

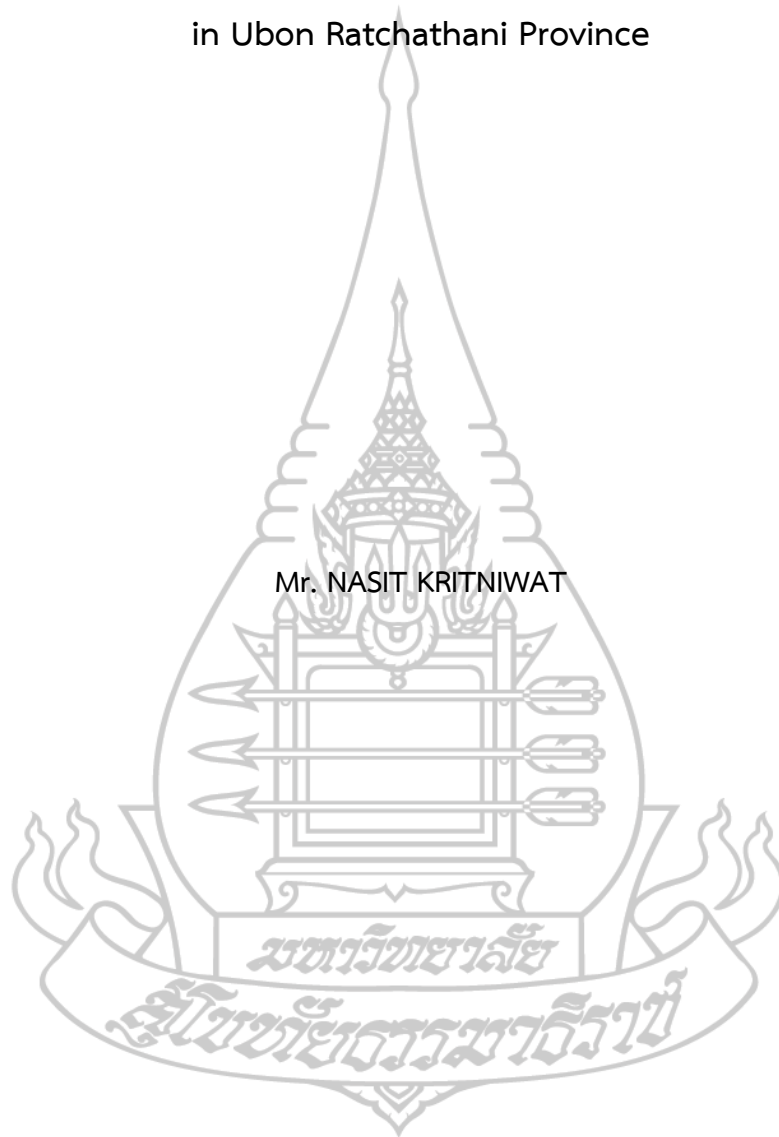
การศึกษาเปรียบเทียบการเมืองของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสใน
การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency
Assessment: ITA) กับความพยายามของหน่วยงานในการกำหนดผลการ
ประเมิน ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

A Comparative Study of Politics in ITA and the Effort of Organizations
to determine the ITA results between the Provincial Government
Organizations and the Local Government Organizations
in Ubon Ratchathani Province



Mr. NASIT KRITNIWAT

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science
School of Political Science Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การศึกษาเปรียบเทียบการเมืองของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) กับความพยายามของหน่วยงานในการกำหนดผลการประเมิน ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี
ชื่อและนามสกุล	นายณาศิส กฤตนิวัฒน์
แขนงวิชา / วิชาเอก	การเมืองการปกครอง
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขจรศักดิ์ สิทธิ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขจรศักดิ์ สิทธิ)
 กรรมการ
 (รองศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา)

()
 ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

Click or tap here to enter text.



ชื่อการศึกษา คำนวณค่าอิสระ การศึกษาเปรียบเทียบการเมืองของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) กับความพยายามของหน่วยงานในการกำหนดผลการประเมิน ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี

ผู้ศึกษา นายณาศิส กฤตนิวัฒน์ รหัสนักศึกษา 2648001002

ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขจรศักดิ์ สิทธิ ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาที่มาและสาระสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA: Integrity and Transparency Assessment) 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการเมืองกับความพยายามในการกำหนดผลการประเมิน ITA ระหว่าง หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี และ 3) เพื่อหาข้อสรุปและจัดทำข้อเสนอแนะแก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ในการพิจารณาปรับปรุงเกณฑ์การประเมิน ITA ให้มีความเหมาะสมและสะท้อนความเป็นจริง

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก ทำการคัดเลือกด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง จำนวน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 5 แห่ง กลุ่มที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ทำการคัดเลือกด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 5 แห่ง และกลุ่มที่ 3 ผู้แทนของสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสสำนักงาน ป.ป.ช.

ผลการศึกษาพบว่า 1) ระบอบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์เป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความพยายามในการกำหนดผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี 2) จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนของหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานี ไม่ได้สัมพันธ์โดยตรงต่อผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน และ 3) บทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิทธิพลต่อความกระตือรือร้นของหน่วยงานในการประเมิน ITA ทั้งในหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ข้อเสนอแนะจากการวิจัย สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขเกณฑ์การประเมินที่ใช้ประเมินหน่วยงานแต่ละประเภทเป็นการแบ่งตามประเภทย่อยของหน่วยงาน เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้กับหน่วยงานแต่ละประเภทมากขึ้น

คำสำคัญ การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ราชการส่วนภูมิภาค, การเมืองภายในหน่วยงาน, จังหวัดอุบลราชธานี



Independent Study title: “A Comparative Study of Politics in ITA and the Effort of Organizations to determine the ITA results between the Provincial Government Organizations and the Local Government Organizations in Ubon Ratchathani Province

”

Author: “Mr. NASIT KRITNIWAT”; ID: “2648001002”;

Degree: Master of Political Science

Independent Study Advisor: Assistant Professor Khajornsak Sitthi, Ph.D.; Academic year: 2023

Abstract

The objectives of this research consist of: 1) to study the origin and importance of ITA; 2) to study and compare politics in ITA and the effort from Organization to determine the ITA Results between the Provincial Government Organization and the Local Government Organizations; and, 3) to provide recommendation to NACC to improve the ITA criteria to be more practical and appropriate for different organizations.

This study used qualitative research methods, consisting of document research and in-depth interview of principal informants; the 1st group consists of five provincial government organizations selected by purposive sampling procedure; the 2nd group consists of five local government organizations selected by purposive sampling procedure; the last group is the representative from Bureau of Integrity and Transparency Assessment, NACC.

The results revealed that 1) the authoritarian regime and the patronage system are important factors stimulating efforts to determine the ITA evaluation results of government agencies in Ubon Ratchathani Province; 2) the number of corruption complaints of agencies in Ubon Ratchathani Province is not directly related to the agency's ITA evaluation results; and 3) the role of the NACC influences the agency's enthusiasm in ITA evaluation in both regional administrative units and local administrative organizations in Ubon Ratchathani Province. The research suggests that the NACC should consider modifying or amending the evaluation criteria used to evaluate each type of agency into sub-categories of agencies to help reduce inequality and create more fairness for each type of agency.

Keywords : ITA: Integrity and Transparency Assessment, Local Government Organizations, Provincial Government Organizations, Politics in Organization, Ubon Ratchathani Province



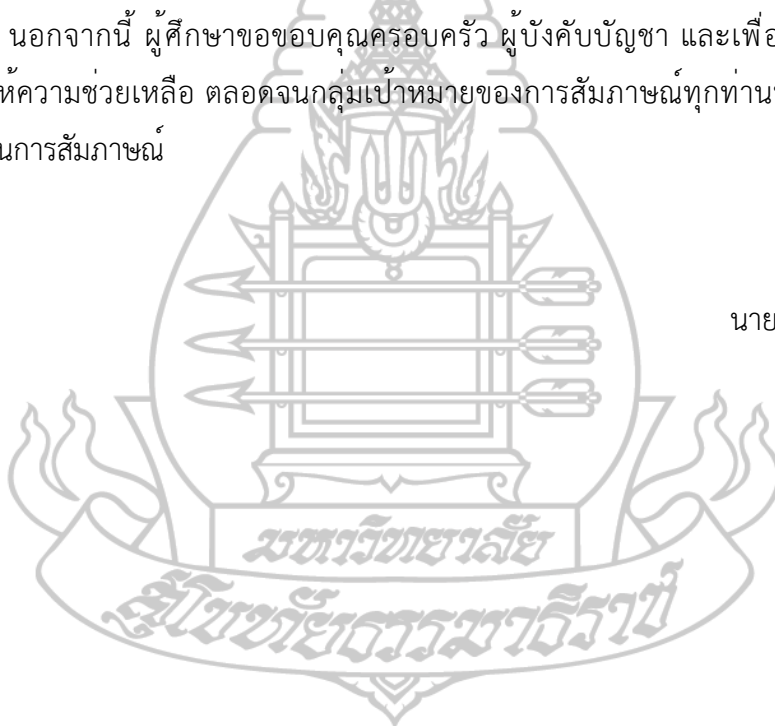
กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ขจรศักดิ์ สิทธิ อาจารย์ที่ปรึกษาของการศึกษาค้นคว้าอิสระ และรองศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา ที่ได้เสียสละเวลาให้คำปรึกษาและชี้แนะแนวทางการศึกษา ตลอดจนตรวจสอบเนื้อหาการศึกษา ค้นคว้าอิสระให้มีความถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งคณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปรับปรุงการศึกษาค้นคว้าอิสระ จนกระทั่งการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้ บุคลากรของคณะรัฐศาสตร์ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณครอบครัว ผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานที่คอยสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนกลุ่มเป้าหมายของการสัมภาษณ์ทุกท่านที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการสัมภาษณ์

นายณาศิส กฤตนิวัฒน์



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	จ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญภาพ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	14
1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	14
1.2. วัตถุประสงค์การศึกษา	17
1.3. กรอบแนวคิดการศึกษา	18
1.4. ขอบเขตของการศึกษา	18
1.5. นิยามศัพท์เฉพาะ	20
1.6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	21
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	22
2.1. วิวัฒนาการการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย	22
2.2. พัฒนาการของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)	26
2.3. หลักการบริหารราชการแผ่นดินไทย	43
2.4. ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมในไทย	51
2.5. วรรณกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	55
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	75
3.1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	75
3.2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	76
3.3. การเก็บรวบรวมข้อมูล	77
3.3. การวิเคราะห์ข้อมูล	77

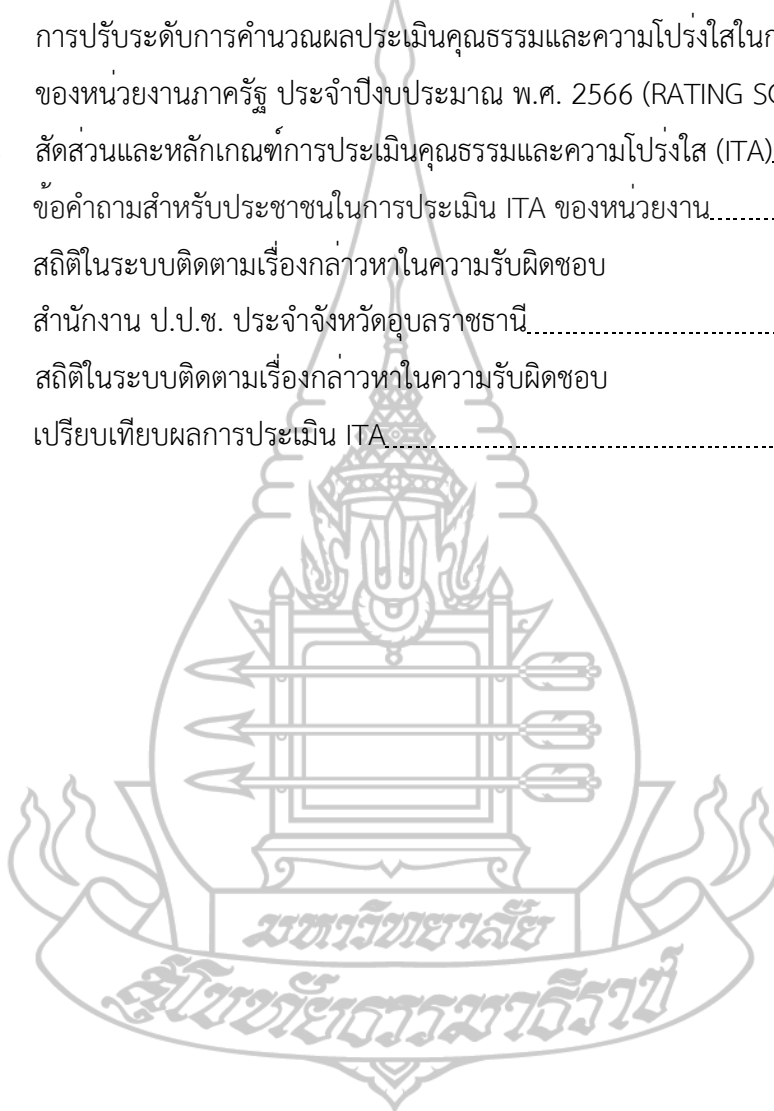
สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	81
4.1 ที่มาและสาระสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ หน่วยงานภาครัฐ (ITA) หรือการประเมิน ITA.....	82
4.2 “การเมือง” ในการประเมิน ITA.....	91
4.3 เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของหน่วยงานกับการความพยายาม ในการกำหนดผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี.....	106
4.4 บทสรุป.....	112
บทที่ 5 สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	115
5.1 สรุปการศึกษา	115
5.2 อภิปรายผล	120
5.3 ข้อเสนอแนะ	127
บรรณานุกรม	130
ภาคผนวก	132
ประวัติผู้ศึกษา	137



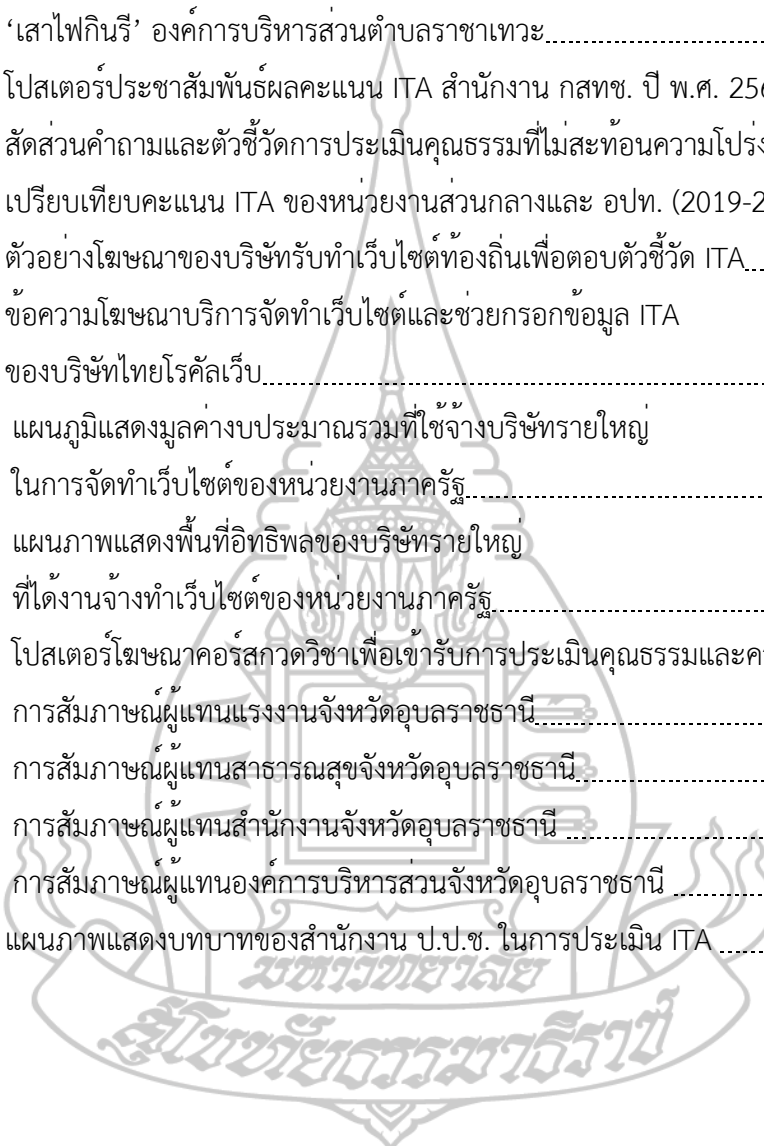
สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1	งบประมาณประจำปีที่ใช้บริหารจัดการการประเมิน ITA..... 35
ตารางที่ 2.2	การคำนวณระดับผลการประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 41
ตารางที่ 2.3	การปรับระดับการคำนวณผลประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 (RATING SCORE)..... 43
ตารางที่ 2.4	สัดส่วนและหลักเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA)..... 62
ตารางที่ 2.5	ข้อคำถามสำหรับประชาชนในการประเมิน ITA ของหน่วยงาน..... 65
ตารางที่ 4.1	สถิติในระบบติดตามเรื่องกล่าวหาในความรับผิดชอบ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี..... 104
ตารางที่ 4.2	สถิติในระบบติดตามเรื่องกล่าวหาในความรับผิดชอบ เปรียบเทียบผลการประเมิน ITA..... 105



สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 การกระจายตัวของคะแนนประเมิน ITA ย้อนหลัง 5 ปี.....	60
ภาพที่ 2.2 ‘เสาไฟกินรี’ องค์การบริหารส่วนตำบลราชานวดง.....	61
ภาพที่ 2.3 โปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ผลคะแนน ITA สำนักงาน กสทช. ปี พ.ศ. 2566.....	64
ภาพที่ 2.4 สัตว์ส่วนคำถามและตัวชี้วัดการประเมินคุณธรรมที่ไม่สะท้อนความโปร่งใส.....	66
ภาพที่ 2.5 เปรียบเทียบคะแนน ITA ของหน่วยงานส่วนกลางและ อปท. (2019-2023).....	68
ภาพที่ 2.6 ตัวอย่างโฆษณาของบริษัทรับทำเว็บไซต์ท้องถิ่นเพื่อตอบตัวชี้วัด ITA.....	69
ภาพที่ 2.7 ข้อความโฆษณาบริการจัดทำเว็บไซต์และช่วยกรอกข้อมูล ITA ของบริษัทไทยโรคัลเว็บ.....	69
ภาพที่ 2.8 แผนภูมิแสดงมูลค่างบประมาณรวมที่ใช้จ้างบริษัทรายใหญ่ ในการจัดทำเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ.....	70
ภาพที่ 2.9 แผนภาพแสดงพื้นที่อิทธิพลของบริษัทรายใหญ่ ที่ได้งานจ้างทำเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ.....	71
ภาพที่ 2.10 โปสเตอร์โฆษณาคอร์สกวศวิชาเพื่อเข้ารับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส....	72
ภาพที่ 3.1 การสัมภาษณ์ผู้แทนแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี.....	78
ภาพที่ 3.2 การสัมภาษณ์ผู้แทนสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี.....	79
ภาพที่ 3.3 การสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี.....	79
ภาพที่ 3.4 การสัมภาษณ์ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี.....	80
ภาพที่ 4.1 แผนภาพแสดงบทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการประเมิน ITA.....	101



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันว่าปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของไทยสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศมากมายขนาดไหน ทั้งหลักฐานในเชิงประจักษ์และหลักฐานผ่านคำที่ถูกสร้างขึ้น เช่น ‘ฉ้อราษฎร์บังหลวง’ ที่ใช้แทนพฤติกรรม ‘การโกง’ ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยก่อน สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงวัฒนธรรมการโกงที่ส่งผ่านจากรุ่นสู่รุ่น จากอดีตจนถึงปัจจุบัน

ความรุนแรงของการทุจริตในประเทศไทยล้วนเป็นที่รับรู้กันในสังคมทั่วไป เหมือนกับคำกล่าวที่ว่า “หากประเทศไทยปราศจากการทุจริต ถนนทุกสายคงสามารถปูด้วยทองคำได้” คำกล่าวเช่นนี้ได้สะท้อนภาพความรุนแรงและภาพลักษณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี และดูเหมือนว่าภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันเหล่านี้จะสะท้อนไปถึงสายตาและสัมผัสของชาวต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย เห็นได้จากองค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ประกาศคะแนนรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ประจำปี 2564 ที่สำรวจและจัดอันดับการทุจริตคอร์รัปชันใน 180 ประเทศและดินแดนจากทุกทวีปทั่วโลก โดยมีหนึ่งในตัวชี้วัดที่ได้มาจากการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจที่เข้ามาลงทุนในแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้คะแนนเพียง 35 คะแนน จาก 100 คะแนน จัดอยู่ในอันดับ 110 จาก 180 ประเทศ ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ได้คะแนนสูงถึง 85 คะแนน เป็นอันดับ 4 ของโลก (ไทยพับลิกา, 2565: ออนไลน์)

หากวิเคราะห์ตัวชี้วัดที่เป็นตัววัดรั้งคะแนน CPI ของไทย คงหนีไม่พ้นตัวชี้วัดที่พูดถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้บริหารระดับสูงมีพฤติกรรมเรียกรับผลประโยชน์ หรือสินบน หรือเบียดบังทรัพยากรภาครัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง และหากพิจารณาคะแนนในช่วง 10 ปีล่าสุดพบว่าค่าดัชนีแกว่งตัวอยู่ในช่วงแคบ ๆ คือประมาณ 32 ถึง 38 จากคะแนนเต็ม 100 นั้นหมายความว่าระดับการรับรู้การคอร์รัปชันของไทยแทบไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ในขณะที่สถานการณ์ของการทุจริตทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องและได้ถูกสะท้อนผ่านการประกาศคะแนน CPI ของไทย รัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ก็พยายามหาทุกหนทางหรือแสวงหาวิธีในการลดและแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ให้กำเนิด

องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่เรียกว่า “สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงาน ป.ป.ช.” ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยหวังว่าองค์กรดังกล่าวจะกลายเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยทำให้สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยทุเลาเบาบางลงได้ เนื่องจากการมีกลไกและอำนาจในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นต้นตอของปัญหาการทุจริตในประเทศไทย

เฉกเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา เจตนารมณ์ในการเขียนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ถูกเขียนขึ้นโดยคณะรัฐประหารก็ปรากฏความพยายามของการเพิ่มความเข้มแข็งของกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังเช่น การเพิ่มความรุนแรงของบทกำหนดโทษให้ผู้กระทำความผิดมีความกลัวที่จะกระทำความผิดมากยิ่งขึ้น ตลอดจนทำที่เป็นปฏิบัติการต่อการทุจริตคอร์รัปชันของคณะรัฐประหารที่อ้างเหตุแห่งการเข้ายึดอำนาจจากประชาชนเข้ามาเพื่อจัดการกับการทุจริตของนักการเมืองเป็นเหตุผลหลัก การร่างรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดนี้เอง จึงได้รับอิทธิพลจากวัตถุประสงค์ที่ว่านี้ จนได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง” ที่มีที่มาจากสถานการณ์การทุจริตในอดีตที่คนส่วนใหญ่ในสังคมมักถูกทำให้เชื่อว่าปัญหาการทุจริตส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาจากนักการเมือง ประกอบกับวาทกรรม “คนดี” ที่ถูกสร้างขึ้นและทำให้คนไทยส่วนใหญ่เข้าใจตรงกันว่านักการเมืองที่ดีควรเป็นอย่างไร และวาทกรรม “ให้คนดีปกครองบ้านเมือง” ที่มีการพูดถึงภายหลังชัยชนะในการเลือกตั้งของรัฐบาลทักษิณ 2 ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นยุคที่ปกครองบ้านเมืองด้วยความไม่เป็นเจตการรัฐสภา ใช้นโยบายประชานิยมเพื่อหลอกลวงประชาชน การทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการที่มีมากขึ้น จนเป็นเหตุให้บรรดา “คนดี” ที่รักชาติต้องออกมาเคลื่อนไหวและเดินขบวนประท้วงเพื่อขับไล่รัฐบาลทหารายให้ลงจากอำนาจเพื่อนำไปสู่การปฏิรูประบบการเมือง

ระบบการเมืองใหม่ที่บรรดา “คนดี” มุ่งหวัง ต้องเป็นระบบการเมืองที่จะช่วยคัดกรองคนไม่ดีออกจากการเมือง เหลือไว้เพียงเหล่าคนดีหรือนักการเมืองน้ำดีที่ประชาชนจะสามารถให้ความเชื่อมั่นและไว้วางใจได้ว่าจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นที่ผ่านมา “สำนักงาน ป.ป.ช.” จึงกลายเป็นหนึ่งในองค์กรที่ยังทวีความสำคัญและมีบทบาทมากยิ่งขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากการปรากฏบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนสำคัญ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตหลายราย โดยเฉพาะภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่มีการเพิ่มบทลงโทษสำหรับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำการทุจริตให้มีความรุนแรงมากขึ้น โดยในช่วงหลัง ๆ จะพบว่ามึนักการเมืองหลายคนทีกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในหลายกรณีต้องถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง

ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นผลมาจากบทกำหนดโทษที่ถูกลงโทษไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

นอกจากภารกิจในด้านการปราบปรามการทุจริตและการดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีพันธกิจในการปลูกจิตสำนึก คุณธรรม จริยธรรมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากทุกภาคส่วนในสังคม ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการบริหารราชการด้วยความโปร่งใส และเป็นธรรม มุ่งเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเป็นองค์การที่ต้องทำงานเพื่อตอบสนองนโยบายของประเทศ ตลอดจนความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้นำเสนอให้หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) โดยสำนักงาน ป.ป.ช. เชื่อว่าการประเมิน ITA จะเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปและเสริมสร้างระบบบริหารงานที่มีธรรมาภิบาลในภาครัฐ และหวังว่าความตื่นตัวของหน่วยงานภาครัฐในการยกระดับผลการประเมิน ITA จะกระตุ้นให้เกิดการยกระดับค่าคะแนน CPI ภาพรวมของประเทศไทยให้สูงขึ้นได้

การที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในการทำประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ถือเป็นแรงกระตุ้นสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้หน่วยงานภาครัฐมีความกระตือรือร้นในการประเมินและมักให้ความสำคัญต่อผลการประเมินฯ ของหน่วย เนื่องจากถูกจัดอันดับว่ามีความน่าเชื่อถือหรือได้รับการรับรองความโปร่งใสจากสำนักงาน ป.ป.ช. ผ่านผลการประเมิน ITA จะเป็นเสมือนการยืนยันภาพลักษณ์ “ความโปร่งใส และห่างไกลการทุจริต” ของหน่วยงานนั้น ๆ ไปโดยปริยาย

อนึ่ง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้มีการประเมินครอบคลุมไปยังหน่วยงานภาครัฐที่รับเข้าการประเมินทั่วประเทศมากกว่า 8,300 หน่วยงาน ซึ่งในกระบวนการของการประเมิน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้แบ่งความรับผิดชอบในการประเมินออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ 1. หน่วยงานราชการส่วนกลาง (สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ) และ 2. หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ)

จากผลการประเมิน ITA ในช่วงสามปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2563 ถึง 2565) จะพบว่าคะแนนเฉลี่ยในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 239 แห่ง มีค่าคะแนนอยู่ที่ 60.28, 70.31 และ 77.34 จาก 100 คะแนนตามลำดับ ในขณะที่ผลคะแนนเฉลี่ยของหน่วยงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ได้รับค่าคะแนนเฉลี่ยในสามปีล่าสุดอยู่ที่ 92.66, 98.61, และ 98.73 คะแนนตามลำดับ ซึ่งแนวโน้มของค่าคะแนนเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงจังหวัดอุบลราชธานี หากแต่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกันนี้แทบทุกจังหวัดทั่วประเทศ

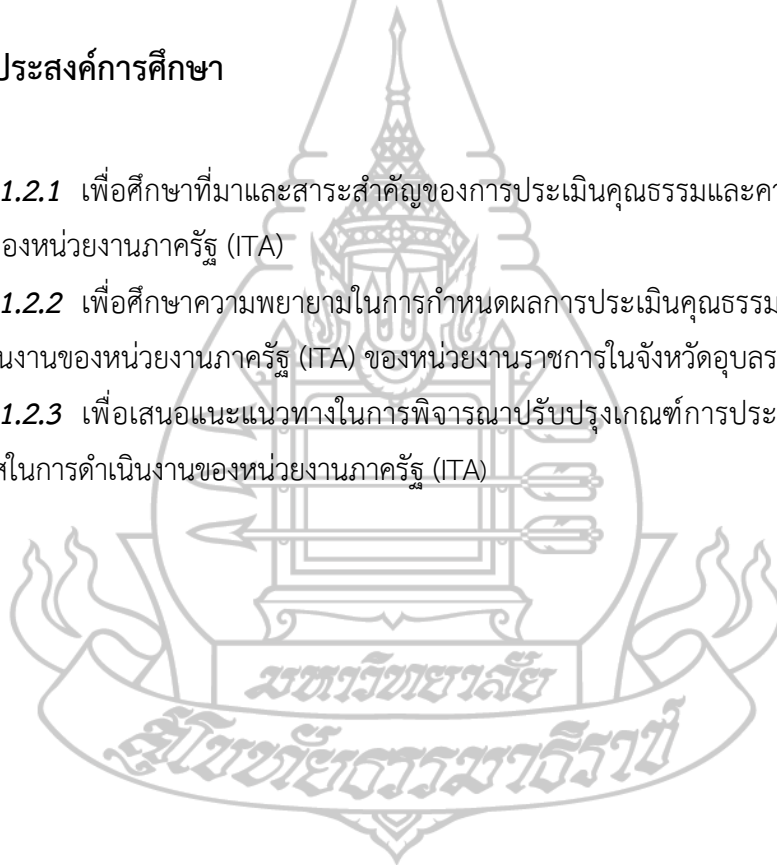
ด้วยเหตุที่ผลประโยชน์ ITA ของหน่วยงานภาครัฐในประเภทหน่วยงานส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งที่แนวทางในการประเมินเป็นแนวทางเดียวกัน ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาหาคำตอบว่า อิทธิพลทางการเมืองของ ป.ป.ช. ส่งผลต่อผลคะแนน ITA ของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดอุบลราชธานีหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากสามารถหาสรุปในประเด็นดังกล่าวได้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนา รวมไปถึงจะสามารถนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเกณฑ์ในการประเมิน ITA ให้มีความแม่นยำ รัดกุม และสะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

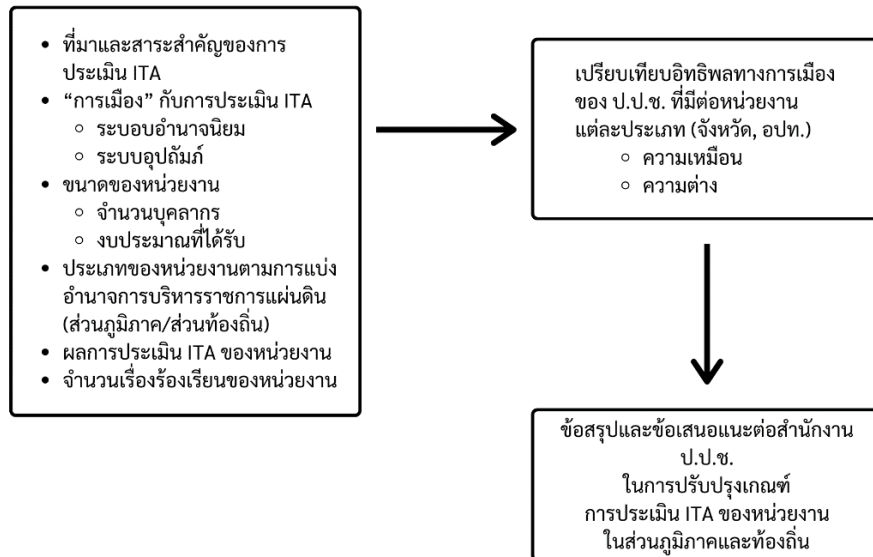
1.2.1 เพื่อศึกษาที่มาและสาระสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)

1.2.2 เพื่อศึกษาความพยายามในการกำหนดผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ของหน่วยงานราชการในจังหวัดอุบลราชธานี

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)



1.3 กรอบแนวคิดการศึกษา



1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผู้ให้ข้อมูลหลักที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1.4.1.1 จังหวัดอุบลราชธานี (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 96.67 คะแนน) ถือเป็นหน่วยงานในรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัดจำนวน 33 แห่ง โดยผู้ศึกษาได้ขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงานจังหวัด (หน่วยเลขานุการของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค) ทำการคัดเลือกหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มีความเหมาะสม ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 5 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี
- 2) สำนักงานขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี
- 3) สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี
- 4) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี
- 5) สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี

เลือกศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารหรือหัวหน้างาน และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานเกี่ยวกับ ITA เพื่อเป็นตัวแทนของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานละ 2 คนรวมทั้งสิ้นจำนวน 10 คน

1.4.1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เข้าร่วมการประเมิน ITA จำนวน 239 แห่ง ผู้ศึกษาได้ทำการคัดเลือกด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเลือกศึกษาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายของระดับผลการประเมิน ITA และประเภทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น A อำเภอเมืองอุบลราชธานี (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 75.56 คะแนน)
- 2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น B อำเภอเมืองอุบลราชธานี (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 80.64 คะแนน)
- 3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น C อำเภอพิบูลมังสาหาร (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 65.16 คะแนน)
- 4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น D อำเภอเขื่องใน (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 57.51 คะแนน)
- 5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น E อำเภอเดชอุดม (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 48.18 คะแนน)

เลือกศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น (นายกหรือรองนายก) และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานเกี่ยวกับ ITA เพื่อเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร และผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานละ 2 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 10 คน

1.4.1.3 ผู้แทนของสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประเมิน ITA โดยเฉพาะ

เลือกศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในประเด็นที่มาและความสำคัญ ตลอดจนพัฒนาการของการประเมิน ITA จำนวน 1-2 คน

1.4.2 ขอบเขตด้านเวลา

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2566

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.5.1 การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ การประเมิน ITA หมายถึง เป็นการประเมินที่มีจุดมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนา ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ โดยถือเป็นการประเมินที่ครอบคลุมหน่วยงาน ภาครัฐทั่วประเทศ ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 ที่มีมติ เห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความ โปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้แนวทางและเครื่องมือการประเมินตามที่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

1.5.2 การบริหารราชการแผ่นดิน ลักษณะของการปกครองของรัฐเดี่ยว มี 2 รูปแบบ สำคัญ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546) ได้แก่

1.5.2.1 การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ประกอบด้วย

1) การรวมอำนาจ (Concentration) เป็นการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจ และการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น เพื่อให้ไม่ให้เกิดความขัดแย้งต่าง ๆ แยกตัวออกไปเป็นอิสระ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ในระยะต่อมา ปรากฏว่าศูนย์กลางอำนาจของรัฐนั้น ๆ จำนวน หนึ่ง ยังคงสงวนอำนาจที่รวมศูนย์ (Concentration) ไว้อย่างต่อเนื่อง โดยเรียกรูปแบบการบริหาร ราชการแผ่นดินในลักษณะนี้ว่า “การบริหารราชการส่วนกลาง” โดยมีตัวอย่างหน่วยงาน เช่น กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น

2) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการปกครองที่เปิดให้ตัวแทน ของรัฐบาลกลางเป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารได้ในขอบเขตหนึ่ง ตามที่ รัฐบาลกลางเป็นผู้อนุญาต ในขณะที่เข้าไปทำการบริหารและปกครองพื้นที่ต่าง ๆ โดยที่บรรดาตัวแทน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้จะทำงานอยู่ภายใต้คำสั่งของรัฐ เพื่อปกป้องรักษาเอกภาพของรัฐ ในขณะเดียวกัน ได้รับมอบอำนาจ หรือได้รับแบ่งอำนาจ จากรัฐบาลกลางให้ทำการแทนในบางเรื่องหรือในบางหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติและขออนุญาตจากรัฐบาลกลางก่อน เป็นการโอนอำนาจบางอย่าง ของรัฐบาลกลางไปให้แก่ส่วนอื่น ๆ โดยผ่านตัวแทน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เรียกว่า “การ บริหารราชการส่วนภูมิภาค” โดยมีตัวอย่างหน่วยงาน เช่น จังหวัด อำเภอ เป็นต้น

1.5.2.2 การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการปกครองที่รัฐและรัฐบาลกลาง ได้สละอำนาจ หรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้แก่ องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ องค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจที่รัฐบาลกลางสละอำนาจมาให้ เรียกว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในการปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจ นอกจากจะมุ่งประโยชน์ไปที่การพัฒนาศักยภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการปกครองและการบริหารประเทศ มีการกระจายภารกิจหน้าที่การงานพื้นฐาน จากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแทน เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” โดยมีตัวอย่างหน่วยงาน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล, เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)

1.5.3 อิทธิพลทางการเมืองในหน่วยงาน/องค์การ หมายถึง การใช้อำนาจที่ผ่านหรือไม่ผ่านกลไกทางการบริหารที่ส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นทำบางสิ่งบางอย่างเพื่อให้มาซึ่งสิ่งที่ตนปรารถนา โดยอาจไม่จำเป็นต้องคำนึงผลประโยชน์ขององค์การส่วนรวมเสมอไป

1.5.4 ปี หมายถึง ปีงบประมาณ (เริ่มนับตั้งแต่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน) ของทุกปี เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 หมายถึง 1 ตุลาคม 2564 ถึง 30 กันยายน 2565 เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความพยายามในการกำหนดผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

1.6.2 ทำให้สามารถเปรียบเทียบการดำเนินงานของหน่วยงานแต่ละประเภทที่เข้ารับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)

1.6.3 ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินหน่วยงานที่มีความแตกต่างกันในบริบทของหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้ผลการประเมินที่ดีสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงตามวัตถุประสงค์ของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบการเมืองของการประเมิน ITA กับความพยายามของหน่วยงานในการกำหนดผลการประเมินระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยได้เลือกอ่านวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องหลายชิ้นงาน โดยสามารถแบ่งหมวดหมู่ของวรรณกรรมได้ดังนี้

1. วิชาการการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย
2. พัฒนาการของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ
3. หลักการบริหารราชการแผ่นดินไทย
4. ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมในไทย
5. วรรณกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.1 วิชาการการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาแต่ อดีต นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงยุคปัจจุบัน ต่างกันเพียงแค่ว่าในอดีตไม่มีการตรากฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม เวลาล่วงเลยมาถึงยุคปัจจุบัน จึงเริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติกฤษฎีกาวิธีพิจารณา ลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติเรื่องรางวัลร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 (สำนักงาน ป.ป.ช., 2562 : ออนไลน์)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องรางวัลร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนโดยรวมงานของ ก.ต.ภ.

