมถึงการสร้างภาพลักษณ์ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานข้อคำถามหรือโจทย์ที่ทาง ป.ป.ช. ตั้งไว้ คือ ผู้บริหารของหน่วยงานได้แสดงเจตจำนงสุจริตในการบริหารงานหน่วยงานอย่างไรโดยมีข้อย่อย 3 ข้อ ดังนี้

(1) ผู้บริหารของหน่วยงานมีการแสดงเจตจำนงว่าจะบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหรือไม่

(2) ผู้บริหารของหน่วยงานมีการแสดงเจตจำนงว่าจะบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตต่อสาธารณชนหรือไม่

(3) ผู้บริหารของหน่วยงานมีการกำหนดนโยบายมาตรการแผนงานหรือโครงการ/กิจกรรม เพื่อพัฒนาหน่วยงานให้มีคุณธรรมและความโปร่งใสตามแนวทางการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละด้านหรือไม่

ในส่วนข้อคำถาม (1) (2) หลักฐานที่หน่วยงานนำมาแสดงเป็นเอกสารที่พิมพ์การแสดงผลงานด้วยข้อความที่มีความคล้ายคลึงกัน บางหน่วยงานพิมพ์เอกสารและนำมาประกาศบนบอร์ดประชาสัมพันธ์ของหน่วยงาน บางหน่วยงานนำเอกสารสำเนาประชาสัมพันธ์ / ภาพถ่ายสัญลักษณ์ปราบบงในเว็บไซต์หน่วยงาน บางหน่วยงานทำป้ายไว้นิเทศในสำนักงาน ข้อความที่แสดงผลงานจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันโดยมีการอ้างถึง⁹ หลักธรรมาภิบาล การดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และโปร่งใส(สามารถดูได้จากภาพประกอบที่ 1 – 3)¹⁰ กล่าวได้ว่า การแสดงผลงานการบริหารงานด้วยความสุจริต (แสดงหลักฐานด้วยภาพถ่าย) นั้นจะมีองค์ประกอบเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1¹¹ มีการระบุการทำงานที่เป็นไปตามแนวหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม

ส่วนที่ 2 หน่วยงานจะระบุว่าหน่วยงานของตนประกาศแสดงผลงานสุจริตในการปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตทั้งต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและประชาชนทั่วไปหรือสาธารณชน

ส่วนที่ 3 สัญลักษณ์การต่อต้านการทุจริตโดยการไขว่แขน

⁹ ในเอกสารที่หน่วยงานติดประกาศมักจะมีข้อความที่แสดงถึง การกำหนดนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการปราบปรามการทุจริต

¹⁰ ภาพประกอบที่ 1-3 จากข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ที่สามารถสืบค้นได้จากข้อมูลในอินเทอร์เน็ต

¹¹ ส่วนที่ 1 ในเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาคะแนนของหน่วยงานจะเป็นนโยบายรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ภาพประกอบที่ 1



ภาพประกอบที่ 2



ภาพประกอบที่ 3



การให้คะแนนในส่วนนี้พบว่าหน่วยงานที่จะได้คะแนนจะต้องประกาศเจตจำนง 2 ส่วนคือ ทั้งต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและประชาชนทั่วไปหรือสาธารณชนโดยมีการลงนามโดยนายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ่งที่เป็นข้อสังเกตคือเกณฑ์วัดที่เป็นการประกาศเจตจำนงโดยการปิดประกาศในหน่วยงานหรือประกาศลงเว็บไซต์ ซึ่งจะถือว่าการวัดคุณธรรมหรือความโปร่งใสในการทำงานได้อย่างไรเพราะสิ่งที่อยู่ในประกาศที่หน่วยงานต่างๆ ร้อยเรียงเขียนขึ้นมานั้นเป็นสิ่งที่

ข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองที่เข้ามาทำหน้าที่เพื่อประชาชนพึงต้องกระทำตามข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537¹²อยู่แล้ว การกำหนดเครื่องมือประเมินตาม

¹²ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 โดยที่ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่และความรับผิดชอบสำคัญในการพัฒนาประเทศรวมทั้งการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องทำงานร่วมกันหลายฝ่าย ฉะนั้น เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนมีความประพฤติดี สำนึกในหน้าที่ สามารถประสานงานกับทุกฝ่ายตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงสมควรให้มีข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนไว้เป็นประมวลความประพฤติเพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและส่งเสริมชื่อเสียง เกียรติคุณ เกียรติฐานะ ของข้าราชการพลเรือน อันจะผลให้ผู้ประพฤติเป็นที่เลื่อมใส ศรัทธา และยกย่องของบุคคลโดยทั่วไป อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (5) และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงออกข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังต่อไปนี้

