



รายงานการพิจารณาคึกษา เรือบ

“ทำอย่างไรให้การประเมิน

ITSA

น่าเชื่อถือ

เป็นที่ยอมรับ
ของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน”

บอบ

คณะกรรมการกิจการออบคักกรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๒

สำนักบานเลขาธิการวุฒิสภา

เอกสารวิชาการฉบับที่ ๘๐



(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา

ที่ สว ๐๐๑๐.๑๐/ (ร๑๙)

วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๖

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ทำอย่างไรให้การประเมิน ITA นำเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับของ
เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน”

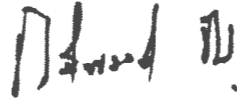
กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ได้พิจารณาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา แล้วมีมติตั้งคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๒๑) โดยมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายกล้าณรงค์ จันทิก | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายกิตติ วัฒนินท์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลเอก พิสิทธิ์ สิทธิสาร | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. นายยุทธนา ทัพเจริญ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายอนุสิษฐ คุณากร | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๗. นายกษิตศ อาชวคุณ | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๘. พลเอก ธีรเดช มีเพียร | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๙. พลเอก นพดล อินทปัญญา | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๐. นายประมนต์ สุธีวงศ์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๑. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๑๒. พันตำรวจเอก จรุงวิทย์ ภุมมา | |
| ๑๓. พลเอก จีรพงศ์ วรรณรัตน์ | |
| ๑๔. นายเฉลา พวงมาลัย | |
| ๑๕. พลเอก เทพพงศ์ จิพยจันทร์ | |
| ๑๖. พลเรือเอก พระจุนด์ ตามประทีป | |
| ๑๗. นายอนุพร อรุณรัตน์ | |

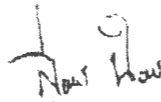
บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ทำอย่างไรให้การประเมิน ITA นำเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน” เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษารายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๘

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป



(นายก้านรงค์ จันทิก)
ประธานคณะกรรมการ
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวสุพร นิลทัฬห)
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๒
ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๔ - ๕
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๙๕

บงกช พิมพ์
สุพร ทาน

บทสรุปผู้บริหาร

คณะกรรมการการศึกษารองการศึกษาระดับอุดมศึกษา วุฒิสภา ได้จัดทำรายงานการพิจารณา ศึกษาเรื่อง “**ทำอย่างไรให้การประเมิน ITA นำเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน**” เนื่องจากกระบวนการประเมิน ITA ที่ถูกตั้งข้อสังเกตจากสังคมและสื่อมวลชน ในฐานะที่เป็นเครื่องมือ บ่งชี้มาตรฐานทางจริยธรรมขององค์กร และโดยที่**ปัญหาการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐจะเป็น เครื่องสะท้อนปัญหาความรุนแรงของการขาดภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมที่เข้าใจปัญหา** อย่างเอาจริงเอาจัง และกล้าที่จะแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่องเป็นระบบ จึงเห็นควรมีแนวทางในการสร้างสภาพแวดล้อม ทางคุณธรรมในหน่วยงานภาครัฐ และใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของการประเมิน ITA ที่เปิดโอกาส ให้คนไทยทุกคนแม้เป็นเกษตรกร หรือผู้มีรายได้น้อย มีส่วนร่วมประเมินหน่วยงานรัฐที่ตนไปใช้บริการ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA ทั้งผู้ประเมิน ผู้ถูกประเมิน และภาคประชาชนสามารถเปิดเผย ความจริงเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เพื่อให้การประเมิน ITA สามารถตอบสนองความคาดหวัง ของสังคม โดยมีกลไกการประเมินผู้บริหารหน่วยงาน โดยเฉพาะเรื่องการบริหารจัดการองค์กร และแต่ละ หน่วยงานได้เผยแพร่ผลงานที่หน่วยงานตนเองได้ดำเนินการเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน รวมทั้งปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการบริหารจัดการ และทำให้การประเมิน ITA เป็นกรอบหลักในการประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใสของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ จากผลการศึกษา คณะกรรมการพบปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการหลายประการ ที่ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการประกาศผลคะแนนการประเมิน ITA อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ เห็นว่าเครื่องมือการประเมิน ITA ยังมีประโยชน์ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสภาครัฐ แต่อาจมีข้อจำกัดบางประการ จึงได้มีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกระบวนการ ตัวชี้วัด เครื่องมือ หรือ แนวคิดต่าง ๆ ดังนี้

๑. ภาพรวมการศึกษา

การศึกษาข้อขัดข้องสำคัญที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ๓ ประการ คือ ๑) สภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน ๒) กลไกการประเมิน ITA และ ๓) การสื่อสาร ทั้งนี้ การแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว จะทำให้การประเมิน ITA ประสบความสำเร็จในการสะท้อนภาพ การดำเนินงานขององค์กรที่มีความโปร่งใส โดยเฉพาะหน่วยงานต้องมีการนำผลการประเมิน ITA ในแต่ละปีไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการสร้างค่านิยมองค์กรที่มีจริยธรรม **เพื่อให้เป็นการประเมิน ที่มีคุณค่า** รวมทั้งต้องสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการรับรู้ เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอน ของการประเมิน เพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังของสังคม และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องสร้างกลไก ในระดับรากหญ้าเพื่อให้ภาคประชาชนมีความตื่นตัวและเห็นประโยชน์และความสำคัญของการประเมิน ITA ที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และเป็นกลไกที่ทำให้ภาคประชาชน สามารถตรวจสอบการทำงานภาครัฐ โดยคณะกรรมการได้เสนอข้อขัดข้องและแนวทางการแก้ไข ดังนี้

๒. ข้อขัดข้องและแนวทางการแก้ไข

๑. สภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน ได้แก่

การสร้างผู้นำเชิงจริยธรรม

- สร้างระบบนิเวศน์เชิงคุณธรรม
- ให้ความสำคัญกับกระบวนการทางความคิดของผู้นำ

กลไกการตรวจสอบหัวหน้าส่วนราชการ

- สร้างกลไกการตรวจสอบการเข้าสู่ตำแหน่งของคนในองค์กร

๒. กลไกการประเมิน ITA ได้แก่

เครื่องมือการประเมิน ITA

- การสร้างเครื่องมือที่สะท้อนความโปร่งใสของหน่วยงาน → สร้างระบบการให้คะแนนติดลบคะแนนเฉลี่ย หากหน่วยงานมีข่าวการทุจริต / ปรับปรุงคำถามโดยเฉพาะคำถามเกี่ยวกับการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน/ เพิ่มข้อคำถามว่าหน่วยงานมีกลไกการจางเบาแสทุจริต/การให้น้ำหนักที่เหมาะสมระหว่างการวัดการทุจริตและการรับบริการ/ สร้างกลไกให้หน่วยงานกรอกข้อมูลด้วยความโปร่งใส/

- การใช้ผลคะแนนรวมจากการเฉลี่ยของ ๓ เครื่องมือ ไม่สะท้อนความโปร่งใสขององค์กร → เปิดเผยผลคะแนน IIT และ EIT รายชื่อต่อสาธารณชน/ รายงานข้อบ่งชี้ความไม่โปร่งใสต่อคณะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง / เชิดชูหน่วยงานที่มีผลคะแนนดี/เพิ่มกลไกของเครื่องมือการตรวจประเมินของสำนักงาน ป.ป.ช.

- การออกแบบเครื่องมือที่เชื่อมโยงการรับรู้ของแหล่งประเมิน CPI → เพิ่มค่าคะแนน EIT /ขยายกลุ่มประเมินให้ครอบคลุมองค์อำนาจ

- ความเหมาะสมของเครื่องมือ IIT EIT และ OIT → การเพิ่มและเปลี่ยนวิธีการสุ่มตัวอย่าง / สร้างความชัดเจนการสอบถามข้อเท็จจริงและความคิดเห็น/ข้อคำถามไม่ควรมีค่ากลาง /ปรับเปลี่ยนการให้คะแนนเชิงคุณภาพที่มีความละเอียดมากขึ้น

กระบวนการประเมิน ITA

- ข้อจำกัดการประเมินด้วยระบบออนไลน์ → เพิ่มการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพมากขึ้น (การส่งเอกสารประกอบ)/ใช้การประชุมทางอิเล็กทรอนิกส์พร้อมกันทุกหน่วยงาน

- สร้างระบบตรวจสอบความถูกต้อง → การกำหนดให้ค่าคะแนน ITA มีผลกระทบหัวหน้าส่วนราชการ กรณีพบการทุจริตการลอกคำตอบของหน่วยงานอื่น/ สร้างกลไกการตรวจสอบการกรอกข้อมูลของหน่วยงาน/ อุดช่องโหว่ของเครื่องมือไม่ให้มีการประเมินแทนกัน / สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับหน่วยงาน

(ต่อ)

กระบวนการประเมิน ITA

- ปัญหาการจัดเก็บข้อมูล → มีฐานข้อมูลกลางของหน่วยงานในการ
 สุ่มตัวอย่าง / พิจารณาขนาดของหน่วยงานประกอบการสุ่มตัวอย่าง/
 เพิ่มกลุ่มข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างและผู้ใช้บริการเพิ่มเติมจากที่หน่วยงานส่ง

- การปรับปรุงจุดบกพร่องของระบบออนไลน์ ITAS → กำหนด
 มาตรการการใช้เลข ID แทนกัน / การประชุมทางอิเล็กทรอนิกส์พร้อมกัน /
 จัดทำบทสรุปผู้บริหารให้หน่วยงานนำมาปรับปรุง / ปรับปรุงแนวคิด e-Service

- การสร้างกลไกที่ปรึกษา → จำแนกทีมที่ปรึกษาตามประเภทหน่วยงาน
 และการได้คะแนน / กำหนดมาตรฐานของผู้ให้คำปรึกษาที่ชัดเจน (ความรู้
 ประสบการณ์)

- การติดตามและการตรวจทานความถูกต้อง → การเปิดเผย
 ผลการประเมิน IT และ EIT ที่ต่ำกว่าเกณฑ์รายชื่อ / สำนักงาน ป.ป.ช.
 มีกระบวนการติดตามและแผนฟื้นฟู/มีกลไกให้หน่วยงานตรวจสอบ
 ความน่าเชื่อถือของการประเมิน ITA ของตนเอง

การนำผลการประเมิน ITA
 ไปใช้ประโยชน์

- การตอบสนองความคาดหวังของสังคม → กำหนดมาตรการการใช้
 ประโยชน์จากการประกาศค่าคะแนน ITA ให้มีผลกระทบต่อองค์กร หัวหน้า
 ส่วนราชการ/ หน่วยงานที่ได้คะแนนต่ำมีการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพ /
 กำหนดค่าคะแนนติดลบแก่หน่วยงานที่ไม่ปรับปรุงองค์กร/ สำนักงาน ป.ป.ช.
 ทำ Data Analysis /

- การทบทวน/ปรับปรุงเครื่องมือ (ใช้มานาน คนคุ้นชิน) → การเพิ่ม
 การประเมินเชิงคุณภาพ / ปรับปรุงคำถามให้เข้าใจง่าย ผู้รับบริการ ประชาชน
 ทั่วไปเข้าใจง่าย

- การทำความเข้าใจเป้าหมายของ ITA → ผู้เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฝ่าย คือ
 ผู้ประเมิน ผู้รับประเมิน สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องเข้าใจเป้าหมายของการประเมิน
 ITA ตรงกัน / สำนักงาน ป.ป.ช. ควรวิเคราะห์ข้อมูลที่ผ่านมาทั้ง ๑๐ ปี เพื่อนำมา
 วิเคราะห์ความผิดปกติของคะแนนหน่วยงานที่สูง-ต่ำเกินจริง / หน่วยงาน
 ที่มีความคะแนนต่ำ ควรมีการตรวจเยี่ยม / การเผยแพร่ผลการดำเนินงาน
 (ของหน่วยงานที่ทำดี / ภาษาอังกฤษให้ต่างชาติรับรู้

๓. การสื่อสาร ได้แก่

- การเผยแพร่ให้ประชาชน สาธารณชนรับทราบประโยชน์ของการประเมิน ITA

๓. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

๓.๑ เนื่องจากแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีเป้าหมายระดับประเด็นแผนแม่บท คือ ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีการกำหนดค่าเป้าหมายที่ต้องบรรลุผลตามแผนแม่บท คือ ค่าคะแนน CPI และการประเมิน ITA ซึ่งมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบแผนแม่บท ประเด็นที่ ๒๑ และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการยกระดับค่าคะแนน CPI

ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินการเพื่อยกระดับค่าคะแนน CPI ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขณะที่มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับตัวชี้วัดการประเมิน ITA เนื่องจากการประเมิน ITA เป็นเครื่องมือเพื่อสะท้อนว่าหน่วยงานของรัฐมีปัญหาการทุจริตหรือไม่ ซึ่งไม่ครอบคลุมหน่วยประเมินทั้งหมดของการประเมิน CPI โดยการประเมิน ITA เป็นเพียงส่วนหนึ่งของค่าคะแนน CPI โดยแหล่งประเมินทั้ง ๙ แหล่ง ที่ประเมินค่าคะแนน CPI จะพิจารณาสถานการณ์ทุจริตในภาพรวมของหน่วยงานซึ่งครอบคลุมถึงองค์อำนาจทั้งฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งในส่วนนี้ สำนักงาน ป.ป.ท. จะมีได้รับผิดชอบ ขณะที่การดูแลการทุจริตของหน่วยงานที่เป็นองค์อำนาจจะเป็นหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.

ในการนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ท. รับผิดชอบค่าคะแนน CPI ซึ่งดูแลได้เพียงหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น ทั้งสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. จึงควรกำหนดแนวทางการทำงานที่สนับสนุนซึ่งกันและกันในการขับเคลื่อนเพื่อยกระดับค่าคะแนน CPI และการประเมิน ITA ให้สอดคล้องกัน

๓.๒ จากการที่ประเทศไทยลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกับองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (The Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ซึ่งมีการจัดทำโครงการ Country Programme: CP เพื่อสนับสนุนวาระการปฏิรูปของประเทศไทย โดยประกอบด้วย ๔ เสาหลักครอบคลุมธรรมาภิบาลภาครัฐและความโปร่งใส สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ๔.๐ และการเติบโตอย่างทั่วถึง โดยในส่วนของเรื่องธรรมาภิบาลภาครัฐและความโปร่งใสมีการจัดทำโครงการ Reinforcing Anti-Corruption Framework ซึ่งมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเพื่อปรับปรุงและยกระดับกรอบแนวทางการต่อต้านการทุจริตของไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีข้อสังเกตถึงความเหมาะสม กรณีการกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งต้องทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วยนั้น ทำให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทของหน่วยงานที่ไม่ควรทำหน้าที่ทั้งสองประการในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ ควรพิจารณากำหนดให้หน่วยงานอื่นทำหน้าที่ในการประเมิน ITA แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา สถาบันผู้จัดการไทย (Thai Institute of Directors : IOD) หรืออาจมีการจัดตั้งและฝึกอบรมคณะบุคคลภายนอก เป็นต้น

๓.๓ การศึกษาข้อขัดข้องสำคัญที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ทั้ง ๓ ประการ คือ ๑) สภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน ๒) กลไกการประเมิน ITA และ ๓) การสื่อสาร ข้างต้น หากผู้เกี่ยวข้องได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว จะส่งผลให้การประเมิน ITA ที่ได้ดำเนินการมาประมาณ ๑๐ ปี ซึ่งต้องใช้ทั้งความพยายามในการดำเนินการ ทั้งด้านงบประมาณ หน่วยงาน เจ้าหน้าที่รัฐ ภาคประชาชน

ภาคธุรกิจ และนักวิชาการ เข้าร่วมดำเนินการจำนวนมากทั้งในการประเมิน การเตรียมการ และการประสบความสำเร็จในการสะท้อนภาพการดำเนินงานขององค์กรที่มีความโปร่งใส

ในการนี้ หน่วยงานจิงควรต้องมีการนำผลการประเมิน ITA ในแต่ละปีไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการสร้างค่านิยมองค์กรที่มีจริยธรรม เพื่อให้เป็นการประเมินที่มีคุณค่า รวมทั้งต้องสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการรับรู้ เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการประเมิน เพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังของสังคม นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องสร้างกลไกในระดับรากหญ้าเพื่อให้ภาคประชาชนมีความตื่นตัว และเห็นประโยชน์และความสำคัญของการประเมิน ITA ที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และเป็นกลไกที่ทำให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานภาครัฐ

สารบัญ

	หน้า
๑. การดำเนินงาน	๑
๒. วิธีพิจารณาศึกษา	๒
๓. แนวคิดการศึกษา	๒
๓.๑ วัตถุประสงค์ของการประเมิน ITA	๒
๓.๒ ความสำคัญของการประเมิน ITA	๓
๓.๓ พัฒนาการของการประเมิน ITA	๔
๓.๔ ขอบเขตการดำเนินการประเมิน ITA	๖
๔. ผลการศึกษา	๗
๔.๑ บทนำ	๗
๔.๒ ผลการวิเคราะห์	๙
๔.๒.๑ กรอบแนวคิดการศึกษา	๙
๔.๒.๒ ข้อขัดข้องของการประเมิน ITA	๑๑
๕. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณา	๒๔

รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง “ทำอย่างไรให้การประเมิน ITA น่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน”

ตามที่คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะทำงานศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) เพื่อศึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมิน ITA รวมทั้งแนวทางการปรับเปลี่ยนการประเมิน ITA ให้เกิดประโยชน์และเป็นที่ยอมรับของสังคม และจัดทำรายงานการพิจารณาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ นั้น ในการนี้คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. การดำเนินงาน

ในคราวประชุมคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖ ได้มีมติตั้งคณะทำงานศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) จำนวน ๑๒ คน ประกอบด้วย

- | | |
|--|--------------------------------|
| (๑) ศาสตราจารย์ภักดี โพธิศิริ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๒) นายมานะ นิมิตรมงคล | เป็นหัวหน้าคณะกรรมการ |
| (๓) นายวีรชัย กู้ประเสริฐ | เป็นคณะกรรมการ |
| (๔) นางฉวีวรรณ นิลวงศ์ | เป็นคณะกรรมการ |
| (๕) ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง พัชรา สิ้นลอยมา | เป็นคณะกรรมการ |
| (๖) นายทิวาติ นิลกาญจน์ | เป็นคณะกรรมการ |
| (๗) นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช | เป็นคณะกรรมการ |
| (๘) นางอุไรรัตน์ เนถาวร | เป็นคณะกรรมการ |
| (๙) ว่าที่ร้อยเอก ปิยะพันธ์ ทยานิติ | เป็นคณะกรรมการ |
| (๑๐) พันเอก วรชัย ศรีฤทธิ์ชิงชัย | เป็นคณะกรรมการ |
| (๑๑) นางสาวบงกช วงษ์ไทย | เป็นเลขานุการคณะกรรมการ |
| (๑๒) นางสาวจันทน์ ดีล้อม | เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ |

โดยมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) ศึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA)
- (๒) ศึกษาแนวทางการปรับเปลี่ยนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ให้เกิดประโยชน์และเป็นที่ยอมรับของสังคม
- (๓) จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการต่อไป
- (๔) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๒. วิธีพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการได้ตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากกรรมการการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ผู้แทนของคณะอนุกรรมการ คณะที่ ๒ ในฐานะที่รับผิดชอบ ติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ประเมิน ผู้ถูกประเมิน โดยคณะทำงานได้มีการประชุม เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๔ ครั้ง คือ

- (๑) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ วันศุกร์ที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๖
- (๒) ครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ วันจันทร์ที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๖
- (๓) ครั้งที่ ๓/๒๕๖๖ วันศุกร์ที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖
- (๔) ครั้งที่ ๔/๒๕๖๖ วันอังคารที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖

๓. แนวคิดการศึกษา

คณะกรรมการได้พิจารณาแนวคิดการศึกษาจากกรอบแนวทางการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment) หรือการประเมิน ITA ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในปี ๒๕๖๖ และการรับฟังความคิดเห็นของคณะทำงานจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA เพื่อจัดทำบทวิเคราะห์และชี้ให้เห็นปัญหาข้อจำกัดของการประเมิน ITA และแนวทางแก้ไข รวมทั้งข้อเสนอแนะในภาพรวม ดังนี้^๑

๓.๑ วัตถุประสงค์ของการประเมิน ITA

การประเมิน ITA ถือเป็นเครื่องมือของหน่วยงานภาครัฐได้สำรวจและประเมินตนเอง โดยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ และมีการพัฒนามาเป็นระยะ ทั้งนี้ การประเมิน ITA เป็นเครื่องมือในเชิงบวกในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐเครื่องมือหนึ่งที่มุ่งพัฒนาระบบราชการไทยในเชิงสร้างสรรค์มากกว่ามุ่งจับผิดลงโทษ เปรียบเสมือนเครื่องมือตรวจสุขภาพองค์กรประจำปี โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ดังนี้

๓.๑.๑ เพื่อให้ทุกหน่วยงานภาครัฐได้รับทราบสถานะและปัญหาการดำเนินงาน ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กร ผลการประเมินที่ได้จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การให้บริการ สามารถอำนวยความสะดวก และตอบสนองต่อประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานภาครัฐ

ดังนั้น การประเมิน ITA จึงไม่ได้เป็นเพียงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสตามชื่อเท่านั้น แต่ยังเป็น การประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน เพื่อให้ทราบถึงช่องว่างของความไม่เป็นธรรมและความด้อยประสิทธิภาพ สำหรับนำไปจัดทำแนวทางการมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการไทยต่อไป

^๑ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, ITA Manual 2023 Growth & Goals เติบโตสู่เป้าหมาย. (กรุงเทพฯ: บริษัท กรังด์ปรีซ์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน)), ๒๕๖๕, หน้า ๑-๒.

๓.๑.๒ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้สำรวจและประเมินตนเอง และได้รับทราบข้อมูล ที่ส่งผลให้เกิดความตระหนักและปรับปรุงการบริหารงานและกำกับดูแลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงาน ของตนมากยิ่งขึ้น

๓.๑.๓ เพื่อส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตื่นตัวและหันมาให้ความสนใจต่อการพัฒนาแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ของตนเอง ให้ทันสมัยและน่าสนใจมากขึ้น

๓.๑.๔ เพื่อให้หน่วยงานมีการจัดการข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบระเบียบและ เตรียมความพร้อมในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะให้ได้รับทราบและส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบ

๓.๑.๕ เพื่อให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสะท้อนความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่ การพัฒนาด้านบริหารงานภาครัฐ ส่งผลให้ประชาชนได้รับบริการจากภาครัฐที่ดีขึ้น และสาธารณชนมีส่วนร่วม กำกับติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ

๓.๒ ความสำคัญของการประเมิน ITA^๒

การประเมิน ITA ถูกกำหนดเป็นนโยบายและเป้าหมายตามแผนงานระดับประเทศ โดยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ได้กำหนดให้การประเมิน ITA ในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นหนึ่งในตัวชี้วัด ของแผนย่อยการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยในระยะที่ ๒ ได้กำหนดให้ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๗๐ หน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ผ่านเกณฑ์ (๘๕ คะแนนขึ้นไป) จำนวนไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๑๐๐

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอเชิงกลยุทธ์ ตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. เสนอโดยมีสาระสำคัญ คือ

๓.๒.๑ กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งรัด ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้และทักษะการเปิดเผยข้อมูลการป้องกันการทุจริต และการ ให้บริการสาธารณะทางเว็บไซต์ของหน่วยงานให้มีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานการประเมินที่กำหนด

๓.๒.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอต้องส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ ด้านกระบวนการบริหารจัดการภายในหน่วยงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

๓.๒.๓ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีต้องขับเคลื่อนร่างพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อยกระดับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นหน้าที่หลัก ที่ต้องปฏิบัติ

๓.๒.๔ หน่วยงานกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการ กำกับ ติดตามการประเมิน ITA และผลักดันให้หน่วยงานภายใต้กำกับดูแลดำเนินการให้เป็นไป ตามแนวทางการประเมินที่กำหนด

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

๓.๒.๕ หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๗๐ โดยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน แนวทางการประเมิน และเครื่องมือการประเมินให้เป็นไปตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

๓.๓ พัฒนาการของการประเมิน ITA ^๓

เจตนารมณ์ของการริเริ่มการประเมิน ITA ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เริ่มขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยยึดหลักการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่พบข้อขัดข้องในการดำเนินการ คือ การพัฒนาตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานมีลักษณะเป็นนามธรรม ขาดตัวชี้วัดและเครื่องมือในการประเมินว่า หน่วยงานมีปัญหาในการพัฒนาตามหลักธรรมาภิบาลมากน้อยเพียงใด หรือสามารถพัฒนาหน่วยงานไปได้เพียงใด รวมทั้งไม่สามารถประเมินได้ว่าหน่วยงานต้องแก้ไขปรับปรุงในเรื่องใด

จากนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ได้นำแนวคิดการประเมินคุณธรรมการดำเนินงานขององค์กรต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) จากสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งมีการพัฒนาเครื่องมือ Integrity Assessment เพื่อวัดการรับรู้องค์กรภาครัฐของกลุ่มเป้าหมายสำคัญ ๒ กลุ่มคือ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น ๆ และผู้มารับบริการ หรือผู้มีส่วนได้เสียที่มาติดต่องาน ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ เนื่องจากสามารถสะท้อนภาพความเสี่ยงของการเกิดการทุจริตในหน่วยงาน เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานของหน่วยงานอย่างถูกต้อง จึงได้นำแนวคิดของเครื่องมือดังกล่าวมาปรับใช้กับเครื่องมือ Integrity Assessment และ Transparency Index ที่มีอยู่เดิมมาผสมผสานกันเป็นการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยเริ่มมีการทดลองใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเริ่มใช้เครื่องมือดังกล่าวเป็นการใช้แบบสมัครใจ และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ทุกหน่วยงานต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA

ทั้งนี้ พัฒนาการของการประเมิน ITA ตั้งแต่จุดเริ่มต้นซึ่งเริ่มทดลองใช้ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยทดลองประเมินหน่วยงานภาครัฐ ๔ ประเภท ได้แก่ ส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ รวม ๘ แห่ง ผลการประเมิน ITA ในปีแรกได้คะแนนเฉลี่ย ๕๙.๙๙ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ทดสอบเครื่องมือกับหน่วยงานนำร่อง ๑๔ แห่ง โดยเป็นหน่วยงานที่ไม่ซ้ำกับการนำร่องในครั้งแรก ผลการประเมินได้คะแนนเฉลี่ย ๔๑.๙๓ คะแนน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นปีแรกที่มีการประเมิน ITA ถูกนำมาใช้ในการประเมินหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยอย่างเป็นทางการ และดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดพิธีมอบรางวัลให้แก่หน่วยงานที่ได้คะแนนสูงสุดเป็นประจำทุกปีในงานวันสถาปนา

^๓ นายภิญโญศ ม่วงสมมุข, “ความเป็นมาของความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและเกาหลีใต้ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA)” เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ (ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วันศุกร์ที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๖.