สำนักงานคณะกรรมการเรื่องร่ำร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาารรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของบรรดานิสิตนักศึกษา นักเรียนและประชาชนหลากหลายอาชีพ ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งแม้ภาพเปลือกนออกอาจมองเห็นเป็นเรื่องการเรียกร้องขอทวงคืนรัฐธรรมนูญการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ในเบื้องลึกเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ปัญหาการทุจริตในวงราชการ ในกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เป็นตัวกระตุ้นอย่างสำคัญต่อการทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงในครั้งนั้นลุกลามไปทั่ว เพราะเมื่อมีสัญญาณบ่งบอกว่าอำนาจอธิปไตยได้หวนกลับมาเป็นของปวงชนชาวไทย เหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยเริ่มเบาบางลง ประชาชนได้โอกาสเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป

เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาและดำเนินการตามคำเรียกร้องดังกล่าว ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 113/2517 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 ว่า “ด้วยปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการ ตรงมาที่นายกรัฐมนตรีและสำนักนายกรัฐมนตรีมากมาย และมีการกล่าวอ้างว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่เสมอ ซึ่งบางกรณีเกี่ยวข้องกับข้าราชการหลายกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลนี้มีเจตจำนงอยู่ว่า จะต้องป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง” จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญาธรรมศักดิ์ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น

จนกระทั่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้นรวม ๘ องค์กรหนึ่งในจำนวนนั้นได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 (ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พ.ย. 2542) เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” ขึ้น

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งยังคงบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและให้มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บางประการ ที่สำคัญคือให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมอยู่ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งได้ประกาศและมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2554 จึงได้ปรับปรุงกลไก และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นอกเหนือไปจากที่ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หลายประการ ได้แก่

1. การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การคุ้มครองพยานหรือผู้ให้ถ้อยคำการจัดให้มีเงินสินบน รางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด กับผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริต การยกย่องและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต การกันผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้เป็นพยาน การให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริง และกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. การจัดตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด เพื่อสรรหาคนดีมีคุณธรรมจริยธรรมในแต่ละจังหวัดเพื่อดำเนินงานต่อต้านการทุจริต โดยกฎหมายกำหนดให้เริ่มมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด หลังวันประกาศใช้กฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับใหม่แล้ว 2 ปี ในการนี้เองสำนัก ป.ป.ช. จึงได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดครบทั้ง 76 จังหวัด เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ในขณะที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำลังก่อสร้างสร้างตัวและทวีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ช่วงเวลาเดียวกันนี้เองฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่มีภารกิจโดยตรงในการป้องกันปราบปรามการทุจริตของบุคลากรในภาคราชการแต่รัฐบาลกลับขาดเครื่องมือโดยตรงที่จะแก้ไข

ปัญหานี้ รัฐบาลจึงมีความคิดว่าควรมีการก่อตั้งหน่วยงานหรือสนร้งกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลเอง แม้ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับและสามารถดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากภารกิจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ ป.ป.ช. มีเรื่องในความรับผิดชอบจำนวนมาก เกินกำลังและขนาดขององค์กร ทั้งยังเป็นองค์กรอิสระที่รัฐบาลมิได้รับผิดชอบ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2545 และวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ให้มีการจัดตั้งองค์การฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 กระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในส่วนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่รวมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ดำเนินการด้วย จึงส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. และยังไม่ มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ กระทรวงยุติธรรมจึงได้ปรับปรุงร่างกฎหมายที่ได้เสนอให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว มีมติให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมาย (สำนักงาน ป.ป.ท., 2561 : ออนไลน์)

หลังจากนั้นจึงได้เกิดพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2551 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2551 อันเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อไป

หากพิจารณาจากวิวัฒนาการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทยที่กล่าวมาจะพบว่า การทุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวงของไทยมีวิวัฒนาการมีรากเหง้ามาตั้งแต่อดีตตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ แต่ดูเหมือนว่าประเทศไทยเพิ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 ภายหลังจากการเรียกร้องของนักศึกษาและประชาชนส่วนใหญ่ให้มีกลไกในการเข้ามาแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ทำให้หน่วยงานอย่าง ป.ป.ป. หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น ซึ่งต่อมาได้พัฒนาการและเปลี่ยนสถานะกลายเป็น ‘องค์กรอิสระ’ ตามรัฐธรรมนูญภายหลังการถือกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทว่าในช่วงเวลาหลังจากนั้นไม่นานรัฐบาลก็มีความพยายามที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีและเข้ามาจัดการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มเติมในชื่อ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

2.2 พัฒนาการของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ Integrity and Transparency Assessment หรือที่เรียกว่าการประเมิน ITA ถือเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐเครื่องมือหนึ่ง โดยเป็นเครื่องมือในเชิงบวกที่มุ่งพัฒนาระบบราชการไทยในเชิงสร้างสรรค์มากกว่ามุ่งจับผิด เปรียบเสมือนเครื่องมือตรวจสอบสุขภาพองค์กรประจำปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศได้รับทราบถึงสถานะและปัญหาการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กร ผลการประเมินที่ได้จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การให้บริการ สามารถอำนวยความสะดวก และตอบสนองต่อประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานภาครัฐ ดังนั้น การประเมิน ITA จึงไม่ได้เป็นเพียงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสเพียงเท่านั้น แต่ยังเป็น การประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน เพื่อให้ทราบถึงช่องว่างของความไม่เป็นธรรมและความด้อยประสิทธิภาพ สำหรับนำไปจัดทำแนวทางมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการไทยต่อไป

การประเมิน ITA ถือเป็นเครื่องมือที่ของหน่วยงานภาครัฐได้สำรวจและประเมินตนเอง เพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลอันส่งผลให้เกิดความตระหนักและปรับปรุงการบริหารงานและกำกับดูแลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และให้ความสำคัญกับด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรตนเองมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การประเมิน ITA ยังส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของหน่วยงานภาครัฐในทางปฏิบัติอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ความตื่นตัวและหันมาให้ความสนใจต่อการพัฒนาแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ของตนเองให้ทันสมัย และน่าสนใจมากขึ้น ที่สำคัญคือส่งผลให้หน่วยงานมีการจัดการข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบระเบียบ และเตรียมความพร้อมในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะให้ได้รับทราบและส่งเสริมให้เกิดการ ตรวจสอบอีกด้วย

นอกจากนี้ ในด้านของประชาชนและสังคมไทยแล้ว การประเมิน ITA ถือเป็นเครื่องมือที่ ทุกคนจะได้มีส่วนร่วมในการสะท้อนความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่พัฒนาการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้ ประชาชนคนไทยได้รับบริการจากภาครัฐที่ดีขึ้น และยังส่งผลให้ประชาชนและสาธาณชนมีโอกาสดำเนิน ร่วมกำกับติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐได้มากขึ้นอีกด้วย

โดยการประเมิน ITA ได้มีการริเริ่มศึกษาวิจัย และออกแบบเครื่องมือการประเมินมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2552 และได้เริ่มดำเนินการทดลองประเมินเป็นครั้งแรก ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ต่อเนื่อง จนกระทั่งปัจจุบัน และได้มีการพัฒนาเครื่องมือการประเมินอยู่เป็นระยะ โดยสามารถแยกเป็นช่วง ระยะเวลาของพัฒนาการในระยะต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยและออกแบบเครื่องมือ (พ.ศ. 2552 – 2555) เกิดจากการริเริ่มและ การสร้างความร่วมมือด้านการป้องกันการทุจริตระหว่างประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ด้วยความตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาการทุจริตที่มีต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และค่านิยม ประชาธิปไตย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต และสิทธิพลเมืองของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี หรือ ACRC ดำเนินการพัฒนากลไกป้องกันการทุจริต แลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตที่เป็นภัยร้ายแรงอยู่ในหลาย พื้นที่ทั่วโลกในปัจจุบัน

โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ริเริ่มดำเนินการออกแบบและพัฒนาเครื่องมือวัดระดับความ โปร่งใสที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารสำหรับใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและกำกับ ทิศทางการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเรียกเครื่องมือนี้ว่า “ดัชนีวัดความโปร่งใส ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ Transparency Index of the Public Agencies” ซึ่งได้เริ่มใช้ประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ จากเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ หรือ evidence-based ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2555

ในขณะเดียวกัน ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ก็ได้มีการพัฒนาเครื่องมือการประเมิน Integrity Assessment ซึ่งถูกออกแบบมาให้ใช้ในการวัดระดับการทุจริตและแนวโน้มของการทุจริต (corruption prone areas) โดยสำรวจจากการรับรู้การทุจริตของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลการประเมินที่ได้ จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการปราบปรามการทุจริต การยกระดับความโปร่งใส ในการดำเนินงาน และการเพิ่มประสิทธิผลในการป้องกันการทุจริต Integrity Assessment เป็น

กลไกป้องกันการทุจริตที่ได้รับการยอมรับอย่างสูงในระดับสากล โดยได้รับรางวัล United Nation Public Service Awards เมื่อปี พ.ศ. 2555

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เล็งเห็นถึงจุดแข็งของเครื่องมือการประเมินทั้งในส่วนของประเทศไทย คือ Transparency Index of the Public Agencies และในส่วนของประเทศเกาหลีใต้ คือ Integrity Assessment จึงได้มีมติให้บูรณาการเครื่องมือการประเมินทั้ง 2 เครื่องมือเข้าด้วยกัน และพัฒนาต่อยอดให้มีความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย แล้วเรียกเครื่องมือที่บูรณาการขึ้นมาใหม่นี้ว่า “Integrity and Transparency Assessment หรือ ITA” ซึ่งการประเมิน ITA ถือเป็นเครื่องมือการประเมินหน่วยงานภาครัฐในเชิงบวก มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนให้หน่วยงานภาครัฐแต่ละแห่งได้รับทราบผลการดำเนินงานในมิติด้านคุณธรรมและความโปร่งใสจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อย่างรอบด้าน รวมถึงเพื่อให้เกิดความตระหนักในการปรับปรุง พัฒนาการดำเนินงานให้พื้นฐานของความสุจริต เปิดเผย และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด โดยมีกรอบการประเมิน ITA ประกอบด้วย 5 ดัชนี ได้แก่

- 1) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index)
- 2) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index)
- 3) ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index)
- 4) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index)
- 5) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index)

และมีเครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน ITA จำนวนทั้งสิ้น 3 เครื่องมือ ได้แก่

- 1) แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – Base Integrity and Transparency Assessment: EBIT)
- 2) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT)
- 3) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment : EIT)

2. การเริ่มขับเคลื่อนการประเมิน ITA (พ.ศ. 2555 – 2560) การประเมิน ITA ได้เริ่มทดลองใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2555 โดยเป็นการประเมินนำร่องด้วยความสมัครใจ จำนวน 8 หน่วยงาน จากนั้นสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการขับเคลื่อนและขยายขอบเขตกลุ่มเป้าหมายการประเมินอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

จนกระทั่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ขยายขอบเขตการประเมินเพิ่มเติมในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ ทำให้มีจำนวนหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมจำนวนทั้งสิ้น 8,197 หน่วยงาน ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2560 ได้ขยายขอบเขต

กลุ่มเป้าหมายการประเมินเพิ่มเติมในส่วนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมจำนวนหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งสิ้น 8,294 หน่วยงาน โดยตลอดระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2555-2560 การขับเคลื่อนการประเมิน ITA เป็นการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานกำกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (เดิม) โดยมีรูปแบบการประเมินที่เป็นการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน (Third Party) เป็นผู้ดำเนินการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็นการภายใน ขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ได้แก่ ศูนย์ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีภารกิจในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA และในปีเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559 ให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงาน ต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 จึงทำให้การประเมิน ITA ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประเมิน จากการประเมินภาคสมัครใจ มาเป็นระบบการประเมินภาคบังคับตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก

นอกจากนี้ การประเมิน ITA ยังถูกกำหนดเป็นมาตรการเสริมเชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560) ที่หน่วยงานภาครัฐ จะต้องแปลงแนวทางและมาตรการดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติอีกด้วย

3. การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงกรอบหลักเกณฑ์การประเมิน ITA (ปี พ.ศ. 2561-2564)

ในช่วงปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จนถึงต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการศึกษาทบทวนเพื่อพัฒนาต่อยอดเครื่องมือการประเมิน โดยได้ร่วมมือกับคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการพัฒนารายละเอียดตัวชี้วัดการประเมิน ITA ให้มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งในด้านคุณธรรม ความโปร่งใส และการทุจริตทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมไปถึงบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและเป็นไปในทิศทางเดียวกับการประเมินในระดับสากลด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาการประเมิน ITA ให้มีความสอดคล้องและสนับสนุนการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย

โดยการประเมินรูปแบบนี้ได้ออกแบบให้มีความเชื่อมโยงกับการประเมินรูปแบบเดิม และมีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญนั้นคือมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนการประเมินจากเอกสารหลักฐานเป็นการมุ่งเน้นประเมินความโปร่งใสจากการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และปรับปรุงตัวชี้วัดการประเมินให้มีความชัดเจนและสามารถนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาหน่วยงานได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยได้มีการปรับเปลี่ยนเครื่องมือและกรอบการประเมิน ITA จากเดิมที่มี

กรอบการประเมิน 5 ดัชนี มาเป็น 10 ตัวชี้วัด ภายใต้เครื่องมือการประเมิน จำนวนทั้งสิ้น 3 เครื่องมือ ได้แก่

1. แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment : IIT) ซึ่งเป็นการพัฒนาจากเครื่องมือเดิม ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 1 การปฏิบัติหน้าที่ (Bribery Fraud)

ตัวชี้วัดที่ 2 การใช้งบประมาณ (Budget Misallocation)

ตัวชี้วัดที่ 3 การใช้อำนาจ (Power Distortion)

ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้ทรัพย์สินของราชการ (Asset Misappropriation)

ตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต (Anti – Corruption Improvement)

2. แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment : EIT) ซึ่งเป็นการพัฒนามาจากเครื่องมือเดิม ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 6 คุณภาพการดำเนินงาน (Service Quality)

ตัวชี้วัดที่ 7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร (Communication Efficiency)

ตัวชี้วัดที่ 8 การปรับปรุงระบบการทำงาน (Procedure Improvement)

3. แบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ) (Open Data Integrity and Transparency Assessment : OIT) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงมาจากแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – Base Integrity and Transparency Assessment : EBIT) จากเดิมที่เป็นการตรวจเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ มาเป็น การตรวจประเมินการเปิดเผยข้อมูลเชิงคุณภาพผ่านหน้าเว็บไซต์หลักที่เป็นทางการของหน่วยงาน ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล (Open Data)

ตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต (Anti-Corruption Practice)

ในขณะเดียวกัน สำนักงาน ป.ป.ช. ยังได้ดำเนินการออกแบบและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับการประเมิน ITA ที่มีชื่อว่า “ITAS” โดยเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลการประเมินที่มีความทันสมัย ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน สามารถบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การประเมิน ITA สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

หลังจากที่มีการศึกษาทบทวนและพัฒนาเครื่องมือและระบบการประเมินดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้มีนโยบายให้นำมาใช้ในการประเมินนับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

โดยเป็นการประเมินนำร่องในหน่วยงานประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งถือเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักและมีจำนวนมากที่สุดของการประเมิน ITA ซึ่งแม้ว่าในปีแรกจะพบปัญหาในการดำเนินการอยู่บ้าง แต่ก็ทำให้พบว่าสามารถดำเนินการประเมินหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศได้อย่างรวดเร็ว ตามกรอบระยะเวลาเดียวกัน และสามารถลดงบประมาณและลดระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการประเมินได้อย่างมาก และยังทำให้หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินได้รับทราบแนวทางและมีการปรับตัวต่อการประเมินได้

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร โดยได้มีการแบ่งส่วนราชการและการจัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ได้แก่ สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส โดยมีหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการประเมิน ITA โดยตรง และในปีเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 ให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงาน ต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2564 ตามแนวทางและเครื่องมือการประเมินตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

โดยการประเมิน ITA ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2564 เป็นการดำเนินการรูปแบบการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน (Third Party) โดยการกำกับดูแลมาตรฐานทางวิชาการของสำนักงาน ป.ป.ช. ผ่านกลไกของคณะกรรมการกำกับและพัฒนาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และคณะกรรมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การประเมินหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ สามารถขับเคลื่อนได้ ที่มีกระบวนการ ขั้นตอน และระยะเวลาเป็นมาตรฐานเดียวกันและมีความน่าเชื่อถือทางวิชาการ

และจากการพัฒนาการประเมิน ITA อย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การประเมิน ITA ได้รับการยอมรับและ ถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในภาพรวมและเป็นกลยุทธ์สำคัญในยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติ อาทิ การเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จและกลยุทธ์สำคัญยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 “พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก” การเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศตช.) และการเป็นเครื่องมือในการวัดความสำเร็จของเป้าประสงค์ที่ 16.5 “ลดการทุจริตและรับสินบนทุกรูปแบบอย่างมีนัยสำคัญ” ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal : SDGs) ของประเทศไทย

และที่สำคัญการประเมิน ITA ได้ถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดสำคัญของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ประเด็นที่ 21 การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็น

การดำเนินการตามนัย มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อ 18 เมษายน 2562 โดยได้มีการกำหนดเป้าหมายในระยะแรก (พ.ศ. 2561-2565) ได้แก่ว้อยละของหน่วยงานภาครัฐที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน (85 คะแนนขึ้นไป) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80

4. การปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการประเมิน ITA (พ.ศ. 2565-ปัจจุบัน)

การประเมิน ITA ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เป็นต้นมา เป็นการดำเนินการประเมินที่ยังคงกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินงานที่เชื่อมโยงและต่อเนื่องจากการประเมินในปีที่ผ่านมา เพื่อให้หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินได้มีการพัฒนาการดำเนินงานตามกรอบและหลักเกณฑ์การประเมิน ITA ได้อย่างต่อเนื่อง การปรับปรุงพัฒนาดตนเองในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสามารถส่งผลต่อผลการประเมินของหน่วยงาน และสามารถแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของแต่ละหน่วยงานเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้อย่างชัดเจน

แต่อย่างไรก็ตาม การประเมิน ITA ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีนโยบายให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงรูปแบบการดำเนินการประเมินจากเดิมที่เป็นการดำเนินการประเมิน ITA โดยการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน (Third Party) มาเป็น การดำเนินการเองโดยสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 114/2564 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2564 เห็นชอบร่างรายงานการศึกษาการปรับการบริหารจัดการการประเมิน ITA สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 โดยมีรายละเอียดสำคัญคือ การให้สำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมิน ITA ให้กับหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบ มีเจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตและบุคลากรสนับสนุนการประเมิน ITA เป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก ซึ่งเป็นปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการแบบเดิม ที่เป็นการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน (Third Party) ส่วนสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่ต้องเข้าร่วมการประเมิน จะดำเนินการประเมินโดย สำนักงานป้องกันการและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)

ความเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 นี้ จึงนับเป็นก้าวสำคัญแห่งความเปลี่ยนแปลงในรอบ 10 ปี ตั้งแต่เริ่มการเริ่มประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ด้วยหลักการและแนวคิดที่มุ่งหมายให้บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้พัฒนาตนเองสู่ความเป็นมืออาชีพ (Professional) ทั้งในด้านการบริหารจัดการที่เป็นเลิศ การสั่งสมความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านวิชาการ การวิจัยประเมินผล ที่สามารถให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐได้ในทุกพื้นที่ อันจะช่วยเสริมสร้างให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีความเป็นสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญ (Institutionalization) และส่งผลให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีบทบาทเป็นศูนย์กลางขององค์ความรู้และเป็นสถาบันหลักที่มีความ

เชี่ยวชาญในการประเมินผลระดับชาติ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล มาตรฐานความโปร่งใส และการต่อต้านการทุจริต (Measurements of Anti-corruption)

ทั้งนี้ในการปรับปรุงแบบการบริหารจัดการการประเมิน ITA ดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการเตรียมความพร้อมในการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตและบุคลากรสนับสนุนการประเมิน ITA ผ่านการออกแบบการฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติ โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านการประเมิน ITA โดยเป็นการเรียนรู้ทั้งในเชิงวิชาการและการฝึกปฏิบัติจริง ตลอดจนการกำกับติดตามการปฏิบัติงานและให้คำปรึกษาลอดระยะเวลาการประเมิน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าการดำเนินประเมิน ITA โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะเป็นการดำเนินการที่มีความถูกต้องตามหลักวิชาการ มีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ

โดยได้มีการกำหนดกลไกการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ที่ร่วมกันดำเนินการในหลายภาคส่วน เพื่อกำกับติดตามและกลั่นกรองการประเมินตามลำดับชั้น ได้แก่

1. กลไกอำนวยการประเมิน ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ คณะอนุกรรมการกำกับและพัฒนาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแบบโดยมี คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นกลไกหลัก เพื่อให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA ทุกระดับเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น) และสำนักงาน ป.ป.ช. จะเป็นหน่วยงานศูนย์กลางและดำเนินการทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินในภาพรวม รวมไปถึงหลักการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ การกำกับติดตามการประเมิน และการดำเนินการต่อผลการประเมิน

2. กลไกกำกับติดตามการประเมิน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จะมีบทบาทในการกำกับติดตามการประเมินและผลักดันให้หน่วยงานภายใต้กำกับดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางการประเมินที่กำหนด

3. กลไกดำเนินการประเมิน ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการกระบวนกรต่าง ๆ ในการประเมิน เช่น ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบและให้คะแนนตามแบบสำรวจที่กำหนด รวมไปถึง มีบทบาทในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งในด้านกระบวนการประเมินและในด้านเนื้อหาในการประเมิน โดยจำแนกบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการประเมิน ดังนี้

1) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เป็นหน่วยดำเนินการประเมินหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินของแต่ละจังหวัด ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐประเภท จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยา) รวมทั้งสิ้น 76 จังหวัด

2) สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค เป็นหน่วยกำกับและกลั่นกรองการประเมินให้มีความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยจำแนกการกำกับและกลั่นกรองหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินแต่ละภาค ดังนี้

ภาคที่ 1 จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชัยนาท นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สมุทรปราการ สระบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง

ภาคที่ 2 จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง และสระแก้ว

ภาคที่ 3 จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ยโสธร ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

ภาคที่ 4 จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครพนม บึงกาฬ มหาสารคาม มุกดาหาร ร้อยเอ็ด เลย สกลนคร หนองคาย หนองบัวลำภูและอุดรธานี

ภาคที่ 5 จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน แพร่ พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน

ภาคที่ 6 จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี

ภาคที่ 7 จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรี นครปฐม ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร และสุพรรณบุรี

ภาคที่ 8 จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต ระนอง และสุราษฎร์ธานี

ภาคที่ 9 จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดตรัง นราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา สงขลา และสตูล

3) สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยดำเนินการประเมินหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินประเภทหน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาล หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของอัยการ ส่วนราชการระดับกรม องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ กองทุน สถาบันอุดมศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การลดภาระด้านงบประมาณในการประเมิน ITA

สำหรับในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการประเมิน มาเป็นการดำเนินประเมินเองโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 นอกเหนือจากการที่จะช่วยพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีความเป็นมืออาชีพในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ได้อย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนการให้ปรึกษาและยกระดับผลการประเมิน ITA ให้กับหน่วยงานภาครัฐที่เข้ารับการประเมิน จนทำให้หน่วยงานภาครัฐมีระดับการบริหารและปฏิบัติงานที่มีคุณธรรม ความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลดีขึ้น ตามลำดับ อันสะท้อนได้จากผลคะแนนการประเมิน ITA ที่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญแล้ว

ยังมีผลทำให้การบริหารจัดการงบประมาณที่ใช้ในการประเมิน ITA **สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและมีความคุ้มค่า** สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการประเมิน ITA ได้อย่างชัดเจน ดังนี้

ตารางที่ 2.1 งบประมาณประจำปีที่ใช้บริหารจัดการการประเมิน ITA

ปีงบประมาณ	วงเงินงบประมาณ (บาท)	รูปแบบการบริหารจัดการประเมิน ITA
2558	271,000,732.00	การจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
2559	271,678,264.00	
2560	271,678,264.00	
2561	77,231,364.10	การเปลี่ยนมาเป็นการประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS แต่ยังคงเป็นการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
2562	68,830,000.00	การประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS โดยการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
2563	70,276,000.00	การประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS โดยการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
2564	55,386,800.00	การประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS โดยการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน
2565	48,627,000.00	การประเมินในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ITAS
2566	35,913,700.00	โดยการดำเนินการประเมินเอง โดยสำนักงาน ป.ป.ช.

ความสำคัญของการประเมิน ITA ในปัจจุบัน

คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2565 ได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 – 2570 โดยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินฯ แนวทางการประเมินฯ และเครื่องมือการประเมินฯ ให้เป็นไปตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด ดังนั้น การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จึงเป็นมาตรการที่สำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาภาครัฐในด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ที่ได้รับการให้ความสำคัญและการยอมรับในระดับประเทศ ดังจะเห็นได้จากการถูกกำหนดเป็นเป้าหมายของนโยบายและแผนงานระดับประเทศ ได้แก่

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 21 การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ.2561-2580) ได้กำหนดให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของแผนย่อยการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินฯ จะต้องมีการประเมินผ่านเกณฑ์ (85 คะแนน) จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 84 และ จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 100 ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2570

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2566 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566-2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การปรับแก้เป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนย่อยการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้มีความท้าทายยิ่งขึ้น ซึ่งเดิมกำหนดให้ “หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินฯ ในปี พ.ศ. 2566 จะต้องมีการประเมินผ่านเกณฑ์ (85 คะแนน) จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 84” เป็น “จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 100 ในทุกปี (พ.ศ. 2566 - 2570)” และที่สำคัญ การประเมิน ITA ยังได้รับความสำคัญ ในการนำค่าเฉลี่ยของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ ไปกำหนดเป็น เป้าหมายระดับประเด็น (21) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งกำหนดให้ในช่วงปี พ.ศ. 2566 - 2570 หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินฯ จะต้องมีการประเมินผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่า 89 คะแนน

กระบวนการประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

1. กระบวนการประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

เป็นการประเมินคุณลักษณะด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานผ่านทางระบบ ITAS โดยการกำหนดตัวชี้วัดในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคุณธรรมและความโปร่งใส จำนวน 10 ตัวชี้วัด ซึ่งใช้วิธีการเก็บข้อมูลจาก 3 แบบวัด โดยมีรายละเอียดของการประเมินดังนี้

1) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด IIT เป็นการสอบถามการรับรู้และความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน ประกอบด้วย บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่ระดับผู้บริหาร ผู้อำนวยการ/หัวหน้า ข้าราชการ/พนักงาน ไปจนถึงลูกจ้าง/พนักงานจ้าง/พนักงานจ้างเหมาบริการที่ปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานภาครัฐมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในได้เข้ามามีส่วนร่วมสะท้อนความคิดเห็นต่อการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ใน 5 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 1 การปฏิบัติหน้าที่

ตัวชี้วัดที่ 2 การใช้งบประมาณ

ตัวชี้วัดที่ 3 การใช้อำนาจ

ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้ทรัพย์สินของราชการ และ

ตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต

วิธีการจัดเก็บข้อมูลด้วยแบบวัด IIT

- หน่วยงานนำช่องทางการเข้าตอบแบบวัด IIT และ Code ของหน่วยงาน ไปเผยแพร่และประชาสัมพันธ์แก่บุคลากรภายในของหน่วยงาน

- บุคลากรภายในของหน่วยงานเข้ามาตอบแบบวัด IIT ด้วยตนเองทางระบบ ITAS โดยผู้ตอบจะต้องยืนยันตัวตนโดยการระบุ Code ของหน่วยงานให้ถูกต้อง จึงจะสามารถเข้าตอบได้

ขนาดกลุ่มตัวอย่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน

- กลุ่มตัวอย่างขั้นต่ำของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน กำหนดจำนวนร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในทั้งหมด แต่จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 30 คน

- กรณีหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในจำนวนน้อยกว่า 30 คน ให้เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในทั้งหมด

- กรณีหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในจำนวนมากกว่า 4,000 คน ให้เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในไม่น้อยกว่า 400 คน

โดยระบบ ITAS จะคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างของแต่ละหน่วยงานโดยอัตโนมัติ

2) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด EIT เป็นการสอบถามการรับรู้และความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกประกอบด้วย บุคคล นิติบุคคล บริษัทเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เคยมารับบริการหรือมาติดต่อตามภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รวมไปถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางใดทางหนึ่งหรือได้รับผลกระทบจากการกำหนด

นโยบาย การปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมสะท้อนความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ใน 3 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 6 คุณภาพการดำเนินงาน

ตัวชี้วัดที่ 7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร และ

ตัวชี้วัดที่ 8 การปรับปรุงระบบการทำงาน

วิธีการจัดเก็บข้อมูลด้วยแบบวัด EIT

จากการศึกษาวิเคราะห์และทบทวนปัญหาอุปสรรคของการจัดเก็บข้อมูล EIT ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 พบปัญหาดังต่อไปนี้

1) สัดส่วนระหว่างจำนวนผู้มาตอบแบบวัด EIT ที่มาจากการประชาสัมพันธ์เชิญชวนของหน่วยงานที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ซึ่งไม่สามารถควบคุมคุณภาพของข้อมูลได้ เมื่อเทียบกับจำนวนแบบวัด EIT ที่สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลตามค่าขั้นต่ำของแต่ละหน่วยงาน โดยใช้วิธีการจัดเก็บตามระเบียบวิธีวิจัยอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ข้อมูลมีคุณภาพนั้น พบว่าสัดส่วนของผู้มาตอบแบบวัด EIT ที่มาจากการประชาสัมพันธ์เชิญชวนของหน่วยงานมีจำนวนมากกว่าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการจัดเก็บเป็นอย่างมาก ซึ่งมีแนวโน้มที่จะคลาดเคลื่อนได้หากหน่วยงานมีการจัดตั้งหรือคัดเลือกผู้มาตอบแบบวัด EIT

2) หน่วยงานมีข้อกังวลว่าสำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการเก็บข้อมูล EIT จากกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ใช่ผู้มารับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริงของหน่วยงาน

3) มีประเด็นข้อถกเถียงกันถึงแนวทางการจัดเก็บข้อมูลว่า ควรมุ่งเน้นแนวทางการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินได้เป็นจำนวนมาก หรือควรจัดเก็บข้อมูลอย่างรัดกุมตามระเบียบวิธีวิจัยที่จะเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างได้ในจำนวนไม่มาก

ดังนั้น ในการประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จึงได้กำหนดให้มีกระบวนการจัดเก็บข้อมูล EIT ดังต่อไปนี้

1. วิธีการจัดเก็บข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) และขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1.1 เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงกำหนดให้มีการจัดเก็บ EIT ส่วนที่ 1 ผู้รับบริการหรือผู้ที่มาติดต่อราชการเข้าตอบด้วยตนเอง โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการหรือผู้ที่มาติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐในการเข้าตอบด้วยตนเอง

ขนาดของกลุ่มตัวอย่างส่วนที่ 1

- กำหนดจำนวนร้อยละ 10 ของประมาณการจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกทั้งหมด แต่จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 30 คน

- กรณีหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกน้อยกว่า 30 คน ให้เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกทั้งหมด

- กรณีหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก จำนวนมากกว่า 4,000 คน ให้เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกไม่น้อยกว่า 400 คน ซึ่งหน่วยงานจะต้องเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และกำกับติดตามให้มีผู้ติดตามเงื่อนไขที่กำหนด

1.2 เพื่อให้การจัดเก็บข้อมูลเป็นไปตามระเบียบวิธีวิจัย จึงกำหนดให้มีการจัดเก็บ EIT ส่วนที่ 2 ผู้ประเมินจัดเก็บข้อมูล ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 หน่วยงานไม่ต้องนำเข้าข้อมูลรายชื่อของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก โดยผู้ประเมินจะเป็นผู้วิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก คัดเลือก และจัดเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางใดทางหนึ่ง หรือได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาในส่วนของการกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และลดโอกาสในกรณีการลือผลคำตอบขนาดของกลุ่มตัวอย่างส่วนที่ 2 กำหนดจำนวนร้อยละ 10 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างขั้นต่ำส่วนที่ 1 แต่จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน

2. การคำนวณผลแบบวัด EIT คะแนนแบบวัด EIT คะแนนเต็ม 30 คะแนน มาจาก 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ผู้รับบริการหรือติดต่อราชการเข้าตอบด้วยตนเอง 15 คะแนน และส่วนที่ 2 ผู้ประเมินจัดเก็บข้อมูล 15 คะแนน ซึ่งจะทำให้หน่วยงานหรือประชาชนสามารถเปรียบเทียบผลคะแนนระหว่าง 2 ส่วนได้ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ หากผลคะแนนระหว่าง 2 ส่วนขัดแย้งกัน อาจสะท้อนได้ว่าหน่วยงานมีการจัดตั้งหรือคัดเลือกผู้ตอบแบบวัด EIT

วิธีการเข้าตอบออนไลน์ทางระบบ ITAS ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกสามารถเข้าตอบแบบวัด IIT และแบบวัด EIT ด้วยตนเองโดยตรงทางระบบ ITAS ซึ่งในปีที่ผ่านมาได้มีข้อกังวลจากผู้ตอบแบบวัดเกี่ยวกับการใช้หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลมาใช้เพื่อยืนยันการเข้าตอบ และมีข้อกังวลว่าอาจมีการนำหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลักของผู้อื่นมาใช้ในการตอบแบบวัดแทนตนเอง อีกทั้ง ข้อจำกัดทางกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ดังนั้น ในการประเมิน ITA ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จึงได้มีการปรับให้การเข้าตอบแบบวัด IIT และแบบวัด EIT เป็นการใส่หมายเลขโทรศัพท์และยืนยันตัวตนด้วยรหัสผ่านครั้งเดียว (OTP) แทน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของข้อมูลผู้ตอบมากยิ่งขึ้น

การสอบทานการจัดเก็บข้อมูลแบบวัด EIT สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำหลักปฏิบัติในการจัดเก็บข้อมูลและกลั่นกรองแบบวัด EIT สำหรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

1) EIT ส่วนที่ 1 ผู้รับบริการหรือผู้ที่มาติดต่อราชการเข้าตอบด้วยตนเอง ดำเนินการ กู้บัตรแบบวัด EIT ด้วยวิธีการดังนี้

1.1) การสุ่มตรวจสอบหมายเลข IP Address ของผู้ตอบแบบวัด EIT เนื่องจาก คอมพิวเตอร์และโทรศัพท์แต่ละเครื่องจะมีหมายเลข IP Address เป็นของตนเอง ดังนั้น หากมีการใช้ หมายเลข IP Address เดิมเข้ามาลงทะเบียน แต่มีการเปลี่ยนหมายเลขโทรศัพท์ในการขอรับรหัสผ่าน ครั้งเดียว (OTP) ซึ่งจะเป็นสัญญาณที่แสดงว่าหน่วยงานอาจจะมีการจัดตั้งผลคะแนนของแบบวัด EIT

1.2) การสุ่มตรวจสอบย้อนกลับจากหมายเลขโทรศัพท์ที่ตอบแบบวัด EIT ว่าเป็น ผู้รับบริการหรือมีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน และได้เข้าทำแบบวัด EIT ด้วยตนเองจริงหรือไม่

2) EIT ส่วนที่ 2 ผู้ประเมินจัดเก็บข้อมูล ดำเนินการวิเคราะห์โครงสร้างและภารกิจของ หน่วยงานก่อนที่จะดำเนินการจัดเก็บข้อมูล เพื่อให้การเก็บข้อมูลแบบวัด EIT เป็นการเก็บข้อมูลจาก กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มารับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริงของหน่วยงาน

3) แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด OIT เป็นการตรวจสอบระดับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐตามที่กำหนดต่อ สาธารณชน ซึ่งหน่วยงานจะต้องนำ URL ที่ได้เผยแพร่ข้อมูลไว้ทางเว็บไซต์หลักของหน่วยงานมา ระบุลงในระบบ ITAS โดยแบ่งออกเป็น 2 ตัวชี้วัด ได้แก่

ตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล โดยมีตัวชี้วัดย่อย ได้แก่

ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.1 ข้อมูลพื้นฐาน

ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.2 การบริหารงาน

ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.3 การจัดซื้อจัดจ้าง

ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.4 การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล และ

ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.5 การส่งเสริมความโปร่งใส และ

ตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต มีตัวชี้วัดย่อย ได้แก่

ตัวชี้วัดย่อยที่ 10.1 การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และ

ตัวชี้วัดย่อยที่ 10.2 มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ได้มีการปรับปรุงประเด็นคำถามในแบบวัด OIT ตามความร่วมมือ ทางนโยบายของสำนักงาน ป.ป.ช. ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ท. ในการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายไม่รับ ของขวัญ (No Gift Policy) และความร่วมมือของสำนักงาน ป.ป.ช. กับสำนักงาน ก.พ. ในการขับเคลื่อน การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 นำไปสู่การปรับปรุงประเด็น ขับเคลื่อนภาครัฐใน 2 ประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมในแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (OIT) และมีการ ปรับลดบางข้อและปรับปรุงข้อความอันเป็นองค์ประกอบของบางข้อให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

การสอบทานในการตรวจให้คะแนนแบบวัด OIT

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนดให้มีการสอบทานในการตรวจให้คะแนนแบบวัด OIT เพื่อให้การตรวจให้คะแนนแบบวัด OIT ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทั้ง 76 แห่งทั่วประเทศ เป็นไปภายใต้มาตรฐานเดียวกัน อันจะนำมาสู่การให้ความยอมรับและการให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA จึงได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานให้คำปรึกษาทางวิชาการในด้านมาตรฐานการตรวจให้คะแนนแบบวัด OIT จำนวน 10 คณะ เพื่อทำหน้าที่ในการการร่วมตรวจสอบมาตรฐานการตรวจให้คะแนนแบบวัด OIT และให้คำปรึกษาทางวิชาการในด้านมาตรฐานการตรวจให้คะแนนแบบวัด OIT แก่สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทั่วประเทศ โดยมีภารกิจผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีองค์ความรู้ทางวิชาการและมีความเชี่ยวชาญในด้านการป้องกันการทุจริต การสำรวจและประเมินผล เข้ามาเป็นองค์คณะ ในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะทางวิชาการต่อมาตรฐานการตรวจให้คะแนนตามแบบวัด OIT

2. การคำนวณผลการประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

ผลการประเมิน ประกอบด้วย ค่าคะแนน ซึ่งมีคะแนนเต็ม 100 คะแนน มาจากแบบวัด IIT จำนวน 30 คะแนน, แบบวัด EIT ส่วนที่ 1 จำนวน 15 คะแนน, แบบวัด EIT ส่วนที่ 2 จำนวน 15 คะแนน และแบบวัด OIT จำนวน 40 คะแนน โดยค่าคะแนนดังกล่าวสามารถจำแนกเป็นระดับผลการประเมินออกเป็น 7 ระดับ ดังนี้

ตารางที่ 2.2 การคำนวณระดับผลการประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

คะแนน	ระดับ
95.00 – 100	AA
85.00 – 94.99	A
75.00 – 84.99	B
65.00 – 74.99	C
55.00 – 64.99	D
50.00 – 54.99	E
0 – 49.99	F

การปรับระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 (RATING SCORE)

วิธีการประกาศผลการประเมินโดยนำคะแนนที่หน่วยงานได้มาจำแนกตามระดับผลการประเมินดังกล่าว ได้เริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา ซึ่งจากการลงพื้นที่กำกับติดตามการประเมินและการรับฟังความคิดเห็นจากทั้งหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินและหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับติดตามการประเมิน ประกอบกับการที่สาธารณชนและสื่อมวลชนได้มีเสียงสะท้อนเกี่ยวกับระดับผลการประเมิน ITA ว่าจากการแบ่งระดับตามช่วงคะแนนดังกล่าว เมื่อมีการประกาศผลการประเมินแล้วอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในการแปลผลการประเมินว่าหน่วยงานที่มีผลการประเมินไม่ผ่านเกณฑ์ มีเพียงหน่วยงานที่ได้คะแนนต่ำกว่า 50 คะแนน (ระดับ F) ส่วนหน่วยงานที่ได้คะแนน 50 คะแนนขึ้นไป (ระดับ E - AA) คือ หน่วยงานที่มีผลการประเมินผ่านเกณฑ์ ซึ่งเกณฑ์ผ่านการประเมินตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ ที่กำหนดให้หน่วยงานที่ผ่านการประเมินจะต้องมีผลการประเมิน 85 คะแนนขึ้นไป ดังนั้น หน่วยงานที่ได้รับระดับ A คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการประเมินเท่านั้น มิใช่เป็นระดับคะแนนที่ดีเยี่ยม ในส่วนของหน่วยงานที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า A (B - F) คือ หน่วยงานที่มีผลการประเมินไม่ผ่านเกณฑ์

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติการประชุมครั้งที่ 63/2566 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2566 เห็นชอบให้มีการปรับระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 (RATING SCORE) และสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการจัดทำประกาศสำนักงาน ป.ป.ช. เรื่อง การปรับระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 (RATING SCORE) เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2566 โดยได้มีหนังสือถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินฯ เพื่อขอความอนุเคราะห์แจ้งประกาศสำนักงาน ป.ป.ช. ดังกล่าว ไปยังหน่วยงานภาครัฐภายใต้การกำกับดูแล

การปรับเปลี่ยน Rating Score ในครั้งนี้ เป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อให้การอ่านค่าคะแนน ITA สอดคล้องกับค่าเป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ และลดความสับสนและความเข้าใจผิดเกี่ยวกับผลการประเมินฯ อีกทั้ง เป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมินฯ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการผ่านเกณฑ์ประเมินฯ ที่ได้กำหนดไว้ โดยไม่กระทบกับวิธีการคิดคะแนนที่กำหนดไว้เดิม ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานใดได้มีการกำหนดให้ผลการประเมิน ITA 2566 เป็นตัวชี้วัดหรือใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ยังคงสามารถใช้ "ค่าคะแนน ITA" ได้เช่นเดิม โดยไม่ต้องคำนึงถึงการจำแนกชื่อ Rating Score ใหม่

ในการปรับระดับผลการประเมินฯ ได้ยึดค่าเป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ โดยจำแนกค่าคะแนนออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ประกอบด้วย 1) หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ค่าเป้าหมาย คือ

หน่วยงานที่ได้ 85 คะแนนขึ้นไป 2) หน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์ค่าเป้าหมาย คือ หน่วยงานที่ได้น้อยกว่า 85 คะแนน นอกจากนี้ได้มีการจำแนกระดับภายในกลุ่มตามเงื่อนไขที่กำหนด ดังตารางที่ปรากฏ ตารางที่ 2.3 การคำนวณผลประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 (RATING SCORE)

คะแนน	เงื่อนไข	ระดับ
95.00 – 100	เครื่องมือการประเมิน คือ IIT , EIT ส่วนที่ 1 , EIT ส่วนที่ 2 , OIT จะต้องมียผลคะแนนทุกเครื่องมือ 95 คะแนนขึ้นไป	ผ่านดีเยี่ยม
85.00 ขึ้นไป	เครื่องมือการประเมิน คือ IIT , EIT ส่วนที่ 1 , EIT ส่วนที่ 2 , OIT จะต้องมียผลคะแนนทุกเครื่องมือ 85 คะแนนขึ้นไป	ผ่านดี
85.00 ขึ้นไป	เครื่องมือการประเมิน คือ IIT , EIT ส่วนที่ 1 , EIT ส่วนที่ 2 , OIT เครื่องมือใดเครื่องมือหนึ่ง มีผลคะแนนน้อยกว่า 85 คะแนน	ผ่าน
70.00 – 84.99	ไม่มี	ต้องปรับปรุง
0 – 69.99	ไม่มี	ต้องปรับปรุง โดยด่วน

2.3 หลักการบริหารราชการแผ่นดินไทย

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายและทิศทางว่าจะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ (สุเทพ เอี่ยมคง, ม.ป.ป.)

2.3.1 รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ การจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการและองค์กรภาครัฐ รวมถึงการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้หน่วยงานดำเนินการตามอำนาจ

หน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, ม.ป.ป.)

แนวคิดรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอยู่ 3 หลักใหญ่ คือ

1) หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) คือ การรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่รัฐส่วนกลาง คือการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครอง

2) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) คือการที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่การบรรจุเจ้าหน้าที่ การแต่งตั้งโยกย้าย การบังคับบัญชายังเป็นของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ โดยมีลักษณะสำคัญคือ

- (1) มีการแบ่งอำนาจที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วน
- (2) อำนาจในการสั่งการ ควบคุมบังคับบัญชา ยังเป็นของราชการบริหาร

ส่วนกลาง

3) หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือการมอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมอบอำนาจทั้งในด้านการเมืองและบริหารให้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะสำคัญคือ

(1) มีการแยกหน่วยการปกครองเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะ และจัดหางบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง

(2) ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง

(3) มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ราชการบริหารส่วนกลางมีเพียงอำนาจในการกำกับมิให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.3.2 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยหลักการดังกล่าว ถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการ

เกี่ยวกับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (Local Affaires) ตามลำดับ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้บัญญัติในมาตรา 7 โดยให้แบ่งส่วนราชการ ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัด

หรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงและส่วนราชการทั้งสี่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3) การบริหารราชการส่วนกลางให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 11 ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

(3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรง

ตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของ นายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือ ค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(7) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(9) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

นอกจากนี้ มาตรา 12 ได้บัญญัติ ให้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทบวง นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติ ราชการแทนก็ได้

4) ให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มาตรา 51 ดังนี้

(1) จังหวัด

(2) อำเภอ

ในระดับจังหวัด มาตรา 54 ได้บัญญัติให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่ง จากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้ เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ

มาตรา 55 ได้บัญญัติให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น

มาตรา 62 ให้มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

5) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 70 ให้มีการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล

(4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนด ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ปัจจุบันขอบข่ายหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง ทั้งในระดับ กระทรวง ทบวง กรม หลายประการได้มีการถ่ายโอนภารกิจที่มีความคล้ายคลึงหรืออยู่ในขอบเขตหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เป็นแต่เพียงภารกิจของบางกระทรวงเท่านั้นที่สามารถถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่นได้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นภารกิจของหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวัน เป็นการให้บริการสาธารณะในขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป ซึ่งภารกิจของบางกระทรวงก็ไม่สามารถถ่ายโอนให้อยู่ในความ รับผิดชอบดูแลของท้องถิ่นได้ เช่น ภารกิจของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น การบริหารราชการส่วนกลางนี้มีหลักการสำคัญที่ใช้ในการบริหารราชการคือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) ซึ่งหมายถึง การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐโดยให้รัฐ แต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ โดยรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นยุติเด็ดขาดอยู่ที่ ผู้ปกครองรัฐ หรือรัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง ซึ่งตามกฎหมายปกครองไทย เรียกว่า **ราชการบริหารส่วนกลาง** โดยเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของหัวหน้าในส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการปกครองทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ (โกวิท พวงงาม , 2550 : 65) การรวมอำนาจนี้จะมีลักษณะที่สำคัญคือจะมีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นกับราชการส่วนกลาง มีการมอบอำนาจในการสั่งการไว้กับราชการส่วนกลาง และมีลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชา โดยมีวินัย เป็นเครื่องมือบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่ง นอกจากนี้แล้ว การแต่งตั้ง ถอดถอน เจ้าหน้าที่ทั้งใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางทั้งสิ้น การบริหารราชการส่วนกลางที่ใช้หลักการรวมอำนาจนี้ แม้จะมีข้อดีที่ทำให้อำนาจของรัฐบาลมีความมั่นคง การสั่งการและบังคับบัญชาเป็นเอกภาพ (Unity) ทำให้สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนโดยมีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ (Uniformity) และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการบริการประชาชนอย่างทั่วถึง เสมอภาคกัน (Equality) และถือเป็นการประหยัด ทรัพยากร (Economical) ทั้งในส่วนของบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่มีรวมกันที่ส่วนกลาง แต่ก็มีข้อเสียต่อหัวใจของการบริหารราชการ อยู่หลายประการเช่นกัน ได้แก่ การรวมอำนาจในการบริหารไม่อาจอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในแต่ละแห่งทั่วประเทศได้อย่างทั่วถึง และการให้บริการนั้นก็ไม่ใช่ไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละแห่งได้ ทั้งยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากต้องรอคำสั่งการจากส่วนกลาง และคำสั่งเหล่านั้นยังอาจมีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติและไม่สอดคล้องกับสภาวะของแต่ละท้องถิ่น ที่สำคัญการรวมอำนาจยังถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการ

ปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยเพราะขัดขวางการเรียนรู้วิธีการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว จึงมีแนวคิดให้มีการแบ่งงานและการตัดสินใจในการบริหารงานราชการออกจากส่วนกลางแล้วให้มีกลไกการบริหารส่วนอื่นรองรับการทำงานที่เคยเป็นของราชการส่วนกลาง แต่เนื่องจากเหตุผลหลายประการทำให้แม้จะมีแนวคิดการแบ่งงานและการตัดสินใจการให้บริการสาธารณะกับประชาชนออกจากส่วนกลาง แต่กลไกที่รัฐบาลกลางได้สร้าง ขึ้นเพื่อรองรับหน้าที่ที่ได้แบ่งออกจากส่วนกลางนั้น ยังคงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการ ‘บริหารราชการส่วนกลาง’ จนเรียกได้ว่า เป็นแขนขาของการบริหารราชการส่วนกลาง กลไกการบริหารงานที่ได้สร้างขึ้นนี้ คือ **การบริหารราชการส่วนภูมิภาค**

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นการบริหารราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในภูมิภาคโดยให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่แต่งตั้งไปจากส่วนกลางทำหน้าที่บริหารรับผิดชอบ โดยต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของหลักการรวมอำนาจที่ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการบริหารราชการ โดยมุ่งหวังให้การบริหารราชการสามารถตอบสนองกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัวและทั่วถึงมากขึ้น โดยยังคงมีความมั่นคงทางอำนาจและมีเอกภาพในการปกครองและการสั่งการจึงได้มีการมอบหน้าที่ที่ส่วนกลางรับผิดชอบอยู่ให้แก่ส่วนภูมิภาคเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการดำเนินการตามหน้าที่ที่ให้ไว้นั้น โดยยึดหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) ตามมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย

จังหวัด เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด เกิดจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน มีฐานะเป็นนิติบุคคล ภายในจังหวัดจะมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับ นโยบายและคำสั่งจากรัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยมี รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการ จังหวัด หรือทั้ง 2 ตำแหน่งที่จะสามารถปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 3 ตำแหน่งนี้ สังกัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นยังมี ปลัดจังหวัด และ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ยังให้มี คณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และอาจมีการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด รวมทั้งหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

โดยการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 บัญญัติให้ประกอบด้วย

1. สำนักงานจังหวัด การบริหารราชการทั่วไปภายในจังหวัด และการวางแผน พัฒนา จังหวัดนั้น จะมีสำนักงานจังหวัด โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด โดยสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น “คณะทำงาน” ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนวยการของจังหวัดนั่นเอง

2. ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตั้งขึ้นมาประจำในพื้นที่ในจังหวัด

อำเภอ เป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด จัดตั้งขึ้นโดยการรวมตำบลหลาย ๆ ตำบลเข้าด้วยกัน ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครอง บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ และมีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ มีความคล้ายคลึงกับการแบ่งส่วนราชการของจังหวัด กล่าวคือ ประกอบด้วย สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ และประกอบด้วยส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชา รับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้เพียงจังหวัด และอำเภอเท่านั้นที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนตำบลและหมู่บ้าน มิใช่การปกครองส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน แต่อาจถือเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 การบริหารราชการของส่วนภูมิกษณนี้ เราจะเห็นได้ถึงหน่วยงานและตัวแทนต่าง ๆ ของ รัฐบาลกลางที่ถูกส่งออกมาประจำยังพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ สิ่งเหล่านั้นแสดงให้เห็นถึง หลักการ แยกอำนาจปกครอง (Deconcentration) ที่ราชการส่วนกลางมีต่อส่วนภูมิภาคโดยถือเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง เพราะจะมีการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ได้รับการแต่งตั้งโดย

ราชการส่วนกลาง ที่ถูกส่งออกไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการยังพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ โดยยังคงเงื่อนไขให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้วางระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการเพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งจากลักษณะของหลักการแบ่งอำนาจยังเห็นได้ถึงการเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ เนื่องจากทุกสิ่งของหลักการแบ่งอำนาจยังคงต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งสิ้น

แม้ว่าจะมีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องของหลักการรวมอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้มีการแบ่งอำนาจสู่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่การดำเนินการตามหลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่อีกหลายประการ โดยเฉพาะจากการประเทศไทย มีการจัดรูปแบบรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) จึงเห็นได้ถึงลักษณะของการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ในส่วนกลางค่อนข้างสูง ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพของการทำงาน คือ ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะการที่จะตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ต้องส่งเรื่องไปยังส่วนกลางเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา และก่อให้เกิด ความสับสนเปลือง ทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพเมื่อประกอบกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) จึงเปรียบเสมือนกลไกที่เกิดขึ้นมาเพื่อจะช่วยแก้ไขปัญห เพราะจุดเด่นของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ‘การปกครองของประชาชนในท้องถิ่น’ จาก แนวคิดที่เชื่อกันว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งยังอยู่ในฐานะที่จะแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงประเด็นรวดเร็วและดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การให้ผู้ที่มาจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งมาจากท้องถิ่นอื่นเข้ามาแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาท้องถิ่นในแนวทางที่ไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น เพราะไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาสาเหตุของปัญหาและแก้ปัญหาที่มีอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างตรงจุด และเมื่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการบริหารงานของท้องถิ่นเอง ทำให้เชื่อได้ว่าจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่าง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานนั้น ไม่ต้องดำเนินไปตามสายการ บังคับบัญชา หรือตามสายงานเดียวกันกับการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้จะมีสายการบังคับบัญชาแต่ก็อยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง

ในทางตรงกันข้ามการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้อำนาจให้ผู้บริหารของท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมถึงยังมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการที่ไม่ต้องเสียเวลา และสิ้นเปลืองทรัพยากรในการเรียนรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ จุดเด่นอีกประการหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ที่คนในท้องถิ่นย่อมมีความรักและความผูกพันกับท้องถิ่นของตนมากกว่าผู้ที่มาจากท้องถิ่นอื่น ดังนั้นจึงดำเนินการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง เพราะจะต้องมีชีวิตที่ผูกพันกับท้องถิ่นของตนตั้งแต่เกิดจนตาย และเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบและลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังอาจกล่าวได้ว่า ‘การปกครองส่วนท้องถิ่น’ เป็นการบ่มเพาะและเป็นรากฐานที่

สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ จากการวิจัยพบว่าประเทศที่มีการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่พัฒนา และเข้มแข็ง (สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ, 2554)

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) คือ การจัดระเบียบการปกครองซึ่งรัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป.) ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป (ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) และรูปแบบพิเศษ (ประกอบด้วย เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร)

2.4 ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมในไทย

วิวัฒนาการระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมของไทยมีต้นกำเนิดมาตั้งแต่ยุคศักดินาในอดีต ซึ่งสอดคล้องกับวิวัฒนาการของเศรษฐกิจการเมืองของไทยที่มีลักษณะที่คล้ายกับวิวัฒนาการทั่วโลก ที่เริ่มมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางการผลิตที่มีเค้าโครงผสมผสานจากยุคทาส ยุคศักดินา สู่ยุคทุนนิยม เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในประเทศยุโรปและเอเชียอื่น ๆ ทั่วไป แต่มีความแตกต่างกันในลักษณะภูมิสังคมและวัฒนธรรมตลอดจนความเชื่อที่สืบทอดต่อกันมาอันมีลักษณะที่เป็นความแตกต่างเฉพาะตัวอยู่บ้าง เนื่องจากในบริเวณพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นที่ตั้งของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ที่รวมตัวกันภายใต้ชื่อว่าเป็นประชาคมอาเซียน มีภูมิอากาศเป็นประเทศเขตร้อนน้ำที่ไต้เพื่อการดำรงชีวิตที่มาจากแหล่งน้ำตามธรรมชาติได้มาจากน้ำฝนที่มาพร้อมกับฤดูมรสุม และมีข้าวเป็นอาหารหลักของคนส่วนใหญ่ในภูมิภาคแถบนี้ ดังนั้นการผลิตที่สำคัญนอกจากการหาของป่า ก็คือการผลิตข้าว โดยมีการตั้งถิ่นฐานกระจายกันไปตามพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่มีประโยชน์ทั้งในด้านความสะดวกในการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค และเพื่อความสะดวกในการคมนาคมเพื่อการสัญจร และขนส่ง การตั้งถิ่นฐานจึงมักเกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำ เริ่มจากความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ซึ่งเหมาะแก่การปลูกข้าว ขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยจากการรุกรานของข้าศึกด้วย การตั้งถิ่นฐานเริ่มจากการเป็น "บ้าน" หรือหมู่บ้าน ซึ่งประกอบด้วย การขยายตัวของญาติพี่น้องหรือคนที่รู้จักคุ้นเคยกัน บ้านที่มีที่ตั้งที่เหมาะสมมีการติดต่อค้าขายกับบ้านอื่นๆ หรือเป็นศูนย์กลางการค้าขายก็ขยายตัวเป็นเมือง มีผู้ปกครอง มีกองกำลังทหารของตนเอง เมืองที่ใหญ่กว่าและเข้มแข็งกว่าก็จะสร้างสัมพันธ์ไมตรีหรือใช้กำลังบังคับให้เมืองที่อ่อนแอกว่าเข้ามาสังกัดหรืออยู่ในอาณัติ เป็นการสร้าง

ความมั่นคงร่วมกันหากจะมีผู้รุกรานจากนอกกลุ่ม ลักษณะดังกล่าวคือ ภาพในอดีตของประเทศไทย ตั้งแต่ยุคสุโขทัยเป็นราชธานี (ประมาณ พ.ศ. 1780-1981) ต่อด้วยยุคอาณาจักรอยุธยา (พ.ศ. 1983-2310) จนถึงยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2311 ถึงก่อน พ.ศ. 2399) โดยที่การตั้งถิ่นฐานในยุคดังกล่าวมีความแตกต่างกันระหว่างบ้านกับเมืองอยู่ที่ความหนาแน่นในการตั้งถิ่นฐานของชุมชน ในขณะที่มี 'บ้าน' เป็นจำนวนมากเป็นส่วนหนึ่งของเมือง หรือได้รับการคุ้มครองจากเมือง บ้านส่วนนี้ จะถือว่าเป็นเมือง ส่วนบ้านที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากเมือง ด้วยอุปสรรคอันเกิดจากความยากลำบาก ในการคมนาคมสัญจรจะยังถือว่าเป็น "บ้าน" หรือหมู่บ้าน ที่มีการจำแนกเช่นนี้เพราะมีความแตกต่าง ทางด้านการปกครองโดยเมืองนั้นอาจจะมีเจ้าเมืองหรือเจ้าผู้ครองนคร หรืออาจจะเป็น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครอง ในขณะที่ 'บ้าน' ในลักษณะดังกล่าวเป็นหน่วยเล็ก ๆ ที่มีการปกครอง ตนเองเนื่องจากแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดในยุคนั้น การผลิตอาหารตลอดจนความมั่นคง ทางการเมืองส่วนหนึ่งเกิดจากการมีแรงงานเพื่อใช้ในการทำนา และในขณะเดียวกันก็สามารถใช้สร้าง กองทัพเพื่อการรุกรานหรือป้องกันตนเองแล้วแต่กรณี เนื่องจากในสมัยอยุธยาระหว่างพุทธศตวรรษที่ 20 และ 21 ประชากรมีจำนวนน้อยและอาศัยอยู่กระจุกกระจายกันทั่วไป การมีเชลยศึกเพื่อใช้ในการ ปลูกข้าวและเป็นกองกำลังทหารจึงมีความสำคัญ และเป็นเหตุให้เกิดสงครามไทยพม่ายืดเยื้อเป็นเวลา กว่า 200 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ. 2081-2396) ผลของสงครามทำให้เกิดระบบศักดินาที่เข้มแข็งขึ้น สามัญชน และผู้อพยพเข้ามาอยู่ใหม่จะต้อง มี 'นาย' มีผลทำให้มีระบบการควบคุมกำลังพลตามมาเพื่อจำกัดการ เคลื่อนย้ายของประชากรเพื่อควบคุมการผลิตและป้องกันการเกิดกบฏภายในประเทศ

ระบบศักดินาของไทยต่างกับศักดินาในยุโรป ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นระบบศักดินารวม ศูนย์เนื่องจากตามหลักการที่ดินที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศในทางทฤษฎีเป็นของเจ้าแผ่นดินเพียง พระองค์เดียว ซึ่งต่างกับประเทศยุโรปที่อศวินทั้งหลายที่ตั้งตัวเป็นเจ้าของที่ดินแล้วแต่มีที่ดินของตนเอง เป็นเอกเทศ แต่ในกรณีของไทยนั้น ผู้ที่จะมีที่ดินได้เกิดจากระดับชั้นในสังคมซึ่งประกอบด้วยชนชั้นนำ อันประกอบด้วยเชื้อพระวงศ์และข้าราชการ กับไพร่หรือสามัญชน ทาส และขอทานอีกพวกหนึ่ง ข้าราชการมีศักดินาต่ำที่สุด 400 ไร่ และมีฐานะเป็น 'นาย' สามัญชน หรือ 'ไพร่' มีศักดินา 25 ไร่ โดยที่ คนเหล่านั้นมีสิทธิในที่ดินทำกินของตนได้จริงไม่เกิน 15 ไร่ ขณะที่อนุชาพระเจ้าแผ่นดินมีศักดินา 20,000 ไร่ ข้าราชการที่มียศสูงมีศักดินา 10,000 ไร่และต่ำสุด 400 ไร่ โดยมีไพร่หลวงเป็นพนักงานให้ รัฐบาลหรือพระเจ้าแผ่นดิน 1 เดือนเว้นเดือน หรือปีละ 6 เดือน ส่วน 'ไพร่สม' ทำงานให้กับนาย นอกจากไพร่หลวงและไพร่สมซึ่งเป็นสามัญชนแล้ว ยังมีผู้ที่ป็นหนี้จนล้มพันตัวแล้วขายตัวเองเข้ามา เป็นทาสเพื่อความมั่นคงในชีวิตที่ต้องมีนายเป็นผู้ให้ความอุปถัมภ์หรือ คุ้มครอง ในขณะที่ทาสและไพร่ ได้ให้แรงงานเป็นการแลกเปลี่ยนตอบแทน (อภิชาติ พันธุ์เสน และมนตรี เจนวิทย์การ, 2531)

'ระบบอุปถัมภ์' ที่เกิดขึ้นในสังคมยุคศักดินาของไทยนั้นส่วนหนึ่งมีไว้เพื่อลดภาวะการกดขี่ขูดรีดแรงงานให้อยู่ในสภาพที่แรงงานพอทานรับได้ ไม่ก่อกบฏเพื่อล้มล้างเจ้าศักดินาหรือข้าราชการ

ที่ต้นสังกัดเพราะได้รับความคุ้มครอง ขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับการอุปถัมภ์ก็มีหน้าที่ที่จะจงรักภักดีต่อผู้ที่เป็นนาย อีกทั้งระบบศักดินาทั้งระบบโดยตัวของมันเองก็คือ ระบบอุปถัมภ์ที่พระเจ้าแผ่นดินมีต่อเชื้อพระวงศ์ ราชการ และ ข้าราชการบริพาร และถึงแม้จะมีอำนาจเด็ดขาด พระเจ้าแผ่นดินไม่ว่าจะมีความคิดสืบทอดมาจากพราหมณ์ว่าเป็นเทวราชาหรือพุทธ ก็ต้องอยู่ในกรอบการปฏิบัติที่เรียกว่า 'ทศพิธราชธรรม' ซึ่งมีข้อกำหนดไว้ 10 ประการแต่โดยย่อก็คือจะต้องปกครองโดยธรรม เพราะเมื่อใดที่พระเจ้าแผ่นดินปกครองโดยไม่เป็นธรรม บ้านเมืองเกิดความไม่สงบก็อาจจะถูกโค่นล้มจากบัลลังก์โดยข้าราชการแล้วปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดินองค์ใหม่ได้

ดังนั้นสำหรับการปกครองของเมืองที่ถูกกำกับด้วยระบบอุปถัมภ์จึงมีการควบคุมพลเมืองหรือไพร่โดยใช้ทั้ง 'พระเดช' และ 'พระคุณ' เพราะทางเลือกอื่นนอกจากจะพยายามล้มล้างพระเจ้าแผ่นดินที่อาจจะกลายเป็นทรราชแล้ว สำหรับไพร่โดยทั่วไปก็คือการหนีให้พ้นไปจากอาณาของแผ่นดิน เนื่องจากยังมี บ้านและพื้นที่ป่าให้สามารถบุกเบิกไปตั้งถิ่นฐานใหม่ได้ แต่ทั้งหมดนี้ก็เป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำได้ง่ายนัก เพราะ ติดขัดด้วยการเดินทางและใช้มาลาเรีย แต่สำหรับระบบอุปถัมภ์ที่ใช้ในบ้านหรือหมู่บ้านนั้นมีลักษณะแตกต่างจากเมืองอย่างชัดเจน เพราะบ้านจะได้รับการดูแลโดยคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งอาจจะประกอบด้วยผู้นำที่มีลักษณะเด่นที่คนในหมู่บ้านส่วนใหญ่ให้ความเคารพนับถือ เพราะสามารถเป็นที่ปรึกษาและที่พึ่งได้เกือบทุกเรื่อง นอกจากนั้นระยะห่างระหว่าง 'บ้าน' และ 'ป่า' ก็ไม่ไกลเกินไปนัก ถ้าหากชีวิตใน 'บ้าน' ไม่มีความสุขสงบพอสมควร สมาชิกในบ้านอาจแยกตัวออกไปบุกเบิกสร้างบ้านใหม่ในป่าได้ เพราะประเทศไทยในขณะนั้นยังมีพื้นที่ป่าเหลือเป็นจำนวนมาก ดังนั้นระบบอุปถัมภ์ในเมืองที่อาจจะมีการใช้ทั้งพระเดชและพระคุณระบบอุปถัมภ์ในชนบทหรือใน 'บ้าน' มักจะเป็นเรื่องการใช้พระคุณเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นในภาพรวมของยุค ศักดินา ระบบอุปถัมภ์ของไทยจึงประกอบด้วยหลักการของพระเดชและพระคุณสำหรับชาวเมืองควบคู่กับระบบคุณธรรมที่มักจะมีส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน

หลังจาก พ.ศ. 2399 ที่ประเทศไทยถูกกดดันโดยประเทศอังกฤษให้ลงนามสนธิสัญญาเบาริง บังคับให้รัฐบาลไทยยกเลิกผูกขาดการค้า ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งการค้าทั้งในประเทศและระหว่างประเทศมากขึ้น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกำเนิดลัทธิทุนนิยมขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก แต่ถึงอย่างไรก็ตามระบบอุปถัมภ์ที่เคยดำรงอยู่ก่อนหน้านี้ก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดินจะต้องดำรงพระองค์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระบบอุปถัมภ์ของไทยจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตามระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวได้ดำรงอยู่พร้อมทั้งความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจเพราะระบบศักดินาของไทยที่ดำรงอยู่ในเมืองเป็นระบบที่แบ่งแยกชนชั้นโดยมีระบบอุปถัมภ์

เป็นเครื่องค้ำจุนไม่ให้สังคมเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง ในขณะที่ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในบ้านเป็นระบบอุปถัมภ์ที่ไม่สร้างความเหลื่อมล้ำแต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นระบบที่มีคุณธรรมกำกับอีกด้วย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. 2475 ถึงแม้คณะราษฎรจะประกอบด้วยบุคคลที่มาจากหลากหลายอาชีพ แต่ผู้ที่ทำหน้าที่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นหลักนั้นคือฝ่ายทหาร หลังจาการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ฝ่ายทหารจึงเข้ากุมอำนาจในการบริหารประเทศเป็นส่วนใหญ่ ส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากข้ออ้างว่าจำเป็นจะต้องป้องกันมิให้เกิดการรัฐประหารโดยฝ่ายนิยมเจ้า แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นเพราะทหารมีอาวุธและมีระเบียบวินัย มีสายบังคับบัญชาในกองทัพที่เข้มแข็งกว่า รวมทั้งในบางช่วงผู้นำทหารจะมีแนวโน้มที่จะมีความชื่นชมกับระบบฟาสซิสต์ หรือเผด็จการ จึงมีแนวโน้มที่ประเทศจะถูกปกครองโดยเผด็จการทหารอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นเมื่อฝ่ายทหารเกิดเพลิงพล้ำในระยะสั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (1 กันยายน 2482 - 2 กันยายน 2488) ที่ผู้นำฝ่ายทหารของไทยเกิดเพลิงพล้ำไปเข้าข้างฝ่ายอักษะทำให้ฝ่ายรัฐบาลพลเรือนสามารถก้าวเข้ามาใช้อำนาจในระยะสั้น ๆ แต่โดยภาพรวมทั้งหมดนี้ก็ยังเป็นการปกครองโดยรัฐข้าราชการที่มีข้าราชการทหารเป็นแกนหลัก หรือเรียกว่า ‘ระบอบอำมาตยาธิปไตย’

ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย แต่ลักษณะการปกครองที่ระบอบราชการยังรวมศูนย์และถูกครอบงำโดยเผด็จการทหารเป็น ส่วนใหญ่ก็ทำให้ระบบอุปถัมภ์มิได้หายไปจากสังคมไทย ทั้งนี้เพราะในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากการตื่นตัวของราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศ แต่เกิดจากปัญญาชนจำนวนไม่มากที่ได้โอกาสในการรับรู้หรือเรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ในขณะที่พวกเขาเองก็มีสถานภาพเป็นข้าราชการของรัฐและมีข้าราชการทหารส่วนใหญ่เป็นกองกำลังหลัก และมีโอกาสในการกุมอำนาจรัฐอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาานาน โดยส่วนที่เป็นราชการพลเรือนมีโอกาสไม่มากนักทำให้ความพยายามในการให้การศึกษาแก่มวลชนไม่สามารถทำได้มากเท่าที่ควร อีกทั้งความพยายามกระจายอำนาจก็ทำได้ในวงจำกัด ระบบอุปถัมภ์จึงถูกเปลี่ยนมือมาจากกษัตริย์มาเป็นระบอบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการทหารแทน ซึ่งระบบนี้อาจจะมีนัยยะของความเปลี่ยนแปลงไม่มากและมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปในทางเลวลง เนื่องจากในระบอบราชาธิปไตยหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น กษัตริย์จะต้องปกครองด้วยหลักทศพิธราชธรรมในการสร้างความชอบธรรมในการปกครอง ขณะที่ในระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้นได้ใช้อำนาจเป็นหลักในการจรรโลงไว้ซึ่งระบบอุปถัมภ์ แต่อ้างความชอบธรรมจากระบอบประชาธิปไตยว่าอำนาจเป็นของปวงชนชาวไทย ในขณะที่ในความเป็นจริงนั้นอำนาจมาจากเผด็จการทหาร

นอกจากนี้ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากเทคโนโลยีเพื่อการควบคุมอันประกอบด้วยการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ยังมีความล้าสมัย ทำให้ระบบอุปถัมภ์ภายใน 'บ้าน' หรือหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลจากอำนาจของ "เมือง" ยังคงมีระบบอุปถัมภ์

แบบคุณธรรมยังดำรงอยู่แต่เมื่อเทคโนโลยีเพื่อการควบคุมสามารถเข้าไปถึง ถึงแม้ในหมู่บ้านที่ห่างไกล การควบคุมด้วยอำนาจนิยมก็ตามไปถึงเกือบทุกแห่งหน ระบบอุปถัมภ์ที่มีคุณธรรมถูกแทนด้วยระบบอุปถัมภ์แบบอำนาจนิยมของอำมาตยาธิปไตย ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสนับสนุนให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ภายหลังจากมีจุดเริ่มต้นสามารถฟักตัวและเริ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประชาชนที่ถูกกระทำด้วยอำนาจนิยมที่ไม่เป็นธรรมเริ่มมีทางเลือกโดยการหนีเข้าป่าซึ่งแต่เดิมคือป่าตามธรรมชาติ แต่ ‘ป่า’ ที่เกิดขึ้นในภายหลังในหลายพื้นที่คือ ‘ป่า’ ที่มีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยแฝงตัวปฏิบัติการอยู่

กล่าวโดยสรุป จะพบว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสังคมไทยอยู่ร่วมกับระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมจากฝ่ายผู้ปกครองมาโดยตลอด นับตั้งแต่การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีมาตั้งแต่อดีตกาลสืบทอดยาวนานมาจนยุครัตนโกสินทร์ ซึ่งในระบอบการปกครองดังกล่าวกษัตริย์และขุนนางถือเป็นผู้ยิ่งใหญ่และตัวแปรสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน และด้วยความที่ประเทศของเราตกอยู่ภายใต้การปกครองดังกล่าวมาเป็นเวลานาน มรดกทางความคิดจากการปกครองนี้ได้กลายเป็นสารตั้งต้นที่ผนวกรวมเข้ากับคติความเชื่อในวิถีพุทธจนกลายเป็นระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมดังเช่นที่เห็นคุ้นชินกันเป็นปกติในปัจจุบันและยากที่จะเปลี่ยนแปลง

2.5 วรรณกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองของการประเมิน ITA กับความพยายามของหน่วยงานในการกำหนดผลการประเมินระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและค้นคว้าจากบทความและงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวหลากหลายงาน ทำให้ค้นพบประเด็นที่มีความน่าสนใจที่จะนำมาพิจารณาและต่อยอดได้หลายประเด็น

2.5.1 การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) อาจเกี่ยวข้องกับ “ระบอบอำนาจนิยม” และ “ระบบอุปถัมภ์” (สฤณี อาชวานันทกุล, 2565 : ออนไลน์)

เนื่องจากหากพิจารณาจากการประกาศผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ประเด็นที่คนสร้างความประหลาดใจให้กับคนส่วนใหญ่ก็คือ การที่ผลคะแนนของหน่วยงานรัฐหลายแห่งที่มีข้อครหาในประเด็นการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะกระทรวงกลาโหม ซึ่งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงนี้ได้คะแนนประเมิน ITA ผ่านเกณฑ์ครบทั้ง 8 หน่วยงาน โดยหน่วยงานที่มีคะแนนสูงสุดได้แก่ กองทัพอากาศ ได้คะแนนประเมิน ITA เฉลี่ยสูงถึง

98.87% (ทั้งที่ในช่วงเวลาดังกล่าวกองทัพเรือยังคงอยู่ในสถานะที่สังคมกำลังจับตามองถึงความเสี่ยงในประเด็นการจัดซื้อเรือดำน้ำที่ต้องลุ้นว่าจะได้เครื่องยนต์จีนมาใส่เรือดำน้ำ แทนที่จะเป็นเครื่องยนต์เยอรมนีตามสัญญาเดิมหรือไม่) ส่วนกองทัพบก ได้คะแนนประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ 2565 เฉลี่ยสูงถึง 92.63% ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วยงานที่มีข่าวเกี่ยวกับการทุจริตเป็นระยะ ๆ อาทิ ‘ค่าโง่’ เครื่องตรวจระเบิดลวงโลก GT200 หรือข่าวการปลด ‘หม้ออาร์ม’ ทหารเสียมิงงบประมาณผู้เปิดโปงทุจริตเบี้ยเลี้ยงในกองทัพที่ถูกข่มขู่และทำให้รู้สึกว่ายู่ในกองทัพไม่ปลอดภัย แต่กลับถูกปลดออกจากราชการข้อหาหนีราชการ

โดยหากลองพิจารณาคะแนนการประเมิน ITA ของหน่วยงานอื่น ๆ ก็พบว่ามีความขัดแย้งอยู่อีกมากมาย หลายหน่วยงานได้คะแนนสูงมากทั้งที่มีข่าวการทุจริตในหนังสือตลอดปีสองปีที่ผ่านมา ซึ่งกรณีนี้ ‘เป็นข่าว’ ก็มักเป็นกรณีทุจริตชนิดฉาวโฉ่จนปิดไม่มิดอีกต่อไป ไม่ใช่กรณีเล็กน้อยที่ ‘คนนอก’ รวมถึงสื่อมวลชนอาจไม่รู้เรื่อง อย่างเช่น ในการประเมินประจำปีงบประมาณ 2564 กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้คะแนนเต็ม 100% ถึง 7 จาก 10 ตัวชี้วัด รวมทั้งตัวชี้วัด ‘การป้องกันการทุจริต’ ‘การปฏิบัติหน้าที่’ และ ‘การใช้งบประมาณ’ ซึ่งในที่สุดกรณีนี้ตกเป็นข่าวใหญ่ในเดือนกันยายน 2564 เมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) แถลงข่าวร่วมกับอัยบดีกรม ว่าได้จับตัวนักพัฒนาสังคมที่มีหลักฐานว่าทุจริตเงินกลุ่มเปราะบางไปมากถึง 13 ล้านบาท

ผลคะแนนประเมิน ITA ของหน่วยงานจำนวนมากที่สูงจนค้ำสายตาประชาชนทั่วประเทศ เช่นนี้ จึงไม่สอดคล้องกับข่าวการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการสืบสวนกรณีทุจริตในหน่วยงานเหล่านั้นที่ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ทั้ง ‘เกณฑ์’ และ ‘วิธีการ’ ให้คะแนนของโครงการ ITA อาจจะมีปัญหา และเมื่อไปศึกษาเกณฑ์และวิธีการประเมินของโครงการ ITA ก็พบว่ามีความใหญ่อยู่ 3 ประการด้วยกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้ผลการประเมินอาจสะท้อนระดับของ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ ภายในหน่วยงานรัฐ มากกว่าระดับ ‘คุณธรรม’ และ ‘ความโปร่งใส’ ตามที่ ป.ป.ช. คาดหมาย

ปัญหาประการแรก ตัวชี้วัดมากถึงครึ่งหนึ่งหรือ 5 จาก 10 ตัว มาจากการให้ ‘คนใน’ ประเมินองค์กรตัวเอง และไม่มีกลไกคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล จึงสุ่มเสี่ยงที่จะไม่ได้ความเห็นที่แท้จริง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีลักษณะ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ สูง

คะแนน ITA ประกอบด้วยผลการประเมิน 3 ส่วน โดยให้ผู้เข้าร่วมเข้ามาตอบแบบสอบถามออนไลน์ โดยส่วนที่ 1 ถาม ‘คนใน’ หน่วยงาน จำนวน 5 ตัวชี้วัด ส่วนที่ 2 ถาม ‘คนนอก’ หน่วยงานที่มาติดต่อหรือใช้บริการ จำนวน 3 ตัวชี้วัด และส่วนที่ 3 ถามผู้เชี่ยวชาญภายนอกที่ประเมินการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ จำนวน 2 ตัวชี้วัด รวมมีตัวชี้วัดทั้งหมด 10 ตัว โดยให้ตัวชี้วัดทุกตัวมีน้ำหนักเท่ากัน

คะแนนส่วนที่ 1 มาจากการสอบถามผู้มีส่วนได้เสียภายในหน่วยงานเอง ประกอบด้วย ตัวชี้วัดมากถึง 5 ตัว หรือ 50% ของคะแนนทั้งหมด ตัวชี้วัดเหล่านี้ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ การใช้งบประมาณ การใช้อำนาจ การใช้ทรัพย์สินของราชการ และการแก้ไขปัญหาการทุจริต คู่มือการประเมิน ITA ระบุว่า ‘ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน’ ที่จะให้คะแนนในส่วนที่ 1 หมายถึง “บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่ระดับผู้บริหาร ผู้อำนวยการ/ หัวหน้า ข้าราชการ/ พนักงาน ไปจนถึงลูกจ้าง/ พนักงานจ้าง ที่ปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานภาครัฐมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี” และการนำเข้าข้อมูลทั้งหมดจะต้องให้ ‘ผู้บริหารของหน่วยงาน’ ทำหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติข้อมูลก่อนส่งข้อมูลให้กับ ป.ป.ช.

