

การประเมินผลโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี

The Evaluation of Integrity and Transparency Project
of the Local Administration in Ratchaburi Province

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เสรี วรพงษ์¹

Assistant Professor Seree Woraphong, Ph.D.²

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลโครงการคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี เพื่อสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ และข้อเสนอแนะสำหรับปรับปรุงและพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อยกระดับดัชนีชี้วัดการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย โครงการนี้ได้จัดให้มีการวางแผนหรือจัดทำแผนงาน การดำเนินการ และการติดตามตรวจสอบระบบการทำงานของหน่วยภาครัฐโดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดช่องทาง การร้องเรียนที่หลากหลายและมีการรายงานผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนรับทราบผลทุกกระยะ โครงการยังได้ให้ความสำคัญในการกระตุ้นบุคลากรในหน่วยงานให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต และมีความโปร่งใสในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ รวมทั้งกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความกระตือรือร้น รวดเร็ว และเต็มใจ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมาก ควรสร้างค่านิยมและปลูกจิตสำนึกด้านความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่บุคลากรในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งส่งเสริมองค์ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: การประเมินผลโครงการ, คุณธรรมและความโปร่งใส, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

² Full-time lecturer, Faculty of Social Science and Humanities, Mahidol University

Abstract

The objectives of this study are: to evaluate the moral and transparency projects of the local Administration organization in the area of Ratchaburi Province, to create measures to prevent and suppress corruption both at the policy and operational levels, to give recommendations for improving and developing morality and transparency in the operations of government agencies in order to raise the Thai Corruption Perception Index [CPI]. The projects and plans shall be implemented with transparency. The monitoring & evaluation system shall be applied for the projects and plans of the government focusing on those of local administrative organizations. People can file complaints through various channels and they shall be constantly informed the progress of the investigation throughout the process. All personnel in the Department are encouraged to perform their duties with service minds, honesty, transparency, and enthusiasm with fast & efficient services. All personnel should be aware of and regularly practice these core values and should also be educated about the conflict of interest so that they can avoid it.

Keywords: Project evaluation, integrity and transparency, local administration organization

บทนำ

ปัจจุบันการบริหารจัดการในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของการดำเนินงานจำเป็นที่จะต้องบริหารจัดการแบบมีธรรมาภิบาล คุณธรรม และความโปร่งใสในการดำเนินงานในการบริหารงาน เพื่อที่จะทำให้องค์การสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในทุกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

หน่วยงานของภาครัฐ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างมีคุณธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่จะทำให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ได้ทำงานด้วยความภาคภูมิใจในการทำให้กับองค์กรหรือหน่วยงานของตนเอง

การปฏิรูประบบราชการไทยในปี พ.ศ. 2545 และการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ทำให้หน่วยงานภาครัฐมีการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างต่อเนื่อง มีการนำแนวคิดวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good governance) มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตามก็ติดตลอดช่วงเวลากว่า 1 ทศวรรษที่ผ่านมายังพบว่า มีการดำเนินงานที่ขาดความโปร่งใสและการร้องเรียนเรื่องทุจริตในการรับบริการของหน่วยงานภาครัฐจากภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง และประเทศไทยถูกจัดอันดับภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perception Index [CPI]) โดยองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International [TI]) ในคะแนนค่อนข้างต่ำ โดยการประเมินในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยมีค่าคะแนนภาพลักษณ์การทุจริตอยู่ที่ 38 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 85 จากประเทศที่เข้าร่วมการประเมินทั้งหมด 175 ประเทศทั่วโลก

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ตระหนักถึงผลกระทบจากปัญหาการทุจริตภายในประเทศทั้งในแง่จำนวนคดีการทุจริตและในแง่ทัศนคติการรับรู้ของประชาชนและนักลงทุนจากต่างประเทศ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2552 สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้เริ่มศึกษากรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและเครื่องมือการวัดระดับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยในปี พ.ศ. 2553 ได้เริ่มนำร่องการใช้เครื่องมือการประเมินความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 8 หน่วยงาน ผลการทดลองใช้เครื่องมือดังกล่าวนำมาซึ่งการพัฒนากรอบแนวคิดในการประเมินผลความโปร่งใสที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารในการขับเคลื่อนหน่วยงานภาครัฐให้มีการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

รวมทั้งทำให้ทราบถึงระดับความโปร่งใสในการดำเนินงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน โดยเรียกเครื่องมือนี้ว่า “ดัชนีวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ” (Transparency Index) ซึ่งเป็นการประเมินหน่วยงานภาครัฐระดับกรมหรือเทียบเท่าจากเอกสารหลักฐานการดำเนินงานเชิงประจักษ์ (Evidence-based) บนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ได้นำเครื่องมือดังกล่าวมาประเมินหน่วยงานภาครัฐนาร่อง จำนวน 45 หน่วยงาน พบว่า มีค่าคะแนนความโปร่งใสเฉลี่ย 65.99 คะแนน หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2555 ได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐอีกครั้ง โดยในครั้งนี้มีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการประเมิน จำนวน 110 หน่วยงาน พบว่า มีค่าคะแนนความโปร่งใสเฉลี่ย 61.67 คะแนน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560)

ในระยะต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. ได้สร้างเครื่องมือการประเมินผลที่วัดระดับคุณธรรมในการดำเนินงานและการทุจริตของประเทศไทย โดยเรียกเครื่องมือนี้ว่า “การประเมินคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ” (Integrity Assessment [IA]) เพื่อใช้ในการสำรวจความคิดเห็นและประสบการณ์ของประชาชนในเรื่องความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ การปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณสากลและจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ตลอดจนประสบการณ์หรือการรับรู้เกี่ยวกับการจ่ายหรือเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจจะนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบในเชิงสถิติและจัดระดับตามผลคะแนนที่ได้รับแล้วจัดทำเป็นรายงานผลการประเมินเพื่อใช้ในการให้คำปรึกษาช่วยเหลือหน่วยงานต่างๆ ที่มีคะแนนการประเมินผลระดับคุณธรรมในการดำเนินงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานให้มีการพัฒนาการดำเนินการของหน่วยงานให้มีความคุณธรรมมากยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560)

ในขณะที่มีการพัฒนาดัชนีวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ทำการศึกษาค้นคว้าองค์ความรู้จากประเทศอื่นๆ เพื่อสร้างเครื่องมือวัดระดับการทุจริตทั้งจากความคิดเห็นและประสบการณ์โดยตรง

ของประชาชน (Perception-based) และหลักฐานการดำเนินงานเชิงประจักษ์ (Evidence-based) โดยเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2552 ได้มีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองสาธารณรัฐเกาหลี (Anti-Corruption and Civil Rights Commission [ACRC]) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ ตลอดจนพัฒนาโครงการการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสร่วมกัน โดยมุ่งที่จะสนับสนุนให้ทั้งสองฝ่ายประสบผลสำเร็จในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560)

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เล็งเห็นจุดแข็งของเครื่องมือการประเมินผลการต่อต้านการทุจริตทั้งของสำนักงาน ป.ป.ช. และของสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองสาธารณรัฐเกาหลี จึงได้บูรณาการดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (Transparency Index [TI]) ของสำนักงาน ป.ป.ช. กับการประเมินคุณธรรมการดำเนินงาน (Integrity Assessment) ที่พัฒนาโดยหน่วยงานต่อต้านการทุจริตและสิทธิมนุษยชนของสาธารณรัฐเกาหลีเข้าด้วยกัน เนื่องจากการประเมินผลตามดัชนีวัดความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐใช้ข้อเท็จจริงในการดำเนินงานจากเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์และการประเมินคุณธรรม การดำเนินงานเป็นการประเมินจากการรับรู้หรือประสบการณ์ตรงของประชาชนที่เคยรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นการบูรณาการร่วมกันจึงเป็นการดึงจุดแข็งของทั้งสองระบบเพื่อให้เกิดความสมดุลในการประเมิน โดยเรียกเครื่องมือการประเมินที่มีการบูรณาการนี้ว่า “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment [ITA])” ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก คือ (1) ความโปร่งใส (Transparency) (2) ความพร้อมรับผิด (Accountability) (3) คุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน (Integrity in service delivery) (4) วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity culture) และ (5) คุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work integrity) (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560)