จรรยาบรรณต่อตนเอง คือ ข้อ 1 ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดี และประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ข้อ 2 ข้าราชการพลเรือนพึงใช้วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาวิชาชีพกำหนดไว้ ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชานั้นด้วย ข้อ 3 ข้าราชการพลเรือนพึงมีทัศนคติที่ดี และพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทักษะ ในการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน คือ ข้อ 4 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริต เสมอภาคและปราศจากอคติ ข้อ 5 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รอบคอบ รวดเร็ว ขยันหมั่นเพียร ถูกต้องสมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ ข้อ 6 ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนเป็นผู้ตรงต่อเวลา และใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเต็มที่ ข้อ 7 ข้าราชการพลเรือนพึงดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัด คุ่มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองเยี่ยงวิญญูชนจะพึงปฏิบัติต่อทรัพย์สินของตนเอง จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน ข้อ 8 ข้าราชการพลเรือนพึงมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือช่วยเหลือกลุ่มงานของตนทั้งในด้านการให้ความคิดเห็น การช่วยทำงาน และการแก้ปัญหาาร่วมกัน รวมทั้งการเสนอแนะในสิ่งที่จะเห็นว่าจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนางานในความรับผิดชอบด้วย ข้อ 9 ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา พึงดูแลเอาใจใส่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งในด้านการปฏิบัติงาน ขวัญ กำลังใจ สวัสดิการ และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ข้อ 10 ข้าราชการพลเรือนพึงช่วยเหลือเกื้อกูลกันในงานที่ชอบ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสามัคคี ร่วมแรงร่วมใจในบรรดาผู้ร่วมงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ข้อ 11 ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานตลอดจนผู้เกี่ยวข้องด้วยความสุภาพ มีน้ำใจ และมนุษยสัมพันธ์ ข้อ 12 ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นจากการนำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตน

จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม คือ ข้อ 13 ข้าราชการพลเรือนพึงให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถด้วยความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อ มีน้ำใจ และใช้กิริยาจาที่สุภาพอ่อนโยน เมื่อเห็นว่าเรื่องใดไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนจะต้องปฏิบัติ ควรชี้แจงเหตุผลหรือแนะนำให้ติดต่อหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งตนทราบว่ามีความอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ต่อไป ข้อ 14 ข้าราชการพลเรือนพึงประพฤติตนให้เป็นที่ยึดถือของบุคคลทั่วไป ข้อ 15 ข้าราชการพลเรือนถึงละเว้นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะให้แก่กันโดยเสน่หาจากผู้มาติดต่อราชการ หรือผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หากได้รับไว้แล้วและทราบภายหลังว่าทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับไว้มีมูลค่าเกินปกติวิสัย ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการตามสมควรแก่กรณี ข้อ 16 ข้อบังคับฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ (1) และ (2) ย่อมไม่สามารถวัดการแสดงเจตจำนง คำว่า “เจตจำนง” หมายถึงความตั้งใจมุ่งหมายหรือความตั้งใจ¹³ ดังนั้นการแสดงความตั้งใจในการบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตต่อเจ้าหน้าที่ และต่อสาธารณชนควรมีการแสดงออกที่เป็นรูปธรรมอย่างเช่นการแสดงบัญชีทรัพย์สินของผู้บริหารหน่วยงานที่ต้องแสดงเจตจำนงสุจริต ในการประกาศเจตจำนงสุจริตดังกล่าวไม่ได้มีการประกาศเจตจำนงสุจริตในรูปของการพิมพ์เอกสารและข้อความตามที่กล่าวมาเฉพาะกับ อบท. เท่านั้น ในหน่วยงานระดับกระทรวง กรมก็มีการประกาศเจตจำนงในลักษณะเดียวกันหรืออาจมี “พิธีกรรม” ที่เป็นวาระเพื่อประกาศเจตจำนงโดยเฉพาะ(เช่น การถ่ายรูปร่วมการทำแขนไขว้ที่เป็นสัญลักษณ์ของการปราบโกง) สิ่งที่น่าขบคิดคือการแสดงเจตจำนงดังกล่าวมีผลทำให้การทุจริตในหน่วยงานหรือองค์กรลดน้อยลงหรือปลอดจากการทุจริตได้จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงการเขียนเพื่อให้เข้าองค์ประกอบที่จะได้คะแนนในการประเมิน