ผู้เขียนเห็นว่า ลำพังการให้บุคลากรของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นผู้ประเมินเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานตัวเอง ก็มีโอกาสมากอยู่แล้วที่จะไม่ได้ความเห็นที่แท้จริง (เปรียบเสมือนอาจารย์ออกข้อสอบให้นักเรียนทำ แล้วให้นักเรียนให้คะแนนข้อสอบตัวเอง) เพราะคนส่วนใหญ่ต่างไม่อยากจะประเมินให้ตนเองดูแย่ แต่ที่แย่กว่านั้นอีก คือ การไม่มีกลไกคุ้มครองความเป็นส่วนตัว บุคลากรที่เข้ามาตอบไม่มีหลักประกันใด ๆ ว่า คำตอบทั้งหมดของเขาหรือเธอจะถูกเก็บเป็นความลับ พวกเขาสามารถตอบแบบไม่เปิดเผยตัวตนหรือนิรนามได้ แถมผลคะแนนทั้งหมดยังต้องผ่านสายตา ‘ผู้บริหารของหน่วยงาน’ ซึ่งเป็นผู้ให้คุณให้โทษกับบุคลากร เพราะ ป.ป.ช. กำหนดว่าผู้บริหารมีหน้าที่ตรวจสอบและอนุมัติข้อมูลก่อน ขอเท็จจริงนี้จึงทำให้ไม่น่าแปลกใจเลยเพราะเหตุใดบุคลากรภายในหน่วยงานเกิดความรู้สึกหวาดกลัวที่จะให้คะแนนตามความคิดเห็นของตัวเองจริง ๆ ซึ่งจากข้อมูลข้างต้นยังทำให้สามารถอนุมานต่อไปได้อีกว่า หน่วยงานไหนยังมีระดับ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ ภายในองค์กรเข้มข้น บุคลากรชั้นผู้น้อยรู้สึกว่าจะต้อง ‘เอาใจ’ เจ้านายตลอดเวลา และรู้สึกว่าจะถูกกลั่นแกล้งมากกว่าได้รับการคุ้มครองหากไปแจ้งเบาะแสการทุจริตที่หน่วยงานต้นสังกัดของตน หน่วยงานลักษณะนี้ยิ่งน่าจะมีคะแนนในส่วนที่ 1 สูงมาก

ไม่ใช่เพราะมีระดับ ‘คุณธรรม’ และ ‘ความโปร่งใส’ สูง แต่เพราะ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ เข้มข้นที่ส่งผลให้ ‘คนใน’ ไม่กล้าที่จะให้คะแนนตามความเห็นของตัวเองจริง ๆ ในเมื่อคะแนนจาก ‘คนใน’ ส่วนนี้มีมากถึง 5 ตัวชี้วัด หรือ 50% ของตัวชี้วัดทั้งหมด หน่วยงานไหนที่มีระดับ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ สูง จึงมีแนวโน้มที่จะได้คะแนนรวมสูงตามไปด้วย และเมื่อดูผลคะแนนแยกตามประเภทหน่วยงานจะพบว่าประเภทหน่วยงานที่มีสัดส่วนหน่วยงานที่ผ่านค่าเป้าหมาย (คะแนน 85%) น้อยสุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล สถาบันอุดมศึกษา (มหาวิทยาลัยของรัฐทั่วประเทศ) และกองทุน ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าหน่วยงานข้างต้นนี้น่าจะมีระดับ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ เข้มข้นน้อยกว่าหน่วยงานอย่างกองทัพบกหรือกองทัพเรือ (ยกตัวอย่างเช่น ‘คนใน’ สถาบันอุดมศึกษากลุ่มใหญ่คืออาจารย์ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากผู้บริหารมหาวิทยาลัยมากกว่าทหารชั้นผู้น้อยเป็นอิสระจากนายพล)

ด้วยเหตุนี้ คณะแผนกที่ค่อนข้างต่ำโดยเปรียบเทียบของหน่วยงานประเภทเหล่านี้ จึงอาจไม่ได้สะท้อนว่ามี ‘คุณธรรม’ และ ‘ความโปร่งใส’ ต่ำกว่าหน่วยงานอื่น เท่ากับสะท้อนว่ามีระดับ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ น้อยกว่า (บุคลากรจึงกล้าให้คะแนนตามความเห็นของตัวเองมากกว่า)

ปัญหาประการต่อมา คือการให้หน่วยงานเป็นผู้คัดเลือก ‘คนนอก’ ที่จะตอบแบบสอบถามเอง และเก็บรายชื่อและเบอร์ติดต่อ จึงสุ่มเสี่ยงที่จะไม่ได้ความเห็นที่แท้จริง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีลักษณะ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ สูงเช่นเดียวกัน

นอกจากตัวชี้วัด 50% ที่จะให้ ‘คนใน’ หน่วยงานเป็นผู้ประเมินหน่วยงานของตัวเอง โดยไม่ได้รับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวแล้ว ตัวชี้วัดอีก 30% (3 จาก 10 ตัว) ในส่วนที่ 2 ซึ่งให้ ‘คนนอก’ ที่มาติดต่อหรือขอรับบริการเป็นผู้ประเมิน ยังให้หน่วยงานเป็นผู้ทำการ ‘คัดเลือก’ ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้ด้วยตัวเอง โดยให้เก็บข้อมูลรายชื่อและเบอร์ติดต่อด้วย

คู่มือการประเมิน ITA อธิบายว่า ข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานจะต้องระบุจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของหน่วยงาน โดยพิจารณาตามขอบเขตที่กำหนด และระบุรายชื่อของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน โดยแอดมินจะเป็นผู้นำเข้าข้อมูล และผู้บริหารของหน่วยงานจะเป็นผู้ตรวจสอบและอนุมัติข้อมูล
2. ข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของหน่วยงาน ควรจะเป็นข้อมูลที่หน่วยงานได้จัดทำระบบการจัดเก็บรวบรวมไว้จากการดำเนินภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานโดยปกติทั่วไป
3. ข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของหน่วยงาน ควรจะมีช่องทางการติดต่อที่มีโอกาสติดต่อเพื่อเก็บข้อมูลได้ โดยอย่างน้อยจะต้องมีข้อมูลการติดต่อทางโทรศัพท์

การให้หน่วยงานเองเป็นผู้ ‘คัดเลือก’ ‘คนนอก’ ที่จะให้คะแนน เป็นวิธีการที่เรียกว่า ‘อ้อยเข้าปากช้าง’ อย่างชัดเจน เพราะหน่วยงานโดยทั่วไปย่อมอยากเลือกแต่ ‘คนนอก’ ที่มีความสนิทสนมกัน หรืออยาก ‘เอาใจ’ ผู้บริหารหน่วยงาน (จะได้มีโอกาสได้งานจากหน่วยงานเยอะ ๆ ในอนาคต) มาให้คะแนนสูง ๆ ในแบบสอบถามออนไลน์

นอกจากนี้ การไม่คุ้มครองความเป็นส่วนตัวของ ‘คนนอก’ ที่มาให้คะแนน แต่เก็บข้อมูลรายชื่อและเบอร์ติดต่อ ก็สุ่มเสี่ยงที่จะทำให้ ‘คนนอก’ เกิดความกลัวที่จะตอบตามความเห็นของตัวเองจริง ๆ อีกเช่นกัน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีลักษณะ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ สูง คล้ายกับกรณี ‘คนใน’ ที่ผู้เขียนอธิบายไปข้างต้น

ปัญหาประการที่สาม คำถามบางข้อมีความเป็นนามธรรมสูง หรือวัด ‘ผลผลิต’ ไม่ใช่ ‘ผลลัพธ์’ คำถามบางข้อที่ใช้เป็นตัวชี้วัดในการประเมิน ITA มีความเป็นนามธรรม ยากที่จะวัดอะไรได้

จริง และคนตอบเองก็ไม่รู้ว่าจะตอบอย่างไร เพราะไม่เป็นทฤษฎี ยกตัวอย่างเช่นคำถามต่อไปนี้จาก ส่วนที่ 2 (ถาม ‘คนนอก’ ที่มาติดต่อหรือใช้บริการหน่วยงาน)

“หน่วยงานที่ท่านติดต่อ มีการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและ ส่วนรวมเป็นหลัก มากน้อยเพียงใด” ทำให้คนตอบต้องจินตนาการเองว่า การดำเนินงาน ‘แบบไหน’ ถึงเรียกว่า “คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวมเป็นหลัก” หรือการที่ตัวชี้วัดบางตัววัด ระดับ ‘ผลลัพธ์’ (outputs) ไม่ใช่ ‘ผลลัพธ์’ (outcome) ยกตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดย่อยที่ 9.5 ข้อ O31 “ข้อมูลเชิงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ” หน่วยงานจะได้คะแนนเต็มในตัวชี้วัด ย่อยนี้เพียงเพราะมีการ ‘เปิดเผย’ ข้อมูลสถิติและความก้าวหน้าการจัดการเรื่องดังกล่าวต่อสาธารณะ ต่อให้เรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เปิดเผยนั้นมีจำนวนมากกว่าปีที่ผ่านมาหลายเท่าก็ตาม (ซึ่งอาจขัดแย้ง กับคะแนนในส่วนที่ 1 ที่ประเมินโดย ‘คนใน’ องค์กรด้วย เพราะคนในองค์กรอาจพร้อมใจกันรายงาน ว่าไม่มีการทุจริตใด ๆ)

ผู้เขียนเห็นว่า ป.ป.ช. ควรปรับปรุงทั้งเกณฑ์การประเมิน และวิธีการประเมิน ITA เพื่อ ขจัดความเสี่ยงที่ผลการประเมินจะออกมา ‘ค้ำสายตา’ ประชาชน และอาจสะท้อนระดับ ‘ระบบ อุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ ภายในหน่วยงาน มากกว่าระดับ ‘คุณธรรม’ และ ‘ความโปร่งใส’ ดังที่ เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การปรับปรุง ITA อาจเริ่มต้นจากการยกเลิกตัวชี้วัดทั้งหมดที่ให้ ‘คนใน’ ประเมิน หน่วยงานของตัวเอง เปลี่ยนวิธีการสอบถาม ‘คนนอก’ มาเป็นวิธีการสุ่มแทนที่จะให้หน่วยงาน ‘คัดเลือก’ เอง คุ้มครองความเป็นส่วนตัวของผู้ตอบในทุกกรณี รวมถึงการปรับปรุงตัวชี้วัดทุกตัวให้มีความชัดเจนเป็นทฤษฎี สอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสสากล อย่างเช่นดัชนีรับรู้การ ทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของ Transparency International

2.5.2 การประเมิน ITA ที่กำลังกลายเป็นอุตสาหกรรมผลิตคุณธรรมกลบเกลื่อนความจริง (สร้อย สินธุประมา, 2565 : ออนไลน์)

บทความชิ้นนี้กล่าวถึงพัฒนาการที่เกิดจากความพยายามของหน่วยงานในการทำให้ผล การประเมินของหน่วยงานของคนสูงขึ้นตามเป้าหมาย จนทำให้ปัจจุบันการประเมิน ITA กำลังจะ กลายเป็นอุตสาหกรรมที่มุ่งผลิต ‘ความโปร่งใส’ ของหน่วยงานภาครัฐที่อาจต้องอาศัยการลงทุนของ หน่วยงานภาครัฐเป็นสำคัญ

ITA เป็นการประเมินที่มุ่งออกเพื่อสร้างแรงกระตุ้นเชิงบวกให้กับหน่วยงาน ด้วยเหตุนี้เอง สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ประเมินจึงมีการกำหนดเกณฑ์ผ่านสำหรับหน่วยงาน ไว้สูงถึง 85 คะแนน และถึงแม้จะไม่มี การบังคับให้หน่วยงานภาครัฐเข้าร่วม แต่ก็พบว่าปัจจุบัน (พ.ศ. 2566) มีหน่วยงานที่

กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยสูงถึง 94.7 คะแนน ในขณะเดียวกัน ศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ก็เปิดเผยว่ากระทรวงมหาดไทยก็เป็นกระทรวงที่มีการร้องเรียนปัญหาการทุจริตมากที่สุดด้วยเช่นกัน

ความไม่ชอบมาพากลที่เกิดขึ้นในหลายหน่วยงานถูกตีแผ่เป็นข่าวที่ประชาชนรับรู้โดยทั่วไป แต่ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสก็ไม่ได้น้อยลงแต่ตามไปด้วย เช่นกรณีการจัดซื้อ ‘เสาไฟกินรี’ ขององค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ จังหวัดสมุทรปราการ ที่มีการจัดซื้อเสาไฟฟ้าต้นละกว่าเก้าหมื่นบาท โดยติดตั้งในป่ากร้างจนกลายเป็นข่าวใหญ่ในปี พ.ศ. 2564 แต่คะแนน ITA ของ อบต.ราชาเทวะกลับยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเพิ่มจาก 77.3 คะแนนในปี พ.ศ. 2564 เป็น 90.8 คะแนนในปี พ.ศ. 2565



ภาพที่ 2.2 ‘เสาไฟกินรี’ องค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ

กองทัพบกก็เป็นอีกหนึ่งหน่วยงานที่ถูกจับตามองเรื่องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมาก จากกรณี ‘หักหัวคิวเงินกู้สร้างบ้าน’ ซึ่งเป็นชนวนของเหตุ ‘กราดยิงโคราช’ ที่กลายเป็นข่าวใหญ่เมื่อปี 2563 แต่ก็ปรากฏว่าผลคะแนน ITA ของกองทัพบกก็ยังคงอยู่เกรด A (มากกว่า 85 คะแนน) มาโดยตลอดทุกปี โดยในปี 2563 กองทัพบกได้คะแนนสูงถึง 93.5 ซึ่งหากเข้าไปอ่านดูหน้าเว็บไซต์ของกองทัพบก ในเมนู webarhive จะพบว่าในปีที่ผ่านมามีการร้องเรียนการทุจริตผ่านเว็บไซต์ของกองทัพบกจำนวน 0 เรื่อง และนอกจากกรณีทุจริตที่เห็นอยู่อย่างชัดเจน การไม่มีเรื่องร้องเรียนการทุจริตในเว็บไซต์เลย ก็เป็นที่น่าสงสัยว่าเป็นเพราะหน่วยงานปลอดการคดโกงจริง หรือเพราะ

ตรวจสอบไม่ได้ แต่การประเมินในแบบปัจจุบันของ ป.ป.ช. ซึ่งเปรียบเสมือนการหลับตาข้างหนึ่งก็ไม่ช่วยไขข้อข้องใจนี้ เพราะมุ่งให้คะแนนกับด้านที่โปร่งใสโดยไม่สนใจด้านที่ ‘ปกปิด’

นอกจากนั้นหากวิเคราะห์จากโครงสร้างคะแนนของการประเมิน ITA ที่มีที่มาจากความร่วมมืองานวิจัยของ ป.ป.ช. กับต้นแบบการประเมินขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเกาหลีใต้ (ACRC) นำมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับ ‘วัฒนธรรมการทำงานของไทย’ จะพบว่าตัวชี้วัดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) แบ่งออกเป็นสามกลุ่ม โดยสองกลุ่มแรกเป็นการประเมิน ‘คุณธรรม’ จาก ‘การรับรู้’ ของบุคลากรภายในหน่วยงาน (30%) และของประชาชนและเอกชนที่มาติดต่อใช้บริการ (30%) และกลุ่มสุดท้ายประเมิน ‘ความโปร่งใส’ จาก ‘หลักฐานเชิงประจักษ์’ หรือการเปิดเผยข้อมูลที่น่าเชื่อถือ (40%) โดยรวมแล้วสัดส่วนคุณธรรมจึงมากกว่าความโปร่งใสอยู่ที่ 60:40

ตารางที่ 2.4 สัดส่วนและหลักเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA)

	ประเมินภายใน	ประชาชนประเมิน	การเปิดเผยข้อมูล
สัดส่วนคะแนน	30%	30%	40%
ผู้ประเมิน	บุคลากรที่ทำงานมาอย่างน้อย 1 ปี	ประชาชนที่เคยรับบริการจากหน่วยงาน	ผู้ประเมินที่ว่าจ้างโดย ป.ป.ช.
เกณฑ์การให้คะแนน	ความโปร่งใสในการทำงาน การใช้อำนาจการใช้งบประมาณและทรัพย์สินของราชการ	คุณภาพการให้บริการและการเผยแพร่ข่าวสารของหน่วยงาน	ระดับการเปิดเผยข้อมูลบนเว็บไซต์ เช่น ข้อมูลผู้บริหาร การจัดซื้อจัดจ้าง ระบบ E-Service
จำนวนคำถาม	30 ข้อ	15 ข้อ	43 ข้อ

โครงสร้างการประเมินนี้ส่วนหนึ่งถอดแบบมาจากการประเมินของเกาหลีใต้ซึ่งใช้แนวคิด ‘ความโปร่งใส’ ที่มองจากทั้งภายในและภายนอก และส่วนที่เป็นการเปิดเผยข้อมูลน่าจะได้รับอิทธิพลจากแนวนโยบาย ‘รัฐบาลเปิด’ (open government) ของสหรัฐอเมริกายุคโอบามา (Obama) ซึ่งถือ

ได้ว่าเป็นการนำข้อดีจากหลายแหล่งมาผสมเข้าด้วยกัน ทว่าการแปลง ‘integrity’ ให้กลายเป็น ‘คุณธรรม’ ในแบบฉบับไทย ๆ นี้เอง ที่ทำให้ ITA ไม่เป็นไปตามเส้นทางที่ควรจะเป็น

อีกปัญหาที่พบสำหรับการประเมิน ITA คือการที่หน่วยงานกลัว ‘เสียหน้า’ จึงประเมินตนเองดีเกินจริง ตัวชี้วัดกลุ่มแรกซึ่งให้บุคลากรประเมินหน่วยงานของตนเองเป็นกลุ่มที่สะท้อน ‘คุณธรรม’ หรือความตรงไปตรงมาในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนที่สุด ประกอบด้วยข้อคำถามเกี่ยวกับการใช้อำนาจสั่งการ การใช้งบประมาณ พฤติกรรมทุจริตที่เกิดขึ้นภายใน เช่น การนำทรัพย์สินของรัฐไปใช้ส่วนตัว การเรียกรับสินบน ฯลฯ การประเมินส่วนนี้ หน่วยงานมักได้คะแนนดีกว่าส่วนอื่น ๆ โดยในปี พ.ศ. 2566 มีหน่วยงานให้คะแนนตัวเอง ‘100 คะแนนเต็ม’ ถึง 384 หน่วยงาน อาทิ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี โดยเฉพาะงานวิจัยที่สำรวจการประเมิน ITA ของ อปท. เจ็ดแห่งในจังหวัดเชียงราย พบว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีความเห็นตรงกันว่าข้อมูลที่เก็บได้มักไม่ตรงกับความเป็นจริง “เพราะเกรงว่าถ้าหากตอบตามความเป็นจริง สำนักงาน ป.ป.ช. จะลงพื้นที่และหน่วยงานจะเสียชื่อเสียงได้”

อีกประเด็นที่น่าสนใจที่มีการกล่าวถึงในบทความชิ้นนี้ คือ ประเด็น ‘หน้าตา’ ของหน่วยงานเป็นหนึ่งใน ‘วัฒนธรรมการทำงานแบบไทย’ ที่ ป.ป.ช. สอดแทรกลงไปในการทำ ITA และประสบความสำเร็จอย่างยอดเยี่ยมในแง่ของการจูงใจให้หน่วยงานแข่งขันกันทำคะแนนและเข้าร่วมการประเมินอย่างสม่ำเสมอโดยไม่ต้องบังคับ ภายหลังจากประกาศผลประจำปี เราจะเห็นการนำเสนอผลการประเมินของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ความสำเร็จในการได้รับผลการประเมินที่สูงพร้อมกับแสดงภาพหัวหน้าหน่วยงานที่ปลื้มปรีดิ์กับความสำเร็จในปีนั้น ๆ เผยแพร่ทางเว็บไซต์ โซเชียลมีเดีย และป้ายไวน์ลรอบบริเวณหน่วยงานนั้น ๆ เว้นแต่เพียงหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้นที่ดูเหมือนจะไม่สนใจเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมนี้เท่าใดนัก ในปี พ.ศ. 2566 กระทรวงการต่างประเทศเป็นกระทรวงที่ได้คะแนนต่ำสุด และเป็นกระทรวงเดียวที่ให้คะแนนตนเองต่ำกว่าที่ประชาชนประเมิน ซึ่งก็เป็นการยากที่จะสรุปว่ากระทรวงการต่างประเทศมีคุณธรรมน้อยกว่ากระทรวงอื่น ๆ หรือเพียงแค่มีวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างออกไปกันแน่

สำนักงาน กสทช.
เป็นลำดับที่
1 ITA
ของกลุ่มหน่วยงานอื่นของรัฐ

คะแนนเฉลี่ย
98.48
ในปี พ.ศ. 2566

ความสำเร็จในครั้งนี้ถือเป็น
ความภูมิใจของสำนักงาน กสทช.
ที่เกิดจากความมุ่งมั่นความร่วมมือ
ของผู้บริหารและบุคลากรทุกคน

nbs. เอไอทีคิดค้นเอง

Facebook: nbs. Instagram: @NBTC Call Center 1200

ภาพที่ 2.3 ไปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ผลคะแนน ITA ของสำนักงาน กสทช. พ.ศ. 2566

ข้อสังเกตอีกประการคือคำถามที่ใช้สำหรับถามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (ประชาชน) ไม่เปิดโอกาสให้ประเมินการทุจริตภายในหน่วยงานเท่าที่ควร เนื่องจากการประเมินโดยประชาชนและเอกชนที่ใช้บริการ ควรเป็นส่วนที่นำมาสอบทานความน่าเชื่อถือของข้อมูลส่วนแรก แต่ในคำถาม 15 ข้อที่ให้ประชาชนประเมิน มีเพียงสี่คำถามแรกเท่านั้นที่ปรากฏอยู่ในการประเมินภายในและสามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ และมีเพียงข้อเดียวที่เป็นการประเมินการทุจริต ที่เหลือเป็นการประเมินเกี่ยวกับประสิทธิภาพการสื่อสาร และการปรับปรุงการทำงานของหน่วยงาน

ตารางที่ 2.5 ข้อคำถามสำหรับประชาชนในการประเมิน ITA ของหน่วยงาน

1	หน่วยงานปฏิบัติหรือให้บริการแก่ท่าน เป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลา มากน้อยเพียงใด
2	หน่วยงานปฏิบัติหรือให้บริการแก่ท่าน อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มากน้อยเพียงใด
3	หน่วยงานปฏิบัติหรือให้บริการแก่ท่าน โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ และรับผิดชอบต่อหน้าที่ มากน้อยเพียงใด
4	ในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา ท่านเคยถูกเจ้าหน้าที่เรียกเก็บเงิน ทรัพย์สิน ของขวัญ ของกำนัล หรือผลประโยชน์ (นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ) เพื่อแลกกับปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่ท่าน หรือไม่
5	หน่วยงานมีการทำงาน หรือโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและส่วนรวม มากน้อยเพียงใด
6	หน่วยงานมีช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย มากน้อยเพียงใด
7	หน่วยงานมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนหรือผู้รับบริการควรได้รับทราบอย่างชัดเจน มากน้อยเพียงใด
8	หน่วยงานมีช่องทางที่ท่านสามารถติชมหรือแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานหรือการให้บริการหรือไม่
9	หน่วยงานสามารถสื่อสาร ตอบข้อซักถาม หรือให้คำอธิบาย แก่ท่านได้อย่างชัดเจน มากน้อยเพียงใด
10	หน่วยงานมีช่องทางที่ท่านสามารถแจ้ง ให้ข้อมูล หรือร้องเรียน ในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่มีการเรียกรับสินบนหรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่
11	การปฏิบัติหรือการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา มากน้อยเพียงใด
12	วิธีการขั้นตอนการปฏิบัติหรือการให้บริการ สะดวกรวดเร็วขึ้นกว่าที่ผ่านมา มากน้อยเพียงใด
13	หน่วยงานมีระบบการให้บริการออนไลน์หรือไม่
14	หน่วยงานเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกได้เข้าไปมีส่วนร่วมปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้ดีขึ้น มากน้อยเพียงใด
15	หน่วยงานมีการปรับปรุงองค์กรให้มีความโปร่งใสมากขึ้น มากน้อยเพียงใด



ภาพที่ 2.4 สัดส่วนคำถามและตัวชี้วัดการประเมินคุณธรรมที่ไม่สะท้อนความโปร่งใส

อีกประเด็นที่เป็นข้อสังเกตของของผู้เขียนคือประเด็นการจ้างทำเว็บไซต์เพื่อให้ได้คะแนนการเปิดเผยข้อมูลเต็ม 100 คะแนน ซึ่ง ป.ป.ช. เปรียบเปรยว่า ITA เปรียบเสมือนการตรวจสอบสุขภาพประจำปี “เพื่อช่วยให้ตรวจพบโรคก่อนที่จะแสดงอาการหรือเกิดลุกลาม ช่วยให้วางแผนการรักษาได้ตั้งแต่เนิ่น ๆ ...” ข้อความที่ยกมานี้อาจใช้ได้กับต้นแบบการประเมินในเกาหลีใต้ แต่การตัดทอนเอาส่วนที่ประเมินการทุจริตออกไป ได้ทำให้การประเมินนี้กลายเป็นเพียงการ ‘สำรวจพฤติกรรมเสริมสร้างสุขภาพ’ ว่ากินดี นอนหลับ ออกกำลังกายหรือไม่ โดยไม่ได้ตรวจหาเนื้อร้ายที่อาจกำลัง

ลูกกลมภายในร่างกาย ความหวังสุดท้ายของการต่อสู้กับโรคร้ายนี้คือการรับประกันว่าร่างกายของเราจะ 'โปร่งใส' พอให้มองเห็นอาการป่วยได้ หรือก็คือการประเมินในส่วนสุดท้ายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งมีน้ำหนักถึง 40%

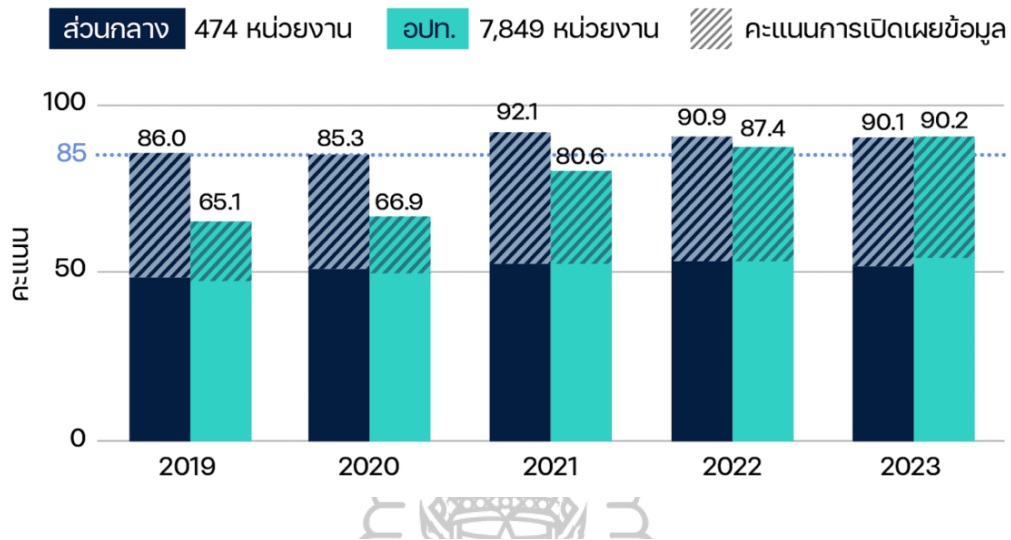
ดังนั้น ในส่วนตัวชีวิต OIT ซึ่งเป็นการประเมินจากหลักฐานเชิงประจักษ์ หน่วยงานจะต้องแนบลิงก์ของหน้าเว็บไซต์ อาทิ ข้อมูลหน่วยงาน ข่าวประชาสัมพันธ์ รายงานผลการจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ รวม 43 รายการให้ผู้ประเมินของ ป.ป.ช. ตรวจสอบ หากลิงก์ดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้ มีข้อมูลของปีงบประมาณปัจจุบันครบถ้วน เพียงเท่านี้ก็จะได้คะแนนเต็มในข้อนี้ทันที ผลที่เกิดขึ้นคือในปี 2023 มีหน่วยงานได้คะแนน 'การเปิดเผยข้อมูล' เต็ม 100 คะแนนถึง 2,796 หน่วยงานหรือ 1 ใน 3 ของหน่วยงานทั้งหมด

หลักเกณฑ์ข้างต้นทำให้ข้อมูลที่ต้องการใช้อาจไม่มี ส่วนข้อมูลที่มีก็อาจไม่ได้ถูกใช้เลย ตัวอย่างเช่น หน้าเว็บ E-Service ซึ่งกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องมีช่องทางให้บริการแบบออนไลน์โดยประชาชนไม่ต้องเดินทางมาเองซึ่งบริการนี้อาจมีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับบางหน่วยงาน แต่สำหรับ อปท. พวกเขาสะท้อนว่าเว็บไซต์ไม่ใช่ช่องทางที่ประชาชนคุ้นเคย หน้าเว็บ E-Service ส่วนใหญ่จึงเป็นเพียงการสร้างแบบฟอร์มออนไลน์เอาไว้เพื่อให้ได้คะแนนตามเกณฑ์ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ใช้งาน เพราะมีโซเชียลมีเดียอย่างเฟซบุ๊กและไลน์ (Line) ซึ่งเป็นช่องทางที่ประชาชนเข้าถึงง่ายกว่า

แม้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. จะสนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะลงบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ของหน่วยงานได้ แต่ข้อมูลที่กำหนดให้เปิดเผยกลับไม่ได้ถูกควบคุมคุณภาพและเป็นมาตรฐานเท่าที่ควร หน่วยงานส่วนใหญ่มักเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบของไฟล์ pdf ซึ่งอาจพบข้อความที่บิดเบี้ยว ไม่คมชัด หรือหน้าเอกสารพลิกไปพลิกมาเป็นปกติ นอกจากนั้นยังขาดคำอธิบายชุดข้อมูล (metadata) ซึ่งหากพิจารณาให้ดีปัญหาคุณภาพข้อมูลอีกส่วนหนึ่งก็มาจากการที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องจัดทำเว็บไซต์ของหน่วยงานขึ้นเอง ซึ่งเป็นภาระต่อหน่วยงานขนาดเล็ก โดยเฉพาะ อปท. ระดับตำบลที่ต้องพยายามทำผลงานไล่ตามเกณฑ์ของ ป.ป.ช. แทนที่จะพัฒนาระบบที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้ในท้องถิ่น

นอกจากนี้ดูเหมือนว่าหากพิจารณาจากผลคะแนน ITA ในหลายปีที่ผ่านมาจะพบว่าหน่วยงานท้องถิ่นมีคะแนนความ 'โปร่งใส' หรือผลการประเมิน ITA โดยเฉลี่ยน้อยกว่าหน่วยงานส่วนกลางมาโดยตลอด มีความพยายามอธิบายว่าอาจเป็นเพราะหน่วยงานส่วนกลางมี 'ระบบอุปถัมภ์' และระดับของ 'อำนาจนิยม' ที่เข้มแข็งและสามารถ 'ล็อก' ผลการประเมินได้มากกว่าท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็มีงานวิจัยที่ชี้ว่าข้อคำถามใช้ภาษาทางการ ยากแก่การทำความเข้าใจสำหรับประชาชนในต่างจังหวัด และเมื่อ 101 PUB ดึงข้อมูลย้อนหลังห้าปีจากเว็บไซต์ของ ป.ป.ช. มา

วิเคราะห์รายดัชนีย่อย ก็พบว่าแท้ที่จริงแล้วเหตุผลที่ทำให้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานราชการไทยต่างกัน ถูกตัดสินกันว่าหน่วยงานไหนทำเว็บไซต์ได้เก่งกว่ากัน



ภาพที่ 2.5 เปรียบเทียบคะแนน ITA ของหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ระหว่างปี ค.ศ. 2019 - 2023

จากแผนภูมิข้างต้นจะเห็นว่าคะแนนสองส่วนแรกที่มาจากการประเมินภายในและภายนอกของทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันมาก และ อปท. ยังทำคะแนนนำขึ้นมาอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2566 ส่วนที่แตกต่างกันอย่างมากคือคะแนน ‘การเปิดเผยข้อมูล’ ซึ่งมีน้ำหนักถึง 40% แต่ อปท. ทำคะแนนได้น้อยมาก ส่งผลให้คะแนนเฉลี่ยรวมอยู่ที่เพียง 65.1 ในปีแรกที่มีการปรับเกณฑ์ใหม่ ขณะที่หน่วยงานส่วนกลางมีผลคะแนนที่ผ่านเกณฑ์มาตั้งแต่แรกเนื่องจากมีความพร้อมในการจัดทำเว็บไซต์มากกว่า

อย่างไรก็ตาม คะแนนการเปิดเผยข้อมูลของ อปท. ก็เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในปี 2021 และด้วยจำนวนที่มีมากถึง 94% ของหน่วยงานทั้งหมด ค่าเฉลี่ยคะแนน ITA ของทั้งประเทศจึงพุ่งทะยานตามไปด้วย แท้จริงแล้วคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสของประเทศไทยที่สูงขึ้นอย่างก้าวกระโดดจึงไม่ได้หมายถึงการมีเรื่องทุจริตลดน้อยลง แต่หมายถึงการที่หน่วยงานท้องถิ่นทำเว็บไซต์ได้ถูกต้องตรงเกณฑ์ของ ป.ป.ช. มากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่น่าสนใจไม่แพ้กันก็คือการเกิดขึ้นของอุตสาหกรรมทำเว็บไซต์ ITA เห็นได้ชัดเจนจากรางวัลหน่วยงานที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นอันดับหนึ่งของประเทศในปี 2023 ตกเป็นของเทศบาลตำบลตะกุด อำเภอเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี ได้คะแนนรวม 99.8 และได้คะแนนเต็ม 100 ในส่วนของ ‘การเปิดเผยข้อมูล’ ทั้ง ๆ ที่เมื่อสามปีก่อนได้คะแนนส่วนนี้เพียง 54.2 จุดเปลี่ยนสำคัญ

คือ การตัดสินใจว่าจ้างบริษัทที่เชี่ยวชาญการทำเว็บไซต์ ITA ให้เข้ามาช่วยปรับปรุงเว็บไซต์ของเทศบาลในงบประมาณเพียงแค่ 15,000 บาทเท่านั้น

ภาพที่ 2.6 ตัวอย่างโฆษณาของบริษัทรับทำเว็บไซต์ท้องถิ่นเพื่อตอบตัวชี้วัด ITA

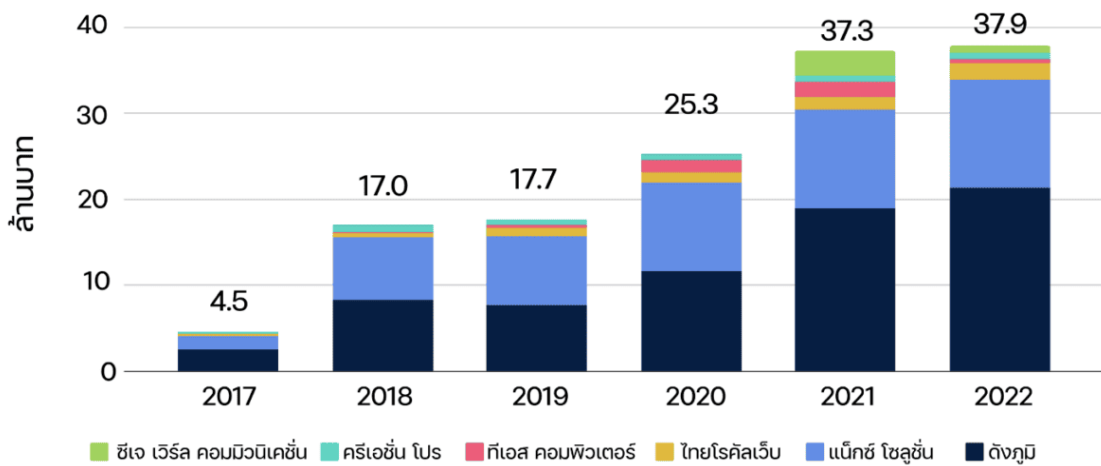
หากคุณเข้าไปเยี่ยมชมเว็บไซต์ของ อบต. แห่งหนึ่งแล้วเกิดความรู้สึกคุ้นเคยอย่างบอกไม่ถูก นั่นอาจเป็นเพราะเทมเพลต (template) ของเว็บไซต์ดังกล่าวถูกใช้กับเว็บไซต์ท้องถิ่นอีกกว่า 1,000 แห่งทั่วประเทศ การที่มีความต้องการพัฒนาเว็บไซต์จำนวนมากเพื่อตอบโจทย์เดียวกัน เปิดช่องให้บริษัทรับทำเว็บไซต์สามารถรับจ้างพัฒนาเว็บได้ในราคาถูกแต่ทำในปริมาณมาก

ชื่อหน่วยงาน	รายละเอียด
ทต.พรานกระต่าย	เทศบาลตำบลพรานกระต่าย ต.พรานกระต่าย อ.พรานกระต่าย จ.กำแพงเพชร ดูตัวอย่าง..
ทต.เวียงพร้าว	เทศบาลตำบลเวียงพร้าว ต.เวียงพร้าว อ.พร้าว จ.เชียงใหม่ ดูตัวอย่าง..
อบต.บางสมบูรณ์	องค์การบริหารส่วนตำบลบางสมบูรณ์ ต.บางสมบูรณ์ อ.องครักษ์ จ.นครนายก ดูตัวอย่าง..
ทต.แม่ลาน้อย	เทศบาลตำบลแม่ลาน้อย ต.แม่ลาน้อย อ.แม่ลาน้อย จ.แม่ฮ่องสอน ดูตัวอย่าง..

ภาพที่ 2.7 ข้อความโฆษณาบริการจัดทำเว็บไซต์และช่วยกรอกข้อมูล ITA ของบริษัทไทยโรคัลเว็บ

จากการสำรวจของ 101 PUB พบบริษัทรายใหญ่ที่เกี่ยวข้องชาญงานนี้โดยเฉพาะหกแห่ง และเมื่อรวบรวมตัวเลขจำนวนการรับงานจากภาครัฐผ่านสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง จะเห็นแนวโน้มปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในปี 2021 สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของคะแนน ‘การเปิดเผยข้อมูล’ ของอปท. ทั่วประเทศในปีเดียวกัน และในปี 2022 ทั้งหกบริษัทนี้รับงานรัฐรวมกันถึง 1,462 โครงการ คิดเป็นมูลค่ารวม 37.9 ล้านบาท

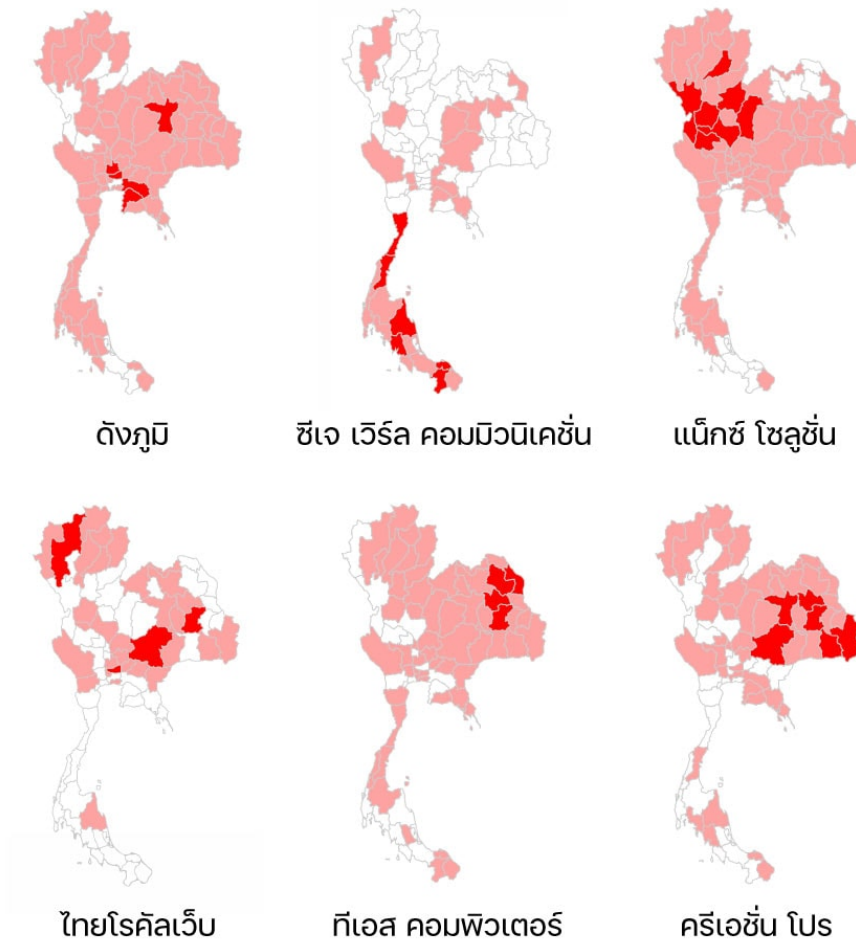
6 บริษัทเชี่ยวชาญทำเว็บไซต์ตอบ ITAรับงานรัฐ 1,462 โครงการในปี 2022 มูลค่าสัญญารวม 37.9 ล้านบาท



ภาพที่ 2.8 แผนภูมิแสดงมูลค่างบประมาณรวมที่ใช้จ้างบริษัทรายใหญ่ในการจัดทำเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ

แม้การรับทำเว็บไซต์จะเป็นธุรกิจที่ดำเนินงานแบบออนไลน์ได้ทั้งหมด แต่หากพิจารณาการกระจายตัวของโครงการที่บริษัทเหล่านี้รับจากภาครัฐ จะพบรูปแบบที่น่าสนใจคือแต่ละรายมักมีพื้นที่หากินของตนเอง เช่น ซีเจ เวิร์ล คอมมิวนิเคชั่น ซึ่งมีฐานที่มั่นอยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช เดิมโตขึ้นเป็นบริษัทที่รับงานภาครัฐมูลค่ารวมกว่าสิบล้านบาทภายในปีเดียว โดยได้งานในพื้นที่ภาคใต้มากที่สุด หรือในกรณีของดั่งภูมิ รายใหญ่สุดที่รับงานแทบทุกจังหวัดทั่วประเทศ ทว่าไม่สามารถเข้าถึงบางจังหวัดในพื้นที่ตะวันตกได้เลย เนื่องจากเป็นบริเวณที่เน็กซ์ โซลูชั่น ซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดนครสวรรค์ มีอิทธิพลอยู่โดยรอบ

การกระจุกตัวของโครงการ ไม่พบโครงการ 1%-5% มากกว่า 5%



ภาพที่ 2.9 แผนภาพแสดงพื้นที่อิทธิพลของบริษัทรายใหญ่ที่ได้งานจ้างทำเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ผู้เขียนยังกล่าวถึงประเด็นการเกิดขึ้นของคอร์สอบรมกวดวิชา ITA ซึ่งนอกจากรับจ้างพัฒนาและดูแลเว็บไซต์ บางบริษัทยังขายคอร์สอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ อปท. อีกด้วย คอร์สอบรมลักษณะนี้มีราคาอยู่ที่ราว 3,500-5,000 บาท/คน โดยมักร่วมมือกับหน่วยงานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น ครีเอชั่น โปร (localgov.in.th) ร่วมกับศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒจัดอบรมเป็นประจำอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงปลายปีไปจนถึงเดือนเมษายนซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การประเมิน ITA ของปีถัดไปจะเริ่มขึ้น และยังมี VIP Class ซึ่งเป็นการเดินสายไปจัดอบรมให้กับ อปท. ถึงที่ โดยบริษัทได้ชี้ช่องทางเบิกจ่ายเงินตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างครบถ้วนในหน้าโฆษณาคอร์สอบรม



ศูนย์บริการวิชาการ
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ชมรมวิเคราะห์นโยบาย
และแผนท้องถิ่น

**โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ หลักสูตร
“กระบวนการพัฒนาความรู้ความเข้าใจ
ด้านเทคโนโลยีดิจิทัลและพัฒนาศักยภาพ
ด้านปฏิบัติงาน เพื่อเตรียมการประเมิน
คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน
ของหน่วยงานภาครัฐ (INTEGRITY AND
TRANSPARENCY ASSESSMENT: ITA)
ประจำปีงบประมาณ 2567
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”**

15-17 ธันวาคม 2566
ณ โรงแรมเดอะพาลาสโซ่ กรุงเทพมหานคร

ส่งใบสมัคร/สอบถามเพิ่มเติม
ID line : พิมพ์ @155ryend
โทรศัพท์ : 065 615 8359
E-mail : swulocal@gmail.com

**ลงทะเบียน
4,900.-**

ผู้เข้าอบรมนำคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊กมาฝึกปฏิบัติ

วิทยาการ อ.ภาณุภณ พงษ์ชัยสกุล (บก.เท่ง)
ผู้เชี่ยวชาญการพัฒนาระบบเว็บไซต์
ตามแบบการประเมิน ITA

ITA 2567 รับ
ผ่าน
ขึ้นไป

เนื้อหาสำคัญในการอบรม

- หัวข้อ ITA ประจำปีงบประมาณ 67
- ลิงก์ ITA ที่ถูกต้องและเหมาะสม
- พ.ร.บ. สำคัญ ที่ต้องมีในเว็บไซต์
- การใส่ข้อมูลเนื้อหา ภาพ และไฟล์
- φόρมอิเล็กทรอนิกส์เพื่อประชาชน
- AI และกราฟิก ที่ใช้ในการทำงาน

รายละเอียดโครงการ **กลุ่มงาน ITA**




พิเศษ สำหรับผู้เข้าอบรม
คู่มือการฝึกอบรม, กระเป๋าใส่เอกสาร, เสื้อลายดอกกรีก,
เว็บไซต์ ITA ทดลองใช้งานฟรี โดย localgov.in.th

ภาพที่ 2.10 โปสเตอร์โฆษณาโครงการสกว.เพื่อเข้ารับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

โดยคอร์สสกว.เพื่อเข้ารับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ไม่ได้มีเพียงแค่การอบรมในส่วนของการทำเว็บไซต์เพื่อตอบตัวชี้วัดในกลุ่มสุดท้ายเท่านั้น แต่ยังมีคอร์สที่ครอบคลุมไปจนถึงการทำให้คะแนนสองส่วนแรกดีขึ้นด้วย วิทยาลัยการจัดการอุตสาหกรรมบริการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา เปิดหลักสูตร ‘การสร้างความเป็นเลิศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่นและการบริหารบ้านเมืองที่ดีสู่การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ’ ใช้เวลาหนึ่งวันเต็มในการติวเข้มทุกตัวชี้วัด ITA เพื่อให้ผ่านเกณฑ์ด้วยเกรด