สำนักงาน ป.ป.ช. สำหรับผลการประเมิน ITA และจำนวนหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมการประเมิน ITA จากปี ๒๕๕๖ - ๒๕๖๕ ปรากฏผลคะแนน ดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวนหน่วยงานภาครัฐ	ผลการประเมิน ITA (เฉลี่ย)
๒๕๕๕	๘	๕๙.๙๙
๒๕๕๖	๑๔	๔๑.๙๓
๒๕๕๗	๒๕๙	๗๒.๘๒
๒๕๕๘	๘,๑๘๘	๗๘.๓๙
๒๕๕๙	๔๑๗	๗๙.๘๖
๒๕๖๐	๘,๒๗๓	๗๗.๑๑
ปรับเปลี่ยนเกณฑ์การประเมินจาก ๕ ตัวชี้วัด เป็น ๑๐ ตัวชี้วัด และปรับเครื่องมือจากประเมินผ่านเอกสารเป็นประเมินออนไลน์ผ่านระบบ ITAS		
๒๕๖๑	๘,๒๗๗	๖๘.๗๘
๒๕๖๒	๘,๐๕๘	๖๖.๗๔
๒๕๖๓	๘,๓๐๓	๖๗.๙๐
๒๕๖๔	๘,๓๐๐	๘๑.๒๕
๒๕๖๕	๘,๓๐๓	๘๗.๕๗

การประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ แบ่งผลการประเมินออกเป็น ๒ กลุ่ม โดยหน่วยงานภาครัฐ จำนวน ๔๒๖ แห่ง ดำเนินการประเมินตามหลักเกณฑ์การประเมิน ITA เดิม ประกอบด้วย ๕ ดัชนี โดยใช้วิธีการประเมินจากเอกสารหลักฐาน สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เหลือ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการประเมินตามหลักเกณฑ์การประเมิน ITA ใหม่ ประกอบด้วย ๑๐ ตัวชี้วัด โดยใช้วิธีการประเมินออนไลน์ผ่านระบบ ITAS^๔ และในปี ๒๕๖๒ จึงได้เริ่มใช้เครื่องมือการประเมินออนไลน์ผ่านระบบ ITAS กับหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ ซึ่งทำให้การประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการได้ในเวลาเดียวกัน เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายถูกลง สามารถจัดเก็บข้อมูลการประเมินทั้งหมดไว้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เพียงแห่งเดียว

ในปี ๒๕๖๒ จึงถือเป็นจุดเปลี่ยนผ่านของการประเมิน ITA ที่มีการใช้ระบบ ITAS เป็นเครื่องมือสำหรับนักบริหารงานภาครัฐ เพื่อใช้ในการวางแผนป้องกันการทุจริตในองค์กร และเป็นเครื่องมือของผู้ปฏิบัติในการปรับปรุงแบบการดำเนินงานให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะการขับเคลื่อนนโยบายการเสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และนโยบายสร้างรัฐบาลแบบเปิด (Open Government) โดยระบบ ITAS จะแสดงผลและระดับของการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Data) ตามหลักเกณฑ์การประเมิน ITA ที่กำหนด

^๔ Integrity and Transparency Assessment System

เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ สามารถใช้ประกอบการพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไข การดำเนินงานตามระดับความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละประเด็นปัญหา

นอกจากนี้ ระบบ ITAS ยังเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนงานภาคประชาชน โดยสามารถนำข้อมูลระดับคุณธรรมและความโปร่งใสที่ปรากฏในระบบ ITAS ไปใช้ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของภาคประชาชนในการตรวจสอบหรือเฝ้าระวังการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่ได้คะแนน ITA ต่ำกว่าที่กำหนด ซึ่งจะช่วยกระตุ้นและผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศปฏิบัติงาน อย่างมีมาตรฐาน เป็นธรรมและมีธรรมาภิบาลที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

๓.๔ ขอบเขตการดำเนินการประเมิน ITA

การประเมิน ITA ของภาครัฐ เป็นการประเมินหน่วยงานภาครัฐที่ครอบคลุม ทุกมิติทั้งในระดับบริหารงานของผู้บริหารและระดับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับขั้นตอนและ กระบวนการดำเนินงานของหน่วยงาน วัฒนธรรมองค์กร รวมถึงการดำเนินงานของหน่วยงานต่อผู้มีส่วน ได้เสีย ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะที่ดีในการดำเนินงานที่มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาลที่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐพึงต้องมีและยึดถือปฏิบัติ

ดังนั้น เพื่อให้การประเมินครอบคลุมทุกมิติ จึงมีการประเมินทั้งจากระบบ การดำเนินงานของหน่วยงานซึ่งจะพิจารณาจากเอกสาร/หลักฐาน และประเมินการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจะพิจารณาจากผลการสำรวจความคิดเห็น โดยจัดเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียภายในหน่วยงาน คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน และจัดเก็บจากผู้มีส่วนได้เสียภายนอกหน่วยงาน คือ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับ ผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยมีสาระสำคัญของเนื้อหาการประเมินและเครื่องมือ การประเมิน ดังนี้

๓.๔.๑ ด้านเนื้อหาการประเมิน

การประเมิน ITA ใช้หลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. จัดทำขึ้น ประกอบด้วย ๕ ดัชนี คือ

(๑) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) ประเมินจากความคิดเห็นของ ผู้รับบริการ / ผู้มีส่วนได้เสียตามประสบการณ์ในการขอรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ / เอกสาร/หลักฐาน เชิงประจักษ์ บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน

(๒) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index) ประเมินจาก ความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ / ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐ / ข้อมูลเอกสาร หลักฐานเชิงประจักษ์บนพื้นฐาน ของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน

(๓) ดัชนีการปลอดการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption-Free Index) ประเมินจากการรับรู้และประสบการณ์ตรงของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียที่มีต่อการให้บริการ จากหน่วยงานภาครัฐ / ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐ / ข้อมูลการชี้มูล ของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท.

(๔) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Index) ประเมินจาก ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐ / ข้อมูลเอกสาร หลักฐานเชิงประจักษ์บนพื้นฐาน ของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน

(๕) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index) ประเมินจากความคิดเห็นของผู้รับบริการ / ผู้มีส่วนได้เสียตามประสบการณ์การรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ / ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐ / ข้อมูล เอกสาร หลักฐานเชิงประจักษ์ บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน

๓.๔.๒ เครื่องมือที่ใช้การประเมิน ITA *

หลักการพื้นฐานของการประเมิน ITA ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่มีการเก็บข้อมูลหลายมิติ เพื่อให้ผลการประเมินสามารถสะท้อนสุขภาวะขององค์กรในด้านคุณธรรมและความโปร่งใส มีการเก็บข้อมูลจาก ๓ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด IIT โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐทุกระดับที่ปฏิบัติงานมาไม่น้อยกว่า ๑ ปี ได้มีโอกาสสะท้อนและแสดงความคิดเห็นต่อคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานตนเอง โดยการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า ทางไปรษณีย์ ทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ทางโทรศัพท์ ทางแบบสอบถามออนไลน์ หรือวิธีการที่คณะที่ปรึกษาเห็นว่ามีความเหมาะสม โดยสอบถามการรับรู้และความคิดเห็นใน ๕ ตัวชี้วัด ได้แก่

- ตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่
- ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ
- ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ
- ตัวชี้วัดที่ ๔ การใช้ทรัพย์สินของราชการ
- ตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต

ส่วนที่ ๒ แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด EIT โดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการหรือผู้ติดต่อหน่วยงานภาครัฐในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้มีโอกาสสะท้อนและแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า ทางไปรษณีย์ ทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ทางโทรศัพท์ ทางแบบสอบถามออนไลน์ หรือวิธีการที่คณะที่ปรึกษาเห็นว่ามีความเหมาะสม โดยสอบถามการรับรู้และความคิดเห็นใน ๓ ตัวชี้วัด ได้แก่

- ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน
- ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร
- ตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงระบบการทำงาน

ส่วนที่ ๓ แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด OIT เป็นแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยตรวจสอบระดับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่เผยแพร่ไว้ในหน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะตอบคำถามตามความเป็นจริงตามแบบสำรวจและแนบเอกสารหรือหลักฐานอ้างอิงประกอบ แบ่งออกเป็น ๒ ตัวชี้วัด ได้แก่

* เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

- ตัวชี้วัดที่ ๙ การเปิดเผยข้อมูล มีตัวชี้วัดย่อย ได้แก่
- ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๑ ข้อมูลพื้นฐาน
 - ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๒ การบริหารงาน
 - ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๓ การจัดซื้อจัดจ้าง
 - ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๔ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล
 - ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๕ การส่งเสริมความโปร่งใส และ
- ตัวชี้วัดที่ ๑๐ การป้องกันการทุจริต มีตัวชี้วัดย่อย ได้แก่
- ตัวชี้วัดย่อยที่ ๑๐.๑ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต
 - ตัวชี้วัดย่อยที่ ๑๐.๒ มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต

๔. ผลการศึกษา

๔.๑ บทนำ

เนื่องจากการประเมิน ITA ถือเป็นมาตรการสำคัญในการพัฒนาภาครัฐในด้านคุณธรรมและความโปร่งใส อันจะนำไปสู่การป้องกันการทุจริตในภาครัฐได้ อย่างไรก็ตาม จากกรณีข่าวที่ปรากฏในสื่อมวลชนที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานระดับกรม มีการเรียกรับสินบนในการแต่งตั้งและการโยกย้ายข้าราชการ ส่งผลให้มีการตั้งข้อสังเกตจากสังคมว่า การที่หน่วยงานดังกล่าวได้คะแนนผลการประเมิน ITA ในระดับ A แต่กลับมีข่าวทุจริตปรากฏชัดเจน และหน่วยงานภาครัฐอื่นที่ได้คะแนนการประเมิน ITA ในระดับ A ผู้บริหารองค์กรจะมีส่วนพัวพันเกี่ยวข้องกับการทุจริตประพฤติมิชอบโดยอาศัยตำแหน่งราชการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบด้วยหรือไม่ รวมทั้งการทุจริตดังกล่าวมีข้าราชการบางกลุ่มมีส่วนร่วมรู้เห็นเกี่ยวข้องกับการทุจริตด้วยหรือไม่

จากกรณีการทุจริตดังกล่าว กระบวนการประเมิน ITA จึงถูกตั้งข้อสังเกตจากสังคมและสื่อมวลชน ในฐานะที่เป็นเครื่องมือบังคับมาตรฐานทางจริยธรรมขององค์กร และโดยที่ปัญหาการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐจะเป็นเครื่องสะท้อนปัญหาความรุนแรงของการขาดภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมที่เข้าใจปัญหา เอาจริงเอาจัง และกล้าที่จะแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่องเป็นระบบ นอกจากนี้ช่องว่างของการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐและการให้บริการสาธารณะมักจะถูกเบียดแทรกด้วยการทุจริตการใช้ระบบอุปถัมภ์ แทนการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของกฎหมาย จึงควรมีแนวทางในการสร้างสภาพแวดล้อมทางคุณธรรมในหน่วยงานภาครัฐ และใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของการประเมิน ITA ที่เปิดโอกาสให้คนไทยทุกคนแม้เป็นเกษตรกร หรือผู้มีรายได้น้อย มีส่วนร่วมประเมินหน่วยงานรัฐที่ตนไปใช้บริการ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA ทั้งผู้ประเมิน ผู้ถูกประเมิน และภาคประชาชนสามารถเปิดเผยความจริงเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยไม่ต้องเกรงใจผู้มีอำนาจ เพื่อให้การประเมิน ITA สามารถตอบสนองความคาดหวังของสังคม โดยมีกลไกการประเมินผู้บริหารหน่วยงาน โดยเฉพาะเรื่องการบริหารจัดการองค์กร และแต่ละหน่วยงานได้เผยแพร่ผลงานที่หน่วยงานตนเองได้ดำเนินการเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการบริหารจัดการ

ดังนั้น คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงได้ตั้งคณะทำงานศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) เพื่อพิจารณาศึกษาข้อจำกัดของการประเมิน ITA ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน และข้อเสนอแนะในอนาคต และจากการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของคณะทำงานและเอกสารที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการ

จึงได้ดำเนินการศึกษาในหัวข้อ ทำอย่างไรให้การประเมิน ITA น่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชน เพื่อให้การประเมิน ITA เป็นกรอบหลักในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของภาครัฐ ที่มีประสิทธิภาพ

๔.๒ ผลการวิเคราะห์

ในเบื้องต้นคณะกรรมการมาธิการได้พิจารณาภาพรวมของการประเมิน ITA ซึ่งพบปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการหลายประการส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการประกาศผลคะแนน การประเมิน ITA อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการมาธิการเห็นว่าเครื่องมือการประเมิน ITA ยังมีประโยชน์ ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสภาครัฐ แต่โดยที่อาจมีข้อจำกัดบางประการ จึงควรมีการ เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกระบวนการ ตัวชี้วัด เครื่องมือ หรือแนวคิดต่าง ๆ เพื่อเสนอแนะต่อไป

๔.๒.๑ กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการพิจารณาภาพรวมของการประเมิน ITA ในการประชุมครั้งแรก ที่ประชุมได้สกัดแนวคิดเบื้องต้นของศึกษาศาสตร์สำคัญของการกำหนดกรอบแนวคิดการศึกษา คือ “ปัญหาการประเมิน ITA ไม่สะท้อนปัญหาการทุจริต” ที่มีเครื่องบ่งชี้ให้สังคมรับรู้คือ (๑) ค่าคะแนน ITA สูงขึ้น แต่การทุจริตภาครัฐกลับมีอย่างต่อเนื่อง (๒) ภาพลักษณ์ของการประเมิน ITA ในทางลบ

ในการนี้ คณะกรรมการมาธิการได้พิจารณารูปแบบและวิธีการประเมิน ITA ที่ส่งผลต่อการรับรู้ของสังคมเกี่ยวกับการประเมิน ITA ประกอบด้วย

(๑) ข้อจำกัดของระบบการประเมิน ITA ด้วยระบบ ITAS เช่น การตอบ คำถามการประเมินแทนกัน ปัญหาระบบการลงทะเบียนด้วยหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน เพียงอย่างเดียว ทำให้ผู้ตอบคำถามมีความกังวลไม่ตอบตามความเป็นจริง เป็นต้น

(๒) การขาดการทบทวนหรือปรับปรุงเครื่องมือ เนื่องจากเครื่องมือ และข้อคำถามใช้มาเป็นเวลานานโดยยังไม่เคยมีการเปลี่ยนข้อคำถาม ทำให้หน่วยงานสามารถทราบ แนวการตอบเพื่อให้คะแนนสูง รวมทั้งขาดการประเมินเชิงคุณภาพ

(๓) การให้ความสำคัญกับกระบวนการทางความคิดของผู้บริหาร ในองค์กร (Mindset) หรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และสำนักงาน ป.ป.ช. เช่น ข้อมูลจากผลการประเมินไม่ถูก นำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานยึดถือปฏิบัติ / การเผยแพร่ข้อค้นพบของสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อสาธารณชน (โดยเฉพาะค่าคะแนนจำแนกรายชื่อของเครื่องมือ IIT และ EIT)

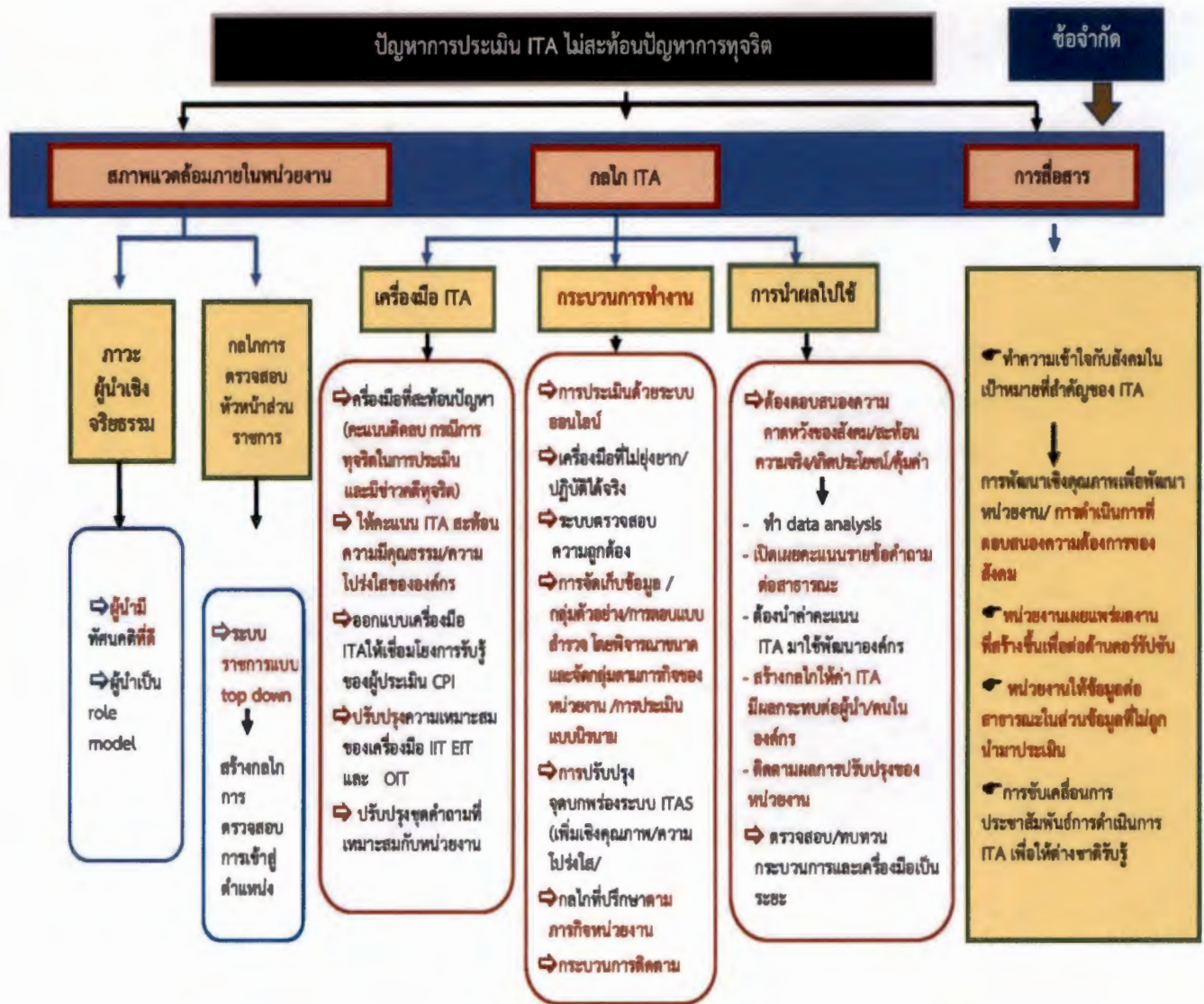
(๔) กลไก ITA มีข้อบกพร่อง ส่งผลให้ค่าคะแนน ITA ไม่สอดคล้อง กับการดำเนินการจริง รวมทั้งความไม่โปร่งใสในกระบวนการประเมิน เช่น มีการลอกคำตอบของหน่วยงานอื่น และวิธีการเก็บข้อมูล การกำหนดกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสม และการขาดการทบทวนความเหมาะสม ของข้อคำถามและตัวชี้วัด

(๕) การขาดเครื่องมือที่สะท้อนปัญหา เช่น website ของหน่วยงาน ภาครัฐส่วนใหญ่ขาดการอัปเดตข้อมูล / การเชื่อมโยงเครื่องมือ ITA กับเครื่องมือการประเมินชนิดอื่น / การพิจารณาให้ค่าคะแนนติดลบเพื่อสะท้อนให้เห็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา

(๖) ปัญหาการนำไปใช้งาน (Implement) เช่น การสื่อสารให้ชัดเจน ทั้งสามฝ่าย / กระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากรและผู้บริหาร/หัวหน้าหน่วยงาน

๔.๒.๒ ข้อขัดข้องของการประเมิน ITA

ทั้งนี้ จากกรอบแนวคิดการศึกษาและการศึกษาพัฒนาการการประเมิน ITA พบว่า การประเมิน ITA เป็นการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานธุรการ โดยไม่ได้วัดคุณธรรมและความโปร่งใสการปฏิบัติหน้าที่ขององค์อำนาจ อาทิ การถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งหากมีการขับเคลื่อนการประเมิน ITA อย่างจริงจังและสัมฤทธิ์ผล จนระบบดังกล่าวฝังรากลึกในชีวิตประจำวันของประชาชน/เจ้าหน้าที่รัฐและการทำงาน ย่อมจะส่งผลให้ค่าคะแนน CPI สูงขึ้น ดังเช่นกรณีการเพิ่มขึ้นของค่าคะแนน CPI ของเวียดนามอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การประเมิน ITA ของไทยในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา จากการระดมความคิดเห็นของคณะกรรมการในการพิจารณารูปแบบและวิธีการประเมิน ITA ที่ส่งผลต่อการรับรู้ของสังคมเกี่ยวกับการประเมิน ITA ในแผนภาพที่ ๑ พบข้อขัดข้องสำคัญที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ๓ ประการ คือ ๑) สภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน ๒) กลไกการประเมิน ITA และ ๓) การสื่อสาร โดยสามารถจำแนกสภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข ดังแสดงในแผนภาพที่ ๒ ดังนี้



ภาพที่ ๒ แสดงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขของการประเมิน ITA

๑) สภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน ได้แก่

๑.๑) การสร้างผู้นำเชิงจริยธรรม

หน่วยงานภาครัฐขาดการสร้างระบบนิเวศน์เชิงคุณธรรม (Moral Eco-system) เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นธรรม ความยุติธรรม เอื้อเพื่อเผื่อแผ่ ทำให้เรื่องคุณธรรมเป็นเรื่องที่อยู่ในวิถีชีวิตประจำวัน ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาระบบภายในองค์กร เนื่องจากคนในหน่วยงานจะมีคุณธรรมในการกำกับพฤติกรรมที่ดีจนกลายเป็นพฤติกรรมนิสัย อย่างไรก็ตาม การวัดคุณธรรมเป็นเรื่องยาก เนื่องจากคุณธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) มากกว่าจะจับต้องได้ ดังนั้น การที่หน่วยงานภาครัฐขาดระบบนิเวศน์เชิงคุณธรรมจึงเป็นปัจจัยเบื้องต้นต่อการขับเคลื่อนความสำเร็จของการประเมิน ITA หน่วยงานที่ขาดระบบนิเวศน์เชิงคุณธรรมจะสังเกตได้ยาก จนกว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้น

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรมีการสร้างภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม โดยผู้นำองค์กรต้องเป็นต้นแบบ (Role Model) ด้านจริยธรรมของหน่วยงานในการชักจูงให้บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติตนให้เหมาะสม ทั้งการกระทำส่วนบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล อาทิ เรื่องความซื่อสัตย์ ยึดมั่นในคุณค่าที่ถูกต้อง ปราศจากอคติ ความน่าเชื่อถือ ความรับผิดชอบ เป็นต้น แต่โดยที่ภาวะผู้นำในระบบราชการ (Bureaucratic Leadership) เป็นภาวะผู้นำที่ต้องอ้างอิงคำสั่ง กฎระเบียบ ข้อกำหนด ดังนั้น จึงควรมีการสร้างกลไก การตรวจสอบการดำเนินงานของหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานในหน่วยงานให้มีจริยธรรม โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจในการสั่งการ ซึ่งมักจะพบปัญหาในการตรวจสอบ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานอาจเกิดความเกรงกลัว การถูกโยกย้าย การได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

ทั้งนี้ การสร้างระบบนิเวศน์เชิงคุณธรรมเพื่อให้เกิดจริยธรรมในองค์กร ต้องเริ่มแก้ไขที่ทัศนคติของบุคลากรต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากทัศนคติเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ แต่การที่จะเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากรต่อสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และความเข้าใจสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมนั้น ๆ

(๒) ควรให้ความสำคัญกับกระบวนการทางความคิดของผู้นำ (Mindset) หรือผู้บริหารของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และสำนักงาน ป.ป.ช. มากกว่าที่มุ่งเน้นการขับเคลื่อนการประเมิน ITA โดยพิจารณาเฉพาะคะแนนที่ต้องเพิ่มขึ้น โดยควรพิจารณาข้อมูลการประเมินที่ไม่ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาองค์กรเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานยึดถือปฏิบัติ รวมทั้งควรมีการเผยแพร่ข้อค้นพบของสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อสาธารณชน เช่น ค่าคะแนนของเครื่องมือ IIT หรือ EIT ที่ต่ำกว่าเกณฑ์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวัดคุณธรรมเป็นเรื่องยากเพราะคุณธรรมเป็นนามธรรมมากกว่าจะจับต้องได้ แต่คุณธรรมที่ถูกประเมินสามารถวัดได้จากวัฒนธรรมองค์กร การต่อต้านทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร ขณะที่คุณธรรมการทำงานสามารถพิจารณาจากการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน

๑.๒) กลไกการตรวจสอบหัวหน้าส่วนราชการ

เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กร ทั้งนี้ หากหัวหน้าส่วนราชการมีพฤติกรรมที่ทุจริต เรียกรับสินบน ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรและบุคลากรในองค์กรด้วย แต่โดยที่ระบบบริหารราชการของไทยส่วนใหญ่จะเป็นระบบการบริหารจากบนลงล่าง (Top Down) ทำให้มีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้นำ ดังนั้น หากผู้นำมีพฤติกรรมทุจริต ย่อมจะตรวจสอบได้ยาก

แนวทางแก้ไข

- ควรสร้างกลไกการตรวจสอบการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากรในหน่วยงาน ให้มีความโปร่งใส เพื่อป้องกันการที่ผู้นำจะเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนในการโยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่ง

๒) กลไกการประเมิน ITA ประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ เครื่องมือการประเมิน ITA กระบวนการประเมิน ITA และการนำผลการประเมิน ITA ไปใช้ประโยชน์ โดยปรากฏสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๑) เครื่องมือการประเมิน ITA

๒.๑.๑) การสร้างเครื่องมือที่สะท้อนปัญหาความไม่โปร่งใสในหน่วยงาน

เครื่องมือการประเมิน ITA ควรสะท้อนให้เห็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่โปร่งใส ที่อาจทำให้ค่าคะแนน ITA ลดลง เมื่อพิจารณาการดำเนินการของ ACRC^๖ ของเกาหลีใต้ที่มีการพัฒนาเครื่องมือดังกล่าว ที่แม้จะมีได้มีการผสมเรื่อง Transparency ในเครื่องมือการประเมิน แต่เกาหลีใต้มีการพิจารณาสาเหตุของการเกิดการทุจริต และให้ค่าคะแนนติดลบในค่าคะแนนเฉลี่ย ซึ่งจะสามารถสะท้อนปัญหาความไม่โปร่งใสในหน่วยงานได้

นอกจากนี้ ข้อคำถามในตัวชี้วัดของเครื่องมือการประเมิน ITA นอกจากจะมุ่งเน้นการสอบถามเกี่ยวกับเรื่องความโปร่งใสของหน่วยงานแล้ว ยังมีการมุ่งเน้นการสอบถามเกี่ยวกับการรับบริการ ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ทำให้คำตอบที่ได้ขาดความชัดเจนเรื่องการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน

แนวทางการแก้ไข

(๑) ควรสร้างระบบการให้คะแนนติดลบคะแนนเฉลี่ยของหน่วยงาน กรณีพบว่าหน่วยงานมีข่าวเกี่ยวข้องกับเรื่องการทุจริต เพื่อให้สอดคล้องกับระบบประเมินที่ยังมีจุดอ่อน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวทางการให้คะแนนติดลบคะแนนเฉลี่ยของผลคะแนน ITA ของหน่วยงานจะสะท้อนภาพความไม่โปร่งใสของหน่วยงานได้ แต่การพัฒนากระบวนการให้คะแนนติดลบควรพิจารณาความเหมาะสมเพิ่มเติม เนื่องจากกรณีการฟ้องร้องหรือคดีทุจริตของหน่วยงานอาจมีการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง เช่น ศาลพิพากษายกฟ้อง รวมทั้งจะกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) ปรับปรุงข้อคำถามให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะข้อคำถามเกี่ยวกับตัวชี้วัดเรื่องการทุจริต และผลประโยชน์ทับซ้อน

(๓) ควรให้ค่าน้ำหนักข้อคำถามในตัวชี้วัดต่าง ๆ เกี่ยวกับความโปร่งใสในหน่วยงานเพิ่มขึ้น โดยในส่วนของข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับมิติการรับบริการของประชาชน ที่แม้จะไม่เกี่ยวข้องกับการวัดความโปร่งใสโดยตรง แต่ยังคงมีความจำเป็นเนื่องจากจะมีส่วนสัมพันธ์กับการวัดความโปร่งใสของหน่วยงาน ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาค่าน้ำหนักของเครื่องมือ EIT โดยคงเพียงข้อคำถามที่มีความสัมพันธ์กับความโปร่งใสของหน่วยงาน เช่น ข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับการรับบริการอย่างเป็นธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ อันเกิดจากการวิ่งเต้น การจ่ายเงินใต้โต๊ะ เพื่อให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว

(๔) ควรพิจารณาวิธีการประเมิน ITA ที่มีประสิทธิภาพเพิ่มเติม เนื่องจากแนวทางการให้หน่วยงานประเมินตนเอง มีแนวโน้มว่า หน่วยงานจะประเมินตนเองโดยให้คะแนนสูง

^๖ Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC

รวมทั้งควรมีกกลไกตรวจสอบให้หน่วยงานกรอกข้อมูลด้วยความโปร่งใส มีการปรับปรุงองค์ประกอบคำถามให้มีความชัดเจน

(๕) ควรมีการกำหนดประเด็นคำถามในการประเมินว่าหน่วยงานมีกลไกการแจ้งเบาะแสทุจริต เพื่อแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานมีการสร้างระบบการพัฒนาองค์กร รวมทั้งควรพิจารณาว่ากลไกดังกล่าวมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยพิจารณาจากบริบทของความเป็นอิสระ ความสะดวก

๒.๑.๒) การใช้ผลคะแนนรวมจากการเฉลี่ยของเครื่องมือการประเมิน ITA ทั้ง ๓ เครื่องมือ ในแต่ละองค์กรไม่สามารถสะท้อนความมีคุณธรรมหรือความโปร่งใสขององค์กรได้อย่างแท้จริง

กรณีผลการประเมิน ITA ที่เผยแพร่ต่อสาธารณะไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจากพฤติกรรมของผู้บริหารองค์กรและภาพลักษณ์ขององค์กรไม่สอดคล้องกับค่าคะแนน ITA ที่ได้สูงนั้น สืบเนื่องจากมีการประกาศค่าคะแนน ITA โดยใช้คะแนนเฉลี่ย อาทิ หน่วยงานมีค่าคะแนน IIT หรือ EIT ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ แต่มีค่าคะแนน OIT สูงมาก เมื่อนำค่าคะแนนของทั้ง ๓ เครื่องมือรวมแล้วหาค่าเฉลี่ย อาจทำให้ค่าคะแนนเฉลี่ยผ่านเกณฑ์ในระดับ A ได้

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรมีการเปิดเผยผลคะแนน IIT และ EIT ของทุกหน่วยงานต่อสาธารณชน นอกเหนือจากการเปิดเผยคะแนนเฉลี่ยหรือการประกาศค่าคะแนนรวม เพื่อให้ให้เห็นภาพที่ชัดเจนของแต่ละหน่วยงานซึ่งจะต้องดำเนินการปรับปรุง อาทิ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง อาจจะไม่สนใจการประเมิน ITA แต่การประกาศคะแนน IIT และ EIT จะทำให้ค่าคะแนน ITA มีผลกระทบต่อผู้นำองค์กรที่จะต้องเร่งปรับปรุงองค์กร รวมทั้งควรมีการปรับปรุงประเด็นคำถามเพิ่มเติมโดยมุ่งเน้นที่ผู้บริหารสูงสุด การได้มาซึ่งตำแหน่ง

(๒) ควรนำข้อบ่งชี้จากการค้นพบการประเมิน ITA จากเครื่องมือ IIT EIT และ OIT ที่ชี้ให้เห็นปัญหาความไม่โปร่งใสหรือการสื่อว่าจะเกิดการทุจริตหรือเสื่อมเสียทางจริยธรรม รายงานต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และเผยแพร่ให้สาธารณะรับรู้ รวมทั้งควรเชิดชูเกียรติเพื่อเป็นแบบอย่างและกำลังใจกับผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดความตระหนักในการเร่งแก้ไขประเด็นที่เป็นปัญหา เพื่อให้สังคมรับรู้ความจริงที่ดำรงอยู่ และเกิดความเข้าใจ เชื่อมั่นการประเมินและช่วยกันชี้แนะติดตามให้เกิดการแก้ไข โดยไม่ปล่อยให้เป็นการของสำนักงาน ป.ป.ช. และรัฐบาลโดยลำพัง

(๓) ควรเพิ่มรายละเอียดกลไกการทำงานของหน่วยงานในเครื่องมือการตรวจประเมินของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้หน่วยงานระบุกลไกการดำเนินการจริงในการเปิดเผยข้อมูล เช่น การเสนอโครงการในการจัดทำระบบการเปิดเผยข้อมูล หรือหัวหน้าส่วนราชการมีหนังสือให้ความเห็นชอบการจัดทำระบบเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

๒.๑.๓) การออกแบบคำถามการรับรู้ในเครื่องมือ IIT และ EIT ไม่เชื่อมโยงกับการรับรู้ของแหล่งประเมิน CPI ทั้ง ๙ แหล่งประเมิน

แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA ให้สะท้อนการทุจริตในหน่วยงานมากขึ้น และแต่ละองค์กรสามารถพัฒนาตนเองตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ รวมทั้งทราบจุดอ่อนที่ต้องแก้ไขและส่วนที่เป็นความคาดหวัง แต่การพัฒนาเครื่องมือดังกล่าวยังคงมีส่วนที่ยังไม่ตอบโจทย์การสะท้อนค่าคะแนน CPI เนื่องจากมีลักษณะตัวชี้วัดที่แตกต่างกัน โดยตัวชี้วัดของ ITA เป็นการประเมินในเชิงบวก เพื่อให้หน่วยงานมีความเข้าใจว่า มีปัญหาอุปสรรคที่ต้องแก้ไขอย่างไร เพื่อปรับปรุงองค์กรได้ดีขึ้น แต่ค่าคะแนน CPI เป็นการวัดการรับรู้เรื่องการทุจริตของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ นักวิชาการจากต่างประเทศ จึงเป็นจุดที่เชื่อมโยงได้ยาก อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงตัวชี้วัดตามแบบสอบถาม ในปี ๒๕๖๐ ยังไม่สามารถให้การประเมิน ITA สามารถสะท้อนค่าคะแนน CPI ได้มากขึ้น เนื่องจากส่วนสำคัญที่มีการปรับปรุงคือ จากเดิมที่เป็นการประเมินโดยใช้เอกสาร เปลี่ยนเป็นระบบออนไลน์ (Integrity and Transparency Assessment System: ITAS)

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคำถามให้เหมาะสมมากขึ้น อาทิ การที่องค์ประกอบของคำถามในแต่ละเครื่องมือไม่สะท้อนเป้าหมาย ITA เช่น เครื่องมือ IIT EIT และ OIT ขาดน้ำหนักการประเมินการรับรู้ของผู้ใช้บริการ โดยมีการกำหนดค่าคะแนน IIT มากเกินไป ควรเพิ่มคะแนน EIT ให้มากขึ้นเพื่อสะท้อนความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งควรมีการออกแบบคำถามการรับรู้ IIT EIT ให้เชื่อมโยงกับการรับรู้ของ ๙ แหล่งประเมินในการประเมิน CPI ให้มากขึ้น

(๒) ควรปรับปรุงตัวชี้วัดตามแบบสอบถามเพื่อให้การประเมิน ITA สามารถสะท้อนค่าคะแนน CPI ได้มากขึ้น โดยขยายขอบเขตการประเมิน ITA ให้ครอบคลุมกลุ่มผู้รับการประเมินให้รวมถึงองค์อำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของแต่ละภาคส่วน ทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายตุลาการ คือ ผู้พิพากษา และองค์กรคณะ ฝ่ายรัฐบาล คือ รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และองค์กรอิสระ

๒.๑.๔) ความเหมาะสมของเครื่องมือ IIT EIT และ OIT

๒.๑.๔.๑) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT)

ที่เปิดโอกาสให้บุคลากรภาครัฐทุกระดับสามารถสะท้อนความคิดเห็นต่อการบริหารงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานตนเอง ซึ่งหลายส่วนไม่สะท้อนเป้าหมายที่ต้องการวัด เนื่องจากการใช้ระบบไลน์ แอปพลิเคชันในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ดังนั้น การตอบแบบประเมินจึงมีการชี้นำซึ่งอาจมิใช่การดำเนินการจริงของหน่วยงาน

นอกจากนี้ ยังมีกรณีการที่หน่วยงานภาครัฐปล่อยปละละเลยให้มีการตอบข้อความคำถามในเครื่องมือ IIT แทนกัน โดยใช้หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลอื่น ส่งผลให้กลไกการประเมิน ITA มีค่าคะแนน ITA ที่สูงผิดปกติ ข้อคำถามบางข้อในแบบประเมินขาดความชัดเจนว่าเป็นการสอบถามข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็น รวมทั้งแบบประเมินที่จะนำมาใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดระดับค่าคะแนนเป็น ๕ อันดับ และมีค่ากลาง จะส่งผลทำให้แนวโน้มของการตอบอยู่ในระดับกลาง ซึ่งจะสะท้อนการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้ว่าเป็นอย่างไร และยังมีแนวโน้มที่ทำให้ค่าคะแนนน้อยลง