จากการประเมิน ITA ในข้อ (3) ซึ่งประเมินว่าผู้บริหารของหน่วยงานมีการกำหนดนโยบายมาตรการแผนงานหรือโครงการ/กิจกรรมเพื่อพัฒนาหน่วยงานให้มีคุณธรรมและความโปร่งใสตามแนวทางITA หรือไม่ ดูจะเป็นรูปธรรมและสามารถที่จะตรวจสอบถึงการดำเนินการตามแนวนโยบายมาตรการ แผนงาน หรือกิจกรรม โครงการที่สามารถติดตามงานได้เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งแตกต่างกับ (1) และ(2) ที่ไม่สามารถวัดหรือสะท้อนการทำงานใดๆของผู้บริหารได้นอกจากข้อความที่สวงามเป็นการทำงานในอุดมคติแล้วนำมาตีประกาศในบอร์ดประชาสัมพันธ์หรือเว็บไซต์ที่มีให้รู้ว่าเป็นไปตามนโยบายรัฐบาลต้องการ

2) ในการประเมินตามแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ของหน่วยงานภาครัฐรอบที่ 2 มีทั้งสิ้น 11 ข้อ¹⁴ และในแต่ละข้อจะมีข้อย่อยให้หน่วยงานตอบคำถาม โดยจะเป็นแบบสำรวจในเรื่อง

ให้ไว้ ณ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537

¹³ เจตจำนง เป็นคำนามหมายถึง “ความตั้งใจมุ่งหมาย ความตั้งใจ” ในทางปรัชญา เจตจำนง เป็นคำที่บัญญัติแทนคำภาษาอังกฤษว่า will มีความหมายว่า “1. ความตั้งใจ 2. แรงปรารถนาซึ่งเป็นพลังอย่างหนึ่งที่ผลักดันให้มนุษย์กระทำการต่างๆ (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, “จำนง กับ อารมณ์,” สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, <http://www.royin.go.th/?knowledges=จำนง-กับ-อารมณ์> (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2561)

¹⁴ EB1 หน่วยงานเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามภารกิจหลักของหน่วยงานอย่างไร, EB2 หน่วยงานมีการปฏิบัติงานตามคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักอย่างไร, EB3 หน่วยงานมีการปฏิบัติงาน การบริการตามภารกิจหลักด้วยความเป็นธรรมอย่างไร, EB4 หน่วยงานมีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยความโปร่งใสอย่างไร, EB5 ในปีงบประมาณ พ.ศ.2560 หน่วยงานมีการดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการให้สาธารณชนรับทราบอย่างไร, EB6 หน่วยงานมีการวิเคราะห์ผลการจัดซื้อจัดจ้างอย่างไร, EB7 หน่วยงานมีช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหน่วยงานอย่างไร, EB8 หน่วยงานมีการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติงาน การให้บริการอย่างไร, EB9

คุณธรรมและความโปร่งใส มีเนื้อหารายละเอียดค่อนข้างมากเช่น หน่วยงานเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามภารกิจหลักของหน่วยงานอย่างไร, หน่วยงานมีการปฏิบัติงานตามคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักอย่างไร เป็นต้นซึ่งจะมีผลสำคัญเนื่องจากเน้นรายละเอียดเป็นอย่างมาก เช่น คำถามว่า หน่วยงานมีการดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการให้สาธารณชนรับทราบอย่างไรนั้น หน่วยงานจะต้องส่งโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีงบประมาณสูงสุดจำนวน 5 โครงการหากหน่วยงานนั้นมีการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถึง 5 โครงการก็ให้แสดงโครงการทั้งหมดที่มีและหากหน่วยงานไม่สามารถตอบคำถามได้เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายหรือการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ทุกขั้นตอนให้หน่วยงานระบุเหตุผลไว้

ข้อคำถามนี้มุ่งสำรวจความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน แต่ในการประเมินพบว่ามิบางหน่วยงานที่ไม่ทราบหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลอย่างไร เช่น วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบตกลงราคา หลักฐานที่ต้องการคือประกาศเผยแพร่วิธีการคำนวณราคากลาง หรือ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบสอบราคาและประกวดราคา หลักฐานที่ต้องการคือ 1.ประกาศเผยแพร่วิธีการคำนวณราคากลาง 2. ประกาศเผยแพร่หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก 3.ประกาศเผยแพร่วิธีการคำนวณราคากลาง 4.ประกาศเผยแพร่รายชื่อผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น 5.ประกาศเผยแพร่ผลการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งบางหน่วยงานไม่ทราบถึงหลักเกณฑ์จึงไม่ได้ดำเนินการตามข้อกำหนดจึงทำให้ไม่ถูกพิจารณาคะแนนในส่วนนี้

3) การสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้รับบริการ

หน่วยงานจะส่งรายชื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้รับบริการจำนวน 300 รายชื่อ และทางผู้ประเมินจะสุ่มรายชื่อจำนวน 100 รายชื่อเพื่อนัดหมายสำรวจความคิดเห็นโดยการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้าเมื่อทางผู้ประเมินส่งรายชื่อให้หน่วยงานพร้อมนัดวัน เวลาในการลงพื้นที่สำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียภายนอกจำนวน 100 คน มีข้อสังเกต 2 ส่วน คือ 1.การเลือกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายนอกที่ตอบแบบสำรวจ 2. “เครื่องมือ”แบบสำรวจความคิดเห็น

ในส่วนที่ 1 การเลือกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียภายนอกตามวัตถุประสงค์ของการเก็บข้อมูลในส่วนนี้จะข้อมูลที่เป็นภาพสะท้อนการทำงานของหน่วยงานของผู้ที่ใช้บริการที่ติดต่อกับ

หน่วยงานของท่านมีการดำเนินการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในหน่วยงานอย่างไร, EB10 หน่วยงานมีการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานอย่างไร, EB11 เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานมีการรวมกลุ่มเพื่อตรวจสอบการบริหารงานในหน่วยงานอย่างไร

หน่วยงานที่ถูกประเมินหรือผู้มีส่วนได้เสีย อาทิเช่นผู้รับจ้างของหน่วยงาน หรือผู้มาติดต่อประสานงาน กับหน่วยงานนั้นๆโดยตรงที่สามารถตอบข้อคำถามได้อย่างชัดเจน

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการลงพื้นที่ทั้ง 16 หน่วยงานนั้นหน่วยงานมักจะเลือกกลุ่มผู้สูงอายุที่ ติดต่อรับเบี้ยยังชีพกับหน่วยงานอายุตั้งแต่ 60 ปีเป็นต้นไป หรือกลุ่มเยาวชนที่เป็นกลุ่มเยาวชน หมู่บ้านที่ร่วมกิจกรรมกับหน่วยงาน กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงกลับไม่ถูกเลือกจึงประสบปัญหาในเรื่อง การให้ข้อมูลที่กลุ่มผู้สูงอายุและกลุ่มเยาวชนไม่เข้าใจในข้อคำถามอีกทั้งการสุ่มรายชื่อที่ทางหน่วยงาน ให้ผู้ประเมิน 300รายชื่อ เพื่อเลือก100รายชื่อนั้นทางหน่วยงานไม่ได้สำรวจว่าผู้มีส่วนได้เสียที่ส่ง รายชื่อไปนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ หน่วยงานบางหน่วยงานส่งรายชื่อผู้ที่เสียชีวิตแล้ว บุตรหลานจึงต้อง เดินทางมาสถานที่สำรวจเพื่อแจ้งว่าบุคคลตามชื่อที่ทางหน่วยงานแจ้งให้เดินทางมาให้ข้อมูลได้ เสียชีวิตแล้ว หน่วยงานจึงต้องหารายชื่อผู้มีส่วนได้เสียรายใหม่เพื่อให้ข้อมูลครบตามจำนวน ดังนั้นจึง ทำให้การเก็บข้อมูลในส่วนนี้ใช้เวลาค่อนข้างนานกว่าจะครบตามจำนวนที่กำหนด

ส่วนที่ 2 “เครื่องมือ” แบ่งเป็น ดัชนีความโปร่งใส ดัชนีความพร้อมรับผิด ดัชนีความปลอดภัย จากการทุจริตในการปฏิบัติงาน และดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน

สำหรับ 2 ดัชนีแรกอย่างดัชนีความโปร่งใส และดัชนีความพร้อมรับผิด ข้อคำถามเป็น คำถามที่เข้าใจได้ง่ายประชาชนทั่วไปสามารถตอบได้ โดยคำตอบในแต่ละข้อจะ 4 ตัวเลือก เช่น มีมาก มีค่อนข้างมาก มีค่อนข้างน้อย ไม่มี เป็นต้น ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียที่ตอบแบบสำรวจมักมีคำถามกับผู้ ประเมินว่าระหว่าง เห็นด้วย กับ ค่อนข้างเห็นด้วย หรือ ค่อนข้างไม่เห็นด้วย กับ ไม่เห็นด้วย มีความ แตกต่างกันอย่างไร ซึ่งในส่วนนี้ผู้ประเมินเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในการให้คะแนนในคำถามแต่ละข้อเพื่อ นำไปประเมินผล (ตัวเลือกคำตอบที่แสดงถึงพฤติกรรมที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสร้อยละให้คะแนน น้อย โดยมีคะแนน 0, 33, 67 และ 100 คะแนน) ในแง่ของการตอบคำถามในแบบสำรวจผู้ประเมินเอง หากจุดที่เป็นความแตกต่างระหว่างเห็นด้วยกับค่อนข้างเห็นด้วยได้ไม่ชัดเจน

