



## แนวทางการดำเนินโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ไปสู่การยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย

Guidelines to Integrity and Transparency Assessment Projects to improving CPI of Thailand

ศ.พล.ต.ต.หญิง ดร.พัชรา สีนลอยมา \*

วิจิต แยมยิ้ม \*\*

### บทคัดย่อ

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เป็นมาตรการเสริมเชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่ประยุกต์แนวคิดจากการประเมินคุณธรรมการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐขององค์การต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง แห่งประเทศสาธารณรัฐเกาหลี บูรณาการเข้ากับดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐของสำนักงาน ป.ป.ช. มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลด้านคุณธรรมและความโปร่งใส และจัดทำข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมโครงการ สำหรับเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานให้เกิดเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ตลอดจนเป็นแนวทางในการเชื่อมโยงการดำเนินโครงการไปสู่การยกระดับค่า CPI ของประเทศไทย โดยใช้แบบสำรวจ 3 ประเภท ที่สำนักงาน ป.ป.ช. พัฒนาขึ้นอันได้แก่ 1) แบบสำรวจสำหรับบุคลากรภายในหน่วยงาน 2) แบบสำรวจสำหรับผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน และ 3) แบบสำรวจสำหรับการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์

ภาพรวมผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐระดับกรมและระดับจังหวัด ในช่วง 3 ปี ที่ผ่านมา พบว่าผลคะแนนการประเมินระดับกรม ปี พ.ศ. 2558 เท่ากับ 78.31 คะแนน ปี พ.ศ. 2559 เท่ากับ 80.43 คะแนน และ ปี พ.ศ. 2560 เท่ากับ 83.06 คะแนน ตามลำดับ ส่วนคะแนนการประเมินระดับจังหวัด ปี พ.ศ. 2558 เท่ากับ 76.27 คะแนน ปี พ.ศ. 2559 เท่ากับ 80.39 คะแนน และปี พ.ศ. 2560 เท่ากับ 81.76 คะแนน ตามลำดับ

จากพัฒนาการของผลคะแนนการประเมินที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี แสดงให้เห็นถึงความตระหนักในเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสภายใต้หลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งถือเป็นความสำเร็จส่วนหนึ่งของมาตรการเสริมเชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงรุกของประเทศ แต่ทั้งนี้ ประเทศไทยก็ยังต้องให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการทุจริตและส่งเสริมเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสอย่างจริงจัง เพราะการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนั้นถือเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนระดับชาติ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ ทั้งในระดับชาติและระดับสากล อันจะส่งผลต่อการยกระดับค่า CPI ของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น

**คำสำคัญ :** คุณธรรมและความโปร่งใส, การทุจริตคอร์รัปชัน, ธรรมาภิบาล, ดัชนีการรับรู้การทุจริต

\* หัวหน้าโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560

\*\* นักวิจัยโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560

## Abstract

Integrity and Transparency Assessment is a positive reinforcement measure for anti-corruption which was applied the concept from integrity assessment to the operation of public sector of the Anti-Corruption and Civil Rights Organization of Korea, integrated with the Transparency Index of public sector, the Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC). The objective was to assess Integrity and Transparency, and provided recommendations for public sector participating in the project as a guideline for improving the implementation of anti-corruption measures in both of policy level and operational level. It was also a guideline to link the project to improve the CPI of Thailand. The project surveyed by 3 types of questionnaire that NACC had developed; 1) a survey form for internal personnel 2) a survey form for clients or stakeholders of sector and 3) a surveys form for empirical evidence.

Over all of the results of the integrity and transparency assessment, the department level and the provincial level over the past 3 years, showed that the departmental assessment score in 2015 was 78.31 points, in 2016 was 80.43 points and in 2016 was 83.06 points, respectively. The provincial assessment score in 2015 was 76.27 points, in 2016 was 80.39 points and in 2017 was 81.76, respectively.

As a result, the assessment score was successive increasing every year, represents that mostly public sector was aware more about integrity and transparency under the good governance principal. This was a part of the positive reinforcement measures for proactive anti-corruption in the country. However, Thai government must still focus seriously on resolving the corruption problem and promote integrity and transparency pragmatically. Because anti-corruption is an emergency national agenda. So, all of public sector, as a part of key mechanism, must drive a good governance to public, national and international, for significantly increasing the CPI of Thailand.

**Keywords:** Integrity and Transparency, Corruption, Good governance, CPI

## บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังให้ความสำคัญกับการวางแผนเพื่อพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ซึ่งเน้นที่การพัฒนาศักยภาพของประเทศไทยให้สอดคล้องกับความต้องการที่สำคัญทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการจะดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนด จะต้องแก้ไขปัญหการทุจริตคอร์รัปชันที่อยู่ในระดับรุนแรงไปด้วยในเวลาเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตกลายเป็นตัวแปรสำคัญที่ฉุดรั้งการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีความพยายามในการต่อสู้กับปัญหการทุจริตมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ จากดัชนีการรับรู้การทุจริตประจำปี พ.ศ. 2559 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ประเทศไทยได้คะแนน 35 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 101



จาก 176 ประเทศ ลดลงจากปี พ.ศ. 2558 ซึ่งประเทศไทยมีคะแนน 38 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 76 จากประเทศที่เข้าร่วมประเมิน 168 ประเทศ แสดงให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของไทยยังคงอยู่ในระดับรุนแรง (Transparency International, 2016)