AA เปิดรับผู้เข้าร่วมอบรมมากถึง 29 รุ่นในปี พ.ศ. 2565 และได้รับการประชาสัมพันธ์ผ่านจดหมายเวียนของกระทรวงมหาดไทยให้ อปท. ส่งบุคลากรเข้าร่วมการอบรมอีกด้วย สิ่งเหล่านี้กลายเป็นวงจรป้อนตัวเลขกลบเกลื่อนปัญหาในแต่ละปี อปท. ทั่วประเทศใช้งบประมาณไม่น้อยกว่า 100 ล้านบาทในการปรับปรุงเว็บไซต์เพียงเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ITA แล้วต้องใช้อีกไม่น้อยกับการส่งบุคลากรไปอบรมกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน ป.ป.ช. เองก็ใช้งบประมาณไม่ต่ำกว่า 60 ล้านบาทต่อปีในการจ้างผู้ประเมิน (ซึ่งมักเป็นมหาวิทยาลัย) มาประเมิน อปท. นอกจากนี้ข้อมูลจากเอกสารจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐยังแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นมีค่าใช้จ่ายปลีกย่อยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสอีกจำนวนมาก อาทิ ค่าจ้างที่ปรึกษา ค่าจ้างเขียนรายงาน ค่าพิมพ์ป้ายไวเนลประชาสัมพันธ์ผลการประเมิน ฯลฯ ซึ่งแม้จะทุ่มเงินลงไปไม่น้อยตลอดทศวรรษที่ผ่านมา แต่ดัชนีความโปร่งใสในระดับนานาชาติอย่าง Corruption Perceptions Index หรือ CPI ของไทยกลับไม่เพิ่มขึ้นเลย โดยคงที่อยู่ราว 36 จากคะแนนเต็ม 100 มาสิบปีแล้ว ตอกย้ำว่าคะแนน ITA ที่สูงขึ้นทุกปีนั้นไม่ได้หมายถึง ‘คุณธรรม’ และ ‘ความโปร่งใส’ ที่เพิ่มขึ้น แต่เป็นการขยายตัวของอุตสาหกรรมบัณฑิตที่ทำงานได้อย่างซ้ำซากมากขึ้นทุกที ถึงที่สุดแล้วปัญหาการทุจริตและการทำงานที่ไม่ตรงไปตรงมาของราชการไทยไม่เพียงแต่ไม่ได้รับการแก้ไข แต่ยังถูกบดบังด้วยป้ายไวเนลแสดงคะแนนคุณธรรมที่ตีเลิศเข้าไปอีกชั้นหนึ่ง

2.5.3 การประเมิน “เครื่องมือประเมิน” พิชิตความโกงของ ป.ป.ช. กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยเรื่อง การประเมิน “เครื่องมือประเมิน” พิชิตความโกงของ ป.ป.ช. กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย ของ สุรพี โพธิ์สราษ ได้กล่าวถึงผลการประเมินของการนำตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นโดย ป.ป.ช. มาใช้ประเมินเป็นผลคะแนน ITA ของหน่วยงานว่ามีประสิทธิภาพในการประเมินและได้ค่าคะแนนที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากน้อยเพียงใด โดยโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ (Integrity & Transparency Assessment :ITA) ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ถูกเปิดตัวอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ. 2557 โดย ป.ป.ช. คาดหมายให้เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐโดยการประเมิน ITA จะนำคะแนนแต่ละส่วนที่ได้จากการประเมินมาแปลผลเป็นดัชนีด้านต่าง ๆ และประมวลผลจากคะแนนที่ได้จากดัชนีที่กำหนด 5 ด้านมาเป็นคะแนนที่นำมาจัดลำดับคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานที่รับการประเมิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับ การประเมิน บทควมวิจัยชิ้นนี้ต้องการ “ประเมิน” ให้เห็นว่าเครื่องมือการประเมินคุณธรรมความโปร่งใสของ ป.ป.ช. ไม่สามารถประเมินคุณธรรมความโปร่งใสได้จริงตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงาน

ภาครัฐแต่อย่างใด จากการที่ผู้เขียนในฐานะผู้ประเมินโครงการดังกล่าวพบว่าอุปสรรคในการประเมินในพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้นเครื่องมือประเมินในส่วนของแบบสอบถามประชาชนที่เข้ารับบริการจากหน่วยงานนั้นมีการใช้ “ภาษา” ที่เข้าใจยากและเป็นคำถามเชิงลึกทำให้ประชาชนที่มีความรู้น้อยและติดต่อหน่วยงานผิวเผินไม่เข้าใจในคำถามจึงทำให้ได้รับคำตอบไม่ตรงกับความจริงและการประเมินดังกล่าวเป็นการประเมินเอกสารซึ่งไม่เหมาะในการประเมินคุณธรรมความโปร่งใส ซึ่งในการประเมิน ITA มีการตีความที่มุ่งให้ได้คะแนนมากกว่าการทำให้เกิดจิตสำนึกด้านคุณธรรมความโปร่งใสอย่างแท้จริง ในองค์กร อีกทั้งการประเมิน ITA ในส่วนของท้องถิ่นมีการประเมินที่ขาดความต่อเนื่องเหตุเพราะการประเมินปีเว้นปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงองค์กรอย่างแท้จริง บทความวิจัยชิ้นนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการประเมินที่ไม่สามารถสะท้อนความจริงในเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

2.5.4 ภาพลักษณ์นักการเมืองกับพฤติกรรมกาเลือกตั้งของประชาชนในระดับท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาพลักษณ์ของนักการเมืองกับพฤติกรรมกาเลือกตั้งของประชาชน ของ อัคร์ศิริ ลาปี่อิ พบว่า “ภาพลักษณ์ทางการเมือง” (Political Image) ของนักการเมืองมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจและความเชื่อมั่นของประชาชน รวมถึงเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกนักการเมืองที่มีภาพลักษณ์ทางการเมืองที่ดีเข้ามาดำรงตำแหน่งหรือเป็นผู้แทน

“ภาพลักษณ์ทางการเมือง” (Political Image) ที่ดีและประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ ได้แก่ การไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ไม่กระทำการที่ขัดกับคุณธรรมจริยธรรม การมีผลงานที่เป็นประโยชน์กับประชาชน การมีวิสัยทัศน์ที่ดี และการใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น เป็นต้น (อัคร์ศิริ ลาปี่อิ, 2556)

จะเห็นได้ว่าหากนักการเมืองไม่เคยเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันและยึดถือคติเรื่องความโปร่งใสเป็นสำคัญ นักการเมืองเหล่านั้นจะถูกจัดอยู่ในหมู่นักการเมืองที่ดีไปโดยปริยาย ซึ่งการมีคุณสมบัติและภาพลักษณ์ทางการเมืองที่ดีเช่นนี้ของนักการเมืองจะยิ่งช่วยกระตุ้นและหนุนเสริมความนิยมของตัวนักการเมืองแต่ละคนต่อประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีนัยสำคัญ ในทางตรงกันข้ามหากเป็นนักการเมืองที่ขอครหาในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันและไม่ชัดเจนในเรื่องความโปร่งใส ก็อาจไม่ได้รับความนิยมและความมั่นใจจากประชาชนในพื้นที่

บทที่ 3

วิธีดำเนินการศึกษา

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1.1 จังหวัดอุบลราชธานี (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 96.67 คะแนน) ถือเป็นหน่วยงานในรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานในสังกัดจำนวน 33 แห่ง โดยผู้ศึกษาจะขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงานจังหวัด (หน่วยเลขานุการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค) ทำการคัดเลือกหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มีความเหมาะสม ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 5 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี
- 2) สำนักงานขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี
- 3) สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี
- 4) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี
- 5) สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี

เลือกศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารหรือหัวหน้างาน และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานเกี่ยวกับ ITA เพื่อเป็นตัวแทนของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานละ 1 - 2 คนรวมทั้งสิ้นจำนวน 5 - 10 คน

3.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่เข้าร่วมการประเมิน ITA จำนวน 239 แห่ง ผู้ศึกษาได้ทำการคัดเลือกด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเลือกศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายของระดับผลการประเมิน ITA และประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A อำเภอเมืองอุบลราชธานี (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 75.56 คะแนน)
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น B อำเภอเมืองอุบลราชธานี (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 80.64 คะแนน)

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น C อำเภอพิบูลย์มังสาหาร (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 65.16 คะแนน)

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น D อำเภอเขื่องใน (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 57.51 คะแนน)

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น E อำเภอเดชอุดม (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 48.18 คะแนน)

เลือกศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น (นายกหรือรองนายก) และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานเกี่ยวกับ ITA เพื่อเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร และผู้ปฏิบัติงาน หน่วยงานละ 1 - 2 คนรวมทั้งสิ้นจำนวน 5 - 10 คน

3.1.3 ผู้แทนของสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประเมิน ITA โดยเฉพาะ จำนวน 1 คน

เลือกศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในประเด็นที่มาจากและความสำคัญ ตลอดจนพัฒนาการของการประเมิน ITA

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การเก็บรวบรวมทฤษฎี การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เลือกศึกษาทั้ง 10 หน่วยงาน ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปขององค์กร รายได้และกิจกรรมการดำเนินงาน ผลการดำเนินงานขององค์กร แผนการดำเนินงาน โครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ผลคะแนน ITA ของหน่วยงาน (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565) ฯลฯ โดยกำหนดประเด็นข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ประกอบด้วยข้อมูล ได้แก่

- 1) ความกระจายตัวของผลคะแนน ITA และพื้นที่ของหน่วยงาน
- 2) ลักษณะทางกายภาพของหน่วยงาน เช่น งบประมาณที่ได้รับจัดสรร จำนวนบุคลากร ภายในหน่วยงาน
- 3) ความเหมือนและความต่างของโครงสร้างหน่วยงานและระบบบังคับบัญชา ภายในหน่วยงาน

3.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ คือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Persons) 2 กลุ่ม ประกอบด้วย

1) ผู้บริหาร ซึ่งเป็นผู้แทนของฝ่ายบริหารของหน่วยงาน (หน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น)

2) ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ประสานงานในการดำเนินการประเมิน ITA ของหน่วยงาน (หน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น)

ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ประกอบการสังเกตสภาพแวดล้อมและบริบทความเต็มใจ และท่าทีในการสัมภาษณ์จะถูกนำมาวิเคราะห์และอภิปรายผลประกอบข้อมูลเอกสารที่รวบรวมได้

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาได้จัดทำร่างแนวคำถามแล้วนำไปปรึกษาและหารือกับที่ปรึกษาโครงการเพื่อปรับปรุงข้อคำถามให้มีความชัดเจนและตรงตามเนื้อหาและเพื่อให้แบบสัมภาษณ์ในการศึกษาคั้งนี้มีความน่าเชื่อถือ

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลโดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาทำการวิเคราะห์ความพยายามในการกำหนดผลการประเมิน ITA ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี โดยนำมาวิเคราะห์ร่วมกับการรวบรวมและศึกษาจากเอกสารและบทความต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดในการศึกษาที่ได้กำหนดไว้



3.4.1 ระยะเวลาและขั้นตอนในการดำเนินงาน

ขั้นตอนการดำเนินงาน	พ.ศ. 2566						
	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
เตรียมข้อมูลสำหรับการศึกษา							
1) จัดทำกรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)	√						
2) ศึกษาและเตรียมข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษา	√	√	√	√	√		
3) นำเสนอหัวข้อในการศึกษา			√	√	√		
การลงพื้นที่เก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล							
1) ลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึก						√	√
2) วิเคราะห์ข้อมูล						√	√
สรุปผลการศึกษาและจัดทำรูปเล่ม							
- สรุปผลการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรูปเล่ม							√

4.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)



ภาพที่ 3.1 การสัมภาษณ์ผู้แทนแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566



ภาพที่ 3.2 การสัมภาษณ์ผู้แทนสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566



ภาพที่ 3.3 การสัมภาษณ์ผู้แทนสำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2566



ภาพที่ 3.4 การสัมภาษณ์ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2566



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในงานศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานเกี่ยวกับ ITA หน่วยงานละ 1-3 คน เพื่อให้ครอบคลุมและสะท้อนมุมมองของทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติภายในหน่วยงาน รวมทั้งสิ้นจำนวน 24 คน จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) จำนวน 3 กลุ่ม ซึ่งแบ่งตามประเภทของหน่วยงาน ดังนี้

หน่วยงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ผู้ศึกษาได้ขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี (หน่วยเลขานุการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค) ทำการคัดเลือกหน่วยงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคที่มีความเหมาะสม ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 5 หน่วยงาน รวม 12 คน ได้แก่

- 1) สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 3 คน
- 2) สำนักงานขนส่งจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 2 คน
- 3) สำนักงานแรงงานจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 3 คน
- 4) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 2 คน
- 5) สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 2 คน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้ทำการคัดเลือกด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเลือกศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายของระดับผลการประเมิน ITA และประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 หน่วยงาน รวม 12 คน โดยคัดเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ที่มีคะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด (พ.ศ. 2563-2565) อยู่ในช่วงระหว่าง 40-80 คะแนน ได้แก่

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A อำเภอเมืองอุบลราชธานี (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 75.56 คะแนน) จำนวน 3 คน
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น B อำเภอเมืองอุบลราชธานี (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 80.64 คะแนน) จำนวน 3 คน
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น C อำเภอพิบูลมังสาหาร (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 65.16 คะแนน) จำนวน 2 คน
- 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น D อำเภอเขื่องใน (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 57.51 คะแนน) จำนวน 2 คน

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น E อำเภอเดชอุดม (คะแนนเฉลี่ย 3 ปีล่าสุด คือ 48.18 คะแนน) จำนวน 2 คน

ผู้แทนของสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประเมิน ITA โดยเฉพาะ โดยผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในประเด็นที่มาและความสำคัญ ตลอดจนพัฒนาการของการประเมิน ITA จำนวน 1-2 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้ศึกษาเป็นผู้สัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นผู้ให้ข้อมูล ประกอบกับการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เช่น เอกสารขั้นต้น เอกสารชั้นรอง สถิติ ข้อมูลจากหน่วยงานราชการ สื่อออนไลน์ โซเชียลมีเดีย และสื่อท้องถิ่น ฯลฯ รวมทั้ง งานวิจัย งานวิชาการ และบทวิเคราะห์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีผลการวิเคราะห์ตามประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

4.1 ที่มาและสาระสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) หรือ การประเมิน ITA

4.1.1 ที่มาและพัฒนาการของการประเมิน

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) หรือ การประเมิน ITA ได้มีการริเริ่มศึกษาวิจัย และออกแบบเครื่องมือการประเมินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 และได้เริ่มดำเนินการทดลองประเมินเป็นครั้งแรก ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน และได้มีการพัฒนาเครื่องมือการประเมินอยู่เป็นระยะ โดยสามารถแยกเป็นช่วงระยะเวลาของพัฒนาการในระยะต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) **การศึกษาริเริ่มและออกแบบเครื่องมือ (พ.ศ. 2552-2555)** เกิดจากการริเริ่มและการสร้างความร่วมมือด้านการป้องกันการทุจริตระหว่างประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ด้วยความตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาการทุจริตที่มีต่อสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และค่านิยมประชาธิปไตย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี หรือ ACRC ดำเนินการพัฒนากรอบป้องกันการทุจริต แลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตที่เป็นภัยร้ายแรงอยู่ในหลายพื้นที่ทั่วโลกในปัจจุบัน โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ริเริ่มดำเนินการออกแบบและพัฒนาเครื่องมือวัดระดับความโปร่งใสที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารสำหรับใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและกำกับทิศทางการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเรียกเครื่องมือนี้ว่า

“ดัชนีวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ Transparency Index of the Public Agencies” ซึ่งได้เริ่มใช้ประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐจากเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ หรือ evidence-based ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2555

ในขณะเดียวกัน ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ก็ได้มีการพัฒนาเครื่องมือการประเมิน Integrity Assessment ซึ่งถูกออกแบบมาให้ใช้ในการวัดระดับการทุจริตและแนวโน้มของการทุจริต (corruption prone areas) โดยสำรวจจากการรับรู้การทุจริตของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลการประเมินที่ได้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการปราบปรามการทุจริต การยกระดับความโปร่งใสในการดำเนินงาน และการเพิ่มประสิทธิผลในการป้องกันการทุจริต Integrity Assessment เป็นกลไกป้องกันการทุจริตที่ได้รับการยอมรับอย่างสูงในระดับสากล โดยได้รับรางวัล United Nation Public Service Awards เมื่อปี พ.ศ. 2555

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เล็งเห็นถึงจุดแข็งของเครื่องมือการประเมินทั้งในส่วนของประเทศไทย คือ Transparency Index of the Public Agencies และในส่วนของประเทศเกาหลีใต้ คือ Integrity Assessment จึงได้มีมติให้บูรณาการเครื่องมือการประเมินทั้ง 2 เครื่องมือเข้าด้วยกัน และพัฒนาต่อยอดให้มีความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย แล้วเรียกเครื่องมือที่บูรณาการขึ้นมาใหม่นี้ว่า “Integrity and Transparency Assessment หรือ ITA” ซึ่งการประเมิน ITA ถือเป็นเครื่องมือการประเมินหน่วยงานภาครัฐในเชิงบวก มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนให้หน่วยงานภาครัฐ แต่ละแห่งได้รับทราบผลการดำเนินงานในมิติด้านคุณธรรมและความโปร่งใสจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อย่างรอบด้าน รวมถึงเพื่อให้เกิดความตระหนักในการปรับปรุง พัฒนาการดำเนินงานให้บนฐานของความสุจริต เปิดเผย และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด

2) การเริ่มขับเคลื่อนการประเมิน ITA (พ.ศ. 2555-2560) การประเมิน ITA ได้เริ่มทดลองใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2555 โดยเป็นการประเมินนำร่องด้วยความสมัครใจ จำนวน 8 หน่วยงาน จากนั้นสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการขับเคลื่อนและขยายขอบเขตกลุ่มเป้าหมายการประเมินอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จนกระทั่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ขยายขอบเขตการประเมินเพิ่มเติมในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ ทำให้มีจำนวนหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วม จำนวนทั้งสิ้น 8,197 หน่วยงาน ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 ได้ขยายขอบเขตกลุ่มเป้าหมายการประเมินเพิ่มเติมในส่วน of สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รวมจำนวนหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งสิ้น 8,294 หน่วยงาน โดยตลอดระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2555-2560 การขับเคลื่อนการประเมิน ITA เป็นการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานกำกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงาน

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (เดิม) โดยมีรูปแบบการประเมินที่เป็นการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน (Third Party) เป็นผู้ดำเนินการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็นการภายใน ขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ได้แก่ ศูนย์ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีภารกิจในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA และในปีเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559 ให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงาน ต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 จึงทำให้การประเมิน ITA ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประเมิน จากการประเมินภาคสมัครใจมาเป็นระบบการประเมินภาคบังคับตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก

นอกจากนี้ การประเมิน ITA ยังถูกกำหนดเป็นมาตรการเสริมเชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560) ที่หน่วยงานภาครัฐ จะต้องแปลงแนวทางและมาตรการดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติอีกด้วย

3) การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงกรอบหลักเกณฑ์การประเมิน ITA (ปี พ.ศ. 2561-2564) ในช่วงปลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จนถึงต้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการศึกษาทบทวนเพื่อพัฒนาต่อยอดเครื่องมือการประเมิน โดยได้ร่วมมือกับคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการพัฒนารายละเอียดตัวชี้วัดการประเมิน ITA ให้มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งในด้านคุณธรรม ความโปร่งใส และการทุจริตทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมไปถึงบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและเป็นไปในทิศทางเดียวกับการประเมินในระดับสากลด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาการประเมิน ITA ให้มีความสอดคล้องและสนับสนุนการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ของประเทศไทย

โดยการประเมินรูปแบบนี้ได้ออกแบบให้มีความเชื่อมโยงกับการประเมินรูปแบบเดิม และมีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญนั้นคือมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนการประเมินจากเอกสารหลักฐานเป็นการมุ่งเน้นประเมินความโปร่งใสจากการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และปรับปรุงตัวชี้วัดการประเมินให้มีความชัดเจนและสามารถนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาหน่วยงานได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน สำนักงาน ป.ป.ช. ยังได้ดำเนินการออกแบบและพัฒนา ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับการประเมิน ITA ที่มีชื่อว่า “ITAS” โดยเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลการประเมินที่มีความทันสมัย ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน สามารถบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การประเมิน ITA สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

4) การปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการประเมิน ITA (พ.ศ. 2565 จนถึงปัจจุบัน)

การประเมิน ITA ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เป็นต้นมา เป็นการดำเนินการประเมินที่ยังคงกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินงานที่เชื่อมโยงและต่อเนื่องจากการประเมินในปีที่ผ่านมา เพื่อให้หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินได้มีการพัฒนาการดำเนินงานตามกรอบและหลักเกณฑ์การประเมิน ITA ได้อย่างต่อเนื่อง การปรับปรุงพัฒนาตนเองในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสามารถส่งผลต่อผลการประเมินของหน่วยงาน และสามารถแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของแต่ละหน่วยงานเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้อย่างชัดเจน

แต่อย่างไรก็ตาม การประเมิน ITA ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีแนวนโยบายให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการประเมิน จากเดิมที่เป็นการดำเนินการประเมิน ITA โดยการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน (Third Party) มาเป็น การดำเนินการเองโดยสำนักงาน ป.ป.ช. โดยการให้สำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมิน ITA ให้กับหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบ มีเจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตและบุคลากรสนับสนุนการประเมิน ITA เป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการแบบเดิมที่เป็นการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมิน (Third Party) ส่วนสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่ต้องเข้าร่วมการประเมิน จะดำเนินการประเมินโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.)

อนึ่ง การประเมิน ITA ในปัจจุบันเป็นการประเมินหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ทั่วประเทศซึ่งครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการประเมินดังกล่าวได้ถูกพัฒนาและถูกทำให้แพร่หลายมากขึ้นจนในปัจจุบันมีการนำเอาเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ประเมินหน่วยงานภาครัฐมากกว่า 8,300 หน่วยงาน โดยการประเมิน ITA จะมีคะแนนเต็มอยู่ที่ 100 คะแนน หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินจะต้องได้รับผลคะแนนรวม 85 คะแนนขึ้นไป ซึ่งการประเมินผลคะแนนทั้งหมดจะคิดจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 3 ส่วนหลัก ได้แก่

ส่วนที่ 1 : แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด IIT โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐทุกระดับที่ปฏิบัติงานมาไม่น้อยกว่า 1 ปี ได้มีโอกาสสะท้อนและแสดงความคิดเห็นต่อคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานตนเอง (คิดเป็นค่าน้ำหนักร้อยละ 30)

ส่วนที่ 2 : แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด EIT โดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการหรือผู้ติดต่อ

หน่วยงานภาครัฐในแต่ละช่วงปีงบประมาณ ได้มีโอกาสสะท้อนและแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (คิดเป็นค่าน้ำหนักร้อยละ 30)

ส่วนที่ 3 : แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด OIT เป็นการตรวจสอบระดับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่เผยแพร่ไว้ทางหน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน (คิดเป็นค่าน้ำหนักร้อยละ 40)

4.1.2 ประเทศไทยกับการประเมิน ITA

หากพิจารณาจากพัฒนาทางการเมืองในช่วงเวลาของการเกิดขึ้นของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ตลอดระยะเวลานับตั้งแต่การริเริ่มการประเมิน ITA ซึ่งเป็นส่วนผสมระหว่างการประเมินที่คิดค้นขึ้นโดยสำนักงาน ป.ป.ช. เข้ากับหลักการประเมินความโปร่งใสของประเทศเกาหลีใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 นับจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2566) จะเห็นว่าการประเมิน ITA มีจุดเริ่มต้นและได้รับอิทธิพลมาจากกระแสของแนวคิดที่กำลังแพร่หลายในเมืองไทยขณะนั้น ได้แก่ แนวคิด ‘ธรรมาภิบาล’ (Good Governance)

เพราะหากเราพูดถึงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) เราคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพูดถึงหลัก ‘ธรรมาภิบาล’ เพราะ ‘ธรรมาภิบาล (Good Governance)’ ดูเหมือนจะเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญที่ผู้คิดค้นการประเมิน ITA อย่างสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องการให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ซึ่งหากเรากลับไปย้อนดูพัฒนาการของหลักธรรมาภิบาลในไทย เราจะพบว่าหลักการดังกล่าวไม่ได้เป็นหลักการที่เพิ่งจะถูกพูดถึงและให้ความสำคัญเร็ว ๆ นี้ หากแต่มีการพูดถึงเป็นวงกว้างทั้งภายในประเทศและในประชาคมนานาชาติมาเป็นเวลากว่า 20 ปี

คำว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ในภาษาอังกฤษ ถูกกล่าวถึงครั้งแรกในปี 1989 (ช่วงปลายยุคสงครามเย็น) โดยธนาคารโลก (World Bank) ได้ออกรายงานที่มีชื่อว่า Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth เป้าหมายของรายงานนี้คือ การวิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดประเทศต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกาถึงล้มเหลวและจัดการตนเองไม่ได้ รายงานฉบับนี้บอกว่าที่ประเทศเหล่านี้ไม่สามารถเดินหน้าไปไหนได้ และต้องเจอแต่ปัญหาการคอร์รัปชันของผู้นำของตนเป็นเพราะประเทศเหล่านี้เผชิญหน้ากับปัญหาหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมกำหนดนโยบาย การดำเนินงานต่าง ๆ ของผู้มีอำนาจไม่ยึดตามกฎหมายและไม่โปร่งใส ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ นโยบายพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจไม่เดินตามสภาพความเป็นจริง เพราะประเทศเหล่านี้ขาดสิ่งที่เรียกว่า Good Governance นั่นเอง ดังนั้นหากประเทศโลกที่สามเหล่านี้ต้องการยกระดับตัวเองให้เท่าทันกับประเทศอื่น ก็ต้องมีการพัฒนาประเทศโดยอาศัย ‘Good Governance’ (วชิรวิทย์ คงคาลัย, 2560 : ออนไลน์)

โดยหลังจากที่มีการเผยแพร่รายงานฉบับนี้ออกมาแนวคิด Good Governance ก็ได้รับการเผยแพร่ไปทั่วโลก เพราะในช่วงดังกล่าว (ทศวรรษ 1990s) ประเทศใหม่ ๆ ที่กำลังพัฒนาด้านเศรษฐกิจกำลังต้องการคำแนะนำในการพัฒนาประเทศ โอกาสนี้เอง ทำให้องค์การระหว่างประเทศ อย่างเช่น ธนาคารโลก (World Bank) มีโอกาสเข้าไปแนะนำแนวคิด Good Governance ให้ประเทศเหล่านั้นได้ลองใช้ดู ประกอบกับในยุคปี 2000 ที่ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประเทศไทย ก็ต้องประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ ‘ต้มยำกุ้ง’ จนทำให้หลายประเทศแทบจะล้มละลาย หลายประเทศจึงได้ไปขอความช่วยเหลือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เพื่อหาทางให้ตนเองรอดพ้นจากวิกฤตดังกล่าว

ซึ่งในขณะนั้น IMF ก็ยินดีที่จะปล่อยเงินกู้และให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น แต่ IMF ก็ได้กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศที่ขอรับเงินกู้จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการ นั่นคือ จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวทาง Good Governance เพื่อเป็นการรับรองว่าเงินที่ถูกยืมไปจะถูกใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยเหตุนี้ทำให้ในช่วงต้นยุคปี 2000 สิ่งที่เราเรียกว่า Good Governance จึงถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศ

เป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตต้มยำกุ้ง ทำให้ในยุคนั้นเราก็จำเป็นต้องนำเอาแนวทาง Good Governance เข้ามาถือปฏิบัติด้วย โดยมี การเสนอให้ใช้คำว่า ‘ธรรมาภิบาล’ เพื่อสื่อความหมายถึง Good Governance และหลังจากปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยก็ได้ตรากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลตามลำดับ ดังนี้

1. ในปี พ.ศ.2542 รัฐบาลได้นำแนวคิดนี้ไปตราเป็นกฎหมายที่มีชื่อว่า ‘ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542’ ซึ่งเป็นการพูดถึงแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ โดยอิงกับแนวคิด Good Governance ซึ่งมีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2. ในปี พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการออก ‘พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545’ ซึ่งคราวนี้ กฎหมายได้พูดถึงแนวคิด Good Governance อย่างชัดเจน และได้กำหนดคุณลักษณะของแนวคิดนี้ที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามออกมาอย่างจริงจัง โดยกำหนดหลักการเพื่อบังคับให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

3. จนกระทั่งในปีต่อมาก็มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย ต่อมาจึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

4. ในปี พ.ศ. 2555 ก็ได้มีการจัดทำข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน (GG Framework) โดย สำนักงาน กพ. (มติ ครม. เห็นชอบ เมื่อ 24 เมษายน 2555) โดยสำนักงาน กพร. ได้ศึกษาเพื่อปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลโดยประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมและเกิดความสะดวกในการนำไปใช้งานในหน่วยงาน

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยในมาตรา 65 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตาม “หลักธรรมาภิบาล” เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ...”

นอกจากนั้นในมาตรา 76 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตาม “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ...”

หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในประเทศไทยหลังจากวิกฤตต้มยำกุ้ง ในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งจะพบว่าพัฒนาการดังกล่าวมีความสอดคล้องและอาจมีอิทธิพลต่อพัฒนาการของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ริเริ่มดำเนินการออกแบบและพัฒนาเครื่องมือวัดระดับความโปร่งใสที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารสำหรับใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและกำกับทิศทางการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยเรียกเครื่องมือนี้ว่า “ดัชนีวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ Transparency Index of the Public Agencies” ซึ่งได้เริ่มใช้ประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐจากเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ หรือ evidence-based ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2555 จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์เริ่มต้นของการริเริ่มการประเมิน ITA ก็ยังมีการเน้นไปที่การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เนื่องจาก

ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยได้รับเอาแนวทางธรรมาภิบาลมาบังคับใช้ในหน่วยงานภาครัฐอย่างแพร่หลาย และจากการคิดค้นเครื่องมือในการใช้วัดความโปร่งใสและการดำเนินการตามกรอบธรรมาภิบาลของสำนักงาน ป.ป.ช. ครั้งนี้ก็ดูเหมือนจะยิ่งเป็นสิ่งที่ยืนยันความแพร่หลายและจริงจังของรัฐบาลและสำนักงาน ป.ป.ช. ในการพยายามผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายนำเอาหลักการดังกล่าวไปถือปฏิบัติโดยทั่วกัน

ความพยายามดังกล่าวจะปรากฏชัดเจนน่าชื่นชมขึ้นจากการหลักฐานเชิงประจักษ์อย่าง การที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการนำเสนอผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) และข้อเสนอต่าง ๆ ให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ทราบเป็นระยะ ๆ โดยมีการนำเสนอเข้าที่ประชุม ครม. เป็นครั้งแรกตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2559 โดยในครั้งนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2559)

“1. เห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. 2556-2560) และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตในประเทศไทย ตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. เสนอ...”

ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีการจัดทำรายงานผลการประเมิน พร้อมทั้งข้อเสนอไปยัง ครม. เป็นประจำทุกปีซึ่งเป็นการให้ ครม. มีมติในการสั่งการให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ให้ความสำคัญและมีการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ในหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

สอดคล้องกับ มติ ครม. เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 ที่เห็นชอบตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. เสนอ ดังนี้ ความว่า

“1.1 เห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความสำคัญและเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2564 โดยใช้แนวทางและเครื่องมือการประเมินตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

1.2 ให้หัวหน้าส่วนราชการให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA และนำผลการประเมินไปปรับปรุงพัฒนาตนเองด้านคุณธรรมและความโปร่งใสอย่างเคร่งครัด

1.3 ให้หน่วยงานกำกับดูแลส่วนราชการพิจารณานำผลการประเมิน ITA ไปประกอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในขอบเขตความรับผิดชอบ...”

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2563 สำนักงาน ป.ป.ช. ยังได้เสนอให้องค์กรสื่อของรัฐ ประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้เกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วประเทศได้รับทราบและ

เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน ซึ่งจะช่วยให้ผลการประเมินสามารถสะท้อนการรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานหลักที่ริเริ่มและกำกับดูแลการประเมิน ITA ที่จะทำให้องค์กรภาครัฐทั้งหลายเข้าร่วมการประเมิน เห็นความสำคัญของการประเมิน ตลอดจนนำผลการประเมินไปใช้ภายในหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรมผ่านกลไกของฝ่ายบริหาร อย่างการเสนอเป็นข้อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีซึ่งก็มีอำนาจในการสั่งการหน่วยงานภาครัฐโดยตรง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางดังกล่าวของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นแนวทางที่อาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย เพราะหากมองในแง่ของการผลักดันให้การประเมิน ITA ได้รับความแพร่หลายและถูกนำไปใช้งานอย่างทั่วถึงก็อาจจะเป็นผลดี เพราะเป็นการสั่งการโดยตรงจาก ครม. แต่ในอีกมุมหนึ่งแม้ว่าวิธีการดังกล่าวก็อาจส่งผลดีต่อผลลัพธ์ในเชิงตัวเลขที่ได้จากการประเมินซึ่งถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดหรือค่าเป้าหมาย แต่นั่นอาจไม่ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลักของการประเมินคือการเห็น “หน่วยงานมีความโปร่งใสและบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน” เพราะการสั่งการตามมติ ครม. ข้างต้น ดูเหมือนจะเป็นการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) โดยที่ไม่ได้มีการสอบถามความพร้อมและบริบทของหน่วยงานทั้งหมดที่ต้องเข้าร่วมการประเมินก่อน ซึ่งหน่วยงานอาจมีบริบทและความพร้อมที่แตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น ความพร้อมของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งหน่วยงานทั้งสองต่างต้องเข้าร่วมการประเมินด้วยเกณฑ์การประเมินแบบเดียวกัน เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น การประเมิน ITA ยังได้ถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดสำคัญของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ประเด็นที่ 21 การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนัย มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อ 18 เมษายน 2562 โดยได้มีการกำหนดเป้าหมายในระยะแรก (พ.ศ. 2561 - 2565) ได้แก่ ร้อยละของหน่วยงานภาครัฐที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน (85 คะแนนขึ้นไป) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 และต้องสูงขึ้นเรื่อง ๆ ในระยะต่อไป สิ่งนี้หากดูผิวเผินอาจจะเป็นเรื่องที่ดีในแง่ความท้าทาย แต่หากมองในมุมกลับการกำหนดค่าเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่สูงลิ่วขนาดนี้ อาจยิ่งกลายเป็นแรงผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวเลขที่สูงและหน่วยงานตนสังกัดพอใจ ซึ่งการจะได้ตัวเลขดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีที่ไม่ถูกต้อง เช่น ความพยายามของหน่วยงานบางหน่วยงานในการกำหนดผลการประเมิน ITA ในตัวชี้วัดที่หน่วยงานสามารถควบคุมได้

4.2 “การเมือง” ในการประเมิน ITA

4.2.1 ระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมกับการประเมิน ITA

หากเราเกิดเป็นคนไทย เราคงต้องเคยได้ยินคำว่า ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘ระบอบอำนาจนิยม’ ผ่านหูของเราอยู่บ่อยครั้ง เพราะระบอบทั้งสองเป็นระบอบที่อยู่ควบคู่กับสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตกาล เพราะนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา มาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 7) ประเทศไทยเคยตกอยู่ภายใต้การปกครอง ‘ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์’ ซึ่งเป็นการปกครองที่กษัตริย์และขุนนางมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในการปกครองมาอย่างยาวนาน ช่วงเวลาที่ระบอบการปกครองดังกล่าวซึ่งยาวนานหลายร้อยปีเอง ได้บ่มเพาะให้ระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมเจริญเติบโตและเกาะกินสังคมไทยจนกลายเป็นสังคมที่เต็มไปด้วยอิทธิพลจากระบอบทั้งสอง

ด้วยเหตุนี้เองการวัดผลหรือการประเมินใด ๆ ก็ตามที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะการวัดผลหรือการประเมินที่มาจาก การแสดงความคิดเห็นของบุคลากรภายในหน่วยงาน ภาครัฐจึงเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ซึ่งเป็นการประเมินที่ผลการประเมินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) มาจากความคิดเห็นในการตอบแบบวัดของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการซึ่งอาจถูกครอบงำด้วยระบบอุปถัมภ์และระบอบอำนาจนิยมได้ และผู้ศึกษาจึงเห็นว่าสิ่งนี้อาจกลายเป็นช่องโหว่ขนาดใหญ่ของการประเมิน ITA ที่ทำให้ผลการประเมินฯ ของหน่วยงานภาครัฐไม่สะท้อนความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเท่าที่ควร

โครงสร้างการประเมิน ITA ประกอบไปด้วยไปด้วย 3 ส่วน ได้แก่ 1) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด IIT ที่เปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐทุกระดับที่ปฏิบัติงานมาไม่น้อยกว่า 1 ปี ได้มีโอกาสสะท้อนและแสดงความคิดเห็นต่อคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานตนเอง (คิดเป็นค่าน้ำหนักร้อยละ 30) 2) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด EIT ที่เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการหรือผู้ติดต่อหน่วยงานภาครัฐในแต่ละช่วงปีงบประมาณ ได้มีโอกาสสะท้อนและแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (คิดเป็นค่าน้ำหนักร้อยละ 30) และ 3) แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด OIT เป็นการตรวจสอบระดับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่เผยแพร่ไว้ทางหน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน (คิดเป็นค่าน้ำหนักร้อยละ 40)

จะสังเกตได้ว่าผลการประเมินฯ ส่วนใหญ่เน้นน้ำหนักไปที่ความคิดเห็นของบุคลากรภายใน และภายนอกหน่วยงาน คือมีน้ำหนักมากถึงร้อยละ 60 ซึ่งมาจากแบบวัด IIT ร้อยละ 30 และมาจาก

แบบวัด EIT อีกร้อยละ 30 ผู้ศึกษาเห็นว่าผลการประเมินในส่วนนี้อาจต้องมีวิธีการที่รัดกุมและรอบคอบในการจัดเก็บข้อมูล โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐของไทยที่เต็มไปด้วยอิทธิพลจากระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยม

จากการศึกษาเอกสารและการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ศึกษาถึงประเด็นที่ระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยม ที่ส่งผลต่อความพยายามในการกำหนดผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ผู้ศึกษาสามารถแบ่งประเด็นที่ได้จากการศึกษาออกเป็นหลายประเด็น ดังนี้

1) อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมภายในหน่วยงานส่งผลต่อการดำเนินการประเมิน ITA

ใครที่เคยอยู่ในระบบราชการหรือเคยทำงานในแวดวงราชการจะเข้าใจได้เป็นอย่างดีว่าการที่ตนอยู่ในสถานะข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการสังกัดใด (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการพลเรือนในราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้วแต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ยังไม่นับการประเมินสมรรถนะในการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดลงในตัวชี้วัดรายบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคน ซึ่งคล้าย ๆ กับคะแนนจิตพิสัยที่ผู้บังคับบัญชาอาจสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือส่งอิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาได้ไม่มากก็น้อย เพราะเหล่าข้าราชการต่างเข้าใจกันดีว่าการได้รับการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนในระดับที่เหมาะสม มีความสำคัญอย่างไรต่อพวกเขา

จากสาเหตุที่พูดมาข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่าการขจัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยจึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ ยังไม่นับรวมหน่วยงานที่ได้ชื่อว่ามีการใช้ ‘อำนาจนิยม’ ค่อนข้างมากในหน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองภายในหน่วยงานที่ต้องรับฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด อย่างเช่นหน่วยงานทหาร ตำรวจ หรือหน่วยงานเล็ก ๆ อย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารของหน่วยงานส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลภายในพื้นที่

เมื่อหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การปกครองของตนได้รับโจทย์ในการเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ซึ่งเป็นการประเมินที่บ่งบอกถึงความโปร่งใสของหน่วยงานและการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร ผู้บริหารของหน่วยงานย่อมต้องปรารถนาที่จะให้หน่วยงานของตนได้คะแนนที่สูงหรืออย่างน้อยก็ต้องผ่านเกณฑ์การประเมินที่กำหนด เพราะนอกจากการมีผลการประเมิน ITA ผ่านเกณฑ์ของหน่วยงานจะบ่งบอกถึงภาพลักษณ์ที่ดีของหน่วยงานแล้ว ผลการประเมินที่ได้ยังเป็นเสมือนเครื่องมือที่ใช้วัดความสามารถในการบริหารจัดการหน่วยงานและอาจสะท้อนไปถึงความโปร่งใสของตัวผู้บริหารหน่วยงานเองอีกด้วย

และนั่นก็จะเป็นเครื่องมือที่ใช้ตัดสินความสามารถของผู้บริหารของหน่วยงานว่ายังสามารถเป็นที่เชื่อมั่นหรือยอมรับให้ดำรงตำแหน่งนั้นต่อไป หรือเลื่อนขึ้นไปดำรงตำแหน่งที่สำคัญกว่านี้ได้หรือไม่

กล่าวคือ ทั้งผู้บริหารหน่วยงานและผู้ใต้บังคับบัญชาเองต่างก็ต้องการการยอมรับและสร้างความพอใจให้กับผู้อื่น ผู้บริหารก็ต้องการสร้างความพอใจให้กับผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นหรือประชาชนทั่วไป ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องพยายามปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายในการผ่านการประเมิน ITA ให้ได้

ยกตัวอย่างในกรณีผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็น ‘นักการเมือง’ แน่นนอนว่ากันักการเมืองเหล่านี้ก็ย่อมต้องปรารถนาการยอมรับนับถือจากพี่น้องประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการยอมรับนับถือและการให้ความสรรเสริญจากประชาชนในสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมาจากการมีภาพลักษณ์ที่เป็นผู้ซื่อสัตย์ สุจริต บริหารงานหรือปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรงตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นผู้บริหารของหน่วยงานส่วนใหญ่จึงมีแนวโน้มที่จะอำนานิยมในฐานะผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาภายในหน่วยงาน ซึ่งในที่นี้คือผู้ที่มีหน้าที่ตอบแบบวัด IIT ของหน่วยงานต้องพยายามทำให้ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานอยู่ในระดับที่สูงหรือผ่านเกณฑ์การประเมิน สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของผู้ประสานงาน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี (สัมภาษณ์วันที่ 12 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

*“ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์โดยรวมขององค์กร และต่อตัวท่านนายกฯ เอง เพราะภายหลังจากการประกาศผลคะแนน หน่วยงานต่าง ๆ ก็จะได้รับทราบคะแนนพร้อมกันและจะต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางเว็บไซต์ และผ่านช่องทางอื่น ๆ ที่คนทั่วไปจะสามารถรับทราบผลคะแนนของหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานได้ เปรียบเสมือนเป็นตัวชี้วัดการทำงานในองค์กร ซึ่งในปีงบประมาณล่าสุด ท่านนายกฯ ก็ได้กำชับในเรื่องนี้เป็นพิเศษ เพราะในปีงบประมาณ 2565 ที่ผ่านมาหน่วยงานของเราได้คะแนนเพียง 48.18 เต็ม 100 คะแนน ซึ่งเป็นที่โหล่ของจังหวัดอุบลราชธานี โดยในปีที่ท่านนายกฯ ก็ได้กำชับให้มีการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น และให้ทุกฝ่ายต้องช่วยกันทำให้หน่วยงานของเรา มีผลการประเมินที่ผ่านเกณฑ์ (85 คะแนนขึ้นไป) หรือพัฒนาขึ้นกว่าเดิมให้ได้ เพราะในปีที่ผ่านมาทางจังหวัด ท่านนายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต่างก็ตั้งคำถามว่าเกิดอะไรขึ้นกับ อบต.ทุ่งเทิง และทำไมถึงได้คะแนนน้อยอย่างนี้ ซึ่ง**ทำให้เสียชื่อเสียงขององค์กรของเราเป็นอย่างมาก**”*

นอกจากนั้นระบบอุปถัมภ์และอำนานิยมในหน่วยงานยังหมายรวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานถูกพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาให้ได้เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือกระทั่งได้โยกย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่ดีขึ้น (กรณีข้าราชการประจำหรือลูกจ้าง) หากสามารถทำผลการประเมิน ITA

ได้ตามที่ผู้บริหารของหน่วยงานต้องการ สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน ITA ของหน่วยงานสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคแห่งหนึ่ง (สัมภาษณ์วันที่ 11 กันยายน 2566) ซึ่งได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“...สำนักงานของเราค่อนข้างให้ความสำคัญกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) เป็นอย่างมาก เนื่องจากเราเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการประเมินและเข้าใจกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินการประเมินเป็นอย่างดี เนื่องจากกระทรวงของเราได้ใช้แนวทางการประเมิน ITA เข้ามาเป็นเครื่องมือในการวัดการบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาลของผู้บริหารและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสของหน่วยงานมาหลายปีพอสมควร ซึ่งเป็นเครื่องมือที่กระทรวงเราออกแบบและประยุกต์จากการประเมิน ITA ของ ป.ป.ช. มาใช้เพื่อประเมินหน่วยงานภายในกระทรวงเอง พุดง่าย ๆ คือเรามี ITA ของกระทรวงฯ โดยเฉพาะที่บังคับให้หน่วยงานสังกัดกระทรวงฯ ต้องเข้ารับการประเมินเป็นประจำโดยแยกจาก ITA ของ ป.ป.ช. อยู่แล้ว ซึ่งผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้กระทรวงฯ ก็ถูกนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดเวลาที่ผู้บริหารของกระทรวงจะใช้ในการโยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งเคยมีมาว่าปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงอื่น ๆ ก็ได้ใช้ผลการประเมิน ITA เข้ามาเป็นตัวแปรสำคัญในการตัดสินใจโยกย้าย หรือเลื่อนตำแหน่งของผู้บริหารเช่นเดียวกัน...”