ส่วนดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน และดัชนีคุณธรรมการทำงานใน หน่วยงาน มีการใช้ “เครื่องมือ” แบบสำรวจที่เป็นคำถามที่ยากต่อการทำความเข้าใจ สำหรับการ ทำแบบสำรวจกับ “ชาวบ้าน” ที่ใช้ชีวิตในต่างจังหวัดและเป็นอำเภอรอบนอก ดังพื้นที่ที่ผู้ประเมินไป สำรวจ (อำเภอเทิง และอำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงราย) ทำให้พบว่า “ภาษา” ที่ใช้ในแบบสำรวจอาจ ไม่ได้มีความเหมาะสมกับทุกพื้นที่ เช่น การถามว่าคู่สัญญาในโครงการหรือสัมปทานใดๆของหน่วยงาน มีความเกี่ยวข้องเชิงอุปถัมภ์หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้บริหารของหน่วยงาน คำตอบที่ให้เลือกคือ มีมาก มีค่อนข้างมาก มีค่อนข้างน้อย ไม่มี และนโยบาย/ทิศทาง/การดำเนินงาน/การอนุมัติต่างๆของ หน่วยงานถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอำนาจก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

คำตอบที่ให้เลือกคือ เห็นด้วย ค่อนข้างเห็นด้วย ค่อนข้างไม่เห็นด้วย ผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากที่ไม่เข้าใจใน “ภาษา” ที่ใช้ทั้งในคำถามและคำตอบซึ่งส่งผลให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ตอบแบบสำรวจก็จะทำแบบสำรวจแบบ “ผ่านๆ” ทำให้ไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง อาจส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการสำรวจข้อมูล และในการประเมิน พ.ศ.2561 ทาง ป.ป.ช.ได้ปรับปรุงคำถามที่ยากออกในการประเมินใน พ.ศ. 2561 จึงไม่มีข้อคำถามที่ยากดังที่เคยปรากฏ แต่คำตอบก็ยังคงเป็นตัวเลือกแบบเดิม

การตรวจสอบการทำงานกับ อปท. นั้น ไม่เพียงแต่จะมีการประเมิน ITAยังมีการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) สำหรับสถ.ได้มีการกำหนดระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. ในรูปแบบของการ “ประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการและนิเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือ “การประเมิน Core Team” ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมาและ พ.ศ. 2559 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เปลี่ยนชื่อการประเมิน Core Team เป็น “การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือ “Local Performance Assessment” (LPA) โดยมีการพัฒนารูปแบบการประเมินให้มีความสอดคล้องกับนโยบายสำคัญของรัฐบาลและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้มีผู้นำชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของทีมประเมินด้วยและพ.ศ. 2560 สถ. มีนโยบายที่จะยกระดับ LPA สู่การประเมิน LPA 4.0 เพื่อสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ประเทศไทย 4.0 รวมถึงเป็นการดำเนินการเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ของ สถ. ในการ “มุ่งสร้างท้องถิ่นไทยให้เข้มแข็ง โปร่งใส ก้าวสู่ประเทศไทย 4.0 อย่างมั่นคง ตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

การตรวจสอบการทำงานของ อปท. มีความเข้มข้นขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2558 ที่มีการเริ่มตรวจประเมิน ITA และทางสถ. ของดเว้นการประเมินใน พ.ศ.2559 และเข้ารับการประเมินตามนโยบายรัฐบาลที่ต้องการให้ทุกหน่วยงานเข้ารับการประเมิน ITA อีกครั้งในพ.ศ.2560 และใน พ.ศ.2561 สำหรับ อปท. นั้นมีหน่วยงานจำนวนมากจึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ในกรอบระยะเวลาเช่นเดียวกับหน่วยงานประเภทอื่นและ สถ. ได้นำข้อคำถามบางส่วนของ ITA ประยุกต์ไปสู่การประเมินประสิทธิภาพของ อปท. (Local Performance Assessment: LPA) จึงได้งดเว้นการประเมินใน พ.ศ. 2561 แต่ให้มีการนำผลการประเมินใน พ.ศ.2560 ไปวิเคราะห์และจัดทำแนวทางในการพัฒนาและยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสและให้เตรียมความพร้อมในการเตรียมรับการประเมินใน พ.ศ. 2562 ต่อไป