จากสภาวะการณ์ข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้ตระหนักถึงสถานการณ์ความรุนแรงและผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน จึงกำหนดทิศทางและนโยบายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานทุกภาคส่วน โดยดำเนินการพัฒนาระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment - ITA) จากการทำความร่วมมือแบบทวิภาคีเกี่ยวกับประเด็นการบูรณาการแนวคิดการประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment) ขององค์การต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (Anti-Corruption and Civil Rights Commission : ACRC) แห่งสาธารณรัฐเกาหลี ประยุกต์เข้ากับดัชนีชี้วัดความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย กำหนดเป็นกรอบแนวคิดและสังเคราะห์เป็นดัชนีหลัก ตัวชี้วัดและประเด็นในการสำรวจต่างๆ สร้างเป็นเครื่องมือการประเมินที่ผนวกหลักการประเมินเชิงภาพลักษณ์ (Perception - based) เข้ากับหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - based) (สำนักงาน ป.ป.ช., 2560)

การดำเนินงานดังกล่าวของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความมุ่งหวังที่จะให้เกิดการบริหารงานที่โปร่งใสและเป็นธรรมในหน่วยงานภาครัฐ และให้มีการจัดระดับ Integrity Assessment ตามผลที่ได้รับจากการประเมิน เพื่อเผยแพร่และสร้างความเข้าใจถึงประโยชน์ของการเข้าร่วมโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสฯ แก่หน่วยงานภาครัฐให้สามารถนำข้อมูลผลการประเมินไปช่วยในการวางแผนพัฒนาและยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานฯ ของหน่วยงานตนเองได้อย่างเหมาะสม รวมถึงสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศได้อีกทางหนึ่ง ประการสำคัญคือสามารถยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล สร้างภาพลักษณ์เชิงบวกโดยรวมต่อหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้พัฒนาระบบการประเมิน ITA จนถือได้ว่าเป็นการประเมินเชิงบวกที่ครอบคลุมการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐในทุกมิติ ตั้งแต่การบริหารงานของผู้บริหารและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน การประเมิน “ระบบงาน” โดยเฉพาะกระบวนการเปิดเผยข้อมูลกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความโปร่งใส รวมถึงขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงานและการให้บริการที่มีมาตรฐานและมีความเป็นธรรม ซึ่งสะท้อนได้จากการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (สำนักงาน ป.ป.ช., 2560) กระทั่งระบบการประเมินดังกล่าวได้เป็นส่วนหนึ่งในประเด็นเรื่องการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559 ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมการประเมินระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2560 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2559)

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) ได้กำหนดเป้าหมายการยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยให้เพิ่มขึ้นเป็น 50 คะแนน ภายในปี พ.ศ. 2564 โดยในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ได้กำหนดให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment – ITA) เป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการทุจริตเชิงรุก ด้วยการยกระดับธรรมาภิบาลเพื่อให้

หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานอย่างโปร่งใส มีแนวทางในการป้องกันความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต รวมทั้งสามารถยับยั้งการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะนำไปสู่การลดการทุจริตในภาพรวมของประเทศไทยและสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างยั่งยืน (สำนักงาน ป.ป.ช., 2560, น. 91)

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment - ITA) จึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยยกระดับธรรมาภิบาลในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้หน่วยงานภาครัฐกลุ่มเป้าหมายได้นำข้อมูลผลการประเมินไปเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนมาตรการเชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับสากล อันจะส่งผลต่อการยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index : CPI) ของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นและบรรลุวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) ที่กำหนดไว้ว่า “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต (Zero Tolerance & Clean Thailand)” ร่วมกันต่อไป

### กรอบดัชนีและหลักเกณฑ์การประเมิน ITA

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนดกรอบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ออกเป็น 5 ดัชนี ดังนี้

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

โดยคะแนนของผลการประเมิน ITA จะมีค่าคะแนนระหว่าง 0 – 100 คะแนน วิเคราะห์ข้อมูลโดยให้น้ำหนักแต่ละข้อคำถามในแบบสำรวจทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ 1) แบบสำรวจความคิดเห็นบุคลากรในหน่วยงาน 2) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 3) แบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ โดยเกณฑ์การให้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ แบ่งเป็น 5 ช่วงคะแนน ดังนี้

| ช่วงคะแนน<br>(คะแนน) | เกณฑ์ระดับคุณธรรมและความโปร่งใส<br>การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ |
|----------------------|------------------------------------------------------------------|
| 80 – 100             | สูงมาก                                                           |
| 60 – 79.99           | สูง                                                              |
| 40 – 59.99           | ปานกลาง                                                          |
| 20 – 39.99           | ต่ำ                                                              |
| 0 – 19.99            | ต่ำมาก                                                           |

ที่มา: สำนักงาน ป.ป.ช. (2560). คู่มือการประเมิน ITA 2561, น. 5 และ น. 30.