กรณีที่กล่าวข้างต้นหากมองเพียงผิวเผินก็ดูจะเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่อีกด้านหนึ่งผู้ได้บังคับบัญชาพยายามจะทำให้ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานผ่านการประเมิน และเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาสามารถทำผลการประเมินฯ ครั้งนี้ให้บรรลุเป้าหมายได้ ผู้บริหารของหน่วยงานก็ย่อมต้องมีรางวัลให้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งสิ่งนี้อาจจะใช้เป็นสิ่งชี้วัดความสำเร็จในการทำงานโดยปกติได้ ทว่าสำหรับการประเมิน ITA ผู้ศึกษาเห็นว่าเราอาจไม่สามารถวัดค่าความสำเร็จของงานหรือหน่วยงานได้จากผลคะแนนที่สูงเสมอไป เพราะการประเมินดังกล่าวเป็นการประเมินที่มีการคิดคะแนนจากความคิดเห็นของบุคคลจำนวนมาก ดังนั้นจึงไม่สามารถฟันธงได้ทีเดียวว่าหน่วยงานใดที่มีคะแนนสูงจะเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและมีการบริหารงานตรงตามหลักธรรมาภิบาลตามเสมอไป เพราะเมื่อผู้บริหารได้รับมอบนโยบายเกี่ยวกับการยกระดับผลการประเมินมาแล้ว แน่แน่นอนว่าผู้บริหารแต่ละหน่วยงานก็ต้องการจะบรรลุผลตามค่าเป้าหมายที่ได้รับเพื่อไม่ให้เกิดความข้อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่สามารถทำผลการประเมินให้ผ่านได้ จนนำไปสู่การแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานในทางปฏิบัติผู้บริหารของหน่วยงานจึงต้องพยายามระดมสรรพกำลังและดำเนินการอย่างไรก็ได้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการประเมินฯ ของหน่วยงานที่ตรงตามความต้องการของผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้นผลการประเมินที่หน่วยงานบางหน่วยงานได้รับอาจไม่สามารถสะท้อนความเป็นจริงได้ เพราะการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นค่าเป้าหมายเช่นนี้ ดูดี ๆ ก็อาจเป็นเหมือนการบังคับให้หน่วยงานต้องผ่านการประเมินตามที่กำหนดเท่านั้น

การสั่งการในลักษณะนี้เองทำให้ในหลายหน่วยงานที่แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ จะมีทัศนคติเชิงลบต่อผู้บริหารของหน่วยงานก็ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นตามข้อเท็จจริงที่รู้สึกได้ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นทำได้เพียงต้องตอบแบบวัด IIT ให้เป็นคำตอบเชิงบวก เพียงเพราะเกรงว่าหากพวกเขา สะท้อนคำตอบในแง่ลบต่อหน่วยงาน ไม่เพียงแต่หน่วยงานจะไม่ผ่านการประเมินฯ ซึ่งจะส่งผลให้ ผู้บริหารหน่วยงานเกิดความไม่พอใจต่อผู้ที่ตอบแบบวัดการประเมินแล้ว เจ้าหน้าที่บางรายยังอาจ กังวลว่าผู้บริหารของหน่วยงานจะทราบถึงความคิดเห็นที่พวกเขาตอบลงไปแบบวัด IIT อีกด้วย

นอกจากระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยม จะส่งผลต่อการตอบแบบวัด IIT ของ บุคลากรภายในหน่วยงานแล้ว สำหรับการตอบแบบวัด EIT ก็มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว เช่นเดียวกัน คือเมื่อผู้บริหารของหน่วยงานต้องการได้รับผลคะแนนที่สูงจากการตอบแบบวัด EIT ผู้บริหารก็จะสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน ITA ของหน่วยงานทำการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่มี ทัศนคติเชิงบวกต่อหน่วยงาน เช่น คู่สัญญาที่ได้รับประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานอยู่ บ่อยครั้ง หรือพนักงานจ้างเหมารายปี (ผู้บริหารของหน่วยงานเป็นผู้พิจารณาต่อสัญญา) เป็นผู้ที่มิสิทธิ ตอบแบบวัด EIT เนื่องจากไม่เข้าข่ายการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) ตามคำนิยาม หรือแม้กระทั่ง การคัดเลือก ญาติ พี่น้อง หรือเครือข่ายทางการเมืองของผู้บริหารในพื้นที่ (กรณีองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น) ซึ่งเมื่อหน่วยงานสามารถคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างข้างต้นนี้มาตอบแบบวัด EIT ให้ได้ หน่วยงาน ก็ไม่มีความจำเป็นต้องกังวลกับผลการประเมินในส่วนนี้อีกต่อไป เพราะเป็นที่ชัดเจนว่ากลุ่มตัวอย่างที่ ถูกคัดเลือกมาตอบข้างต้น ต่างเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ด้อยกว่าตัวผู้บริหารของ หน่วยงานทั้งสิ้น เพราะแม้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้กำหนดเกณฑ์จะไม่ได้มีข้อห้ามในเรื่องการ คัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย แต่ในทางปฏิบัติบุคคลเหล่านั้นไม่สามารถจะแสดงความคิดเห็นในเชิงลบต่อ หน่วยงานได้ เนื่องจากพวกเขายังคงต้องพึ่งพาอาศัยและเกรงกลัวต่ออำนาจของผู้บริหารของ หน่วยงานอยู่

ยิ่งไปกว่านั้น หน่วยงานใดที่ผู้บริหารมีการใช้อำนาจนิยมในการบริหารงาน อย่างเข้มข้น อิทธิพลของผู้บริหารที่วาก็อาจสามารถเนรมิตผลคะแนนของแบบวัด IIT และ EIT ได้ ตามแต่ใจปรารถนา เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน ITA ของบางหน่วยงานจะมีวิสัยทัศน์ในการสร้าง ผลคะแนนของแบบวัดต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น การเกณฑ์หรือซื้อนำบุคคลที่ถูกเกณฑ์มาให้ตอบแบบวัด IIT และ EIT ตามความต้องการของผู้ซื้อเพื่อให้หน่วยงานมีผลคะแนนสูงหรือต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งสถานการณ์ข้างต้นก็สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของผู้ประสานงาน ITA ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี (สัมภาษณ์วันที่ 13 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“...ในปีที่ผ่านมาผมสังเกตว่ามีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีความผิดปกติของ คะแนน IIT คือ บางหน่วยงานมีคะแนนสูงมากจนน่าเชื่อได้ว่าอาจมีการทำคะแนนขึ้นเอง (คะแนน

จัดตั้ง) โดยแอดมินของหน่วยงาน เพื่อหวังให้หน่วยงานผ่านเกณฑ์การประเมินหรือมีคะแนนที่สูงขึ้น ...”

ประกอบกับบทสัมภาษณ์ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี (สัมภาษณ์วันที่ 12 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“...เคยได้ยินและสังเกตว่ามีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดทำคะแนน IIT และ EIT โดยแอดมินของหน่วยงานได้มีการนำข้อมูลส่วนบุคคลของบุคลากรทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานมาใช้ตอบแทนเจ้าตัว เพื่อให้หน่วยงานตนได้คะแนน IIT และ EIT สูง ๆ...”

หากเราลองมองย้อนกลับไปคุ่มมของผู้กำหนดนโยบาย เป็นไปได้ว่าพวกเขาอาจแทบไม่รับรู้ถึงปัญหาของความพยายามในการกำหนดผลการประเมินเหล่านี้ หรือหากรู้ก็อาจยังไม่สามารถหาแนวทางแก้ไขที่เป็นรูปธรรมได้ พวกเขายังมุ่งเน้นไปที่ความพยายามในการยกระดับผลการประเมินในภาพรวม เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายต่างมองว่านอกจากผลการประเมิน ITA จะสื่อถึงภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของหน่วยงานและผู้บริหารของหน่วยงานแล้ว ผลการประเมินฯ ยังทำให้ผู้บริหารของหน่วยงาน ได้รับภาพลักษณ์ที่ดีและถูกมองว่าเป็นผู้บริหารที่บริหารงานโดยให้ความสำคัญกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และจากการศึกษาเกี่ยวกับที่มาและความสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) พบว่า แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. 2561 ถึง 2580) ได้กำหนดให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของแผนย่อยการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยในระยะที่ 2 ได้กำหนดให้ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐผ่านเกณฑ์ (85 คะแนนขึ้นไป) จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 100 จากการกำหนดค่าเป้าหมายตามแผนแม่บทข้างต้นหมายความว่า ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2570 หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA จะต้อง มีผลคะแนน ITA ผ่านเกณฑ์การประเมิน คือมีคะแนน 85 คะแนนขึ้นไป ซึ่งการกำหนดค่าเป้าหมายในแผนเช่นนี้จะทำให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานต้องมีความกระตือรือร้นและมีความพยายามที่จะทำให้หน่วยงานของตนมีคะแนนที่ผ่านเกณฑ์และสามารถบรรลุผลตามค่าเป้าหมาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า วิธีการที่หน่วยงานภาครัฐในระดับนโยบายส่วนใหญ่มักจะใช้เป็นเครื่องมือในการทำให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลสามารถบรรลุค่าเป้าหมายได้ คือ การกำหนดเป็นตัวชี้วัดขององค์กรหรือตัวชี้วัดรายบุคคลของผู้บริหารและบุคลากรภายในหน่วยงาน ซึ่งการถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดในลักษณะนี้นอกจากจะทำให้บุคลากรทุกคนภายในหน่วยงาน

เห็นความสำคัญของการประเมินแล้ว ในอีกทางหนึ่งก็จะช่วยทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถบรรลุค่าเป้าหมายที่ต้องการคือการมีผลคะแนน ITA สูงขึ้นหรือผ่านเกณฑ์การประเมินได้ เพราะเมื่อผู้บริหารของหน่วยงานได้ถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดของตน ก็จะส่งผลให้ต้องมีการถ่ายทอดตัวชี้วัดเหล่านั้นลงมายังผู้ปฏิบัติงานหรือเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ภายในหน่วยงานด้วย ดังนั้น ทุกคนภายในหน่วยงานก็ได้รับรู้ร่วมกันถึงความรับผิดชอบต่อผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน

อนึ่ง ในทางตรงกันข้ามแม้ว่าการกำหนดผลการประเมิน ITA ให้เป็นตัวชี้วัดของผู้บริหารหรือบุคลากรภายในหน่วยงานจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถบรรลุค่าเป้าหมายที่ต้องการ คือ มีผลการประเมินผ่านเกณฑ์ได้ แต่ก็ต้องไม่ลืมว่าบริบทและวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานก็มีความแตกต่างกันออกไป หากพิจารณาถึงหน่วยงานที่มีประเด็นของอิทธิพลทางการเมืองภายในหน่วยงาน หรือการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมของผู้บริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับผลคะแนน ITA ของหน่วยงานซึ่งอาจผ่านเกณฑ์หรือไม่สามารถบรรลุค่าเป้าหมาย แม้ในท้ายที่สุดผลคะแนนของหน่วยงานจะสูงขึ้นมากหรือผ่านเกณฑ์การประเมิน แต่ก็อาจไม่ได้นำมาซึ่งการทำให้หน่วยงานภาครัฐนั้นมีพัฒนาการด้านความโปร่งใสและการบริหารจัดการหน่วยงานที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นวัตถุประสงค์และเป็นเป้าหมายที่แท้จริงของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) แต่อย่างใด เพราะการกระทำดังกล่าวไม่ได้เป็นการปรับปรุงหรือยกระดับค่าคะแนนตามกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หากแต่คือพยายามทำให้ผลลัพธ์หรือค่าคะแนน ITA ของหน่วยงานสูงขึ้นโดยไม่คำนึงถึงการที่หน่วยงานจะได้ประโยชน์จากความพยายามในการยกระดับผลคะแนนของหน่วยงานผ่านการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน

ประเด็นการใช้อำนาจของผู้บริหารที่ไม่เหมาะสมหรือการใช้อำนาจนิยมที่เข้มข้นภายในหน่วยงานมาเป็นเครื่องมือทำให้หน่วยงานสามารถบรรลุเป้าหมายของค่าคะแนนที่ต้องการเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในหลายหน่วยงาน เช่น ในบางหน่วยงานผู้บริหารของหน่วยงานจะมีการตั้งโจทย์หรือค่าคะแนนที่มุ่งหวังให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้ผลคะแนนและระดับการประเมิน ITA ตามที่ผู้บริหารได้ตั้งเป้าหมายไว้ เพราะหากผู้ปฏิบัติงานสามารถทำผลคะแนนได้ดีและตอบสนองต่อนโยบายของผู้บริหารได้ก็จะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน แต่หากทำผลคะแนนไม่ได้ตามที่ผู้บริหารคาดหวังก็อาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของหน้าที่การงานและการพิจารณาความดีความชอบจากผู้บริหารของหน่วยงาน โดยเมื่อพิจารณาจากวิธีการประเมินและคิดคะแนนของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) จะพบว่าถ้าหน่วยงานใดต้องการยกระดับผลการประเมินหรือทำคะแนนให้ผ่านเกณฑ์การประเมิน (85 คะแนนขึ้นไป) นอกจากหน่วยงานจะต้องทำคะแนนในส่วนแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (OIT) ให้ได้มากที่สุดแล้ว ค่าคะแนนของแบบวัดการรับรู้ของผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) และแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) ก็จะต้องได้คะแนนมากกว่า 85 คะแนนด้วย จึงจะอยู่ในระยะปลอดภัยและสามารถมั่นใจได้ว่าหน่วยงานของตนจะมีค่าคะแนนผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA

ดังนั้น หลายปีที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้ประสานงาน ITA ในบางหน่วยงานจึงอาจต้องใช้ความพยายามในการกำหนดผลคะแนนของหน่วยงาน ด้วยวิธีการนำเข้าข้อมูลโดยอาศัยสิทธิของบุคคลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นของบุคลากรภายในหน่วยงานสำหรับการทำแบบวัด IIT หรือแม้กระทั่งการใช้สิทธิของประชาชนหรือบุคคลภายนอกที่มาติดต่อราชการกับหน่วยงานสำหรับการทำแบบวัด EIT หรือความพยายามในการทำผลคะแนนแบบจัดตั้งซึ่งก็จะทำให้หน่วยงานที่ทำเช่นนี้มีผลการประเมินทั้งในส่วน IIT และ EIT ที่ค่อนข้างสูง ซึ่งสาเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน ITA ของบางหน่วยงานสามารถใช้สิทธิในการตอบแบบวัดการรับรู้ทั้ง IIT และ EIT แทนบุคคลอื่นได้ ก็เนื่องจากในทางปฏิบัติการจัดเก็บและรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานยังไม่มีควมรัดกุมและเคร่งครัด แม้ว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (Personal Data Protection Act: PDPA) จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2565 เป็นต้นมา แต่เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐยังคงไม่ตระหนักถึงความสำคัญเท่าที่ควร และโดยมากหน่วยงานภาครัฐของไทยมักมีข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของทั้งเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานและประชาชนที่เคยมาติดต่อขอรับบริการกับหน่วยงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน ITA ของหน่วยงานอาจใช้ข้อมูลส่วนบุคคลเหล่านี้มาใช้ในการยืนยันสิทธิสำหรับการประเมินแบบวัดทั้งสองของหน่วยงานได้ สิ่งนี้เองทำให้เรามักพบปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “คะแนนจัดตั้ง” หรือ “ความพยายามในการกำหนดผลการประเมิน” ที่เกิดขึ้นทั้งในส่วน IIT และ EIT ของหน่วยงานบางหน่วยงาน สอดคล้องกับทศสมภาษณ์ของผู้ประสานงาน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี (สัมภาษณ์วันที่ 12 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“...ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ผู้บริหารของหน่วยงานได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน ITA ว่าให้ทำยังไงก็ได้ให้อปท. ของเราผ่านเกณฑ์การประเมิน และถ้าทำไม่ได้ผู้บริหารจะพิจารณาย้ายผู้ประสานงาน ITA รายนั้นไปทำงานงานที่อื่นแทน...”

การกำหนดค่าเป้าหมายผลการประเมิน ITA ที่ต้องการเข้ามาเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของผู้บริหารและหน่วยงานเช่นนี้ แม้ว่าหากดูผิวเผินอาจเป็นเรื่องที่หน่วยงานภาครัฐทำกันเป็นปกติ แต่ต้องไม่ลืมว่าเครื่องมือเช่นนี้จะยิ่งกระตุ้นให้ผู้บริหารของหน่วยงานใช้ระบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมในการปกครองกันมากขึ้นเรื่อย ๆ และสิ่งที่ผู้กำหนดโจทย์และกำหนดตัวชี้วัดต้องระมัดระวังให้มาก คือ กระบวนการของการได้มาซึ่งค่าคะแนนของแต่ละหน่วยงานตามค่าเป้าหมายที่มีการกำหนดว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการกำหนดค่า

เป้าหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ตอบสนองหรือไม่ กล่าวคือ ผู้ศึกษาเห็นว่าหากพิจารณาเพียงข้อมูลของคะแนนเฉพาะค่าคะแนนที่เป็นตัวเลขว่าหน่วยงานต่าง ๆ ต้องสามารถทำให้มีผลคะแนนที่ผ่านเกณฑ์ (85 คะแนนขึ้นไป) โดยละเอียดการพิจารณาถึงที่มาที่ไปของคะแนนดังกล่าว ก็จะทำให้ผลลัพธ์ที่ได้อาจไม่ได้มาจากการที่หน่วยงานต่าง ๆ เห็นถึงความสำคัญและมีการปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานภายในหน่วยงานหรือพัฒนาการบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงไม่น่าแปลกใจว่าเพราะเหตุใดผู้บริหารของหน่วยงานจึงต้องระดมสรรพกำลังและใช้องคาพยพที่มีในการทำให้หน่วยงานของตนได้รับผลการประเมินฯ ที่ผ่านเกณฑ์ ยังไม่นับรวมการที่หน่วยงานต้องสูญเสียงบประมาณในแต่ละปีไปกับการจัดทำเว็บไซต์ให้ทันสมัยและมีหัวข้อที่ตรงตามองค์ประกอบของข้อมูลในการตอบแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด OIT ซึ่งโดยปกติแล้วการที่หน่วยงานภาครัฐมีเว็บไซต์ที่ทันสมัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้จากหน้าเว็บไซต์ก็เป็นสิ่งที่ดี แต่หากเราพิจารณาถึงบริบทของหน่วยงานบางประเภท อย่างเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งซึ่งเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท ห่างไกลจากสัญญาณอินเทอร์เน็ต การบังคับให้หน่วยงานทุกหน่วยงานต้องมีเว็บไซต์ที่ทันสมัยและมีหัวข้อครบถ้วนตามที่กำหนดจะยังจำเป็นอยู่หรือไม่?

นอกจากที่หน่วยงานขนาดเล็กเหล่านี้จะต้องสูญเสียงบประมาณในการว่าจ้างจัดทำเว็บไซต์ของหน่วยงานทุกหน่วยงานแล้ว การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านไอทีก็เป็นอีกปัญหาสำคัญที่ทำให้หน่วยงานเหล่านี้จำเป็นต้องเสียเงินมากกว่าหน่วยงานอื่นเพื่อจัดจ้างบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำเว็บไซต์ที่มีองค์ประกอบสำหรับการตอบแบบวัด OIT เป็นการเฉพาะ เนื่องจากบริษัทเหล่านี้สามารถอำนวยความสะดวกในการลงข้อมูลของหน่วยงานให้หากจ่ายเงินในแพ็คเกจที่สูงขึ้นจากปกติ ยิ่งไปกว่านั้นบางหน่วยงานยังต้องสูญเสียงบประมาณไปกับการเข้าคอร์สอบรมเพื่อติวเข้มในการตอบแบบประเมินตามตัวชี้วัดต่าง ๆ ของ ITA อีกด้วย สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอพิบูลมังสาหาร ซึ่งได้รับผลการประเมิน ITA อยู่ในอันดับต้น ๆ ของจังหวัดอุบลราชธานี (สัมภาษณ์วันที่ 20 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“...ปัจจุบันหน่วยงานได้ว่าจ้างบริษัทเว็บอุบลดอทคอม ในการจัดทำและดูแลเว็บไซต์เป็นรายปี ปีละ 35,000 บาท ซึ่งหน่วยงานเชื่อว่าบริษัทดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือและที่สำคัญเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการจัดทำเว็บไซต์สำหรับการตอบแบบวัด OIT ในการประเมิน ITA และเป็นบริษัทที่มีหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานีเลือกใช้งานเป็นจำนวนมาก หน่วยงานจึงมองว่าการจ้างด้วยงบประมาณจำนวนดังกล่าวจึงคุ้มค่าในแง่การได้รับภาพลักษณ์ที่ดีในเรื่องของความ

โปร่งใส ซึ่งผลลัพธ์ก็คือในปีที่ผ่านมา ๆ มาหน่วยงานของเราก็ได้รับผลการประเมินอยู่ลำดับ Top 10 ของจังหวัดอุบลราชธานีมาโดยตลอด ...”

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้บริหารและบุคลากรทั้งภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงาน เป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้บริหารของหน่วยงานสามารถใช้ระบอบ ‘อำนาจนิยม’ ผ่านกลไกในการปกครองของหน่วยงาน อิทธิพลทางการเมืองในพื้นที่ และใช้ประโยชน์จากระบอบ ‘อุปถัมภ์’ ผ่านการใช้เครือข่ายที่ตนเองมีความสัมพันธ์ทางการเมืองอยู่ หรือเครือข่ายของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ฝ่ายนั้นต้องการ ผลที่เกิดขึ้นก็คือบุคคลที่เข้ามาทำแบบประเมินก็จะทำแบบประเมินด้วยอคติ (Bias) และส่งผลให้ผลการประเมินในแบบวัด IIT และ EIT ของหน่วยงาน (น้ำหนักเป็นร้อยละ 60) ของผลการประเมิน ITA ไม่สะท้อนความเป็นจริง และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการประเมิน โดยที่สำนักงาน ป.ป.ช. ก็จะไม่มีความรู้ได้เลยว่าแบบวัด IIT และ EIT ที่มีการตอบเข้ามาเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือเป็นการตอบโดยใช้อคติของผู้ประเมินภายในหน่วยงาน

2) บทบาทและอิทธิพลของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลให้คำปรึกษาและประเมินผล ITA

สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดได้รับมอบหมายจากสำนักงาน ป.ป.ช. (ส่วนกลาง) ให้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา กำกับดูแล ตลอดจนตรวจและประเมินผล หน่วยงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดด้วยตนเอง ดังนั้นสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจึงมีบทบาทที่สำคัญและมีความใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินอย่างมากระหว่างการประเมิน ITA ในแต่ละปีงบประมาณ โดยบทบาทหลักของสำนักงาน ป.ป.ช. จะอยู่ในส่วนกลไกการดำเนินการประเมิน เช่น การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบและให้คะแนนตามแบบสำรวจที่กำหนด รวมถึงการมีบทบาทในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งในด้านกระบวนการประเมินและเนื้อหาในการประเมิน โดยสามารถจำแนกบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการ ซึ่งสามารถแสดงได้ตามแผนภาพดังภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 แผนภาพแสดงบทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการประเมิน ITA

นอกจากบทบาทในการเป็นผู้กำกับดูแลและทำการประเมิน ITA ให้กับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีที่เป็นหนึ่งบทบาทของภารกิจป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ยังคงมีภารกิจด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ ภารกิจปราบปรามการทุจริต และภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งจากบทบาทข้างต้นได้ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี กลายเป็นที่รู้จัก ได้รับความเชื่อถือหรืออาจมีอิทธิพลในด้านต่าง ๆ ต่อหน่วยงานภาครัฐในจังหวัด และในทางตรงกันข้ามหน่วยงานต่าง ๆ ต่างก็ทราบถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเป็นอย่างดี

สำนักงาน ป.ป.ช. ถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญยิ่งต่อภารกิจป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่การถือการถือกำเนิดของหน่วยงานภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เข้ามามีบทบาทและแผ่ขยายอิทธิพลไปสู่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงการเมือง โดยบทบาทและอิทธิพลที่ว่าคือการเข้าไปตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในกรณีที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของข้าราชการประจำหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การอยู่ในสถานะ “องค์กรอิสระ” ของสำนักงาน ป.ป.ช. กลายมาเป็นจุดแข็งและจุดเด่นสำคัญที่ทำให้การแสดงบทบาทของ ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลักในภารกิจป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่ต้องเกรงกลัวต่อกลุ่มอิทธิพลหรือค่านิ่งถึงข้อสั่งการจากหน่วยงานหรือกลุ่มผู้มีอำนาจกลุ่มใด เพราะสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นตรงกับบุคคลใดหรือหน่วยงานใด ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ สามารถทำได้อย่างปราศจากแรงกดดันและมีเอกภาพ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เกิดความเชื่อถือ ศรัทธาและมีความยำเกรงในสำนักงาน ป.ป.ช.

จากเหตุข้างต้นทำให้นักการเมือง ข้าราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐที่อยู่ในแวดวงราชการและทราบถึงสถานะของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสีเทาหรือไม่ก็ตาม หากได้ยื่นข้อหรือเคยได้สัมผัสกับสำนักงาน ป.ป.ช. ก็มักจะเกิดความรู้สึกยำเกรงในบทบาทและอำนาจ โดยอาจมีการจินตนาการไปถึงสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้หากตนเองต้องเข้าสู่ขั้นตอนและกระบวนการการตรวจสอบจากสำนักงาน ป.ป.ช. ผ่านคำบอกเล่าของผู้มีประสบการณ์หรือเพื่อนร่วมงานก็ดี

ยิ่งไปกว่านั้น ในระยะหลังความจริงจังและความพยายามของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง การนำตัวผู้กระทำความผิดกรณีที่พบหรือสงสัยว่าจะเกิดการทุจริตมาลงโทษในช่วงตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา ประกอบกับบทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษได้ทั้งข้าราชการและนักการเมืองซึ่งเห็นได้จากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ทั่วไปจะพบว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคคลใด บุคคลนั้นมักจะได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก เพราะโดยส่วนใหญ่ผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดจาก ป.ป.ช. มักถูกศาลพิพากษาให้ต้องรับโทษทางอาญาตามที่ ป.ป.ช. มีมติ พร้อมกันนั้นก็ยิ่งต้องรับโทษทางวินัยจากหน่วยงานต้นสังกัด ไม่ว่าจะเป็นการปลดออกหรือไล่ออก กล่าวคือในวงราชการและนักการเมือง เป็นที่รู้กันดีว่าหากบุคคลใดเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือถูกชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจกลายเป็นบุคคลที่หมดอนาคตในทางการเมืองหรืออาชีพทางราชการ ไปโดยปริยาย สิ่งเหล่านี้เองแสดงให้เห็นบทบาทและอิทธิพลของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ส่งผลต่อข้าราชการและนักการเมืองซึ่งบุคคลเหล่านี้ต่างก็ตระหนักและเข้าใจถึงผลกระทบดังกล่าวเป็นอย่างดี สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของผู้ประสานงาน ITA ของหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค (สัมภาษณ์วันที่ 11 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“...ผู้บริหารของหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงาน โดยเฉพาะส่วนราชการส่วนภูมิภาคค่อนข้างให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าการประเมินดังกล่าวเป็นการประเมินจากสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งอีกบทบาทหนึ่งคือผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ เพราะฉะนั้นหากผู้บริหารสามารถทำให้หน่วยงานที่ตนเองกำกับดูแลอยู่มีผลการประเมิน ITA ที่สูงหรือผ่านเกณฑ์การประเมินได้ก็จะถือเป็นผลดีต่อหน่วยงาน เพราะเข้าใจว่าการถูกเพิกเฉยหรือการเข้ามาตรวจสอบหน่วยงานของตนจาก ป.ป.ช. ก็อาจมีแนวโน้มลดลงหรืออาจไม่มีเลย...”

หากกล่าวถึงบทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ในฐานะเจ้าภาพหลักที่รับผิดชอบการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 240 หน่วยงาน อาจกล่าวได้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดก็มีบทบาทสำคัญไม่แพ้สำนักงาน ป.ป.ช. (ส่วนกลาง) เพราะการประเมินในแต่ละปีงบประมาณ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี จะมี

บทบาทตั้งแต่การชี้แจงการให้คำปรึกษา การลงพื้นที่เก็บข้อมูลและการตรวจประเมินผลคะแนน จุดนี้เองทำให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ สัมผัสได้ถึงบทบาทและความสำคัญของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ที่มีต่อการประเมิน ITA ซึ่งจากที่กล่าวถึงข้างต้นก็คงทราบกันดีว่าหน่วยงานภาครัฐ (หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน) มีการรับรู้และมุมมองต่อสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นเช่นไร เพราะภาพลักษณ์และมุมมองที่ว่าเหล่านั้นก็ได้ส่งต่อมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานีเช่นเดียวกัน

หากพิจารณาจากหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณจะพบว่าหน่วยงานที่มีจำนวนมากที่สุดก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ข้อมูลสถิติการทุจริตที่เป็นเรื่องกล่าวหาร้องเรียนจากระบบ CFS ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2563 ถึง 2565 จะพบว่าหากจำแนกตามหน่วยงานที่ถูกกล่าวหา “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นหน่วยงานที่มีการกล่าวหามากที่สุด ซึ่งผู้ศึกษาคิดว่าจากข้อมูลสถิติข้างต้น อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมการประเมินฯ เกิดแรงกระตุ้น มีความกระตือรือร้น และเห็นถึงความสำคัญของการประเมินฯ มากขึ้น ตลอดจนเกิดความพยายามในการยกระดับผลคะแนนสูงขึ้นในปีต่อ ๆ ไป

นอกจากประเด็นความเสี่ยงในการถูกสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดตรวจสอบจากข้อมูลสถิติข้างต้นแล้ว อีกปัจจัยที่มีอิทธิพลค่อนข้างมากต่อหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือการความเกรงใจของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด สังเกตได้จากการที่หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดมักจะมีเชิญวิทยากรจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดไปบรรยายให้ความรู้ให้แก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเป็นประจำทุก ๆ ปี โดยแต่ละปีงบประมาณมีหน่วยงานที่ขอความอนุเคราะห์วิทยากรจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมากกว่า 40 ครั้ง ดังนั้นในที่นี้จึงเห็นว่าอิทธิพลระหว่างหน่วยงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดจึงมีอยู่ค่อนข้างมาก และผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทราบดีว่าการประเมินดังกล่าวเปรียบเสมือนการถูกเฝ้าจับตามองโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดเพราะอยู่ในพื้นที่และอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของตนได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ หน่วยงานก็ยิ่งต้องตระหนักถึงผลลัพธ์ที่ตามมาหากได้รับผลการประเมินที่ต่ำลงหรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA ในปีนั้น ๆ

4.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผลการประเมิน ITA กับจำนวนเรื่องกล่าวหาของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี และมุมมองของสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อเรื่องดังกล่าว

หากกล่าวถึงผลคะแนน ITA หรือผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ คนส่วนใหญ่ที่ได้รับทราบผลคะแนนของแต่ละหน่วยงานผ่านการ

ประชาสัมพันธ์ก็มักเข้าใจตั้งแต่ต้นว่าผลการประเมินดังกล่าวเป็นการแสดงถึงความโปร่งใสของหน่วยงาน และความโปร่งใสที่ว่าก็อาจจะต้องแปรผันตรงกับเรื่องการทุจริตภายในหน่วยงาน กล่าวคือ คนส่วนใหญ่เข้าใจว่าหากหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานใดที่มีผลการประเมิน ITA ที่สูงหรือผ่านเกณฑ์การประเมินก็หมายความว่าหน่วยงานนั้นต้องไม่มีประเด็นการทุจริตเกิดขึ้น แต่แท้ที่จริงแล้วผลการประเมิน ITA กับประเด็นการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานเป็นเรื่องที่ถูกแยกออกจากกันอย่างสิ้นเชิง

จากสถิติในระบบติดตามเรื่องกล่าวหาในความรับผิดชอบ (Case Follow System: CFS) ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2565 หากจำแนกเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนตามประเภทของหน่วยงานโดยพิจารณาเฉพาะหน่วยงานที่เป็นกลุ่มเป้าหมายทั้ง 6 หน่วยงาน ซึ่งประกอบไปด้วย **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)** ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น B, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น C, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น D, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น E และ **หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค** คือ จังหวัดอุบลราชธานี จะพบว่าหน่วยงานทั้ง 6 หน่วยงานมีเรื่องที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนรวมทั้งสิ้น 28 เรื่อง โดยหน่วยงานที่ปรากฏเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนมากที่สุดได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 10 เรื่อง รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 สถิติในระบบติดตามเรื่องกล่าวหาในความรับผิดชอบ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี

ลำดับ	ประเภทของหน่วยงาน	จำนวน (เรื่อง)	ร้อยละ
1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A (อปท.)	10	35.71
2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น B (อปท.)	8	28.57
3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น C (อปท.)	2	7.14
4	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น D (อปท.)	0	0
5	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น E (อปท.)	0	0
6	จังหวัดอุบลราชธานี (ภูมิภาค)	8	28.57
รวม		28	100.00

และหากนำสถิติเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนในตารางที่ 4.1 มาเปรียบเทียบกับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือผลการประเมิน ITA จะได้ผลปรากฏตามตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 สถิติในระบบติดตามเรื่องกล่าวหาในความรับผิดชอบเปรียบเทียบผลการประเมิน ITA

ลำดับ	ประเภทของหน่วยงาน	จำนวน (เรื่อง)	ผลคะแนน ITA (เฉลี่ย)
1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A (อปท.)	10	75.56 (3)
2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น B (อปท.)	8	80.64 (2)
3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น C (อปท.)	2	65.16 (4)
4	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น D (อปท.)	0	57.51 (5)
5	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น E (อปท.)	0	48.18 (6)
6	จังหวัดอุบลราชธานี (ภูมิภาค)	8	96.67 (1)
รวม		28	

จากข้อมูลในตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่มีจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนมากที่สุด กลับไม่ได้มีผลการประเมิน ITA ต่ำที่สุด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A สามารถทำคะแนนเฉลี่ย ได้มากถึง 75.56 คะแนน มากที่สุดเป็นลำดับที่ 3 ในขณะที่หน่วยงานที่มีจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนรองลงมา ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น B และจังหวัดอุบลราชธานี ที่มีเรื่องที่ถูก กล่าวหาจำนวน 8 เรื่องเท่ากัน ได้รับผลการประเมิน ITA มากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 และ 2 โดยจังหวัด อุบลราชธานี ได้คะแนนเฉลี่ย 96.67 คะแนน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น B ได้รับคะแนนเฉลี่ย 80.64 คะแนน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น C องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น D และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น E ซึ่งมีจำนวนเรื่องที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียนน้อยที่สุด คือ 0 ถึง 2 เรื่อง กลับได้รับ ผลการประเมิน ITA เฉลี่ยเพียง 65.16 คะแนน 57.51 คะแนน และ 48.18 คะแนนตามลำดับ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติข้างต้นจะเห็นว่าหน่วยงานที่ได้รับผลการประเมิน ITA สูงหรือ ผ่านเกณฑ์ไม่จำเป็นจะต้องเป็นหน่วยงานที่ไม่มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานที่มี ผลการประเมิน ITA ต่ำหรือไม่ผ่านเกณฑ์ก็ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานนั้นจะต้องมีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนจำนวนมาก ดังนั้นเราจึงสามารถอนุมานได้ว่า “ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานไม่ได้ สัมพันธ์กับจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนของหน่วยงานดังกล่าว” อย่างที่คนส่วนใหญ่มักเข้าใจหรือ คาดการณ์

การปรากฏภาพข่าวการปฏิบัติการสนธิกำลังเพื่อบุกจับผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ใน หน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็เป็นประเด็นที่ค่อนข้างได้รับความสนใจ จากประชาชน เพราะที่ผ่านมาที่มีหลายเหตุการณ์ที่ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานถูกบุก จับกุมขณะกำลังรับมอบสินบนและต้องยอมจำนนด้วยหลักฐาน แต่เมื่อมีการไปสืบค้นข้อมูลผลการ ประเมิน ITA ในปัจจุบันของหน่วยงานเหล่านั้นเพื่อนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบก็จะพบว่าผลการ

ประเมิน ITA ของหน่วยงานดังกล่าวไม่ตรงกับความคิดและความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่ ทำให้เกิดเป็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงผลการประเมิน ITA กันในวงกว้าง ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงและสงสัยของผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมถึงความน่าเชื่อถือของผลการประเมิน ITA และอาจขยายตัวลุกลามมาถึงความเชื่อมั่นในการทำงานและภาพลักษณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในที่สุด

อนึ่ง ด้วยเหตุที่ผลคะแนน ITA ไม่ได้มีความสอดคล้องกับจำนวนเรื่องถูกกล่าวหาหรือเรียนของหน่วยงานนี้เอง เป็นผลให้ความเชื่อมั่นของประชาชนในสังคมต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ลดลงไปด้วย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเมื่อได้ยินคำว่าผลการประเมิน ITA มักจะเข้าใจว่าคะแนนดังกล่าวจะต้องสะท้อนว่าหน่วยงานมีการทุจริตมากน้อยเพียงใดด้วย เหตุผลอีกประการหนึ่งก็มาจากการที่ประชาชนหลายคนทราบว่าสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้การประเมินหรือให้คะแนน ITA แก่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ก็ยิ่งทำให้เกิดความเข้าใจผิดต่อผลการประเมินดังกล่าวมากขึ้น ซึ่งในประเด็นความเข้าใจผิดที่ว่านี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ต้องตระหนักและควรนำจุดบกพร่องดังกล่าวไปปรับปรุงแนวทางการประชาสัมพันธ์หรือปรับปรุงวิธีการในการประเมิน เพื่อให้ผลการประเมิน ITA ได้รับการยอมรับและความเชื่อมั่นจากประชาชนในสังคม ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะส่งผลดีย้อนกลับมาถึงความน่าเชื่อถือต่อการประเมิน ITA ภาพลักษณ์ที่ดีต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยต่อไป

สำหรับของมูมองของสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ ปัจจุบันก็มีแนวทางในการนำผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานมาใช้วิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากเครื่องมือ ITA ถือเป็นเครื่องมือการประเมินที่มีการวัดการดำเนินการของหน่วยงานอย่างรอบด้าน รวมถึงความเป็นไปได้ในการนำผลการประเมิน ITA ของแต่ละหน่วยงานมาเป็นตัวชี้วัดสำหรับการพิจารณาในการของบประมาณเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้หน่วยงานทั้งหลายมีแรงกระตุ้นที่จะพัฒนาการบริหารงานของหน่วยงานตนให้สอดคล้องตรงตามหลักธรรมาภิบาลและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

4.3 เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของหน่วยงานกับการความพยายามในการกำหนดผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี

สำหรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ของจังหวัดอุบลราชธานี นอกจากหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินในแต่ละปีงบประมาณจะประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ทั้ง 239 หน่วยงาน ยังมีอีกหนึ่งหน่วยงานซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความพิเศษอีกหน่วยงานที่มีการใช้เกณฑ์และตัวชี้วัดต่าง ๆ ในการ

ประเมินเหมือนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอีก 33 หน่วยงาน แต่ในการประเมินจะนับเป็นเพียง 1 หน่วยงาน

ผู้ศึกษาเห็นว่า ความแตกต่างของประเภทหน่วยงานระหว่างหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผลการประเมินของหน่วยงานและความกระตือรือร้นต่อการประเมิน ITA ของหน่วยงานมีความแตกต่างกันออกไป โดยหากวิเคราะห์จากบริบทและลักษณะในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานสังกัดส่วนราชการส่วนภูมิภาค ทั้ง 33 หน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอเรียกว่าแทนด้วยคำว่า “จังหวัดอุบลราชธานี” กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่ามีความแตกต่างกันในหลายประเด็น ได้แก่

4.3.1 จังหวัดอุบลราชธานี

จังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค 33 หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งสำนักงานจังหวัดอุบลราชธานีจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานผู้ประสานงาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีจะมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้แทนของแต่ละหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาเป็นคณะทำงานในการรวบรวมข้อมูลจากทุกส่วนราชการเพื่อนำมาใช้ประกอบการประเมิน ITA ในนามของจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งหากพิจารณาจากผลการประเมินของจังหวัดอุบลราชธานี 3 ปี ย้อนหลัง (พ.ศ. 2563 ถึง 2565) จะพบว่าจังหวัดอุบลราชธานี ได้รับคะแนนอยู่ที่ 92.66, 98.61, และ 98.73 คะแนนตามลำดับ ซึ่งนับเป็นคะแนนที่สูงมากเมื่อเทียบกับคะแนนเฉลี่ยของหน่วยงานประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินและวิเคราะห์ถึงเหตุปัจจัยที่ทำให้จังหวัดอุบลราชธานีมีแรงจูงใจและสามารถรักษาระดับของผลการประเมินให้สามารถมีคะแนนที่สูงหรือผ่านเกณฑ์มาโดยตลอด ผู้ศึกษาพบว่าปัจจัยหนึ่งที่สำคัญอย่างมากก็คือการกำกับดูแลของผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานซึ่งในที่นี้ก็คือ ‘ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี’ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีจะได้รับโจทย์และคำเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่ถูกถ่ายทอดลงมาจากกระทรวงมหาดไทย คือ “ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดจะต้องคอยกำกับดูแลให้หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดที่ตนเองกำกับดูแลมีผลการประเมิน ITA ที่ผ่านเกณฑ์ให้สำเร็จ” เป้าหมายดังกล่าวที่เวลานี้จึงกลายเป็นแรงกระตุ้นและเป็นการบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีจะต้องเข้มงวดและมีความคาดหวังต่อผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีการถ่ายทอดความคาดหวังและความต้องการเหล่านี้ลงไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในหน่วยงาน

ความต้องการของกระทรวงมหาดไทยที่ต้องการให้จังหวัดและหน่วยงานภาครัฐภายในจังหวัดทุกจังหวัดต้องผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA นี้เอง ทำให้ปัจจุบันตัวการกำหนดชี้วัดรายบุคคลของจังหวัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนและความดีความชอบของผู้ปฏิบัติงานโดยตรง เนื่องจากไม่นานมานี้ทางกระทรวงฯ ได้มีการกำหนดให้ผลการ

ประเมินของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดกลายเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 4 ของจังหวัดอุบลราชธานี ทางจังหวัดอุบลราชธานีจึงต้องมีการกำหนดให้ต้องมีการถ่ายทอดตัวชี้วัดดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของผู้ประสานงาน ITA ของสำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นผู้ประสานงาน ITA ของจังหวัดอุบลราชธานี (สัมภาษณ์วันที่ 12 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“ทางกระทรวงฯ ค่อนข้างให้ความสำคัญกับผลการประเมิน ITA คือได้มีการกำหนดให้ผลคะแนน ITA เป็นตัวชี้วัดผู้ว่าฯ และรองผู้ว่าฯ ทั้ง 4 ท่าน โดยตัวชี้วัดที่ใช้วัดคือร้อยละของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดที่ผ่านเกณฑ์การประเมินฯ (240 หน่วยงาน) ซึ่งรองผู้ว่าฯ ทั้ง 4 ท่าน ก็ต้องรับผิดชอบในตัวชี้วัดนี้ด้วย ซึ่งหากดูจากค่าร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินของจังหวัดอุบลราชธานีในปีนี้ ทั้งท่านผู้ว่าฯ และรองผู้ว่าฯ ทั้ง 4 ท่านก็จะได้ผลคะแนนอยู่ที่ระดับค่า 1 จากคะแนนเต็มคือค่า 5 เพราะฉะนั้นตอนนี้ท่านผู้ว่าฯ และท่านรองฯ จึงให้ความสำคัญและมีความสนใจผลคะแนน ITA ของจังหวัดและหน่วยงานในจังหวัดมากเป็นพิเศษ และพยายามหาแนวทางว่าทำอย่างไรที่จะทำให้หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ในจังหวัดผ่านเกณฑ์การประเมินนี้ นอกจากนั้นท่านยังมองว่าผลคะแนน ITA ของหน่วยงานจะส่งผลต่อภาพลักษณ์และสะท้อนการบริหารงานของผู้บริหารของหน่วยงานอีกด้วย จะเห็นได้จากที่ผ่านมาท่านผู้ว่าฯ ให้ความสำคัญกับผลคะแนน ITA ของจังหวัด (ส่วนราชการส่วนภูมิภาค) เป็นอย่างมากและเน้นย้ำว่าถ้าจังหวัดไม่สามารถทำให้ผลคะแนน ITA เพิ่มขึ้นได้ ก็ขอให้รักษามาตรฐานคะแนนเดิมซึ่งได้อยู่แล้วให้ได้ เพราะผลคะแนนที่ออกมายังเป็นการแสดงความเชื่อมั่นของบุคคลอื่น ๆ ที่มีต่อองค์กร เป็นภาพบวกขององค์กรนั้น ๆ อีกด้วย”

นอกจากเครื่องมือที่มีความเข้มข้นที่จังหวัดมีการกำหนดให้ประเด็นการผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA ของหน่วยงานในพื้นที่มาใช้เป็นตัวชี้วัดของบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้าน ITA ในจังหวัดแล้ว ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานราชการในจังหวัดมากถึง 33 หน่วยงาน ยังสามารถใช้อำนาจในทางการบริหารมาเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยกระตุ้นและบีบให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประเมิน ITA ของหน่วยงานสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความกระตือรือร้นที่จะทำผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานให้ดีขึ้นได้

กล่าวคือ การเอาจริงเอาจังและการกำชับโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นนี้เปรียบเสมือนอาญาสิทธิ์ที่ทำให้ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคทุกคนจะต้องกระตือรือร้นในการดำเนินการประเมินเพื่อสนองต่อความคาดหวังของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนรองผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 4 คน เพราะอย่างที่กล่าวไปข้างต้น ‘ผู้ว่าราชการจังหวัด’ ถือเป็นบุคคลที่มีอำนาจทางการบริหารและการปกครองมากที่สุดในจังหวัดนั้น ๆ อีกทั้งยังเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของข้าราชการสังกัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคทั้ง 33 หน่วยงาน ในทางปฏิบัติท่านจึงมีอำนาจอย่างเต็มที่ในทางการบริหารและการสั่งการ รวมทั้งอาจมีบทบาทในการพิจารณาความดีความชอบหรือแม้กระทั่งการสั่ง

ลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัด ดังนั้น เราอาจกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจนิยมของผู้ว่าราชการจังหวัดผ่านเครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จังหวัดอุบลราชธานี (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) มีผลคะแนนที่สูงและผลการประเมิน ITA มาโดยตลอด

นอกจากนั้น หากมองในแง่ความพร้อมในแง่ทรัพยากรของจังหวัดอุบลราชธานีที่มีอยู่อย่างเต็มที่ เช่น การมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านต่าง ๆ ให้เลือกสรรทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ ซึ่งจะเป็นผู้ที่เข้ามาช่วยส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการดำเนินการประเมินให้กับหน่วยงานได้เป็นอย่างดี เพราะจังหวัดอุบลราชธานีประกอบไปด้วยราชการส่วนภูมิภาคถึง 33 หน่วยงานซึ่งสามารถเรียกใช้ทรัพยากรจากทุกหน่วยงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งหน่วยงานทั้งหลายก็ยินดีที่จะจัดเตรียมข้อมูลเต็มที่หาก ‘ผู้ว่าราชการจังหวัด’ เป็นผู้สั่งการหรือร้องขอสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของผู้ประสานงาน ITA ของหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค (สัมภาษณ์วันที่ 11 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“...ในแง่ของความพร้อมด้านทรัพยากร ‘จังหวัดอุบลราชธานี’ ค่อนข้างมีความพร้อมมากกว่าเมื่อเทียบกับ ‘องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ เพราะประกอบไปด้วยหน่วยงานในสังกัดมากถึง 30 กว่าหน่วยงานโดยเฉพาะหน่วยงานที่มีประสบการณ์ละมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการประเมิน ITA ก็จะช่วยเสริมความรู้ ความเข้าใจและความแข็งแกร่งให้กับผู้ประสานงาน ITA ของจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งจะช่วยให้คะแนน ITA ภาพรวมของราชการส่วนภูมิภาคในนามจังหวัดอุบลราชธานี มีคะแนนที่สูงได้ไม่ยาก...”

4.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบไปด้วยหน่วยงานมากถึง 239 หน่วยงาน และเป็นที่น่าทึ่งกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่งเพราะเป็นหน่วยงานที่มีอยู่ในทุกตำบลของประเทศ มีการดำเนินภารกิจและการทำงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ แต่จะมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่นตรงที่ผู้บริหารของสูงสุดของหน่วยงานประเภทนี้จะมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งแน่นอนว่าได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยงานนั้นเพื่อเข้ามาปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่เหล่านั้นให้มีความเจริญรุ่งเรือง แต่นอกจากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว ก็ยังมีอีกส่วนขององค์กรที่เป็นข้าราชการประจำซึ่งทำหน้าที่ในภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงาน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะแบ่งประเภทของบุคลากรออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1. ข้าราชการการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยนายกฯ และสมาชิกสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และรองนายกฯ เลขานุการนายกฯ ซึ่งเป็นบุคคลที่นายกฯ แต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง และ 2. ข้าราชการประจำ ซึ่งมีปลัดฯ เป็นผู้บริหารสูงสุดฝ่ายข้าราชการประจำ

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าความสำคัญของผลการประเมิน ITA ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีอาจมีความแตกต่างจากจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคอยู่พอสมควร เพราะปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดให้ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานเหล่านี้กลายเป็นตัวชี้วัดของผู้บริหารของหน่วยงานทั้งในส่วนข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำอย่าง เป็นรูปธรรมเหมือนอย่างเช่นกรณีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค และแม้ว่าในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการใช้ผลการประเมิน ITA เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) แต่ตัวชี้วัดดังกล่าวก็เป็นเพียงตัวชี้วัดที่มีสัดส่วนของค่าน้ำหนักไม่มากเมื่อเทียบกับสัดส่วนของคะแนนด้านอื่น ๆ

หากกล่าวถึงประเด็นของการที่หน่วยงานมองว่าผลการประเมิน ITA จะถูกใช้เป็นตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงาน ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็กลับเพียงบางหน่วยงานที่ให้ความสนใจและรู้สึกภูมิใจกับผลคะแนนที่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด เพราะบริบทที่แตกต่างกันออกไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราต้องไม่ลืมว่าแม้ผลการประเมิน ITA จะเป็นดัชนีที่ใช้ชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงาน แต่ในพื้นที่ชนบทของจังหวัดอุบลราชธานี คำว่า “ความโปร่งใส” อาจไม่สามารถใช้เป็นจุดขายในการสร้างความนิยมและการยอมรับนับถือจากชาวบ้านในชนบทให้กับผู้บริหารหรือหน่วยงานได้เหมือนอย่าง ‘สังคมเมือง’ ซึ่งได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือมีที่ตั้งอยู่ใกล้เมือง เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าสังคมชนบทเต็มไปด้วยชาวบ้านที่ดำรงชีพด้วยการทำเกษตรกรรมหรือไม่ก็เป็นผู้ใช้แรงงานที่หาเช้ากินค่ำ ดังนั้นสิ่งที่ดึงดูดและทำให้ชาวบ้านในชนบทมีความสนใจมากกว่าเรื่อง ‘ความโปร่งใส’ ก็คือ หน่วยงานหรือนายกฯ คนนี้จะสามารถพัฒนาพื้นที่หรือทำให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้นได้มากน้อยแค่ไหน สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของผู้ประสานงาน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในพื้นที่ชนบทของจังหวัดอุบลราชธานี (สัมภาษณ์วันที่ 11 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“...โดยส่วนตัวคิดว่าคะแนน ITA ของหน่วยงานไม่ได้มีผลกับชาวบ้านในพื้นที่มากนัก เพราะส่วนใหญ่ชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ชนบทก็ไม่ได้ติดตามข่าวสาร คนส่วนใหญ่แทบไม่ได้ติดตามข่าวสาร ITA หรืออาจไม่รู้จัก ITA ด้วยซ้ำ แต่ถ้าเป็นประชาชนที่มีการศึกษาและอยู่ในวงการราชการหรือติดตามข่าวสารก็จะพอทราบข้อมูลอยู่บ้าง ถ้าถามถึงว่าผลคะแนน ITA มีผลต่อการตัดสินใจเลือกนายกฯ คนนี้ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งต่ออีกสมัยหรือไม่ ส่วนตัวคิดว่าในประเด็นนี้ชาวบ้านส่วนใหญ่ที่ได้สัมผัสมักจะคำนึงแค่นายกฯ หรือผู้บริหารคนนั้น มีการดำเนินการหรือมีนโยบายทำอะไรให้ชาวบ้านบ้าง หรือมีการพัฒนาบ้านเมืองอยู่เสมอหรือไม่มากกว่า...”

ประกอบกับความพร้อมในด้านทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในแง่ข้อจำกัดของงบประมาณและจำนวนบุคลากรที่จำกัด หน้าที่บุคลากรที่มีอยู่ก็

ขาดทักษะในด้านไอทีทำให้เกิดข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคอย่างมากในการจัดทำข้อมูลสำหรับการเปิดเผยบนเว็บไซต์ของหน่วยงานให้ตรงและครบตามเงื่อนไขของการประเมิน ITA ตลอดจนความรู้และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ส่วนงานต่าง ๆ ของหน่วยงานและชาวบ้านในพื้นที่ชนบทที่ต้องเข้ามาร่วมตอบแบบวัด EIT ของหน่วยงานซึ่งปัจจุบันสำนักงาน ป.ป.ช. ได้พัฒนาให้ต้องมีการตอบผ่านช่องทางออนไลน์โดยการสแกน QR Code ซึ่งก็จะเป็นข้อจำกัดของชาวบ้านในพื้นที่ชนบทสำหรับการตอบแบบวัด EIT เพราะไม่สามารถใช้อุปกรณ์ไอทีได้คล่องแคล่วเหมือนกับชาวบ้านที่อยู่ในสังคมเมือง สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของผู้ประสานงาน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี (สัมภาษณ์วันที่ 15 กันยายน 2566) ได้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ว่า

“...การประเมิน ITA ในแต่ละปี ชาวบ้านพื้นที่ส่วนใหญ่จะเข้าใจว่าเป็นคะแนนที่บอกถึง ความโปร่งใสของหน่วยงาน และทราบว่าตนเองสามารถร่วมประเมินหน่วยงานได้โดยการตอบแบบวัด EIT แต่เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ในส่วนแบบวัด EIT ต้องมีการยืนยันตัวตนโดยใช้เบอร์โทรศัพท์ เพื่อทำการยืนยันตัวตนผ่าน OTP จึงทำให้ชาวบ้านผู้สูงอายุที่ไม่มีโทรศัพท์มือถือไม่สามารถ เข้าร่วมการประเมินได้ ซึ่งก็จะเป็นการเสียโอกาสอย่างมากเพราะคนที่มาติดต่อกับหน่วยงานส่วนใหญ่ มักจะเป็นสูงอายุ...”

4.3.3 เปรียบเทียบจุดเหมือนและจุดต่างระหว่างหน่วยงานทั้งสองประเภท

จากการศึกษาเอกสารและบทสัมภาษณ์จากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสองประเภท ผู้ศึกษาพบว่าหน่วยงานทั้งสองมีจุดที่เหมือนกันและจุดที่มีความแตกต่างกัน ดังนี้

จุดเหมือน ได้แก่

(1) ผู้บริหารในหน่วยงานทั้งสองถือว่าผลการประเมิน ITA เป็นคะแนนที่แสดงถึงภาพลักษณ์ความโปร่งใสความโปร่งใสของหน่วยงาน ตลอดจนอาจสะท้อนถึงภาพลักษณ์ความโปร่งใสของผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงาน

(2) ผู้บริหารของหน่วยงานมีการนำระบอบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์มาใช้เป็นเครื่องมือที่กระตุ้นให้บุคลากรทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานดำเนินการประเมินให้เป็นไปตามความต้องการของหน่วยงาน

จุดต่าง ได้แก่

(1) ผู้บริหารของจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีการใช้ ‘อำนาจนิยม’ และ ‘ระบบอุปถัมภ์’ มาเป็นเครื่องมือที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน มากกว่า ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังไม่เห็นถึงความสำคัญของการประเมิน ITA ตลอดจนผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานยังไม่มีผลกระทบต่อหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรมเหมือนราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(2) ผลการประเมิน ITA จะมีความสำคัญต่อจังหวัดมากกว่าเนื่องจากผู้บริหารของจังหวัดถูกใช้ผลการประเมิน ITA เป็นตัวชี้วัดของประสิทธิภาพในการบริหารงานของตัวผู้บริหาร ในขณะที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเห็นถึงความสำคัญของ ITA ไม่มาก เพราะถึงผลคะแนน ITA จะสะท้อนถึงภาพลักษณ์ความโปร่งใส แต่ชาวบ้านในพื้นที่ส่วนใหญ่อาจยังไม่เข้าใจและไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร

4.4 บทสรุป

จากการศึกษาข้อมูลทางเอกสารและสัมภาษณ์ผู้ที่มีประสบการณ์ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) จากหลากหลายหน่วยงาน ผู้ศึกษาพบว่าการให้ความสำคัญและความตื่นตัวกับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ในหน่วยงานประเภทส่วนราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดอุบลราชธานี) จะมากกว่าประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีระบบในการบริหารงานที่ค่อนข้างเข้มงวด สามารถใช้อำนาจนิยมในการบริหารงานได้อย่างเด็ดขาด เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ล้วนอยู่ภายใต้อำนาจในการบริหารและต้องขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดคนเดียวกันคือ “ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี” ซึ่งผลการประเมิน ITA ที่ทำได้ของหน่วยงานก็ส่งผลกระทบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งในแง่ของการถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดและภาพลักษณ์ของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตลอดจนถึงผลต่อความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าในเส้นทางราชการ ดังนั้นเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีให้ความสำคัญกับผลการประเมิน ITA ข้าราชการอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้องค์การบริหารของส่วนราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องขยับเพื่อเป็นการตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะเดียวกัน จังหวัดอุบลราชธานีก็ยังมีปัจจัยที่ช่วยหนุนเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการประเมิน ITA คือการที่จังหวัดมีทรัพยากรและบุคลากรด้านต่าง ๆ ที่เพียงพอ คือสามารถเรียกหาและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้จากส่วนราชการส่วนภูมิภาคทั้ง 33 หน่วยงาน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถใช้อำนาจทางการบริหารภายในหน่วยงานมาเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นบุคลากรภายในหน่วยงานได้อย่างเต็มที่

ในขณะที่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานีจะมีความกระตือรือร้นและเอาใจใส่แตกต่างกันออกไป สาเหตุหลักก็มาจากการที่ผลการประเมิน ITA ในแต่ละปีงบประมาณอาจไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเท่าที่ควร ผลการประเมิน ITA สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเป็นแค่ดัชนีที่แสดงถึงภาพลักษณ์ความโปร่งใสของหน่วยงานและผู้บริหารที่สะท้อนให้ประชาชนในพื้นที่เห็นเท่านั้น ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทราบดีว่าการประเมิน ITA เป็นเครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้น

และดำเนินการประเมินโดยสำนักงาน ป.ป.ช. แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ไม่เคยมีเรื่องร้องเรียนหรือมีความเสี่ยงที่จะถูกร้องเรียนหรือต้องข้องเกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ช. ก็อาจจะไม่ได้เห็นความสำคัญของผลการประเมินนี้ ดังนั้นเราจึงพบเห็นการใช้อำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์เข้ามาช่วยกระตุ้นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงบางแห่ง

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาในประเด็น “การเมือง” ของการประเมิน ITA ผู้ศึกษาพบว่าทั้งหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างใช้ระบอบ ‘อำนาจนิยม’ และระบบ ‘อุปถัมภ์’ เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้บุคลากรทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นรองให้กับผู้บริหารของหน่วยงานนั้น ๆ ต้องดำเนินการตอบแบบวัดด้านต่าง ๆ (IIT และ EIT) ของหน่วยงานให้เป็นผลลัพธ์เชิงบวกต่อหน่วยงานและไม่สามารถตอบแบบวัดจากความคิดเห็นที่แท้จริงของผู้นั้นได้ สิ่งนี้ได้ส่งผลให้เกิดเป็น “ความพยายามในการกำหนดผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน” หรือ “การลือคผลการประเมินของหน่วยงาน” ให้เป็นไปตามที่ผู้บริหารของหน่วยงานต้องการได้ ซึ่งแม้ว่าจะมีเพียงบางหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานีที่มีการใช้ระบอบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุความสำเร็จในการประเมิน ITA แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการปล่อยให้ระบอบทั้งสองเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการการประเมินฯ โดยปราศจากการปรับปรุงแก้ไข จากสำนักงาน ป.ป.ช. ก็จะกลายเป็นสิ่งที่ส่งผลเสียและเป็นอันตรายอย่างมากต่อทั้งความน่าเชื่อถือของการประเมินและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสำนักงาน ป.ป.ช. เอง



บทที่ 5

สรุปการศึกษา

5.1 สรุปการศึกษา

จากการศึกษาเกี่ยวกับที่มาและความสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) โดยการสัมภาษณ์ผู้แทนของสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. และศึกษาแนวทางการดำเนินงานการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) จังหวัดอุบลราชธานี ประกอบกับประเด็น “การเมือง” ในการประเมิน ITA ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ITA ของแต่ละหน่วยงานดังกล่าวแล้ว ในบทที่ 4 ในบทนี้ผู้ศึกษาได้ทำการสรุปผลการศึกษา ดังนี้

5.1.1 ‘ระบอบอำนาจนิยม’ และ ‘ระบบอุปถัมภ์’ เป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดความพยายามในการกำหนดผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี

ข้อสรุปจากการเปรียบเทียบกลไกทางการเมืองภายในหน่วยงานระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่า แม้หน่วยงานทั้งสองประเภทจะมีความแตกต่างกันในแง่ของความเข้มข้นของการใช้กลไกทางการเมืองภายในหน่วยงาน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าหน่วยงานทั้งสองประเภทมีการใช้กลไกทางการเมืองเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการประเมิน ITA ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น ‘ระบอบอำนาจนิยม’ หรือ ‘ระบบอุปถัมภ์’ ซึ่งการที่ผู้บริหารของหน่วยงานใช้แนวคิดทั้งสองมาเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการกำหนดผลการประเมิน ITA ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การที่ผลการประเมินของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ซึ่งอาจนำมาสู่ความไม่น่าเชื่อถือของผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน นอกจากอิทธิพลจากแนวคิดทั้งสองที่ผู้บริหารของหน่วยงานใช้กระตุ้นการดำเนินการต่าง ๆ ในการประเมินของเจ้าหน้าที่และบุคคลภายนอกหน่วยงานแล้ว อีกปัจจัยที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องพยายามใช้กลไกทางการเมืองภายในหน่วยงานเข้ามากำกับควบคุมการประเมิน ไปจนถึงขั้นพยายามสร้างผลคะแนนให้ได้ตามที่ต้องการเช่นเดียวกันก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากอิทธิพลทางการเมืองของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็น “การเมืองระหว่างหน่วยงาน” ที่กระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ เกิดความพยายามทำให้ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานเป็นที่ยอมรับจากสำนักงาน ป.ป.ช. เพราะหน่วยงานทั้งหลายต่างก็เชื่อว่าหากผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานเป็นที่น่าพอใจก็จะช่วยลดความเสี่ยงในการเข้าตรวจสอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้น้อยลงได้

นอกจากข้อสรุปที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษายังค้นพบข้อสังเกตที่สำคัญเพิ่มเติมจากการศึกษาหลายประการ ดังนี้

1) การให้ความสำคัญกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ของหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานี ส่งผลโดยตรงต่อผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)

หน่วยงานใดที่ผู้บริหารและบุคลากรภายในหน่วยงานให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA จะมีแนวโน้มที่จะได้รับผลการประเมินอยู่ในระดับที่ดีกว่าหน่วยงานที่ไม่ได้ให้ความสำคัญ เพราะแม้ว่าการประเมิน ITA จะเป็นการประเมินจากบุคลากรภายในหน่วยงาน (IIT) และบุคลากรภายนอกหน่วยงาน (EIT) แล้ว ผลคะแนนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 40) และเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของการประเมิน ITA จะได้มาจากการตอบ “แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะบนเว็บไซต์ (OIT)” ของหน่วยงานเอง ซึ่งการแบบวัด OIT ที่ว่านี้ จะต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจและความร่วมมืออันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายภายในหน่วยงาน นอกจากนี้ หากพิจารณาจากผลการศึกษาในครั้งนี้ก็จะพบว่าสาเหตุที่จังหวัดอุบลราชธานี (หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค) ได้รับคะแนน ITA อยู่ในระดับที่สูงและมีผลคะแนนผ่านเกณฑ์อยู่ตลอด ก็มาจากการความสำคัญของบุคลากรภายในหน่วยงานซึ่งต้องเริ่มจากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานก่อน เมื่อผู้บริหารเห็นถึงความสำคัญของการประเมิน ก็จะมีการถ่ายทอดความตั้งใจผ่านการใช้อิทธิพลทางการเมืองภายในหน่วยงานลงไปสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภายในหน่วยงาน เพื่อให้ทุกคนภายในหน่วยงานเกิดความตื่นตัวและมุ่งมั่นในการทำผลคะแนนให้กับหน่วยงาน ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานให้ความสำคัญกับผลการประเมิน ITA เกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ ได้แก่ การถูกตั้งเป็นตัวชี้วัดโดยผู้บังคับบัญชา, การคำนึงถึงภาพลักษณ์ความโปร่งใสของหน่วยงานและภาพลักษณ์ของตนเองในฐานะผู้บริหารของหน่วยงาน หรือความห่วงใยต่อบทบาทในการตรวจสอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเสมือนเจ้าภาพหลักของการประเมิน ITA

2) อิทธิพลการเมืองภายในและภายนอกหน่วยงานส่งผลโดยตรงต่อการที่หน่วยงานจะได้รับผลการประเมิน ITA ที่ดีหรือไม่ดี

การเมืองภายในหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการใช้ระบอบอำนาจนิยมหรือระบบอุปถัมภ์ของผู้บริหารหน่วยงานเป็นสิ่งที่ปรากฏและเกิดขึ้นเป็นปกติในหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เว้นแม้แต่หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ในจังหวัดอุบลราชธานี เพราะพบว่าอิทธิพลทางการเมืองเหล่านี้ส่งผลต่อผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน และการใช้อิทธิพลทางการเมืองภายในหน่วยงานก็อาจเป็นทั้งผลบวกและผลลบต่อผลการประเมิน คือสามารถทำให้หน่วยงานได้รับผลการประเมินที่สูงหรือต่ำได้ เช่น หากผู้บริหารของหน่วยงานเห็นถึงความสำคัญของผลการประเมิน ITA ผู้บริหารย่อมต้องใช้อำนาจและอิทธิพลของตนตามแนวคิดอำนาจนิยมมาเป็นเครื่องมือในการทำให้บุคลากรภายในหน่วยงานต้องปฏิบัติและพยายามหาแนวทางที่จะทำให้ผู้บริหารของหน่วยงานสามารถบรรลุ

เป้าหมายในการมีผลคะแนนผ่านการประเมินได้ในที่สุด ซึ่งหากพิจารณาเพียงผิวดินการกระทำเช่นนี้ ก็อาจจะทำให้เกิดเป็นผลบวกต่อผลการประเมินของหน่วยงาน ในขณะที่หน่วยงานได้รับผลการประเมินที่สูงและผ่านเกณฑ์อยู่ตลอดเวลา ทั้งที่แท้จริงแล้วสิ่งที่กล่าวมาอาจก่อให้เกิดผลลบต่อกระบวนการประเมินและความน่าเชื่อถือของผลการประเมินอย่างมหาศาล เพราะหากมีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นมาก ๆ ก็อาจอนุมานได้ว่าผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีหลาย ๆ หน่วยงานก็จะเกิดความคาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ซึ่งเป็นผลมาจาก “การใช้อิทธิพลทางการเมืองของผู้บริหารหน่วยงาน” ซึ่งผู้ศึกษาคิดว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานีมีผลการประเมิน ITA ที่สูงหรือต่ำ

ผู้ศึกษาเห็นว่าการใช้อิทธิพลทางการเมืองของผู้บริหารหน่วยงานเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดผลการประเมินหรือเพื่อให้ทำให้ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานเป็นไปตามที่ต้องการ อีกส่วนหนึ่งก็มาจากปัจจัย “การเมืองภายในระหว่างหน่วยงาน” ที่ส่งอิทธิพลต่อหน่วยงานทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องหากลไกในการตอบสนองต่ออิทธิพลทางการเมืองจากภายนอกหน่วยงาน ซึ่งสำหรับการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี หน่วยงานที่มีอิทธิพลต่อหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดก็คือ ‘สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด’ ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญอีกด้านคือการเป็นหน่วยตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดนั่นเอง

5.1.2 ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน ไม่ได้สัมพันธ์โดยตรงต่อ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนของหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานี

ผู้ศึกษาพบว่าจากสถิติจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนจากสถิติในระบบติดตามเรื่องกล่าวหาในความรับผิดชอบ (Case Follow System: CFS) ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565 จากกลุ่มเป้าหมายทั้ง 6 หน่วยงาน ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานทั้งสองประเภท คือ หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น A องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น B องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น C องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น D องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น E และจังหวัดอุบลราชธานี

เมื่อเปรียบเทียบกับผลคะแนน ITA ในช่วงเวลาเดียวกันของแต่ละหน่วยงาน จะพบว่าหน่วยงานที่ได้รับผลการประเมิน ITA สูงหรือมีผลการประเมินผ่านเกณฑ์ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ไม่มีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือ หน่วยงานที่มีผลการประเมิน ITA ต่ำหรือไม่ผ่านเกณฑ์ก็ได้หมายความว่าหน่วยงานนั้นจะมีเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนจำนวนมาก ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสรุปได้ว่า “ผลการประเมิน ITA ไม่ได้สัมพันธ์กับจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนของหน่วยงาน” อย่างที่คนส่วนใหญ่มักเข้าใจหรือคาดการณ์ทั้งในหน่วยงานประเภทหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.3 บทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิทธิพลต่อความกระตือรือร้นของหน่วยงานในการประเมิน ITA

จากข้อสรุปข้างต้น แม้ว่าจำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนของหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานีจะไม่ได้สัมพันธ์โดยตรงต่อผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน แต่ผู้ศึกษาพบว่า การที่หน่วยงานได้รับผลคะแนนที่สูงหรือต่ำ อาจเป็นแรงกระตุ้นให้หน่วยงานเกิดความตื่นตัวหรือให้ความสำคัญต่อผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน โดยหากเปรียบเทียบการให้ความสำคัญและความตื่นตัวกับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ในหน่วยงานจะพบว่า หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัดอุบลราชธานี) จะมีความตื่นตัวต่อผลการประเมินมากกว่าหน่วยงานประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากหลากหลายปัจจัย ดังนี้

1) ปัจจัยภายนอก

(1) ผลการประเมิน ITA กับบทบาทในการเป็นภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของหน่วยงาน

จังหวัดอุบลราชธานี : เนื่องจากเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานในสังกัด 33 หน่วยงาน ภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสและการยึดหลักธรรมาภิบาลในหน่วยงานจึงถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากต่อจังหวัดอุบลราชธานี เพราะหากจังหวัดอุบลราชธานีมีผลการประเมิน ITA ที่ต่ำลงหรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินก็จะนำมาซึ่งคำถามจากทุกภาคส่วนของสังคมว่าเกิดขึ้นเพราะเหตุใด ที่สำคัญคือ การที่ผลการประเมิน ITA ภาพรวมของจังหวัดถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 4 คน ก็สามารถบ่งบอกถึงความสำคัญของผลการประเมิน ITA ต่อผู้บริหารของจังหวัดอุบลราชธานี ได้เป็นอย่างดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : เป็นหน่วยงานส่วนใหญ่ของการประเมิน ITA ในจังหวัดอุบลราชธานี คือมีจำนวนทั้งสิ้น 239 หน่วยงาน ก็จะมีความกระตือรือร้นและเอาใจใส่แตกต่างกันออกไป สาเหตุหลักเนื่องจากการผลการประเมิน ITA ในแต่ละปีงบประมาณ อาจไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเท่าที่ควร ผลการประเมิน ITA สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเสมือนดัชนีที่แสดงถึงภาพลักษณ์ความโปร่งใสของหน่วยงานและผู้บริหารที่สะท้อนให้ประชาชนในพื้นที่เห็นเท่านั้น แต่ไม่ได้มีผลทำให้เกิดผลกระทบต่อตัวผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

(2) อิทธิพลของการประเมิน ITA ในฐานะเครื่องมือของสำนักงาน ป.ป.ช.

จังหวัดอุบลราชธานี : บทบาทของจังหวัดค่อนข้างจะมีความใกล้ชิดกับสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่แล้ว แต่จังหวัดก็อาจไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดของการที่หน่วยงานจะต้อง

ทำผลคะแนน ITA ให้ได้สูง ๆ หรือมีผลการประเมิน ITA ที่ผ่าน เพื่อไม่ให้เป็นจุดสนใจของหน่วยงานตรวจสอบอย่างสำนักงาน ป.ป.ช. เนื่องจากการรวบรวมข้อมูลในการประเมินของจังหวัดอุบลราชธานี จะมาได้จากหน่วยงานทั้ง 33 หน่วยงาน ซึ่งเมื่อมีการประกาศผลการประเมิน ITA ในแต่ละปี คะแนนของจังหวัดก็จะถูกประกาศในลักษณะคะแนนภาพรวมของหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นการอวยยกที่ผู้อื่นจะพิจารณาจากคะแนน ITA ของจังหวัดแล้วจะสามารถหาว่าจุดบกพร่องหรือความไม่โปร่งใส ได้ว่าเกิดขึ้นจากหน่วยงานใดในจังหวัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทราบดีว่าการประเมิน ITA เป็นเครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้นและดำเนินการประเมินโดยสำนักงาน ป.ป.ช. แต่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ยังไม่เคยมีเรื่องร้องเรียนหรือไม่มีความเสี่ยงที่จะถูกร้องเรียนหรือไม่ต้องข้องเกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ช. ก็อาจจะไม่ได้เห็นความสำคัญของผลการประเมิน ITA เท่าที่ควร ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความยำเกรงต่อบทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช. ก็จะมีความตั้งใจและกระตือรือร้นที่จะทำคะแนน ITA ให้ผ่านหรือมีคะแนนสูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะอาจคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อหน่วยงานว่าหากสามารถทำคะแนน ITA ได้มาก ๆ ความเสี่ยงที่จะถูกตรวจสอบจากสำนักงาน ป.ป.ช. ก็อาจมีน้อยลงตามไปด้วย แต่ก็ก็เป็นเพียงส่วนน้อยที่มีความคิดเช่นนี้

2) ปัจจัยภายใน

(1) *การใช้กลไกทางการเมืองภายในหน่วยงานเพื่อสร้างผลการประเมิน ITA ที่ต้องการ*

จังหวัดอุบลราชธานี : เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคจะมีการบริหารงานที่เป็นเอกภาพ มีการใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาด ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดคนเดียวกันคือ “ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี” และผลการประเมิน ITA เกี่ยวข้องโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งในแง่ของการถูกกำหนดเป็นตัวชี้วัดและภาพลักษณ์ของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ทั้งยังส่งผลต่อความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าในเส้นทางราชการของตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเอง ดังนั้นเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีให้ความสำคัญกับผลการประเมิน ITA ข้าราชการอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ในที่สุดผลการประเมิน ITA ราชการส่วนภูมิภาคในนามของจังหวัดอุบลราชธานีจึงมักได้รับคะแนนอยู่ในระดับที่สูงและผ่านเกณฑ์การประเมินในทุก ๆ ปีที่ผ่านมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : เนื่องจากการใช้อำนาจทางการเมืองภายในหน่วยงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยงานจะมีบริบทแตกต่างกันออกไปตามบริบทของหน่วยงาน เช่น บางหน่วยงาน นายกฯ อาจจะสามารถใช้อำนาจในการสั่งการเจ้าหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่บางหน่วยงาน นายกฯ อาจเกิดมีความขัดแย้งกับปลัดฯ หรือ

เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดสถานการณ์ของการประชันอำนาจระหว่างกัน ทำให้อิทธิพลทางการเมืองภายในหน่วยงานเข้ามามีผลกระทบโดยตรงต่อการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) เนื่องจากการประเมิน ITA ของแต่ละหน่วยงานต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการประเมินตลอดทั้งปีงบประมาณ ดังนั้นหากมีบุคลากรภายในหน่วยงานไม่ให้ความร่วมมือในการประเมิน ก็จะทำให้ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานในปีงบประมาณนั้นลดลงหรืออาจถึงขั้นไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินได้ในที่สุด เปรียบเสมือนกับฟันเฟืองตัวใดตัวหนึ่งที่ชำรุดหรือเสียหายก็จะส่งผลทำให้เครื่องยนต์ไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ อนึ่ง กรณีอำนาจทางการเมืองภายในหน่วยงานที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจจากฝั่งผู้บริหารของหน่วยงานแต่เพียงฝั่งเดียวเสมอไป เพราะในหลายกรณีผู้ที่ถือครองอำนาจและใช้อำนาจทางการเมืองภายในองค์กรประเภทนี้ ก็อาจเป็นฝั่งของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานซึ่งสั่งสมอำนาจโดยการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อกรและแข่งขันกับฝั่งของผู้บริหารของหน่วยงาน อิทธิพลของอำนาจทางการเมืองในหน่วยงานนี้เองที่ส่งผลให้ผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี มีความผันผวนและคาดเดาได้ยาก

(2) ความพร้อมของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA

จังหวัดอุบลราชธานี : มีปัจจัยที่ช่วยหนุนเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการประเมิน ITA มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือการที่จังหวัดมีทรัพยากรที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดเข้ามาช่วยในการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการประเมิน ดังนั้นจังหวัดจึงสามารถเรียกหาและใช้งานทรัพยากรต่าง ๆ ได้จากส่วนราชการส่วนภูมิภาคทั้ง 33 หน่วยงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : มีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในแง่ข้อจำกัดของงบประมาณ จำนวนบุคลากรที่จำกัดและส่วนใหญ่ขาดทักษะในด้านไอทีซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในการจัดข้อมูลสำหรับการเปิดเผยบนเว็บไซต์ของหน่วยงานตามเกณฑ์ของการประเมิน ITA ตลอดจนความพร้อมของเจ้าหน้าที่ส่วนงานต่าง ๆ ของหน่วยงานในการเตรียมข้อมูลซึ่งทำได้ยากกว่าจังหวัดอุบลราชธานี

จากการศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการให้ความสำคัญกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) หน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานีเกิดขึ้นได้จากทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ซึ่งบางปัจจัยมีอิทธิพลซึ่งกันและกันอย่างมีนัยสำคัญ เช่น ประเด็นอิทธิพลทางการเมืองระหว่างหน่วยงาน ในที่นี้จะเห็นว่า “สำนักงานป.ป.ช.” ซึ่งอยู่ในฐานะผู้กำกับดูแลการประเมิน ITA ก็ย่อมมีอิทธิพลทำให้หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินเกิดความกระตือรือร้นหรือเกรงกลัว ทำให้หน่วยงานต้องพยายามใช้กลไกทางการเมืองภายใน