ดังนั้น สำหรับการวิจัย เรื่อง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดราชบุรีนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นงานวิจัยที่มีความสำคัญทั้งในระดับประเทศ และระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะในแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาในระดับท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะในเรื่องของการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความสำคัญมากในสถานการณ์ปัจจุบันที่ทุกหน่วยงานภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญอย่างมาก เพราะการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเกี่ยวข้องกับการบริหารทั้งด้านนโยบายและงบประมาณที่จะต้องพัฒนางานในส่วนของท้องถิ่น จึงมีความเป็นที่จะต้องให้มีการประเมินผลการดำเนินการดำเนินงานด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อกำหนดนโยบายการบริหารงาน ปรับปรุง พัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กร รวมทั้งสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประเมินผลโครงการคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี โดยมีวัตถุประสงค์รองเพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ และข้อเสนอแนะสำหรับปรับปรุง/พัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อยกระดับดัชนีชี้วัดการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การประเมินผลโครงการคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี ใช้วิธีการศึกษา 2 วิธี ดังนี้

(1) การวิจัยเอกสาร (Document research)

โดยจัดเก็บข้อมูลจากเอกสารหรือหลักฐานต่างๆ ตามแบบประเมิน Evidence-based integrity & Transparency assessment โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายตอบคำถามต่างๆ เกี่ยวกับวิถีปฏิบัติงาน กระบวนการ หรือ กิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการจริงโดยมีหลักฐานประกอบที่มีคุณลักษณะที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล คุณธรรม จริยธรรม และความโปร่งใสสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content analysis) เพื่อมาสรุปการพรรณนาของผลการวิเคราะห์ทั้งหมด

(2) การศึกษาจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง (Sample survey research)

โดยจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็น การรับรู้ และประสบการณ์จากกลุ่มตัวอย่างที่ตอบคำถามตามแบบประเมิน External integrity & Transparency assessment และ Internal integrity & Transparency assessment เกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์ การปฏิบัติงาน กระบวนการ และพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องความโปร่งใส ความพร้อมมีการรับผิด คุณธรรม การให้บริการของหน่วยงาน วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดในจังหวัดราชบุรี รวมทั้งมีการสอบถามข้อมูลด้านการปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่นกับประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการ และกับประชาชนในพื้นที่นั้น

ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยโครงการ เรื่อง การประเมินผลโครงการคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยได้เป็น ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี ตามคะแนนการจัดลำดับ ได้ดังนี้

ในการการจัดลำดับคะแนนหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี จำนวน 112 หน่วยงาน ตามคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสโดยภาพรวม พบว่า หน่วยงานที่มีคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสใน

การดำเนินงานสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลจอมประทัด (ร้อยละ 86.02) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนทราย (ร้อยละ 85.73) และองค์การบริหารส่วนตำบลอ่างหิน (ร้อยละ 84.64) ตามลำดับ ส่วนหน่วยงานที่ได้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำสุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองอ้อ (ร้อยละ 54.22) เมื่อทำการวิเคราะห์เป็นรายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจำแนกตามดัชนีตัวชี้วัดของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 5 ด้าน พบว่า คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดราชบุรี มีรายละเอียดดังนี้

(1) ดัชนีความโปร่งใส พบว่า หน่วยงานที่มีคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลปากท่อ (ร้อยละ 78.64) องค์การบริหารส่วนตำบลอ่างหิน (ร้อยละ 77.18) และองค์การบริหารส่วนตำบลจอมประทัด (ร้อยละ 75.61) ตามลำดับ ส่วนหน่วยงานที่ได้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำสุด ได้แก่ เทศบาลตำบลห่มดิน (ร้อยละ 40.15)

(2) ดัชนีความพร้อมรับผิด พบว่า หน่วยงานที่มีคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ เทศบาลตำบลคลองตากุด (ร้อยละ 99.11) เทศบาลตำบลวัดเพลง (ร้อยละ 97.62) และ เทศบาลตำบลหนองโพ (ร้อยละ 97.12) ตามลำดับ ส่วนหน่วยงานที่ได้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำสุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองอ้อ (ร้อยละ 40.33)