## เครื่องมือการประเมิน ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

การประเมิน ITA มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสและจัดทำข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานสำหรับเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยใช้แบบสำรวจ 3 ประเภทที่สำนักงาน ป.ป.ช. พัฒนาขึ้น อันได้แก่ 1) แบบสำรวจ Internal สำหรับบุคลากรภายในหน่วยงาน 2) แบบสำรวจ External สำหรับผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน และ 3) แบบสำรวจ Evidence-based สำหรับการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ ซึ่งเครื่องมือแต่ละประเภทได้มีการตรวจสอบคุณภาพทั้งในเรื่องของความตรงและความเที่ยงจากนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ประชากรเป้าหมายสำหรับแบบสำรวจ Internal ได้แก่ เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานที่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปของปีงบประมาณที่ดำเนินการประเมิน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างอย่างน้อย 100 ตัวอย่าง โดยสุ่มให้ครอบคลุมตามโครงสร้าง สายงาน กลุ่ม และตำแหน่งของแต่ละหน่วยงาน เช่นเดียวกับประชากรสำหรับแบบสำรวจ External คือผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานในรอบปีงบประมาณที่ดำเนินการประเมิน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง อย่างน้อย 100 ตัวอย่างเช่นกัน โดยสุ่มให้ครอบคลุมภารกิจและประเภทของการมีส่วนร่วม สำหรับแบบสำรวจ Evidence-based หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินจะต้องดำเนินการตอบแบบสำรวจ 1 ชุด ต่อ 1 หน่วยงาน

## ผลสะท้อนภาพลักษณะของหน่วยงานภาครัฐจากการประเมิน ITA

ระบบการประเมิน ITA ของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา โดยได้มีการประสานความร่วมมือและมอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบการประเมินในส่วนราชการที่อยู่ในการดูแลตามอำนาจหน้าที่ของตน หนึ่งในหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA มาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา คือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ซึ่งถือเป็นหน่วยงานกลไกหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่หลักที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ บทบาทในการขับเคลื่อนให้หน่วยงานภาครัฐมีการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาล และบทบาทในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

สำนักงาน ป.ป.ท. ได้เป็นผู้รับผิดชอบประเมิน ITA มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 โดยได้มอบหมายให้โรงเรียนนายร้อยตำรวจเป็นที่ปรึกษาโครงการ มีหน่วยงานภาครัฐกลุ่มเป้าหมายการประเมินประกอบไปด้วย 1) หน่วยงานภาครัฐระดับกรม 2) หน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัด 3) องค์การมหาชน และ 4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลา 3 ปี มีหน่วยงานภาครัฐกลุ่มเป้าหมาย 2 ประเภท ที่เข้าร่วมโครงการกับสำนักงาน ป.ป.ท. และโรงเรียนนายร้อยตำรวจมาโดยตลอด ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐระดับกรมและระดับจังหวัด ซึ่งผลการประเมิน ITA ในภาพรวมถือได้ว่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตระหนักในเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสภายใต้หลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ อันถือเป็นความสำเร็จส่วนหนึ่งของมาตรการเสริมเชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงรุกของประเทศ

## ตารางที่ 1 เปรียบเทียบผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560

| ผลคะแนน<br>หน่วยงาน/ปี พ.ศ.                                   | 2558  |         | 2559  |         | 2560  |         |
|---------------------------------------------------------------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|
|                                                               | กรม   | จังหวัด | กรม   | จังหวัด | กรม   | จังหวัด |
| ความคิดเห็นจากผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน | 80.30 | 79.01   | 81.21 | 79.20   | 80.42 | 77.58   |
| ความคิดเห็นจากบุคลากรภายในหน่วยงาน                            | 64.72 | 66.73   | 67.75 | 71.04   | 76.19 | 79.03   |
| การประเมินจากหลักฐานเชิงประจักษ์                              | 77.04 | 68.62   | 81.61 | 78.40   | 91.64 | 87.40   |
| ดัชนีความโปร่งใส                                              | 76.98 | 73.99   | 82.54 | 79.50   | 88.02 | 83.69   |
| ดัชนีความพร้อมรับผิด                                          | 85.54 | 81.99   | 83.97 | 80.95   | 81.93 | 80.05   |
| ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน                   | 92.27 | 89.47   | 92.81 | 94.21   | 88.05 | 88.61   |
| ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร                                  | 69.09 | 67.44   | 71.81 | 73.16   | 74.51 | 76.13   |
| ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน                                | 63.41 | 65.86   | 66.45 | 70.63   | 78.40 | 77.40   |
| คะแนนรวม ITA                                                  | 78.31 | 76.27   | 80.43 | 80.39   | 83.06 | 81.76   |

ที่มา: รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment – ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560, โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, น. 8-3.

ผลการประเมิน ITA ประกอบไปด้วยดัชนีการประเมิน 5 ด้าน ที่ได้จากการสำรวจข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 3 ประเภท ได้แก่ ความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน ความคิดเห็นจากบุคลากรภายในหน่วยงาน และการประเมินจากหลักฐานเชิงประจักษ์ ซึ่งผลการประเมินตามดัชนีทั้ง 5 ด้านสะท้อนภาพลักษณ์ของหน่วยงานภาครัฐได้ ดังนี้

**1) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index)** มีผลคะแนนตามเกณฑ์การประเมินตั้งแต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 ในภาพรวมอยู่ในระดับสูงมากอย่างต่อเนื่อง 3 ปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติราชการตามภารกิจของหน่วยงานมีความโปร่งใส มีการให้เปิดเผย และเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานอย่างตรงไปตรงมา ไม่ปิดบัง หรือบิดเบือนข้อมูล มีกระบวนการดำเนินงานลดภาวะความเสี่ยงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีการดำเนินงานและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในทุกขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงมีการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานด้านต่างๆของหน่วยงาน

อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและยกระดับด้านความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กร หน่วยงานต่างๆ จึงต้องมีการตรวจสอบกระบวนการดำเนินงานเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างในทุกกระบวนการ ทั้งการตรวจสอบถึงความเกี่ยวข้องระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างกับผู้เสนองานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนมีการวิเคราะห์ผลการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละปีงบประมาณเพื่อนำมาปรับปรุงการจัดซื้อจัดจ้างในปีงบประมาณถัดไป รวมทั้งควรมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆของหน่วยงาน ตั้งแต่การร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมวางแผน/จัดทำแผนงาน ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน พร้อมทั้งควรมีการกำหนดช่องทางการร้องเรียนที่หลากหลายและมีการรายงานผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนรับทราบผลทุกระยะ เพื่อให้ผู้ร้องเรียนได้รับทราบผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน



**2) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index)** มีผลคะแนนตามเกณฑ์การประเมินตั้งแต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 ในภาพรวมอยู่ในระดับสูงมากอย่างต่อเนื่อง 3 ปีเช่นเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมและทัศนคติและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่แสดงถึงการปฏิบัติงานตามหน้าที่อย่างเต็มใจ กระตือรือร้น และมีความพร้อมที่จะให้บริการและยึดหลักการกระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์ และเสมอภาค รวมถึงผู้บริหารของหน่วยงานมีเจตจำนงที่แน่วแน่ในการบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต พร้อมรับผิดเมื่อเกิดข้อผิดพลาด แต่อย่างไรก็ตามแม้ผลการประเมินจะอยู่ในเกณฑ์ระดับสูงมาก แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าในแต่ละปีผลคะแนนลดลง และมีแนวโน้มจะลดลง ดังนั้นเพื่อรักษาระดับมาตรฐานดัชนีดังกล่าว ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานต้องมีความมุ่งมั่นและแน่วแน่ที่จะบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างต่อเนื่อง และควรให้ความสำคัญในการกระตุ้นบุคลากรให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ อยู่เสมอ พร้อมทั้งกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความกระตือรือร้น รวดเร็ว และเต็มใจ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**3) ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption-free Index)** มีผลคะแนนตามเกณฑ์การประเมินตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 ในภาพรวมอยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีการปฏิบัติงานด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส เป็นไปตามกระบวนการมาตรฐานของการบริการหรือขั้นตอนการให้บริการ ไม่มีการรับสินบน หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการเอื้อประโยชน์ส่วนตน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าผลคะแนนในช่วง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2560 มีแนวโน้มลดลง ดังนั้นเพื่อรักษาระดับมาตรฐานดัชนีดังกล่าว และพัฒนาด้านการเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานเรื่องความปลอดจากการทุจริตในองค์กร หน่วยงานต่างๆ ต้องสร้างค่านิยม และจิตสำนึกด้านความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง

**4) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index)** มีผลคะแนนตามเกณฑ์การประเมินตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 ในภาพรวมอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานมีการถ่ายทอดการปฏิบัติงานที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน โดยหากมีการพบเห็นการทุจริตในหน่วยงาน บุคลากรภายในหน่วยงานก็พร้อมที่จะดำเนินการเพื่อหาทางตรวจสอบและยับยั้งการทุจริตนั้น อย่างจริงจัง ตลอดจนมีการกำหนดแผนปฏิบัติการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต และส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานมีองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อน อันเป็นการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานให้สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมได้

อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพและยกระดับด้านวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กรให้ดียิ่งขึ้น หน่วยงานต่างๆ ต้องปลูกฝังและเสริมสร้างจิตสำนึกเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมในการดำเนินงาน โดยให้ยึดหลักในความถูกต้องและถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งควรกำหนดแผนการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่สอดคล้องกับบริบท สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน พร้อมทั้งส่งเสริมองค์ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนให้แก่เจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อขอจัดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการฉ้อราษฎร์บังหลวง

**5) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index)** มีผลคะแนนตามเกณฑ์การประเมินตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 ในภาพรวมอยู่ในระดับสูง และมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการที่หน่วยงานมีมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่มีการดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนอย่างเคร่งครัด และหน่วยงานมีการพัฒนาระบบการบริหารงานภายใน

หน่วยงานในเรื่องของการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน และการบริหารสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำเร็จมากขึ้น

อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพและยกระดับด้านคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน ดังนั้นหน่วยงานต่างๆ จึงต้องพัฒนาทั้งในเรื่องของการบริหารงานบุคคลที่ต้องให้ความสำคัญกับการสรรหา การพัฒนา และการรักษาทรัพยากรมนุษย์ เรื่องของการบริหารงบประมาณที่ต้องให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าและการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการและตรงตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนเรื่องความเป็นธรรมในการมอบหมายงานที่ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถและมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการวางระบบความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม ในส่วนของประเด็นเรื่องการจัดสภาพแวดล้อมในที่ทำงานหน่วยงานควรมีการเอื้ออำนวยและสนับสนุนความพร้อมด้านสถานที่และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งควรมีการจัดทำคู่มือและรักษามาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

### แนวทางการพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA ไปสู่การยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย

ค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index : CPI) เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงภาพลักษณ์การทุจริตคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ดำเนินการโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ จำนวน 13 แหล่งข้อมูล มีวัตถุประสงค์เพื่อการต่อสู้กับการทุจริตในทุกรูปแบบ สำหรับประเทศไทย TI ใช้ข้อมูลในการประเมินจาก 9 แหล่งข้อมูล ได้แก่