หน่วยงานของตนเพื่อสร้างผลการประเมิน ITA ให้เป็นไปตามที่หน่วยงานคาดหวัง และเป็นที่พอใจของหน่วยงานตรวจสอบอย่าง “สำนักงาน ป.ป.ช”

หากเรียงลำดับตามความสำคัญของปัจจัยที่มีผลต่อการประเมิน ITA ของหน่วยงาน (ทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน) จากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุดได้ตามลำดับ สามารถจัดเรียงได้ตามลำดับดังนี้

1) อิทธิพลของการประเมิน ITA ในฐานะเครื่องมือของสำนักงาน ป.ป.ช. > 2) การใช้กลไกทางการเมืองภายในหน่วยงานเพื่อสร้างผลการประเมิน ITA ที่ต้องการ > 3) ผลการประเมิน ITA ในฐานะภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของหน่วยงาน > 4) ความพร้อมของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน

5.2 อภิปรายผล

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ต้องการศึกษาเปรียบเทียบการเมืองกับความพยายามในการกำหนดผลการประเมิน ITA ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ในระหว่างปี พ.ศ. 2563-2566 และผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า อิทธิพลทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA)

เนื่องจากการประเมิน ITA เป็นกระบวนการประเมินที่มีการเก็บข้อมูลจากส่วนต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบกันเป็นผลคะแนน ซึ่งจะประกอบไปด้วยประมวลผลจากการตอบแบบวัด IIT EIT และ OIT โดยทั้งสามแบบวัดจะมีการนำมาคำนวณจากค่าน้ำหนักและได้ผลออกมาเป็นค่าคะแนนของหน่วยงาน กระบวนการของการคิดคะแนนจากทั้งสามส่วนนี้ได้เปิดช่องให้ “อิทธิพลทางการเมืองภายนอกและภายในหน่วยงาน” เข้ามามีกระทบต่อผลคะแนน ITA ของหน่วยงาน และทำให้ผลการประเมิน ITA ของจังหวัดอุบลราชธานีในบางหน่วยงานมีความคาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เริ่มจากการกระบวนการประเมินในส่วน IIT ที่ต้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในหรือบุคลากรภายในหน่วยงานเป็นผู้ประเมินในบางหน่วยงานอาจมีการชี้้นำคำตอบแบบวัดดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานได้คะแนนมากหรือน้อยได้ตามความต้องการของผู้ชี้ นำ ซึ่งการตอบแบบวัดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหรือ EIT ก็อาจทำได้เช่นเดียวกัน กระทั่งแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน (OIT) ซึ่งไม่ได้มาจากการแสดงความคิดเห็นของบุคคลแต่เป็นการทำข้อมูลให้ครบถ้วนตามองค์ประกอบของข้อมูล การใช้อิทธิพลทางการเมืองของผู้บริหารสูงสุดก็สามารถทำให้เกิดความกระตือรือร้นหรือเอาใจใส่จากบุคลากรที่มีส่วนร่วมในการจัดทำข้อมูลหรือตอบข้อคำถาม

ต่าง ๆ ได้ ซึ่งก็จะส่งผลให้หน่วยงานนั้นได้รับคะแนนที่สูงหรืออาจได้รับคะแนนเต็มในส่วนของแบบวัด OIT นี้ได้

นอกจากงานศึกษาชิ้นนี้จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของอิทธิพลทางการเมืองภายในหน่วยงานกับผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานีได้แล้ว ผู้ศึกษายังพบอีกว่าการให้ความสำคัญกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ของหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานี ส่งผลโดยตรงต่อผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) โดยปัจจัยหรือแรงจูงใจที่มีผลทำให้หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งประกอบด้วยหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค (33 หน่วยงาน) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (239 หน่วยงาน) เห็นถึงความสำคัญของการประเมิน ITA และมีผลต่อการประเมิน ITA มีอยู่ด้วยกันหลายประการ โดยเมื่อเรียงลำดับตามความสำคัญของปัจจัยที่มีผลต่อการประเมิน ITA ของหน่วยงานจากมากที่สุด ได้แก่ 1) *การใช้กลไกทางการเมืองภายในหน่วยงานเพื่อสร้างผลการประเมิน ITA ที่ต้องการ* > 2) *อิทธิพลของการประเมิน ITA ในฐานะเครื่องมือของสำนักงาน ป.ป.ช.* > 3) *ผลการประเมิน ITA ในฐานะภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของหน่วยงาน* > 4) *ความพร้อมของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน*

ผู้ศึกษายังได้ทำการวิเคราะห์งานศึกษาชิ้นนี้เปรียบเทียบกับบทความและงานวิจัยต่าง ๆ ทำให้ค้นพบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

5.2.1 บทความเรื่อง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) อาจเกี่ยวข้องกับ “ระบอบอำนาจนิยม” และ “ระบอบอุปถัมภ์” ของ สฤณี อาชวานันทกุล

บทความชิ้นนี้ทำให้ผู้ศึกษาพบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความน่าสงสัยของผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment หรือ ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ในภาพรวมทั้งประเทศที่มีผล มีคะแนนเฉลี่ยทั้งประเทศอยู่ที่ 87.57 คะแนน เพิ่มขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาถึง 6.32 คะแนน ซึ่งสร้างความงุนงงและค่านายตาประชาชนส่วนมาก เนื่องจากหากดูจากสถานการณ์การทุจริตและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐของไทยส่วนมาก ก็ดูจะยังไม่ได้มีพัฒนาการที่ดีขึ้นสักเท่าไร หน้าที่เรายิ่งมักได้ยินข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตในแวดวงราชการในช่องทางต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้ง และยิ่งผู้ศึกษาได้ผลการประเมินภาพรวมของประเทศข้างต้นมาเปรียบเทียบกับผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี ยังปรากฏผลคะแนนที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นั่นก็คือผลคะแนนมีค่าสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยผลคะแนนเฉลี่ยของจังหวัดอุบลราชธานีในปี พ.ศ. 2564 อยู่ที่ 70.31 คะแนน ในขณะที่ผลคะแนนเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2565 กลับสูงถึง 77.34 ซึ่งถึงแม้ผลคะแนนโดยรวมจะยังคงไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนนขึ้นไป แต่ก็ถือว่าเป็นส่วนต่างของคะแนนที่มี

การพัฒนาสูงขึ้นอย่างมากภายในปีเดียว และประเด็นที่น่าสนใจมากกว่าการที่ผลการประเมินภาพรวมของจังหวัดอุบลราชธานีเพิ่มขึ้นถึง 7.03 คะแนน ก็คือแม้ว่าผลคะแนนภาพรวมดังกล่าวจะทำให้จังหวัดอุบลราชธานีมีคะแนนเพิ่มมากขึ้นในปีเดียวถึงเจ็ดคะแนนกว่า ๆ แต่เชื่อหรือไม่ว่าผลคะแนน 77.34 คะแนนในปีดังกล่าวนั้น จังหวัดอุบลราชธานี กลับได้รับการจัดอันดับอยู่ในอันดับที่ 75 จาก 76 จังหวัด (ไม่รวมส่วนกลาง) ซึ่งนั่นยังชวนตั้งคำถามถึงพัฒนาการและการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดที่เกิดขึ้นเช่นนี้ว่ามีการพัฒนาที่ก้าวกระโดดเช่นนี้ในทุกจังหวัดหรือไม่ เพราะหากเกิดขึ้นกับทุกจังหวัด ก็คงต้องมีการตั้งคำถามต่อไปว่าการพัฒนาการของคะแนนเช่นนี้เป็นสิ่งที่ปกติแล้วหรือไม่ หรือการเพิ่มขึ้นของผลการประเมินของหน่วยงานแต่ละแห่งเกิดมาจากกลไกอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการเอาใจใส่ของหน่วยงาน ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะต่าง ๆ อย่างครบถ้วนตามองค์ประกอบ นอกจากนั้นสำนักงาน ป.ป.ช. เองที่เป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินฯ ก็ควรพิจารณาว่ากระบวนการในการได้มาซึ่งผลการประเมินของหน่วยงานอาจมีข้อบกพร่องที่อาจทำให้หน่วยงานสามารถกำหนดผลการประเมินหรือจัดตั้งผลการประเมินได้เอง หรือไม่ ประการใด

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่คะแนนของหน่วยงานรัฐหลายแห่งที่มีข้อครหาอยู่เนื่อง ๆ เรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะกระทรวงกลาโหม ซึ่งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงนี้ได้คะแนนผ่านเกณฑ์ครบทั้ง 8 หน่วยงาน เกิดเป็นข้อสงสัยถึงประเด็นความน่าเชื่อถือของผลการประเมิน ITA ที่อาจค้านสายตาของพี่น้องประชาชนที่ต่างเคยพบเห็นความไม่โปร่งใสและไม่ชอบมาพากลภายในหน่วยงานดังกล่าวอยู่บ่อยครั้ง แต่หน่วยงานเหล่านั้นกลับเป็นหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA ซึ่งในบทความชิ้นนี้ได้วิเคราะห์ประเด็นที่น่าสนใจประเด็นหนึ่ง คือ การที่เกณฑ์และวิธีการประเมินของโครงการ ITA ยัง ซึ่งปัญหาซึ่งทำให้ผลการประเมินอาจสะท้อนระดับของ ‘ระบอบอุปถัมภ์’ และ ‘อำนาจนิยม’ ภายในหน่วยงานรัฐ มากกว่าระดับ ‘คุณธรรม’ และ ‘ความโปร่งใส’ ที่ ป.ป.ช. คาดหมาย นั่นคือ หน่วยงานที่มีการใช้ระบอบอำนาจนิยมและระบอบอุปถัมภ์ภายในหน่วยงานที่เข้มข้นมักจะได้รับผลการประเมิน ITA ที่สูงตามไปด้วย เฉกเช่นเดียวกับหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานี อย่างหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ได้รับอิทธิพลในการใช้อำนาจนิยมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนผู้บริหารของจังหวัด ในการกำชับและกำกับกำกับการดำเนินการประเมินให้ได้รับผลการประเมินที่ตรงตามที่ต้องการของจังหวัดคาดหวัง นอกจากนี้ยังพบการใช้ระบอบอุปถัมภ์ในการในแง่ของการให้บุคลากรจากภายนอกหน่วยงานที่มีทัศนคติเชิงบวกต่อหน่วยงานหรือผู้บริหาร และเป็นที่คุ้นเคยกับผู้บริหารของหน่วยงานเข้ามาเป็นผู้ตอบแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) เพื่อให้ได้ผลคะแนนที่เป็นไปตามที่ผู้บริหารต้องการ เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีการใช้ระบอบอำนาจนิยมและระบอบอุปถัมภ์ในลักษณะที่คล้าย ๆ กัน

การใช้อิทธิพลในระบอบอำนาจนิยมและระบอบอุปถัมภ์ยังลามไปถึงการใช้อิทธิพลทางการเมืองในฐานะผู้บริหารของหน่วยงานเข้าไปกดดันให้เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิตอบแบบวัดการรับรู้ของผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) ต้องตอบแบบวัดให้หน่วยงานได้รับผลการประเมินสูงสุด ทำให้เจ้าหน้าที่บางหน่วยงานไม่สามารถสะท้อนความคิดเห็นต่อการบริหารงานของผู้บริหารงานที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงได้

5.2.2 การประเมิน ITA ที่กำลังกลายเป็นอุตสาหกรรมผลิตคุณภาพกลบเกลื่อนความจริงของ สรัช สินรูประมา

บทความชิ้นนี้ทำให้ผู้ศึกษาพบประเด็นที่สำคัญหลายประเด็น ทั้งประเด็นการที่หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ทุ่มสรรพกำลังและงบประมาณไปที่การจัดทำเว็บไซต์ของหน่วยงานให้มีหน้าตาที่สวยงาม มีข้อมูลครบถ้วนตามเกณฑ์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด จนกลายเป็นที่มาของคำพูดว่า “แค่ทำเว็บตรงเกณฑ์ก็ได้คะแนนเต็ม” ซึ่งหากฟังดูเผิน ๆ ก็จะเป็นเรื่องที่ดี แต่หากพิจารณาไปที่บริบทของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการประเมินแล้วจะเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ ซึ่งได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากถึงเจ็ดพันกว่าหน่วยงาน ต่างประสบปัญหาเรื่องงบประมาณและแนวทางในการจัดทำและบริหารจัดการเว็บไซต์ทั้งสิ้น เพราะหน่วยงานเหล่านี้ต้องใช้งบประมาณหลายหมื่นบาทต่อปีสำหรับการจัดทำเว็บไซต์ที่ประกอบด้วยเมนูต่าง ๆ ตามที่ ป.ป.ช. กำหนด และนอกจากนั้นยังมีปัญหาตรงที่หลายหน่วยงานยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดูแลเว็บไซต์ ตลอดจนการอัปเดตไฟล์ข้อมูลต่าง ๆ ลงบนเว็บไซต์อย่างสม่ำเสมอและเป็นปัจจุบันตามที่ ป.ป.ช. กำหนด ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงต้องแก้ปัญหาด้วยการว่าจ้างผู้รับจ้างที่สามารถอำนวยความสะดวกในประเด็นข้างต้นได้ แต่ก็ต้องแลกกับการที่หน่วยงานต้องสูญเสียงบประมาณในจำนวนที่มากขึ้นเพื่อจัดจ้างบริษัทที่ให้บริการเหล่านี้ร่วมด้วย ซึ่งข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นยังตรงกับแนวทางการจ้างผู้ทำเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอุบลราชธานี ที่ส่วนใหญ่หน่วยงานมักยอมใช้งบประมาณของหน่วยงานในการจ้างบริษัทที่ผู้รับจ้างสามารถอำนวยความสะดวกในการลงข้อมูลข่าวสารแทนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานให้ด้วย ซึ่งจากการสอบถามข้อมูลไปยังผู้ประสานงาน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ยังพบว่าหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานีที่ได้คะแนน ITA สูง ๆ มักจะว่าจ้างผู้รับจ้างรายเดียวกันในการจัดทำและดูแลเว็บไซต์ตลอดทั้งปีงบประมาณ

นอกจากนั้นบทความชิ้นนี้ยังกล่าวถึงประเด็นที่น่าสนใจและมีความสอดคล้องกับบริบทการประเมินฯ ในจังหวัดอุบลราชธานี เพราะหากเราพิจารณาจากผลการประเมิน ITA หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศและจังหวัดอุบลราชธานี จะเห็นว่าหน่วยงานประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลคะแนน ITA น้อยกว่าหน่วยงานราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ ก็เกิดมาจากการที่หน่วยงานส่วนกลางมีระบบของ ‘ระบบอุปถัมภ์’ และ ‘ระบอบอำนาจนิยม’ ที่เข้มแข็งมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สามารถ ‘กำหนด’ หรือ ‘ล็อก’ ผลการประเมินได้มากกว่าหน่วยงานในท้องถิ่น ประกอบกับการใช้ภาษาในข้อคำถามของแบบวัดการรับรู้ทั้ง IIT และ EIT ที่มีการใช้ภาษาทางการยากต่อการทำความเข้าใจสำหรับประชาชนในพื้นที่ชนบท ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งมีความรู้

มากกว่าก็อาจสามารถชักจูงหรือโน้มน้ามนำให้ประชาชนในพื้นที่ตอบคำถามตามที่หน่วยงานต้องการได้ง่าย ซึ่งก็จะทำให้ผลคะแนนที่ได้ก็ไม่สามารถสะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้ตอบแบบวัดได้

5.2.3 งานวิจัยเรื่องการประเมิน “เครื่องมือประเมิน” พืชิตความโกงของ ป.ป.ช. กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของ สุรพี โปธิสาราช

บทความวิจัยชิ้นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเครื่องมือการประเมินคุณธรรมความโปร่งใสของ ป.ป.ช. ไม่สามารถประเมินคุณธรรมความโปร่งใสได้จริงตามวัตถุประสงค์ที่มุ่งแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด เนื่องจากผู้เขียนพบว่าอุปสรรคในการประเมินการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) ที่ต้องมีการเก็บแบบสอบถามจากประชาชนที่เข้ารับบริการจากหน่วยงานนั้น ในแบบวัดดังกล่าวมีการใช้ “ภาษา” ที่เข้าใจยากและเป็นคำถามเชิงลึก ทำให้ประชาชนที่มีความรู้น้อยและติดต่อหน่วยงานผิวนิไม่เข้าใจในคำถามจึงทำให้ได้รับคำตอบไม่ตรงกับความจริง และการประเมินดังกล่าวเป็นการประเมินเอกสารซึ่งไม่เหมาะสมในการประเมินคุณธรรมความโปร่งใส ซึ่งในการประเมิน ITA มีการตีความที่มุ่งให้ได้คะแนนมากกว่าการทำให้เกิดจิตสำนึกด้านคุณธรรมความโปร่งใสอย่างแท้จริงในองค์กร บทความวิจัยชิ้นนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการประเมินที่ไม่สามารถสะท้อนความจริงในเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าบทความวิจัยข้างต้นมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาในงานศึกษาครั้งนี้หลายประการ

ประเด็นความคาดเคลื่อนของผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานอันเนื่องมาจากการตอบแบบวัดการรับรู้ทั้งสองแบบวัด คือ แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายใน (IIT) และแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (EIT) ยังคงพบได้ในกระบวนการประเมินในอดีตจนถึงปี พ.ศ 2565 เพราะถึงแม้ว่าในปัจจุบันในการตอบแบบวัดต่าง ๆ จะต้องมีการยืนยันตัวตนด้วยการกรอกรหัสประจำตัวประชาชนทั้ง 13 หลักลงในระบบ ITAS จึงจะสามารถตอบแบบวัดทั้ง 2 ได้ แต่กระนั้นหน่วยงานบางแห่งก็พยายามหาแนวทางหรือวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งเลขประจำตัวประชาชนของบุคคลอื่น ทั้งบุคลากรภายในหน่วยงานและประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการสร้างผลคะแนนหรือทำให้ผลของการตอบแบบวัดและผลคะแนน ITA ภาพรวมเป็นไปตามที่ต้องการ ซึ่งกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ก็เกิดขึ้นได้จาก “อิทธิพลของการเมืองภายนอกหน่วยงาน” และ “อิทธิพลของการเมืองภายในหน่วยงาน”

5.2.4 บทความวิจัย เรื่องภาพลักษณ์นักการเมืองกับพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในระดับท้องถิ่น ของ อัครศิริ ลาปีย์

งานวิจัยชิ้นนี้กล่าวว่า “ภาพลักษณ์ทางการเมือง” (Political Image) ของนักการเมืองมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจและความเชื่อมั่นของประชาชน รวมถึงเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกนักการเมืองที่มีภาพลักษณ์ทางการเมืองที่ดีเข้ามาดำรงตำแหน่งหรือเป็นผู้แทน

“ภาพลักษณ์ทางการเมือง” (Political Image) ที่ดีและประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ ได้แก่ การไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ไม่กระทำการที่ขัดกับคุณธรรมจริยธรรม การมีผลงานที่เป็นประโยชน์กับประชาชน การมีวิสัยทัศน์ที่ดี และการใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น เป็นต้น (อัครศิริ ลาปออี, 2556)

จะเห็นได้ว่าหากนักการเมืองไม่เคยเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันและยึดถือคติเรื่องความโปร่งใสเป็นสำคัญ นักการเมืองเหล่านั้นจะถูกจัดอยู่ในหมู่นักการเมืองที่ดีไปโดยปริยาย ซึ่งการมีคุณสมบัติและภาพลักษณ์ทางการเมืองที่ดีของนักการเมืองเช่นนี้จะยิ่งช่วยกระตุ้นและหนุนเสริมความนิยมของตัวนักการเมืองแต่ละคนต่อประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีนัยสำคัญ ในทางตรงกันข้าม หากเป็นนักการเมืองที่ขอครหาในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันและไม่ชัดเจนในเรื่องความโปร่งใส ก็อาจไม่ได้รับความนิยมและความมั่นใจจากประชาชนในพื้นที่

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับงานวิจัยชิ้นข้างต้นกับงานศึกษาชิ้นนี้จะพบว่าแม้ว่า “ภาพลักษณ์ทางการเมือง” (Political Image) ที่ดี รวมไปถึงการมีภาพลักษณ์ที่โปร่งใสทางไกลคอร์รัปชันของนักการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสร้างความสนใจและประทับใจให้กับนักการเมืองผู้นั้น แต่จากการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลประเด็นภาพลักษณ์ที่ดีของนักการเมืองในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งสังคมเมืองและสังคมชนบท ผู้ศึกษาพบว่า ผู้คนในสังคมเมืองและกลุ่มผู้มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาขึ้นไปจะมีความอ่อนไหวและเห็นถึงความสำคัญต่อภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของนักการเมืองมากกว่าผู้คนที่อยู่ในพื้นที่ชนบทและห่างไกล ซึ่งผู้คนที่อยู่ในพื้นที่ชนบทมักให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ที่ตนเองจับต้องได้จากนักการเมืองคนนั้นเป็นหลัก หากนักการเมืองมีภาพลักษณ์ที่ดีแต่ไม่สามารถสร้างผลงานและผลประโยชน์ให้กับชาวบ้านได้ก็เปล่าประโยชน์ ในทางกลับกันผู้คนที่อยู่ในชนบทมักมองข้ามหรือหลับหูหลับตาต่อนักการเมืองที่อาจมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการทุจริต หากนักการเมืองผู้นั้นสามารถสร้างผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมให้กับชาวบ้านในพื้นที่ได้

ประเด็นภาพลักษณ์ที่ดีของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะและความคาดหวังของประชาชนต่อบุคคลสาธารณะในประเด็นภาพลักษณ์ความโปร่งใสและห่างไกลการคอร์รัปชัน ยังตรงกับแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศาสตราจารย์ ดร. ศาสตราภิชาน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้กล่าวปาฐกถาหัวข้อ “จะต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างไร?” ภายในงานสัมมนา 100 ปี บัณฑิตวิทยาลัย ครั้งที่ 5 ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ซึ่งได้นิยามความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” ไว้ว่า “คอร์รัปชัน” คือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจที่ได้รับมอบหมายมาเป็นเครื่องมือกระทำการทุจริต ซึ่งพฤติกรรมนี้อาจจะผิดหรือไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดกับหลักจริยธรรมหรือขัดกับการคาดหวังที่สาธารณชนมีต่อบทบาทของบุคคลสาธารณะ และบุคคลสาธารณะในที่นี้ก็คือ นักการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งใน

คณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสาธารณะต่าง ๆ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าคนที่เข้ามาดำรงตำแหน่งหรืออยู่ในฐานะบุคคลสาธารณะย่อมต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบและความคาดหวังจากสาธารณชน

วาทะกรรม “คนดี” ในสังคมไทย รวมไปถึงความคาดหวังที่จะได้ “คนดี” ซึ่งต้องเป็นคนชื่อสัตย์ สุจริต หรือ “ใจซื่อ มือสะอาด” ได้ถูกนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานของบ้านเมืองในการคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นผู้บริหารหรือเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในทางการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะป็นนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง ดังนั้นบุคคลที่ต้องการจะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งสำคัญที่ว่า มักจะต้องปฏิบัติตนหรือพยายามนำเสนอภาพลักษณ์ของการเป็น “คนดี” ในแบบที่คนทั่วไปให้การยอมรับและนับถือ ซึ่งการทำให้หน่วยงานของตนหน่วยงานที่ได้รับผลการประเมิน ITA ที่สูง ก็อาจเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือในการยืนยันความเป็น “คนดี” ของตนต่อสังคมโดยรวมได้ไม่มากนักน้อย ผู้ศึกษาคิดว่าสิ่งนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้นำองค์กรข้างต้น ต่างพยายามทุกวิถีทางเพื่อทำให้ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานตนได้รับคะแนนมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในหนังสือ “ให้คนดีปกครองบ้านเมือง” ของประจักษ์ ก้องกีรติ ที่กล่าวว่าหลังจากเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่ม กปปส. ระหว่างปี พ.ศ. 2556-2557 ที่นำโดย สุเทพ เทือกสุบรรณ ที่ทำหน้าที่เป็นเสมือนเป็นผู้นำของกลุ่ม “คนดี” ได้ปลุกกระแสกระแสนิยม “คนดี” และการสนับสนุนให้ “คนดีได้เข้ามาปกครองบ้านเมือง” ให้เข้มข้นอีกครั้ง และทำให้แนวคิดดังกล่าวถูกส่งผ่านไปยังสังคมโดยทั่วไป โดยเฉพาะในกลุ่มอนุรักษ์นิยมและชนชั้นนำในสังคม

กล่าวโดยสรุป ผู้ศึกษาเห็นว่าภาพลักษณ์ทางการเมืองที่ดีของข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อบุคคลเหล่านี้ เพราะภาพลักษณ์ที่ดีของผู้บริหารเปรียบเสมือนปราการด่านแรกที่ประชาชนหรือคนภายนอกได้พบเจอ หากผู้นำองค์กรคนใดได้ชื่อว่าเป็นผู้นำที่มีความโปร่งใส ห่างไกลคอร์รัปชัน ก็ย่อมก่อให้เกิดความประทับใจต่อทั้งบุคลากรภายในและภายนอกของหน่วยงาน และสิ่งนี้อาจกลายเป็นแต้มต่อให้กับผู้บริหารหน่วยงานผู้นั้นได้เจริญเติบโตก้าวหน้าในสายอาชีพต่อไป ความสำคัญของภาพลักษณ์ความโปร่งใสของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐนี้เอง ทำให้ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่หันมาเอาใจจริงเอาใจงและให้ความสำคัญกับผลการประเมิน ITA ที่ปัจจุบันกลายเป็นหนึ่งในภาพสะท้อนการบริหารงานของผู้บริหารและเป็นอีกหนึ่งเครื่องหมายที่แสดงว่าผู้บริหารของหน่วยงานนั้นมีความโปร่งใสและบริจางตามลัทธิธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่าในจังหวัดอุบลราชธานีเราจึงได้พบเห็นการนำสรรพกำลังและวิถีทางต่าง ๆ ของผู้บริหารหน่วยงาน เช่น การใช้ระบอบอำนาจนิยมภายในหน่วยงานหรือการใช้ระบอบอุปถัมภ์เข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคลากรทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งบางหน่วยงานก็อาจลุลกลามบานปลายจนกลายเป็น ‘ความพยายามในการกำหนดผลการประเมิน’ หรือ ‘การถือผลการประเมิน’ ในที่สุด

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

1) การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายเท่าที่ควร ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ที่รู้จักการประเมินเพียงผิวเผินก็อาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับผลการประเมินที่มีการประกาศแต่ละปี เพราะประชาชนส่วนใหญ่อาจเข้าใจว่าผลการประเมิน ITA เป็นผลคะแนนที่ใช้ชี้วัดการทุจริตภายในหน่วยงาน เนื่องจากเห็นว่าผลคะแนนดังกล่าวเป็นการประเมินจากหน่วยงานตรวจสอบอย่างสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบกับการใช้ชื่อของการประเมินว่า “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ” หรือ “การประเมิน ITA” ยังคงเป็นชื่อที่น้อยคนจะฟังแล้วเข้าใจได้ในครั้งแรกที่ได้ยิน ทำให้ผู้ที่มีความเข้าใจผิดเกี่ยวกับผลการประเมิน ITA นำเรื่องดังกล่าวไปวิพากษ์วิจารณ์ถึงความน่าเชื่อถือของผลการประเมิน เนื่องจากพบเห็นข่าวสารการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานที่ได้รับผลการประเมินที่สูงหรือผ่านเกณฑ์การประเมิน

ประกอบกับข้อสรุปของผลการศึกษาชิ้นนี้ที่สรุปว่า ‘จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนของหน่วยงานในจังหวัดอุบลราชธานี ไม่ได้สัมพันธ์โดยตรงต่อผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน’ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะให้สำนักงาน ป.ป.ช. เร่งประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการประเมิน ITA โดยเฉพาะประเด็นความเชื่อมโยงระหว่าง ‘จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนของหน่วยงาน กับ ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงาน’ ที่ต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่าเรื่องทั้งสองไม่ได้มีความสัมพันธ์กันแต่อย่างใด เพราะหากประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการการประเมินและวัตถุประสงค์ของการประเมินแล้ว ก็จะเป็นผลดีต่อทั้งความน่าเชื่อถือของผลการประเมิน ตลอดจนยังช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้อีกด้วย

2) ประเด็นด้านความพร้อมของหน่วยงานในการเข้าร่วมการประเมิน ITA เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของกระบวนการให้คะแนน เนื่องจากการประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละจังหวัดประกอบไปด้วยหน่วยงาน 2 ประเภท ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากพิจารณาจากงานวิจัยชิ้นนี้จะพบว่าหน่วยงานทั้งสองประเภทนี้มีความแตกต่างกันอย่างยิ่งทั้งในแง่บริบทของการใช้อำนาจและความพร้อมด้านทรัพยากร ซึ่งเห็นได้ชัดว่าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานหลายสิบหน่วยงานทำให้มีความได้เปรียบหน่วยงานประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มาก ทำให้หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มที่จะทำคะแนนได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลและมีข้อจำกัด

ด้านทรัพยากร ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขเกณฑ์การประเมินที่ใช้ประเมินหน่วยงานแต่ละประเภทเป็นการแบ่งตามประเภทย่อยของหน่วยงาน (หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง, เทศบาลตำบล, องค์การบริหารส่วนตำบล) โดยอาจใช้กระบวนการในประเมินเช่นเดิมแต่อาจมีการปรับเพิ่มข้อคำถามหรือน้ำหนักของคะแนนในบางตัวชี้วัดของหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ (พิจารณาจากจำนวนบุคลากรภายในหน่วยงานและงบประมาณที่ได้รับ) ก็จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้กับหน่วยงานแต่ละประเภทมากขึ้น

3) กฎเกณฑ์ความสำเร็จที่ช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ เห็นถึงความสำคัญของการประเมินและผลการประเมิน ตลอดจนกระตุ้นหรือรื้อฟื้นในการทำผลคะแนน ITA ของหน่วยงานให้ผ่านเกณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือ การกำหนดให้ผลการประเมิน ITA กลายเป็นตัวชี้วัดของผู้บริหาร เพราะการกำหนดเช่นนี้จะส่งผลโดยตรงและมีความยืดหยุ่นกับประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารต้องมีความกระตือรือร้นและต้องถ่ายทอดความสนใจในการประเมินต่อไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาภายในหน่วยงาน ดังนั้น หากสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเห็นถึงความสำคัญของการประเมินและมีความกระตือรือร้นในการประเมิน ITA หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดให้ผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของผู้บริหารสูงสุดขององค์กรเช่นเดียวกับปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยมีการกำหนดตัวชี้วัดในลักษณะนี้ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน

อนึ่ง การกำหนดตัวชี้วัดดังกล่าวควรทำควบคู่ไปกับการปรับปรุงเกณฑ์การประเมินให้ความรัดกุมและสอดคล้องกับบริบทของหน่วยงานแต่ละประเภท เนื่องจากหากมีการกำหนดให้ผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานเป็นตัวชี้วัดที่มีผลต่อผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ผลการประเมิน ITA มีผลโดยตรงต่อผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในอีกด้านหนึ่งก็อาจทำให้เกิดความพยายามในการกำหนดผลการประเมินของหน่วยงานหรือสร้างคะแนนจัดตั้งจากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เพื่อต้องการให้หน่วยงานของตนผ่านการประเมิน ITA ที่มากขึ้นด้วย ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการที่เป็นผู้กำหนดแนวทางและเกณฑ์การประเมิน ITA ในอนาคตควรเพิ่มความระมัดระวัง ตลอดจนแนวทางในการอุดหนุนหรือช่วยเหลือของหน่วยงานในการกำหนดผลการประเมินด้วยตัวเอง ซึ่งหากสามารถทำได้สำเร็จก็จะส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อผลการประเมิน ITA ได้ไม่มากนัก

4) ผลการประเมิน ITA เต็ม 100 คะแนน จะมาจากการประมวลผลจากแบบวัด IIT EIT และ OIT จากการศึกษาพบว่าแบบวัด IIT และ EIT ซึ่งมีสัดส่วนของคะแนนคือร้อยละ 60 เป็นแบบวัดที่อาจพบความคาดเคลื่อนของผลคะแนนจากปัจจัยด้านอคติของผู้ทำแบบประเมินซึ่งอาจเกิดจากความรู้สึกของผู้ประเมินหรือเกิดจากการขึ้นนำของบุคคลอื่นอันเนื่องมาจากอิทธิพลทางการเมืองใน

หน่วยงาน ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาให้มีการพัฒนาระบบหรือกระบวนการเก็บข้อมูลให้มีความรัดกุมและสามารถคัดกรองความคาดเคลื่อนจากการประเมินที่มาจากอคติออกไปให้ได้มากที่สุด หรืออาจพิจารณาเพิ่มสัดส่วนของคะแนนในแบบวัด OIT ซึ่งหน่วยงานสามารถทำคะแนนได้อย่างตรงไปตรงมาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และยังสามารถเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์หลักของการประเมิน ITA ที่ต้องการให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการหน่วยงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ ตรงตามหลักธรรมาภิบาล และสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานให้ประชาชนรับทราบตามหลักคิดของการประเมินที่ว่า “ยิ่งเปิดเผย ยิ่งโปร่งใส”

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้พยายามศึกษาให้ครอบคลุมรายละเอียดในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลทางการเมืองภายในหน่วยงานกับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) กรณีศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี แต่ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาและงบประมาณ ผู้ศึกษาเห็นว่ายังมีประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมหรือต่อยอดในอนาคต เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นได้แก่

- 1) การศึกษาและประเมินประสิทธิภาพของการใช้เครื่องมือแต่ละเครื่องมือในการประเมิน ITA อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือการประเมินให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่
- 2) การศึกษาประโยชน์ที่ได้รับและประมวผลสำเร็จจากจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) อย่างเป็นรูปธรรม เช่น การประเมินสามารถช่วยลดปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อสร้างความเชื่อมั่นเกี่ยวกับการประเมินดังกล่าวให้กับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม

บรรณานุกรม

- ไทยพับลิก้า. (2565). ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันปี 2564 ต้านทุจริตโลกย่ำอยู่กับที่ ไทยร่วงไปที่อันดับ 110. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2022/01/corruption-perception-index-2021/>
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (ม.ป.ป.) การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน>
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2565). ให้คนตีปกรองบ้านเมือง : การเมืองวัฒนธรรมของชาวไทย. กรุงเทพมหานคร : ฟ้ายเดียวกัน.
- ปิยนันท์ จินา. (2565). ให้คนตีได้ปกรองบ้านเมือง: บัญชีหนังหมา บันทึกปรากฏการณ์ กปปส. สืบค้นจาก <https://waymagazine.org/cultural-politics-of-rightist-in-thailand/>
- วชิรวิทย์ คงคาลัย. (2560). ธรรมาภิบาลแบบไทย ๆ มันเป็นแบบไหนกันนะ. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/thai-good-governance/>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.) ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น>
- สร้อย สินธุประมา. (2565). ITA อุตสาหกรรมผลิตคุณธรรมกลับเกลื่อนความจริง? สืบค้นจาก <https://101pub.org/ita-anti-corruption-industry/>
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2565). คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใส อาจสะท้อน ‘ระบอบอุปถัมภ์’ มากกว่า ‘ความโปร่งใส’ สืบค้นจาก <https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/101967>
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (2544). ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สายธาร.
- สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. สำนักเฝ้าระวังและประเมินสภาวการณ์ทุจริต. สำนักบริหารงานกลาง. (2566). สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 นนทบุรี: สำนักบริหารงานกลาง
- สำนักเฝ้าระวังและประเมินสภาวการณ์ทุจริต สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.
- สำนักงาน ป.ป.ช.. (2562). ประวัติและความเป็นมา. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2019112416310492/20191124163234?>

- สำนักงาน ป.ป.ท.. (2561). ประวัติและความเป็นมา. สืบค้นจาก
<https://www.pacc.go.th/index.php/home/about/12>
- สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี. (5 มกราคม 2559). มติคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร 0503/774
 เรื่อง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ
 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2560.
- สิริกัญจน์ เอี่ยมอาจหาญ. (2554). การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ
 ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : วิเคราะห์กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมือง
 จังหวัดปราจีนบุรี (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม,
 กรุงเทพฯ.
- สุเทพ เอี่ยมคง. (ม.ป.ป.) การบริหารราชการแผ่นดิน. สืบค้นจาก
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารราชการแผ่นดิน>
- สุรพี โพธิ์สาราช. (2561). การประเมิน “เครื่องมือประเมิน” พิชิตความโกงของ ป.ป.ช. กรณีศึกษา
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย. วารสารนิติสังคมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 11(2), 122-141.
- อภิชัย พันธุ์เสน และมนตรี เจริญวิทย์กร. (2531). การเมืองเรื่องข้าว: นโยบาย ประเด็นปัญหา และ
 ความขัดแย้ง. กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- อัศวศิริ ลาปี่. (2556). ภาพลักษณ์นัการเมืองกับพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในระดับ
 ท้องถิ่นศึกษากรณีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองควนลัง จังหวัดสงขลา.
 วารสารวิทยบริการ, 24(1), 187-199.
- อิสร์กุล อุณหเกตุ. (2561). ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน : ความเข้าใจผิดและความคาดหวังของ
 ป.ป.ช. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/corruption-perception-in>

ภาคผนวก

เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศจะต้องเข้าร่วมรับการประเมิน ดังนี้

1. เห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. 2556-2560) และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตในประเทศไทย ตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. เสนอ

2. สำหรับงบประมาณที่จะใช้จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2560 นั้น ให้หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการประเมินดำเนินการตามความเห็นของสำนักงบประมาณ โดยงบประมาณที่จะใช้จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ให้หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบใช้จ่ายจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้ว หรือปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของหน่วยงานฯ ในโอกาสแรกก่อน หากไม่เพียงพอ ก็ให้ใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ที่กระทรวงการคลังอนุมัติให้กันเงินไว้เบิกเหลือในปีแล้ว โดยดำเนินการตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป ส่วนงบประมาณที่จะใช้จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ให้หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการประเมินเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามภารกิจตามความจำเป็นและเหมาะสม และจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ตามขั้นตอนต่อไปด้วย



ที่ นร ๐๕๐๓/๗๖๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๗ มกราคม ๒๕๕๙

เรื่อง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ที่ ปช ๐๐๐๕/๐๒๕๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือตามบัญชีเอกสารแนบท้าย

ตามที่ได้เสนอเรื่อง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปเพื่อดำเนินการ นั้น

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙ ลงมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐ ตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. เสนอ สำหรับงบประมาณที่จะใช้จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐ นั้น ให้หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการประเมินดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานประกอบต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวิไลส)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๕๖๑ (จตุหัท)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (๒๕๕/ท/๐) www.cabinet.thai.gov.th

เอกสารแนบท้าย

บัญชีเอกสารที่ส่งมาด้วย

๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๘/๗๓๔๓ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘
๒. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๐/๑๙๕๗
ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘
๓. สำเนาหนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๑๐๙/๘๒๒๖
ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๘
๔. สำเนาหนังสือสำนักงาน กพ. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๐๑๙/๙๕๕
ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘
๕. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๔.๒/๒๗๔๒๔
ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๘
๖. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๕.๔/๖๓๕๓ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘
๗. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๒๖/๒๔๔๑๒
ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘
๘. สำเนาหนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๑๐/๕๓๕๘
ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘
๙. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๑
ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๙
๑๐. สำเนาหนังสือสำนักงานประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๑๕/๒๕๗
ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๙

คำถามสัมภาษณ์เชิงลึก

1. อธิบายแนวทางการดำเนินการเก็บแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายใน (IIT) (*ถามเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานของหน่วยงาน)

.....
.....

2. ความคาดหวังของท่าน/ผู้บริหารของหน่วยงานต่อผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานในแต่ละปีงบประมาณ

.....
.....

3. ระดับคะแนน หรือผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานมีความสำคัญกับท่านในฐานะผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร จงอธิบาย

.....
.....

4. ท่านคิดว่าระดับคะแนน หรือผลการประเมิน ITA ของหน่วยงานสามารถสะท้อนภาพลักษณ์ความโปร่งใสของผู้บริหารหน่วยงาน และภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารหน่วยงานได้มากน้อยเพียงใด จงอธิบาย

.....
.....

5. ผู้บริหารของหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาเหนือท่าน มีอิทธิพลต่อการตอบแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายใน (IIT) ของหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

6. ท่านคิดว่าระดับคะแนน หรือผลการประเมิน ITA ส่งผลต่อการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารในหน่วยงาน (หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค)/ ส่งผลต่อความนิยมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกเทศมนตรี นายก อบจ. นายก อบต. (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) หรือไม่ อย่างไร

.....
.....

- 7. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อการเก็บ/การตอบแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) ของหน่วยงาน
.....
.....
- 8. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อการเก็บ/การตอบแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) ของหน่วยงาน
.....
.....
- 9. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อคำถามและการตอบแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (OIT) ของหน่วยงาน
.....
.....
- 10. ข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประเมิน ITA
.....
.....

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล นายณาศิส กฤตนิวัฒน์
วัน เดือน ปี เกิด 22 มีนาคม 2539
สถานที่เกิด ดอนเมือง กรุงเทพมหานคร
ที่อยู่ปัจจุบัน เลขที่ 24 สิริินยา เรสซิเดนซ์ ตำบลในเมือง
อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี 34000
ประวัติการศึกษา รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560
ประวัติการทำงาน เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี