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรเพิ่มวิธีการเก็บข้อมูลในเชิงคุณภาพมากขึ้น

(๒) ควรเปิดระบบให้ประชาชน หรือผู้รับบริการสามารถ

ประเมินเครื่องมือในแบบวัด EIT ได้ทั้งปี

(๓) ควรพัฒนาการกระจายของกลุ่มตัวอย่างโดยเฉพาะ

กลุ่มผู้ตอบคำถาม IIT ที่เดิมหน่วยงานจะเป็นผู้กำหนดจำนวนบุคลากรในองค์กรผู้มีส่วนได้เสียที่ทำงานมาไม่น้อยกว่า ๑ ปี โดยควรมีการสุ่มตัวอย่างทางสถิติ เพื่อให้ค่าสถิติสะท้อนค่าประชากรภายในหน่วยงาน แทนการให้หน่วยงานกำหนด เพื่อสะท้อนความเป็นจริง รวมทั้งมีการรักษาความลับของผู้ตอบคำถาม โดยการกำหนดให้ส่งคำตอบทางอีเมล ทั้งนี้ ในวิธีการแบบเดิมอาจส่งผลทำให้คะแนนในองค์กรสูงเกินความเป็นจริง หากผู้ตอบคำถามเป็นผู้ถูกเลือกหรือถูกกำหนดให้ตอบคำถาม ขณะเดียวกัน หากหน่วยงานมีความขัดแย้งภายในองค์กรการเลือกผู้ตอบคำถามโดยหน่วยงานเป็นผู้กำหนดจะสะท้อนค่าคะแนน IIT ที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการประสานกับองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านบริหารงานบุคคล มีฐานข้อมูลของข้าราชการในกระทรวง และกรม นั้น ๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ต.ร.) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นต้น

(๔) ควรแยกข้อคำถามให้ชัดเจนระหว่างการสอบถาม

ข้อเท็จจริงและความคิดเห็น รวมทั้งความชัดเจนและถูกต้องของตัวชี้วัดการทุจริต (Corruption) และผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

๒.๑.๔.๒) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT)

ตัวชี้วัดของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) ทั้ง ๓ ตัวชี้วัด คือ ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร และตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงระบบการทำงาน เป็นเรื่องผู้รับบริการ การให้บริการ ขาดการสะท้อนของข้อมูลเอกสารในการประเมิน เนื่องจากในระบบ ITAS จะกลายเป็นเพียงตัวเลขบนกระดาษ ๑ แผ่น ไม่สามารถสะท้อนมุมมองของผู้มีส่วนได้เสียภายนอกต่อหน่วยงานได้อย่างแท้จริง และในระบบ ITAS เปิดช่องให้มีการเลียนแบบแนวการตอบของหน่วยงานที่ได้คะแนนสูง โดยที่หน่วยงานตนเองมิได้มีการดำเนินการจริง

แนวทางแก้ไข

(๑) แบบวัด EIT ควรเปิดระบบให้ประชาชน หรือผู้รับบริการสามารถประเมินได้ทั้งปี ควรเป็นการประเมินจากผลของการรับบริการจากประชาชน ในลักษณะรายงานผลการประเมินความพึงพอใจของประชาชน ณ จุดบริการ (Citizen Feedback)

(๒) ควรมีกลไกการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในเครื่องมือ EIT โดยการสุ่มตัวอย่างทางสถิติ ที่ผ่านมาจะมีการสุ่มตัวอย่างตามรายชื่อที่หน่วยงานส่งให้ในระบบ จากนั้นจึงสัมภาษณ์ตามรายชื่อที่หน่วยงานส่ง อาจทำให้ได้ข้อมูลไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

(๓) ควรมีแนวทางเชิงรุกในการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนผู้รับบริการ โดยในเครื่องมือ EIT ควรเพิ่มกลุ่มตัวอย่างจากประชาชนที่มีประสบการณ์ทางอ้อมในการมาขอรับบริการ คือ ประชาชนที่รับฟังความเห็นจากผู้อื่นว่ามารับบริการจากหน่วยงานนั้นมีข้อขัดข้องในการรับบริการอย่างไร เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงการให้บริการของหน่วยงานตนเองเป็นการพัฒนาภาพลักษณ์ขององค์กร

(๔) ควรแยกข้อคำถามให้ชัดเจนระหว่างการสอบถามข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ซึ่งหากเป็นการสอบถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานได้มีการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ แล้วหรือไม่ ข้อคำถามในรูปแบบที่ไม่มีค่ากลางจะมีความเหมาะสมมากกว่า

(๕) ควรกำหนดความชัดเจนและถูกต้องของตัวชี้วัดการทุจริต (Corruption) และผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

๒.๑.๔.๓) แบบรายงานการเปิดเผยข้อมูล (OIT)

เครื่องมือ OIT ขาดการกำหนดชุดข้อมูลที่หน่วยงานต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนและขาดชุดข้อมูลเฉพาะที่สอดคล้องกับบริบทของหน่วยงาน รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานมีลักษณะเป็นเชิงปริมาณมากเกินไป มีการให้ค่าคะแนน OIT เพียง ๒ ระดับ คือ คะแนน ๐ และคะแนน ๑๐๐ รวมทั้ง ยังมีการกำหนดค่าน้ำหนักของเครื่องมือ OIT ถึงร้อยละ ๔๐ เนื่องจากเป็นการวัดผลการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งระบบซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ อย่างไรก็ตามเมื่อประเมินค่าคะแนนรวมของทั้ง ๓ เครื่องมือ จะทำให้ค่าคะแนนรวมสูงขึ้น โดยไม่สะท้อนการดำเนินการของหน่วยงาน นอกจากนี้ หน่วยงานบางแห่งประสบปัญหาโดเมนเว็บไซต์อยู่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำให้เว็บไซต์ไม่สามารถใช้งานได้และลิงก์ที่หน่วยงานส่งเพื่อประกอบการตรวจประเมินไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรเพิ่มร้อยละของผู้มีส่วนได้เสียภายในของหน่วยงานจากไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐

(๒) เพื่อให้การประเมิน Evidence Based มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรกำหนดให้มีการจัดทำเอกสารประกอบการประเมินที่ครบถ้วนในการทำกิจกรรมและให้แสดงกลไกการดำเนินการของหน่วยงานในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อป้องกันการคัดลอกแนวทางการตอบเครื่องมือ OIT ซึ่งจะทำให้หน่วยงานได้รวมคะแนนรวมสูงขึ้น

(๓) ควรให้มีการประเมินตนเองในเครื่องมือ OIT เช่น ปัจจุบันหน่วยงานต้องการเปิดเผยข้อมูลเรื่องใด และในปีงบประมาณต่อไปหน่วยงานจะพิจารณาเปิดเผยข้อมูลเรื่องใด เนื่องจากในปัจจุบันการตรวจประเมิน OIT จะเป็นการตรวจว่าตรงกับข้อตกลงที่หน่วยงานกำหนดไว้หรือไม่

(๔) ควรมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับ e-Service โดยควรมีการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานภาครัฐในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต และทำให้การประเมิน ITA มีความครบถ้วนมากขึ้น (มิใช่เพียงดำเนินการเพียงการจ้องคิว)

(๕) ควรมีการปรับเปลี่ยนเป็นการให้คะแนนเชิงคุณภาพเพื่อให้ค่าคะแนนมีความละเอียดมากขึ้น โดยอาจกำหนดค่าคะแนน ๓-๕ อันดับตามรายละเอียดของการดำเนินการของหน่วยงาน

(๖) ควรมีการเร่งรัดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อต่อสัญญาการจ้างดูแลเว็บไซต์ เพื่อให้เว็บไซต์กลับมาใช้งานได้และสาธารณชนสามารถเข้าถึงได้

๒.๑.๕) ปัญหาความเหมาะสมของชุดคำถามตามตัวชี้วัดที่กำหนดให้ใช้กับ

ทุกหน่วยงาน

เนื่องจากคู่มือการประเมิน ITA ได้กำหนดหน่วยงานในระดับกระทรวง ระดับจังหวัด หรือหน่วยงานกำกับดูแลการปฏิบัติราชการ ต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA จำนวน ๘,๓๒๓ หน่วยงาน^๗ โดยหน่วยงานทั้งหมดเหล่านี้มีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกันตามประเภทหน่วยงาน เช่น หน่วยงานของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ อัยการ ส่วนราชการระดับกรม เป็นต้น และในส่วนของหน่วยงานระดับกรม กระทรวง จะมีรายละเอียดภารกิจที่แตกต่างกัน

แนวทางแก้ไข

- ควรมีการจำแนกประเภทหน่วยงานภาครัฐตามภารกิจหน้าที่ ให้มีความชัดเจน โดยควรจำแนกอย่างน้อย ๔ กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีภารกิจภาครัฐกับภาครัฐ เช่น สำนักงาน ปลัดของแต่ละกระทรวง ซึ่งจะต้องมีตัวชี้วัดตาม EIT แตกต่างกับหน่วยงานอื่น เนื่องจากผู้รับบริการ เป็นภาครัฐ มิใช่ภาคประชาชน กลุ่มที่มีภารกิจในการบริการประชาชน กลุ่มรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒) กระบวนการประเมิน ITA

๒.๒.๑) การประเมินด้วยระบบออนไลน์

พัฒนาการเปลี่ยนแปลงของการประเมิน ITA จากการประเมิน ในรูปแบบเดิมด้วยเอกสาร หรือการส่งจดหมายสอบถามมาเป็นการประเมินแบบออนไลน์ ซึ่งแม้ว่าจะมี ความประหยัด ความรวดเร็ว สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบพร้อมกันทั่วประเทศ แต่ยังไม่สามารถ สะท้อนบางเรื่องที่เป็นจุดแข็งในรูปแบบการประเมินแบบเดิมด้วยเอกสาร ซึ่งทำให้ผู้ประเมินได้รับทราบ ข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างรอบด้าน และผู้ส่งข้อมูลไม่ต้องกังวลในการให้ข้อมูล เนื่องจากไม่ต้องลงชื่อในระบบ การประเมิน ซึ่งต่างจากการให้ข้อมูลในระบบออนไลน์ ซึ่งผู้กรอกข้อมูลจะต้องระบุหมายเลข บัตรประจำตัวประชาชน ทำให้เกิดความกังวลในการให้ข้อมูล และยังทำให้เกิดกรณีการใช้เลขบัตรประจำตัว ประชาชนของบุคลากรในองค์กรมาประเมินแทนกัน รวมทั้งหน่วยงานอื่นยังสามารถเข้ามาดูข้อมูล ของหน่วยงานที่ได้คะแนนสูง ทำให้มีการลอกเลียนแบบโครงการ เป้าหมาย ตัวชี้วัด และกรณี ที่บางหน่วยงานได้คะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน จึงอาจมีใช้เครื่องบ่งชี้ว่า คนในองค์กรมีเจตนา ในการเปลี่ยนแปลงหรือมีการดำเนินการจริง

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรกำหนดให้มีการจัดทำเอกสารประกอบการประเมิน ที่ครบถ้วนในการทำกิจกรรม เพื่อให้การประเมิน Evidence Based^๘ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

^๗ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, ITA Manual 2023 Growth & Goals เดิมโตสู่เป้าหมาย, หน้า ๖.