- 1) Bertelsmann Foundation Transformation Index BF (BTI)
- 2) IMD World Competitiveness Year Book (IMD)
- 3) Political and Economic Risk Consultancy, Ltd. (PERC)
- 4) Global Insight Country Risk Ratings (GI)
- 5) World Economic Forum (WEF)
- 6) World Justice Project Rule of Law Index (WJP)
- 7) Political Risk Services International Country Risk Guide (ICRG)
- 8) Economist Intelligence Unit (EIU)
- 9) Varieties of Democracy Project (VDEM)

ในปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับจาก TI ในอันดับที่ 101 จากประเทศที่ได้รับการประเมินทั้งสิ้น 176 ประเทศ ได้คะแนน CPI 35 คะแนน จาก 100 คะแนน โดยมีผลคะแนนจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ดังนี้



ตารางที่ 2 ผลคะแนน CPI ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 จำแนกตามแหล่งข้อมูล

| แหล่งข้อมูล                                                     | คะแนนที่ได้ |
|-----------------------------------------------------------------|-------------|
| Bertelsmann Foundation Transformation Index BF (BTI)            | 40          |
| IMD World Competitiveness Year Book (IMD)                       | 44          |
| Political and Economic Risk Consultancy, Ltd. (PERC)            | 38          |
| Global Insight Country Risk Ratings (GI)                        | 22          |
| World Economic Forum (WEF)                                      | 37          |
| World Justice Project Rule of Law Index (WJP)                   | 37          |
| Political Risk Services International Country Risk Guide (ICRG) | 32          |
| Economist Intelligence Unit (EIU)                               | 37          |
| Varieties of Democracy Project (VDEM)                           | 24          |

ที่มา : ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช., 2560

ดังนั้น เพื่อให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) มีความเชื่อมโยงและมีส่วนในการช่วยยกระดับดัชนีชี้วัดการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยให้สูงขึ้น ที่ปรึกษาโครงการจึงจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางในการพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA ไปสู่การยกระดับค่า CPI ดังนี้

### 1) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ ITA ตามแหล่งข้อมูล BF (BTI)

Bertelsmann Foundation Transformation Index หรือ BF (BTI) เป็นแหล่งข้อมูลที่มีแนวทางในการประเมินที่สำคัญใน 3 ประเด็นคือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารจัดการ โดยให้ผู้เชี่ยวชาญของแต่ละประเทศประเมินจากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นๆ ซึ่งนอกจากประเด็นหลักๆ ทั้ง 3 ประเด็นข้างต้นแล้วยังมีประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินของ BF (BTI) อีกหลายประเด็น เช่น สิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามหลักสิทธิมนุษยชน เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการร่วมตรวจสอบการทุจริตหรือการรับทราบข้อมูลข่าวสารและกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

ดังนั้น เครื่องมือการประเมิน ITA ที่ควรพัฒนาให้สอดคล้องกับการประเมินของ BF (BTI) คือเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความโปร่งใส ที่จะต้องมีการให้เปิดเผย และการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจโดยทั่วไปของหน่วยงานอย่างตรงไปตรงมาในช่องทางที่หลากหลาย ไม่มีการบิดเบือนข้อมูล โดยเฉพาะกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงในการทุจริตมากกว่าด้านอื่นๆ การดำเนินการจึงต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ตามที่กฎหมายกำหนดในทุกขั้นตอน

นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะต้องให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ของหน่วยงาน ตั้งแต่การร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวางแผน/จัดทำแผนงาน ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานด้วยความโปร่งใสของหน่วยงานได้ อีกทั้งหน่วยงานจะต้องมีระบบการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำข้อคิดเห็นหรือข้อร้องเรียนต่างๆ มาปรับปรุงและพัฒนากระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานให้ดียิ่งขึ้น

## 2) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ ITA ตามแหล่งข้อมูล IMD

IMD World Competitiveness Year Book หรือ IMD เป็นแหล่งข้อมูลที่ทำการศึกษาวิเคราะห์และยกระดับความสามารถในการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งและการเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศทั่วโลก ทำการสำรวจข้อมูลจากผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐกิจในประเทศต่างๆ เช่น สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ ประสิทธิภาพการบริหารงานของภาครัฐ ประสิทธิภาพการดำเนินการของภาครัฐ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

จะเห็นว่าแนวทางการประเมินของ IMD นั้น มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐกิจเป็นหลัก เครื่องมือ ITA ที่ต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับการประเมินต้องเป็นเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในด้านนี้คือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือคู่ค้าคู่สัญญาของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การที่จะช่วยยกระดับความสามารถทางการแข่งขันของภาครัฐกิจให้สูงขึ้นได้ หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงข้อมูลข่าวสารด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้ทันสมัยอยู่เสมอและเผยแพร่ในช่องทางที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก รวมถึงการมีมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อป้องกันการทุจริต การรับสินบน และการดำเนินการที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ภาครัฐกิจและประชาชนผู้รับบริการต่อการร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานภาครัฐที่มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

## 3) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ ITA ตามแหล่งข้อมูล PERC

Political and Economic Risk Consultancy, Ltd. หรือ PERC เป็นแหล่งข้อมูลที่ทำการศึกษาวิเคราะห์และดำเนินการสำรวจข้อมูลจากภาครัฐกิจทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับการให้คะแนนปัญหาการทุจริตในประเทศที่ภาครัฐกิจเหล่านี้ประกอบกิจการอยู่ในประเทศต่างๆ เช่น ปัญหาการทุจริตในประเทศนั้นๆ การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของปัญหาการทุจริตในประเทศนั้นๆ เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ที่มีความสำคัญต่อประเทศนั้นๆ มากที่สุด เป็นต้น