จากการสอบถามหน่วยงานที่เข้าร่วมประเมิน พ.ศ.2561 (ในหน่วยงาน 16 แห่ง ที่ผู้เขียนตรวจประเมิน) พบว่าหน่วยงานประสบปัญหาในเรื่องการเตรียมเอกสาร เนื่องจากช่วงระยะเวลาที่มีการตรวจประเมิน ITA ก็เพิ่งเข้ารับการตรวจประเมิน LPA จึงทำให้มีเวลาในการเตรียมเอกสารไม่

เพียงพอ อีกทั้งในช่วงตรวจประเมิน ITA เป็นระยะเวลาใกล้เคียงกับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเพื่อขอเงินรางวัลประจำปี(การประเมินโบนัส)สำหรับ อปท. ใน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการประเมินเอกสารเช่นเดียวกันจึงทำให้บางหน่วยงานที่มีสิทธิเข้ารับการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเพื่อขอเงินรางวัลประจำปีก็จะจัดเตรียมเอกสารอย่างตั้งใจเนื่องจากผลของการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการเพื่อขอเงินรางวัลประจำปีนั้นหากมีคะแนนที่เข้าตามเกณฑ์หน่วยงานจะได้รับเงินรางวัลในการปฏิบัติงาน ซึ่งหากเปรียบเทียบการเตรียมเอกสารในการประเมิน ITA นั้นผลการประเมิน ITA ไม่ได้กระทบต่อการได้รับงบประมาณหรือเงินรางวัลแต่อย่างใด ผลของการประเมิน ITA มีบทบาทเพียงนำผลการประเมินไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้มีคุณธรรมและความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

3. การประเมินที่ไม่ได้ “ประเมิน” ความจริง

จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศประกอบกับการจัดอันดับภาพลักษณ์การมีคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index – CPI) องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ที่ประเทศไทยมีผลคะแนนไม่ถึงครึ่งมาตลอด 20 กว่าปี (ตั้งแต่ พ.ศ.2538 – 2560) ความพยายามในการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของป.ป.ช.มีมาอย่างต่อเนื่องจนเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนใน พ.ศ.2557 ที่ ป.ป.ช.เริ่มใช้ “เครื่องมือ” ที่เรียกว่า ITA กับหน่วยงานภาครัฐบางส่วนและขยายขอบเขตการประเมินหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานใน พ.ศ.2559 – 2560 ตลอดระยะเวลาที่มีการประเมินนั้น อปท.เข้ารับการประเมินใน พ.ศ.2558 และ สก.ของการประเมิน พ.ศ.2559 และเข้าร่วมการประเมิน พ.ศ.2560 ล่าสุดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสใน พ.ศ.2561 อปท. งดเว้นการประเมิน¹⁵ เนื่องจากมีหน่วยงานจำนวนมากจึงไม่สามารถดำเนินการได้ในกรอบระยะเวลาที่สำนักงานป.ป.ช.กำหนดไว้

จากการตรวจประเมินหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 อำเภอคืออำเภอเทิง และอำเภอขุนตาล จังหวัดเชียงรายนั้นมีหน่วยงานเข้ารับการประเมิน 16 หน่วยงาน มีข้อสังเกตบางประการต่อการประเมินที่เกิดขึ้น กล่าวโดยสรุปดังนี้

1) ในการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก คำถามที่ใช้ในแบบสำรวจที่เป็น “เครื่องมือ” นั้นมี “ภาษา” ที่ยากต่อความเข้าใจทั้งคำถามและคำตอบ คำถามในแบบสำรวจความคิด

¹⁵ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0817/ว86 เรื่องการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เห็นผู้มีส่วนได้เสียภายนอก อาจเหมาะสมที่จะใช้กับผู้ให้ข้อมูลหรือผู้มีส่วนได้เสียที่มี “ความรู้” เพราะหากใช้เครื่องมือเดียวกันกับพื้นที่ที่ผู้เขียนประเมินนั้นคำตอบที่ได้รับอาจทำให้ข้อมูลคลาดเคลื่อนซึ่งไม่ได้เป็นการสะท้อนการดำเนินงานที่แท้จริง แบบสำรวจฯ ที่ใช้ควรมีภาษาที่เข้าใจง่ายสามารถตอบคำถามได้อย่างชัดเจน และข้อคำถามควรเป็นคำถามที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้รับบริการทั่วไปสามารถตอบได้ ไม่ใช่คำถามในเชิงลึกที่ผู้ตอบอย่างชาวบ้านทั่วไปไม่สามารถทราบข้อเท็จจริง

2) การสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ ในส่วนการประเมินสำหรับผู้บริหารนั้นคำถามที่ใช้¹⁶ ต้องการให้สะท้อนถึงการแสดงเจตจำนงในบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตที่หน่วยงานภาครัฐ ไม่เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีความแบบ “ก้าป้นทุบดิน” โดยการใช้ตัวหนังสือที่ระบุจะปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลและดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ซื่อสัตย์สุจริตและนำเอกสารที่ระบุข้อความดังกล่าวติดประกาศที่หน่วยงานหรือประกาศลงเว็บไซต์ ทำให้เห็นว่าในการประเมินบางตัวชี้วัดสามารถประเมินจากเอกสารได้ บางตัวชี้วัดไม่สามารถประเมินจากเอกสารได้เช่นเดียวกับคำถามที่ให้ผู้บริหารหน่วยงานแสดงเจตจำนงว่าจะบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเจตจำนงต่อทั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและต่อสาธารณชนซึ่งการแสดงเจตจำนงในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่พิสูจน์เป็นเอกสารได้ยากแต่ในการประเมินผู้เขียนในฐานะผู้ประเมินหน่วยงานก็จำต้องทำตามแนวทางที่ระบุเป็นเกณฑ์การให้คะแนน แม้ไม่ได้เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การให้คะแนนดังกล่าวก็ตามแต่ก็ได้ให้เป็นข้อสังเกตในแบบรายงานของแต่ละหน่วยงาน

การประเมินหลักฐานเชิงประจักษ์ รอบที่ 2 เป็นการสะท้อนขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนก็จริงแต่ในทางกลับกัน คำถามในแบบสำรวจที่มี 11 ข้อใหญ่ ข้อย่อยทั้งสิ้น 33 ข้อและมีรายละเอียดค่อนข้างมาก การเตรียมเอกสารให้ได้มากที่สุดเพื่อให้หน่วยงานตนเป็นหน่วยงานที่ได้ชื่อว่าเป็นหน่วยงานที่มีคุณธรรมและความโปร่งใส นั้น ในความเป็นจริงเอกสารบางอย่างไม่ได้เป็นเอกสารที่ใช้ในหน่วยงานเป็นประจำ แต่ปรากฏเอกสารเมื่อมีการตรวจประเมิน เช่น คู่มือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

ในประเมินแบบสำรวจเชิงประจักษ์ รอบที่ 2 ที่มีตัวชี้วัดหรือเงื่อนไขของหลักฐานมีรายละเอียดที่ค่อนข้างมาก สำนักงานป.ป.ช.จึงให้มีการอุทธรณ์ผลคะแนนในข้อที่ไม่ได้คะแนนเพื่อเป็นการให้หน่วยงานได้มีโอกาสสำรวจเอกสารเพิ่มเติม ข้อเสียเปรียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ

¹⁶ คำถามหลักฐานเชิงประจักษ์ รอบที่ 1 (ปีงบประมาณ 2560) EB 1 (1) ผู้บริหารของหน่วยงานมีการแสดงเจตจำนงว่าจะบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหรือไม่ EB 1 (2) ผู้บริหารของหน่วยงานมีการแสดงเจตจำนงว่าจะบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตต่อสาธารณชนหรือไม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ารับการประเมินใน พ.ศ.2558 และงดประเมินใน พ.ศ.2559 และการกลับมาประเมินอีกครั้งในพ.ศ.2560 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางหน่วยงานไม่คุ้นชิน ไม่เข้าใจกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไขตัวชี้วัดใหม่ที่สำนักงานป.ป.ช.มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขตัวชี้วัดในทุกปี จึงทำให้เป็นอุปสรรคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเตรียมเอกสารที่ใช้ประเมิน

3) การประเมินของ ป.ป.ช.ที่ประเมิน อปท. เป็นอย่างไม่ต่อเนื่องนั้นโดยเริ่มประเมิน ITA ในพ.ศ.2558และต่อมาพ.ศ.2559 สด. ของดเว้นการประเมิน และประเมินอีกครั้งในพ.ศ.2560และใน พ.ศ.2561 อปท. งดเว้นการประเมินตามการแจ้งของ ป.ป.ช.เนื่องจาก อปท. มีหน่วยงานจำนวนมากจึงไม่สามารถดำเนินการได้ในกรอบระยะเวลาเช่นเดียวกับหน่วยงานประเภทอื่นขณะเดียวกัน สด. ได้นำข้อคำถามบางส่วนประยุกต์ไปสู่อีกรูปแบบคือ การประเมินประสิทธิภาพของ อปท. (Local Performance Assessment: LPA) แล้วจึงงดเว้นการประเมินในพ.ศ.2561¹⁷ และ อปท.จะเข้ารับการประเมินคุณธรรม ITA อีกครั้งในพ.ศ.2562 กับรูปแบบการประเมิน “เครื่องมือใหม่” ที่สำนักงาน ป.ป.ช.พัฒนาขึ้นโดยนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมิน

การที่ ป.ป.ช.ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการประเมินแบบปีเว้นปี เป็นการประเมินที่ขาดความต่อเนื่องทำให้ไม่สามารถทราบถึงประสิทธิภาพในการพัฒนาองค์กรให้เป็นเชิงระบบและการที่ ป.ป.ช. ได้ให้เหตุผลในการงดเว้นการประเมินใน พ.ศ.2561 ด้วยเหตุผลว่ากรมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำข้อคำถามบางส่วนประยุกต์การประเมิน IPA แล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า ป.ป.ช. ยอมรับมาตรฐานในการประเมินของ LPA ประกอบกับหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รับผิดชอบการประเมินมีจำนวนมากถึง 7,853 หน่วยงาน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดังนั้นหากช่วงระยะเวลาการประเมินไม่สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นจึงเป็น “โจทย์” ข้อใหม่ของ ป.ป.ช.ว่าจะจัดการกับเรื่องนี้อย่างไร หรือจะประเมิน อปท. ปีเว้นปีตามเดิม

ดังนั้น หาก ITA เป็นเครื่องมือสำคัญของ ป.ป.ช. แต่การประเมินหน่วยงานภาครัฐในเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสโดยเอกสารเพียงอย่างเดียวกับตัวชี้วัดที่เป็นทั้งรูปธรรมและนามธรรมจึงไม่ผู้ที่สะท้อนการดำเนินงานจริงของหน่วยงานได้ ผู้เขียนเห็นด้วยในการประเมินกระบวนการทำงานที่

¹⁷ ผลการตรวจ ITA พ.ศ.2560 ในส่วน อปท.อยู่ระหว่างการประเมินและคาดว่าจะแล้วเสร็จในไตรมาสที่ 2 ของ พ.ศ.2561 ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0817/ว86 เรื่องการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นขั้นตอนมีระบบและกลไก มาตรฐานในการทำงานหรือการตรวจสอบกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างที่สามารถใช้เอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ได้ ส่วนในตัวชี้วัดบางตัวชี้วัดที่เป็นนามธรรมควรมีวิธีการประเมินที่เหมาะสมนอกเหนือจากการประเมินด้วยเอกสารเพียงอย่างเดียวเช่นการลงพื้นที่พร้อมกับการตรวจเอกสารเพื่อให้ ITA เครื่องมือในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสที่ได้รับการยอมรับและนำไปสู่การจัดการกับปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างจริงจังมากกว่าการสร้างภาระให้กับบุคลากรในหน่วยงานต่างๆ โดยไม่ได้เกิดผลขึ้นอย่างคุ้มค่าในทางปฏิบัติจริง

References

- National Anti-Corruption Commission (Thailand). “แนวคิดและเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ.” [Integrity & Transparency Tool (Integrity & Transparency) Assessment Government agencies]. National Anti-Corruption Commission (Thailand). Accessed February14, 2018
https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=8520&filename=info. (in Thai)
- National Anti-Corruption Commission (Thailand). “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานของภาครัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.” [Integrity and transparency in the operation of government agencies. Transparency Assessment: ITA]. National Anti-Corruption Commission (Thailand). Accessed February14, 2018.
https://www.nacc.go.th/images/article/freetemp/article_20171214184321.pdf. (in Thai)
- Office of the Royal Society. “จำนง กับ อารมณ” [amender with moving] .Office of the Royal Society. Office of the Royal Society. Accessed February14, 2018.
<http://www.royin.go.th/?knowledges=amander-with-moving>. (in Thai)
- Srichawutai Kajorn. *การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณพ.ศ.2561 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* [Integrity and Transparency (ITA) for the fiscal year 2018 for local government organizations] .N.p.: n.p., 2018) (in Thai)
- “ป.ป.ช. ชี้คะแนนโปร่งใสไทยตกเพราะ เงื่อนไข ปชต” [Thai PM points out Thailand's transparency because of conditions]. BBCNEWS.entry posted January 25, 2016.
<http://www.bbc.com/thai/thailand-38741044> (Accessed February 10, 2018). (in Thai)
- Thailand Development Research Institute (TDRI). *สมการคอร์รัปชั่น แก่โจทย์ บวก ลบ คูณ หาร ในสังคมไทย* [Correction equation for solving multiple problems in Thai society] .2nd edition. Bangkok: The Good Book Printing and Packaging Co., Ltd., 2018. (in Thai)