^๘ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลใช้วิธีการรวบรวม ข้อมูลที่เป็นจริงจากเอกสาร/หลักฐานหรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจัดส่งแบบสำรวจ จำนวน ๑ ชุด ต่อ ๑ หน่วยงาน พร้อมคำอธิบายให้กับหน่วยงานภาครัฐที่เข้ารับการประเมิน ดำเนินการตอบแบบสำรวจตามความเป็นจริงพร้อมกับแนบเอกสาร/หลักฐาน หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการอ้างอิงคำตอบในข้อคำถามนั้น

(๒) ควรใช้ระบบการประชุมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้มีการประเมินพร้อมกันทุกหน่วย ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจว่า ผู้ตอบแบบประเมินเป็นข้าราชการในหน่วยงานนั้น

(๓) ควรมีการปรับวิธีการเก็บข้อมูลเพื่อเป็นเชิงคุณภาพมากขึ้น เพื่อให้ได้ภาพรวมที่เป็นข้อเท็จจริง ซึ่งจะช่วยให้สามารถยกระดับการประเมิน ITA ได้ หน่วยงานระดับนโยบายควรแยกออกจากหน่วยงานระดับปฏิบัติการ

(๔) ควรพิจารณาแนวทางการประเมินด้วยวิธีอื่นประกอบ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างอาจมีข้อจำกัดในการใช้ระบบออนไลน์ ดังนั้น การประเมินด้วยระบบออนไลน์ควรเป็นทางเลือกหนึ่ง

๒.๒.๒) สร้างระบบการตรวจสอบความถูกต้อง

การขาดระบบการตรวจสอบความถูกต้องของการประเมิน ITA ความไม่โปร่งใสในกระบวนการประเมิน เช่น การประเมินแทนกัน การนำข้อคำตอบของหน่วยอื่นมาเป็นของหน่วยงานตนเอง รวมทั้งการให้หน่วยงานประเมินตนเองมีแนวโน้มว่า หน่วยงานจะประเมินตนเองโดยให้คะแนนสูง รวมทั้งหน่วยงานมีการนำรายละเอียดในคู่มือการประเมิน ITA ไปจัดเตรียมคำตอบเหมือนการตอบข้อสอบให้ตรงตามเครื่องมือโดยมิได้มีการปฏิบัติจริง เพื่อให้ได้รับคะแนนการประเมินสูงขึ้น โดยที่ในทางปฏิบัติหน่วยงานมิได้มีพัฒนาการทางบวกด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากคู่มือการประเมิน ITA ที่ไม่ถูกต้อง

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรกำหนดมาตรการให้ค่าคะแนน ITA มีผลกระทบต่อหัวหน้าส่วนราชการและบุคลากรในองค์กรโดยอาจพิจารณาให้ค่าคะแนนติดลบในเครื่องมือที่มีการดำเนินการทุจริต หากพบการทุจริตการลอกคำตอบการประเมิน ITA ของหน่วยงานอื่น

(๒) ควรมีกกลไกตรวจสอบให้หน่วยงานกรอกข้อมูลด้วยความโปร่งใส มีการปรับปรุงองค์ประกอบคำถามให้มีความชัดเจน

(๓) ควรทำความเข้าใจที่ถูกต้องกับหน่วยงานในการผลักดันการประเมิน ITA ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง โดยพิจารณาการดำเนินการจริงให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ

(๔) ควรอุดช่องโหว่ของเครื่องมือการประเมิน ITA เพื่อมิให้หน่วยงานสามารถจัดเตรียมคำตอบหรือการลอกคำตอบของหน่วยงานอื่น ทั้งในเครื่องมือ IIT EIT และ OIT โดยคู่มือการประเมิน ITA ควรกำหนดขั้นตอนและรายละเอียดของการดำเนินการในแต่ละกิจกรรม รวมทั้งการประเมินผล เพื่อให้หน่วยงานเตรียมดำเนินการและปฏิบัติจริงให้ตรงตามคู่มือการประเมิน ITA และมีกลไกการลงโทษอย่างรวดเร็วเพื่อเป็นกรณีตัวอย่าง

๒.๒.๓) ปัญหาการจัดเก็บข้อมูล

ในการสุ่มตัวอย่าง ผู้ประเมินจะพิจารณาสุ่มตัวอย่างจากรายชื่อที่หน่วยงานส่งให้ ก่อให้เกิดปัญหาหน่วยงานได้คะแนนสูงเกินผลการดำเนินการจริง เนื่องจากหน่วยงานจะพิจารณาส่งเฉพาะรายชื่อที่สามารถประเมิน ITA ได้คะแนนดี ทำให้ค่าคะแนน ITA ของหน่วยงานภาครัฐสูงอย่างต่อเนื่อง ไม่สอดคล้องกับคดียุติธรรมของหน่วยงานภาครัฐที่กลับเพิ่มขึ้นทุกปี

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรมีฐานข้อมูลกลาง ในการสุ่มตัวอย่างผู้ตอบคำถาม และประเมินผลด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

(๒) ควรพิจารณาขนาดของหน่วยงานประกอบการพิจารณาจำนวนกลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากขนาดของหน่วยงานที่ต่างกันจะส่งผลให้เกิดความยากง่ายในการดำเนินการที่แตกต่างกัน

(๓) ควรเพิ่มกระบวนการจัดกลุ่มข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ทั้งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน และผู้มาใช้บริการ โดยมีการจัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากกลุ่มที่หน่วยงานมิได้คัดเลือกให้ดำเนินการประเมิน ITA เพื่อให้ค่าคะแนน IIT และ EIT สะท้อนการดำเนินงานของหน่วยงานมากขึ้น

๒.๒.๔) การปรับปรุงจุดบกพร่องระบบ ITAS

พัฒนาการเปลี่ยนแปลงของการประเมิน ITA จากการประเมินในรูปแบบเดิมด้วยเอกสาร หรือการส่งจดหมายสอบถามมาเป็นการประเมินแบบออนไลน์ ซึ่งแม้ว่าจะมีความประหยัด ความรวดเร็ว สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบพร้อมกันทั่วประเทศ แต่ยังไม่สามารถสะท้อนบางเรื่องที่เป็นจุดแข็งในรูปแบบการประเมินแบบเดิมด้วยการส่งจดหมาย ซึ่งทำให้ผู้ประเมินได้รับทราบข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างรอบด้าน และผู้ส่งข้อมูลไม่ต้องกังวลในการให้ข้อมูล เนื่องจากไม่ต้องลงชื่อในการประเมิน ซึ่งต่างจากการให้ข้อมูลในระบบออนไลน์ ซึ่งผู้กรอกข้อมูลจะต้องระบุเลขบัตรประจำตัวประชาชน ทำให้เกิดความกังวลในการให้ข้อมูล รวมทั้งระบบ ITAS ยังเปิดช่องให้มีการเลียนแบบแนวการตอบของหน่วยงานที่ได้คะแนนสูง โดยที่หน่วยงานตนเองมิได้มีการดำเนินการจริง ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวถือเป็นจุดอ่อนของการประเมินด้วยระบบออนไลน์

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรหามาตรการการใช้หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนในระบบ ITAS แทนกัน ทำให้การตอบแบบประเมินไม่สะท้อนวัตถุประสงค์การประเมิน รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดทำเอกสารประกอบการประเมินที่ครบถ้วนในการทำกิจกรรม หรือการใช้ระบบการประชุมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้มีการประเมินพร้อมกันทุกหน่วย ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจว่า ผู้ตอบแบบประเมินเป็นข้าราชการในหน่วยงานนั้น

(๒) ควรมีการจัดทำเป็นบทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary) เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานในการนำผลการประเมินมาวิเคราะห์ เพื่อแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาหน่วยงานตนเอง (Opportunity For Improvement: OFI)

(๓) ควรมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับ e-Service โดยควรมีการดำเนินการให้ครบวงจรตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กร เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานภาครัฐในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต และทำให้การประเมิน ITA มีความครบถ้วนมากขึ้น

๒.๒.๕) การสร้างกลไกที่ปรึกษา

เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐอาจมีทัศนคติว่าการประเมิน ITA เป็นการสร้างภาระ หน่วยงานภาครัฐจึงยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญในการประเมิน ITA เพื่อให้เกิดประโยชน์และเป็นที่ยอมรับของสังคม

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรจัดตั้งคณะที่ปรึกษาการประเมิน ITA โดยจำแนกทีมที่ปรึกษาตามประเภทภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งจะได้ประโยชน์ทั้งการให้ความรู้ความเข้าใจ การสร้าง

แรงจูงใจให้หน่วยงานภาครัฐในการพัฒนาและปรับปรุงองค์กร โดยพิจารณาจากผลการประเมินในส่วนที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์ รวมทั้งยังเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของหน่วยงานในการประเมิน ITA

(๒) ควรกำหนดแนวทางและมาตรฐานของผู้ให้คำปรึกษาที่ชัดเจน ทั้งคุณวุฒิ ประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการให้คำปรึกษาที่ชัดเจนเพื่อมุ่งให้หน่วยงานปรับปรุงและพัฒนาตนเอง และประสิทธิภาพการให้คำปรึกษาผ่านระบบแอปพลิเคชันไลน์ รวมทั้งความแตกต่างของการดำเนินการเพื่อให้คำปรึกษา กรณีหน่วยงานมีค่าคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์ ควรมีแนวทางการปรับปรุงค่าคะแนนที่แตกต่างกัน

๒.๒.๖) การติดตามและการสอบทานความถูกต้อง

เนื่องจากหน่วยงานที่มีผลการประเมิน ITA ในเครื่องมือ IIT และ EIT ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ผู้รับผิดชอบอาจรายงานเพียงค่าคะแนนเฉลี่ย ทำให้ผู้บริหารไม่ทราบข้อเท็จจริง

การแก้ไข

(๑) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรเปิดเผยผลการประเมินของหน่วยงานที่ผลการประเมิน IIT และ EIT ต่ำกว่าเกณฑ์ โดยการเปิดเผยค่าคะแนนที่ต่ำแต่ละข้อ เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานได้ทราบและเร่งแก้ไขปัญหา

(๒) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีกระบวนการติดตามหน่วยงานที่มีผลการประเมิน ITA ที่ต่ำกว่าเกณฑ์ ว่าได้มีการเร่งรัดการทำแผนฟื้นฟูรายเครื่องมือ/รายด้านเพื่อแก้ไขให้องค์กรมีระบบนิเวศน์เชิงคุณธรรม หรือไม่ อย่างไร

(๓) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรกำหนดกระบวนการเพิ่มเติมให้หน่วยงานมีการสอบทานความถูกต้องและน่าเชื่อถือของการประเมิน ITA ของหน่วยงานตนเอง

๒.๓) การนำผลไปใช้

๒.๓.๑) การตอบสนองความคาดหวังของสังคม

หน่วยงานภาครัฐไม่มีการนำผลการประเมิน ITA ไปใช้ประโยชน์ เพื่อตอบสนองความคาดหวังของสังคมให้เกิดประโยชน์และความคุ้มค่า ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีหน่วยงานภาครัฐดำเนินการประเมิน ITA แล้วเสร็จ ส่วนใหญ่จะเพียงส่งผลการประเมินให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจึงมีทัศนคติบางส่วนว่า การประเมิน ITA เป็นการสร้างภาระงานให้เพิ่มมากขึ้น ขณะที่บางส่วนจะดำเนินการเพียงมุ่งหวังคะแนนที่สูง ทำให้กระบวนการประเมิน ITA ขาดการนำข้อมูลข้อบกพร่องของหน่วยงานมาปรับปรุงการบริหารองค์กร จึงต้องมีกระบวนการทบทวนทัศนคติของหน่วยงานภาครัฐว่า ผู้ใช้ประโยชน์จากการประเมิน ITA ต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐ มิใช่สำนักงาน ป.ป.ช.

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรมีมาตรการกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์จากการประกาศค่าคะแนน ITA เพื่อให้ผลการประเมิน ITA มีผลกระทบต่อหัวหน้าส่วนราชการ และคนในองค์กร โดยคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้แต่ละหน่วยงาน เมื่อทราบผลการประเมิน ITA แล้ว จะต้องนำไปใช้ปรับปรุงหน่วยงาน เช่น การนำคะแนนไปวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงองค์กรให้ดีขึ้น โดยต้องมีการปรับปรุงกระบวนการเพื่อเชื่อมโยงกับการประเมิน ITA ของหน่วยงาน ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. เคยมีการวางกรอบการดำเนินการโดยกำหนดให้มีสำนักรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาธรรมาภิบาลโดยพิจารณาจาก

ผลการประเมิน ITA ซึ่งหากพบข้อคำถามที่ควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลง จะเป็นเครื่องมือสำคัญให้บรรล
วัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ต้องการอย่างแท้จริงได้

(๒) ควรมีการศึกษาภาพรวมของหน่วยงานที่ได้คะแนนต่ำกว่าเกณฑ์
ประเมิน เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้สอดคล้องกับตัวชี้วัด

(๓) ควรมีการกำหนดค่าคะแนนติดลบสำหรับหน่วยงานที่มีได้
มีการปรับปรุงองค์กร

(๔) ควรพิจารณาเรื่องการออกแบบหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล
ที่ชัดเจน และต้องใช้หลักเกณฑ์นั้นกับทุกหน่วยงานโดยไม่มีข้อยกเว้น ส่วนกรณีที่มีข้อยกเว้นต้องแยก
เป็นกรณีพิเศษ เช่น เพื่อความมั่นคง การแข่งขันทางการค้า เป็นต้น ดังนั้น ข้อเสนอแนะของ
คณะกรรมการการควมมุ่งเน้นอย่างเร่งด่วนคือ เรื่องการพิจารณานโยบาย การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อน
และเป็นระบบปฏิบัติการที่สร้างภาระ ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติไม่ให้ความสนใจ ทั้งยังเป็นช่องทางที่ส่งเสริม
ให้มีการทุจริต

(๕) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)
โดยพิจารณาค่าคะแนนจากคำถามของหน่วยงาน โดยการนำมาจัดกลุ่ม และหาค่าคะแนนเฉลี่ย
จะสามารถนำมาเชื่อมโยงกับข้อคำถามของการประเมิน ITA และการประเมิน CPI ได้พอสมควร
เพื่อนำมาพัฒนาองค์กรต่อไปได้ รวมทั้งควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ใช้ประโยชน์จากการประเมิน
ITA ที่จะต้องเป็นหน่วยงานผู้รับประเมิน มิใช่สำนักงาน ป.ป.ช. โดยหน่วยงานต้องมีการนำค่าคะแนน ITA
ของตนเองไปขับเคลื่อนต่อ เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

(๖) ควรมีการเปิดเผยค่าคะแนน IIT และ EIT ของทุกหน่วยงานรายข้อ
มิใช่เพียงการประกาศค่าคะแนนเฉลี่ย เพื่อให้ให้เห็นภาพที่ชัดเจนที่แต่ละหน่วยงานจะต้องดำเนินการ
ปรับปรุง อาทิ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง อาจจะไม่สนใจการประเมิน ITA
แต่การประกาศคะแนน IIT และ EIT จะทำให้ค่าคะแนน ITA มีผลกระทบต่อผู้นำองค์กรที่จะต้อง
เร่งปรับปรุงองค์กร รวมทั้งควรมีการปรับปรุงประเด็นคำถามเพิ่มเติมโดยมุ่งเน้นที่ผู้บริหารสูงสุด การได้มา
ซึ่งตำแหน่ง

(๗) ควรมีการเปิดเผยข้อมูลในระบบเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้ผู้อ่าน
สามารถนำไปใช้ประโยชน์

๒.๓.๒) การขาดการทบทวนหรือปรับปรุงเครื่องมือ

เนื่องจากเครื่องมือการประเมิน ITA ใช้มาเป็นเวลาพอสมควร
โดยยังไม่เคยมีการเปลี่ยนข้อคำถาม ทำให้หน่วยงานเกิดความคุ้นชิน สามารถเตรียมข้อมูลเพื่อตอบแบบ
ประเมินได้ ส่งผลให้หน่วยงานได้คะแนนสูงอย่างต่อเนื่อง โดยที่มิได้มีการพัฒนาและปรับปรุงประเด็น
ตามข้อคำถาม เนื่องจากบางประเด็นคำถาม ผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากที่ไม่เข้าใจคำถาม ส่งผลให้ผู้มีส่วนได้เสีย
ตอบแบบสำรวจแบบผ่าน ๆ ทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ส่งผลทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการสำรวจ
ข้อมูล รวมทั้งยังมีข้อคำถามมากเกินไป

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรมีการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประเมินเชิงคุณภาพ

(๒) ควรมีการปรับปรุงแบบคำถามในแบบสำรวจที่มีภาษาเข้าใจง่าย
ผู้อ่านสามารถตอบได้อย่างชัดเจน และข้อคำถามควรเป็นคำถามที่ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้รับบริการทั่วไป

สามารถตอบได้ ไม่ใช่คำถามในเชิงลึกที่ผู้ตอบอย่างประชาชนทั่วไปไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงของหน่วยงาน และกำหนดตัวชี้วัดตามคำถามให้ชัดเจนเพื่อไม่ต้องกำหนดจำนวนข้อคำถามมากเกินไป

๓) การสื่อสาร

๓.๑) การทำความเข้าใจเป้าหมายของ ITA

ปัญหาการประเมิน ITA ที่สำคัญประการหนึ่งเกิดจากการทำความเข้าใจ การสื่อสารที่เหมาะสมเกี่ยวกับเป้าหมายของการประเมิน ITA ทำให้เกิดการนำไปปฏิบัติ (Implement) ที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของการประเมิน ITA

แนวทางแก้ไข

(๑) ผู้เกี่ยวข้องทั้ง ๓ ฝ่าย คือ สำนักงาน ป.ป.ช. ผู้ประเมิน และผู้รับประเมิน ควรมีการสื่อสารให้เกิดความชัดเจน และควรกำหนดแนวทางและมาตรฐานของผู้ประเมิน ผู้ให้คำปรึกษา ทั้งคุณวุฒิ ประสบการณ์ ความรู้ และความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการให้คำปรึกษาที่ชัดเจน เพื่อมุ่งให้หน่วยงานปรับปรุงและพัฒนาตนเอง รวมทั้งในการให้คำปรึกษาผ่านระบบแอปพลิเคชัน รวมทั้งความแตกต่างของการดำเนินการเพื่อให้คำปรึกษา กรณีหน่วยงานมีค่าคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์ ควรมีแนวทางการปรับปรุงค่าคะแนนที่แตกต่างกัน

(๒) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรนำข้อมูลจากข้อคำถามย่อย ๆ รวมถึงการใช้ข้อมูล สะสมหลาย ๆ ปี ที่ได้จากการตอบของหน่วยงานไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ความสอดคล้อง ความเชื่อมโยงเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้ทราบปรากฏการณ์ หรือทำนายผลการประเมิน ได้อย่างกว้างขวางขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา และการเสนอแนะ ทั้งยังสามารถวิเคราะห์ ปัญหาของหน่วยงานได้ เช่น การได้คะแนนสูงผิดสังเกตที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง สำหรับ กรณีที่ผลการวิเคราะห์พบว่า หน่วยงานมีค่าคะแนนที่ไม่สมเหตุผล มีความขัดแย้งกัน ควรมีการตรวจเยี่ยม หน่วยงานดังกล่าว หรือแจ้งให้หน่วยงานได้รับทราบ รวมถึงการพิจารณาข้อเท็จจริงด้านอื่นเพิ่มเติม และที่สำคัญ ณ ปัจจุบันค่าคะแนนการประเมินที่สูงหรือต่ำมิได้สะท้อนถึงพฤติกรรมที่แท้จริงของบุคคล หรือองค์กร

(๓) หน่วยงานควรมีการเผยแพร่ผลงานที่ดำเนินการเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งควรมีการขับเคลื่อนการประชาสัมพันธ์ การประเมิน ITA ของหน่วยงานภาครัฐของไทยให้ต่างชาติรับรู้

๓.๒) สาธารณชนไม่เข้าใจและไม่รับรู้การประเมิน ITA เนื่องจากไม่เห็นถึงประโยชน์ของการประเมิน ITA

เนื่องจากค่าดัชนีการประเมิน ITA อยู่ระหว่าง ๐ - ๑๐๐ หากหน่วยงานใด มีค่าระดับ ITA เข้าใกล้ ๑๐๐ แสดงว่า หน่วยงานนั้นมีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสการทำงานสูง ขณะที่ ค่า ITA เข้าใกล้ ๐ แสดงว่า หน่วยงานนั้นมีระดับความโปร่งใสของการดำเนินงานและคุณธรรม อยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ของการประกาศผลคะแนน หากหน่วยงานใดมีค่าคะแนนเฉลี่ย ผ่านเกณฑ์การประเมิน คือ ตั้งแต่ร้อยละ ๘๕ จะได้ผลการประเมินในระดับ A ซึ่งในบริบท ของการประเมิน ITA จะหมายถึงเพียงผ่านเกณฑ์การประเมิน ซึ่งขัดแย้งกับความเข้าใจของประชาชนทั่วไป ที่ค่าคะแนนระดับ A จะหมายถึงคะแนนอยู่ในระดับดี

แนวทางแก้ไข

(๑) ควรปรับเปลี่ยนการจัดลำดับคะแนนในระดับ AA A B และ C ตามรูปแบบความเข้าใจของสังคมเพื่อป้องกันความสับสน เพื่อสร้างความเข้าใจกับสาธารณชนและหน่วยงานในระดับค่าคะแนน

(๒) การเปิดเผยข้อมูลในระบบเทคโนโลยีดิจิทัล ควรพิจารณาให้ผู้อ่านสามารถนำไปใช้ประโยชน์

๕. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

๕.๑ เนื่องจากแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๒๑ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีเป้าหมายระดับประเด็นแผนแม่บท คือ ประเทศไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีการกำหนดค่าเป้าหมายที่ต้องบรรลุผลตามแผนแม่บท คือ ค่าคะแนน CPI และการประเมิน ITA ซึ่งมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบแผนแม่บท ประเด็นที่ ๒๑ และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการยกระดับค่าคะแนน CPI

ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการดำเนินการเพื่อยกระดับค่าคะแนน CPI ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขณะที่มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับตัวชี้วัดการประเมิน ITA เนื่องจากการประเมิน ITA เป็นเครื่องมือเพื่อสะท้อนว่าหน่วยงานของรัฐมีปัญหาการทุจริตหรือไม่ ซึ่งไม่ครอบคลุมหน่วยประเมินทั้งหมดของการประเมิน CPI โดยการประเมิน ITA เป็นเพียงส่วนหนึ่งของค่าคะแนน CPI โดยแหล่งประเมินทั้ง ๙ แหล่ง ที่ประเมินค่าคะแนน CPI จะพิจารณาสถานการณ์ทุจริตในภาพรวมของหน่วยงานซึ่งครอบคลุมถึงองค์อำนาจทั้งฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งในส่วนนี้ สำนักงาน ป.ป.ท. จะมิได้รับผิดชอบ ขณะที่การดูแลการทุจริตของหน่วยงานที่เป็นองค์อำนาจจะเป็นหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.

ในการนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ท. รับผิดชอบค่าคะแนน CPI ซึ่งดูแลได้เพียงหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น ทั้งสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. จึงควรกำหนดแนวทางการทำงานที่สนับสนุนซึ่งกันและกันในการขับเคลื่อนเพื่อยกระดับค่าคะแนน CPI และการประเมิน ITA ให้สอดคล้องกัน

๕.๒ จากการที่ประเทศไทยลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกับองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (The Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ซึ่งมีการจัดทำโครงการ Country Programme: CP เพื่อสนับสนุนวาระการปฏิรูปของประเทศไทย โดยประกอบด้วย ๔ เสาหลักครอบคลุมธรรมาภิบาลภาครัฐและความโปร่งใส สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ๔.๐ และการเติบโตอย่างทั่วถึง โดยในส่วนของเรื่องธรรมาภิบาลภาครัฐและความโปร่งใสมีการจัดทำโครงการ Reinforcing Anti-Corruption Framework ซึ่งมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเพื่อปรับปรุงและยกระดับกรอบแนวทางการต่อต้านการทุจริตของไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

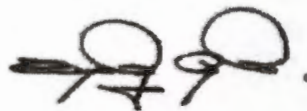
ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีข้อสังเกตถึงความเหมาะสม กรณีการกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งต้องทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วยนั้น ทำให้เกิดความ

ขัดแย้งในบทบาทของหน่วยงานที่ไม่ควรทำหน้าที่ทั้งสองประการในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ ควรพิจารณากำหนดให้หน่วยงานอื่นทำหน้าที่ในการประเมิน ITA แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา สถาบันผู้จัดการไทย (Thai Institute of Directors : IOD) หรืออาจมีการจัดตั้งและฝึกอบรมคณะบุคคลภายนอก เป็นต้น

๕.๓ การศึกษาข้อขัดข้องสำคัญที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ทั้ง ๓ ประการ คือ ๑) สภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน ๒) กลไกการประเมิน ITA และ ๓) การสื่อสารข้างต้น หากผู้เกี่ยวข้องได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว จะส่งผลให้การประเมิน ITA ที่ได้ดำเนินการมาประมาณ ๑๐ ปี ซึ่งต้องใช้ทั้งความพยายามในการดำเนินการ ทั้งด้านงบประมาณ หน่วยงาน เจ้าหน้าที่รัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และนักวิชาการ เข้าร่วมดำเนินการจำนวนมากทั้งในการประเมิน การเตรียมการ และการประสบความสำเร็จในการสะท้อนภาพการดำเนินงานขององค์กรที่มีความโปร่งใส

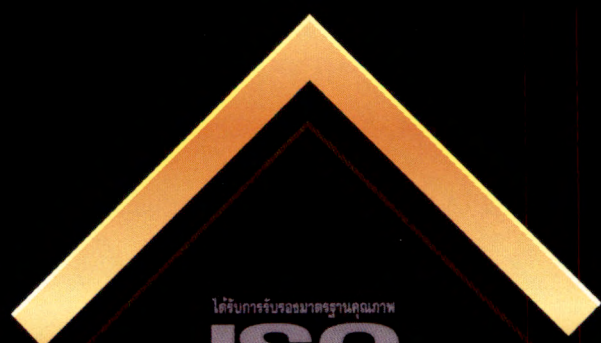
ในการนี้ หน่วยงานจึงควรต้องมีการนำผลการประเมิน ITA ในแต่ละปีไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการสร้างค่านิยมองค์กรที่มีจริยธรรม เพื่อให้เป็นการประเมินที่มีคุณค่า รวมทั้งต้องสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการรับรู้ เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการประเมิน เพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังของสังคม นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องสร้างกลไกในระดับรากหญ้า เพื่อให้ภาคประชาชนมีความตื่นตัวและเห็นประโยชน์และความสำคัญของการประเมิน ITA ที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และเป็นกลไกที่ทำให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานภาครัฐ

ดังนั้น คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง “ทำอย่างไรให้การประเมิน ITA น่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน” (เอกสารวิชาการฉบับที่ ๘๐) เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป



(นายอนุสรณ์ คุณากร)

เลขาธิการคณะกรรมการ
กิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
วุฒิสภา



ได้จัดการบริหารมาตรฐานคุณภาพ

ISO
9001:2015