เครื่องมือการประเมิน ITA ที่ควรพัฒนาให้สอดคล้องกับการประเมินของ PERC คือเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการสร้างวัฒนธรรมสุจริตในหน่วยงานภาครัฐ โดยการปลูกจิตสำนึกด้านการต่อต้านการทุจริตให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเกิดความละอายและเกรงกลัวที่จะประพฤติมิชอบ เกิดการถ่ายทอดวัฒนธรรมสุจริตที่ปราศจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนการดำเนินการตามแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

## 4) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ ITA ตามแหล่งข้อมูล GI

Global Insight Country Risk Ratings หรือ GI เป็นแหล่งข้อมูลที่ทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ โดยเน้นไปที่การประเมินความเสี่ยงในปัจจัยด้านการบริหารเป็นส่วนใหญ่ ใช้ข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มลูกค้าหรือผู้ทำสัญญากับภาครัฐ นักลงทุน นักธุรกิจ ผู้รับงานอิสระ เครือข่ายนักข่าว เกี่ยวกับสถานการณ์ด้านการคอร์รัปชันของประเทศที่ส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจ การออกใบอนุญาต และนโยบายของภาครัฐที่เอื้อประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการวางแผนดำเนินธุรกิจ เป็นต้น

เครื่องมือการประเมิน ITA ที่ควรพัฒนาให้สอดคล้องกับการประเมินของ GI คือเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน ทั้งในเรื่องของการทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วยการเรียกรับสินบนหรือประโยชน์อื่นใด รวมถึงการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง นอกจากนี้ การนำผลการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ภาครัฐ



ของหน่วยงานที่มีอำนาจ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ สำนักงาน ป.ป.ท. ที่มีความน่าเชื่อถือตามข้อเท็จจริงที่เป็นธรรม มาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินที่ส่งผลต่อหน่วยงานโดยตรง ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐเกิดความยำเกรงและปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด

โดยเฉพาะควรกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ Doing Business พัฒนาระบบการให้บริการภาครัฐที่เปิดเผยข้อมูลอย่างเข้าถึง เข้าใจง่าย และลดการทุจริตหรือสินบนทุกรูปแบบเป็นวาระเร่งด่วน โดยการปรับข้อคำถามให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

#### 5) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ ITA ตามแหล่งข้อมูล WEF

World Economic Forum หรือ WEF เป็นแหล่งข้อมูลที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของผู้บริหาร เกี่ยวกับความพึงพอใจของนักธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ถึงความสะดวกสบายหรือปัญหาอุปสรรคด้านต่างๆ ในการประกอบธุรกิจ โดยมีประเด็นหลักๆ ในการสำรวจ ได้แก่ ความเป็นเรื่องปกติธรรมดาของการจ่ายเงินพิเศษโดยไม่มีเอกสารอ้างอิงหรือ การจ่ายสินบนที่เชื่อมโยงกับ การนำเข้า – ส่งออก การสาธารณูปโภคที่เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ การชำระภาษี การทำสัญญาและการออกใบอนุญาต ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมที่เอื้อต่อการตัดสินใจดำเนินธุรกิจ ความเป็นเรื่องปกติธรรมดาของการจ่ายเงินทุนของรัฐไปยังภาคธุรกิจที่มีที่มาจากกรณีการฉ้อราษฎร์บังหลวง และประเด็นเรื่องการประเมินจริยธรรมของบริษัทในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง และธุรกิจอื่นๆ เป็นต้น

เครื่องมือการประเมิน ITA ที่ควรพัฒนาให้สอดคล้องกับการประเมินของ WEF คือเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการลดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน ทั้งเชิงนโยบายที่ต้องไม่มีลักษณะของความสัมพันธ์เกื้อหนุนกันระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นหน่วยธุรกิจเอกชน หรือมีการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ในสัญญาโครงการหรือสัมปทานของหน่วยงาน และเชิงปฏิบัติที่ต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ มีการเรียกรับเงิน สิ่งของ การอำนวยความสะดวก ความบันเทิง หรือสิทธิประโยชน์อื่นๆ จากผู้ที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและคาดหวังให้มีการตอบแทนในอนาคต รวมถึงการใช้ตำแหน่งหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรมในการเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

#### 6) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ ITA ตามแหล่งข้อมูล WJP

World Justice Project Rule of Law Index หรือ WJP เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญกับระบบนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งมีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ 1) รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและถูกตรวจสอบได้ 2) กฎหมายต้องเปิดเผยและมีความชัดเจน 3) กระบวนการทางกฎหมายมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และ 4) การตัดสินใจคดีต้องมีความเป็นธรรม มีจริยธรรม และมีความเป็นกลาง

เครื่องมือการประเมิน ITA ที่ควรพัฒนาให้สอดคล้องกับการประเมินของ WJP คือเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐทั้งหมด นับตั้งแต่การเปิดเผยข้อมูลด้านต่างๆ ของหน่วยงานอย่างตรงไปตรงมา การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในตรวจสอบความโปร่งใสหรือร่วมกิจกรรมอื่นๆ ของหน่วยงาน การที่ผู้บริหารของหน่วยงานแสดงเจตจำนงสุจริตในการบริหารงานและพร้อมรับผิดชอบเมื่อนโยบายหรือการดำเนินงานของหน่วยงานส่งผลกระทบต่อสังคม การมีมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในองค์กรที่เข้มแข็ง การมีวัฒนธรรมองค์กรที่เห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ตลอดจนการมีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรม เป็นต้น

## 7) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ ITA ตามแหล่งข้อมูล ICRG

Political Risk Services International Country Risk Guide หรือ ICRG เป็นแหล่งข้อมูล ที่ทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงของประเทศต่างๆ ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการเงิน โดยรายงานผลการ วิเคราะห์ความเสี่ยงของ ICRG นั้น มีความสำคัญต่อการตัดสินใจทำการลงทุนในประเทศต่างๆ ของบรรดา บริษัทข้ามชาติทั้งหลาย ประเด็นหนึ่งที่สำคัญที่ TI นำข้อมูลจาก ICRG มาวิเคราะห์ คือ การคอร์รัปชัน โดยเป็นการประเมินการทุจริตในระบบการเมือง ซึ่งพบมากในรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับภาคธุรกิจ การรับสินบน การอำนวยความสะดวกในการนำเข้า-ส่งออก ระบบอุปถัมภ์ และระบบเครือญาติ เป็นต้น

เครื่องมือการประเมิน ITA ที่ควรพัฒนาให้สอดคล้องกับการประเมินของ ICRG คือเครื่องมือที่ เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในหน่วยงาน โดยต้องปลูกฝังจิตสำนึกให้ เจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถแยกแยะเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างชัดเจน ไม่มีการนำ ทรัพยากรของทางราชการไปใช้เพื่อส่วนตัว ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐเองก็ต้องมีมาตรการที่เข้มแข็ง และมีกระบวนการดำเนินการชัดเจน ตั้งแต่การเริ่มวิเคราะห์ความเสี่ยงในกิจกรรมที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับ ซ้อน การสื่อสารภายในหน่วยงานเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนการมีแนวทางหรือระเบียบปฏิบัติที่มี การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เป็นต้น

## 8) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ ITA ตามแหล่งข้อมูล EIU

Economist Intelligence Unit หรือ EIU เป็นแหล่งข้อมูลที่รวบรวมข้อมูลด้านการเมือง การปกครองและการบริหารงานของภาครัฐ การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ และระบบการตรวจสอบการ บริหารงานและการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐของประเทศต่างๆ ซึ่ง TI ได้นำประเด็นสำคัญหลักๆ 8 ประเด็น มาวิเคราะห์ ได้แก่ 1) กระบวนการที่โปร่งใสในการให้บริการและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ 2) การนำเงิน งบประมาณของรัฐไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง 3) ความรับผิดชอบในการใช้จ่าย งบประมาณ 4) การใช้ทรัพยากรของทางราชการได้อย่างถูกต้อง 5) การบรรจุแต่งตั้งหรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เป็นธรรม 6) การมีหน่วยงานอิสระในการตรวจสอบการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน 7) การมีหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจในการตรวจสอบและดำเนินการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่ โดยมิชอบ และ 8) การมีวัฒนธรรมทุจริตด้วยธรรมเนียมการให้สินบนหรือเงินใต้โต๊ะเพื่อการได้มาซึ่งสัมปทาน จากหน่วยงานภาครัฐของภาคเอกชน

เครื่องมือการประเมิน ITA ที่ควรพัฒนาให้สอดคล้องกับการประเมินของ EIU คือเครื่องมือที่ เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความโปร่งใส โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูล รายรับรายจ่ายของหน่วยงานภาครัฐกับคู่สัญญา มีการแสดงแผนการจัดซื้อจัดจ้างและข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ในโครงการต่างๆ ผ่านช่องทางที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย มีมาตรการตรวจสอบความเกี่ยวข้อง ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและผู้เสนองานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และอีก ประเด็นหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องก็คือเรื่องของคุณธรรมการทำงานภายในองค์กรภาครัฐที่จะต้องให้ความสำคัญ กับการบริหารงบประมาณอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ มีการใช้จ่ายงบประมาณตามความจำเป็นและเกิด ความคุ้มค่าสูงสุด

นอกจากนี้ เรื่องการบริหารงานบุคคลก็เป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะกระบวนการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับ การพิจารณาความดีความชอบ หรือการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ในหน่วยงาน ที่ต้องไม่มีการยึดโยงกับระบบอุปถัมภ์ เส้นสาย หรือผลประโยชน์อื่นๆ แอบแฝง เป็นต้น



## 9) แนวทางการพัฒนาเครื่องมือ ITA ตามแหล่งข้อมูล (VDEM)

Varieties of Democracy Project หรือ VDEM เป็นแหล่งข้อมูลใหม่ล่าสุดที่ TI ใช้ประกอบการประเมินภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศกลุ่มเป้าหมาย โดย VDEM ดำเนินการประเมินเกี่ยวกับความหลากหลายของประชาธิปไตย การเลือกตั้ง เสรีภาพ การเปิดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย นอกจากนี้ยังพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของระบบการเมือง ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

เครื่องมือการประเมิน ITA ที่ควรพัฒนาให้สอดคล้องกับการประเมินของ VDEM คือ เครื่องมือเกี่ยวกับการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยทั้งในระดับองค์กรและผู้บริหารหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานหรือการให้บริการด้านต่างๆ ผ่านช่องทางหรือกิจกรรมที่ประชาชนสามารถ แสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระโดยไม่มีข้อผูกมัดหรือผลกระทบย้อนหลัง รวมถึงการเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนให้มีโอกาสได้เข้าร่วมติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน ในกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ โดยการจัดตั้งเป็นคณะอนุกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนภาคประชาชนจากหลากหลายอาชีพ ประการสำคัญคือต้องเป็นคณะอนุกรรมการอิสระที่ไม่ถูกครอบงำจากผู้มีอำนาจ

นอกจากนี้ ควรมีการเผยแพร่ข้อมูล Road Map การบริหารประเทศของรัฐบาลผ่านช่องทางต่างๆ ที่หลากหลาย เพื่อให้สาธารณชนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้ทราบถึงแนวทางหรือแผนการดำเนินงานด้านการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การประเมิน ITA ถือเป็นมาตรการเสริมเชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการกำหนดดัชนีในการประเมินที่คำนึงถึงการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเป็นหลัก มุ่งหวังให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการบริหารจัดการที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ค่านิยม และทัศนคติด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของผู้บริหารและบุคลากรภายในหน่วยงาน ให้เกิดความตระหนักต่อความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตภายในองค์กร นำไปสู่การยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐของไทยให้สูงขึ้น จนได้รับความเชื่อมั่นและการยอมรับจากทุกภาคส่วนทั้งในระดับประเทศและระดับสากล เพราะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติและบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินงานของภาครัฐเท่านั้น ยังเกิดภาพลักษณ์ทางลบในสายตาของสังคมโลกอีกด้วย ดังนั้น การประเมิน ITA จึงถือเป็นก้าวสำคัญของการเสริมสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในทุกมิติ อันจะเป็นการสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกให้กับประเทศไทยในสายตาของนานาประเทศอีกทางหนึ่ง

ประการสำคัญ เพื่อไม่ให้การประเมิน ITA เป็นเพียงแค่การสำรวจทัศนคติหรือการประเมินตามเกณฑ์กระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น จึงต้องมีการขยายผลสำเร็จของการดำเนินงานไปสู่หน่วยงานอื่นๆ ให้กว้างขวางและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยควรดำเนินการดังนี้

1) มีนโยบายกำกับติดตามการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) ระดับกระทรวงทั้ง 35 แห่ง ในฐานะเป็นกลไกหนึ่งของศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ซึ่งเป็นกลไกระดับปฏิบัติการที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการ กำกับ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของ

หน่วยงานในสังกัดให้มีการนำผลการวิเคราะห์การประเมิน ITA ของหน่วยงานในการกำกับดูแลไปสู่การพัฒนาปรับปรุงจุดด้อยของการดำเนินงานให้เป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ

2) ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ควรมีนโยบายผลักดันมาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) จังหวัด ทั้ง 76 จังหวัด ในการขับเคลื่อนมาตรการด้านการส่งเสริม คุณธรรมและความโปร่งใสให้มีมาตรฐานการดำเนินงานในทิศทางเดียวกัน โดยดำเนินการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็งจากผลการประเมิน ITA และข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการประเมินหน่วยงานกลุ่มเป้าหมาย ในระดับจังหวัด แล้วขยายผลการดำเนินงานให้หน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ภายในจังหวัด ได้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างกว้างขวางและครอบคลุม

ประการสุดท้าย เพื่อให้การประเมิน ITA เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลและการยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น สำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. ควรกำหนดมาตรการให้มีการนำผลการประเมิน ITA ไปเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการ มีการนำผลจากการประเมินไปสู่ การปฏิบัติภายในองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการขับเคลื่อนมาตรการ เชิงบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งความพยายามในการยกระดับมาตรฐานการ ดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ของรัฐบาลไทย ให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะ ทั้งในระดับชาติและระดับสากล อันจะส่งผลต่อการยกระดับค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index : CPI) ของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น



## เอกสารอ้างอิง

- โรงเรียนนายร้อยตำรวจ. (2560). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment – ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เปเปอร์เนต.
- สำนักงานโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ. (2560). คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. 22 พฤศจิกายน 2560. สืบค้นจาก,  
<https://drive.google.com/file/d/0B1JYMn99klaVcmVLQ0tsZFdjaEE/view>
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2560). ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช., 22 พฤศจิกายน 2560. สืบค้นจาก,  
[https://www.nacc.go.th/ewt\\_news.php?nid=14089&filename=index](https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=14089&filename=index)
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2560). คู่มือการประเมิน ITA 2561. 20 พ.ย. 60.  
[https://www.nacc.go.th/download/article/article\\_20171003170429.pdf](https://www.nacc.go.th/download/article/article_20171003170429.pdf)
- สำนักงาน ป.ป.ช.. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). แนะนำโครงการ ITA, 22 พฤศจิกายน 2560. สืบค้นจาก,  
[https://www.nacc.go.th/ewt\\_news.php?nid=10564](https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=10564)
- สำนักงาน ป.ป.ช.. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์). ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564), 22 พฤศจิกายน 2560. สืบค้นจาก,  
[https://www.nacc.go.th/article\\_attach/corruption.pdf](https://www.nacc.go.th/article_attach/corruption.pdf)
- Transparency International, (n.d.). Corruption Perception Index 2016. November 22, 2017.  
from [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)