(3) ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน พบว่า หน่วยงานที่มีคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลอ่างหิน (ร้อยละ 99.89) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนทราย (ร้อยละ 99.88) และองค์การบริหารส่วนตำบลจอมประทัด (ร้อยละ 99.80) ตามลำดับ ส่วนหน่วยงานที่ได้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำสุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองอ้อ (ร้อยละ 50.18)

(4) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร พบว่า หน่วยงานที่มีคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล

ดอนทราย (ร้อยละ 85.68) องค์การบริหารส่วนตำบลจอมประทัด (ร้อยละ 84.86) และองค์การบริหารส่วนตำบลคิ่งกระถิน (ร้อยละ 81.24) ตามลำดับ ส่วนหน่วยงานที่ได้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำสุด ได้แก่ เทศบาลตำบลกระจับ (ร้อยละ 56.98)

(5) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน พบว่า หน่วยงานที่มีคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยางโทน (ร้อยละ 79.62) องค์การบริหารส่วนตำบลวัดแก้ว (ร้อยละ 79.19) และ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระทุ่ม (ร้อยละ 79.18) ตามลำดับ ส่วนหน่วยงานที่ได้คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานต่ำสุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลด่านทับตะโก (ร้อยละ 52.56)

ผลจากการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนผู้มารับบริการ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี โดยจำแนกตามดัชนีตัวชี้วัดของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 5 ด้าน ผลที่ได้ดังนี้

(1) ดัชนีความโปร่งใส ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ของหน่วยงาน ตั้งแต่การร่วมแสดงความคิดเห็น การวางแผนหรือจัดทำแผนงาน การดำเนินการ และการติดตามตรวจสอบ พร้อมทั้งควรมีการกำหนดช่องทางการร้องเรียนที่หลากหลายและมีการรายงานผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องเรียนรับทราบผลทุกกระยะ สำหรับในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีการตรวจสอบกระบวนการดำเนินงานเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างในทุกกระบวนการ รวมถึงการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างกับผู้เสนองาน เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนมีการวิเคราะห์ผลการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อนำมาปรับปรุงการจัดซื้อจัดจ้างในปีงบประมาณถัดไป และหน่วยงานควรเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน ทั้งในเรื่องระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และผลการวิเคราะห์การจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละปีงบประมาณ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนเข้ามาตรวจสอบอย่างสะดวกตามช่องทางต่างๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสรอบด้าน

(2) **ดัชนีความพร้อมรับผิด** ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยงานควรมีความมุ่งมั่นและแน่วแน่ที่จะบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และให้ความสำคัญในการกระตุ้นบุคลากรในหน่วยงานให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตอยู่เสมอ รวมทั้งกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความกระตือรือร้นรวดเร็ว และเต็มใจ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น หน่วยงานควรกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานมีความกระตือรือร้น มีความพร้อมที่จะให้บริการ และยึดหลักกระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้อง ขอบธรรม และเสมอภาค รวมถึงการพร้อมรับผิดชอบเมื่อเกิดข้อผิดพลาด

(3) **ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน** ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ควรสร้างค่านิยมและปลูกจิตสำนึกด้านความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่บุคลากรในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง

(4) **ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร** ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ควรปลูกฝังและเสริมสร้างจิตสำนึกเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน โดยให้ยึดมั่นในความถูกต้อง และถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งควรกำหนดแผนการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่สอดคล้องกับบริบทสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน พร้อมทั้งส่งเสริมองค์ความรู้เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนให้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อขจัดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการฉ้อราษฎร์บังหลวง

(5) **ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน** ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญในการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่กระบวนการการสรรหา การพัฒนา และการรักษาทรัพยากรมนุษย์เป็นลำดับแรก ส่วนเรื่องการบริหารงบประมาณควรให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการและตรงตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนเรื่องความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน ควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถและมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการวางระบบความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม และเรื่องการจัดสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน ควรมีการเอื้ออำนวยและสนับสนุนความพร้อมด้านสถานที่

และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งควรมีการจัดทำคู่มือและรักษามาตรฐานของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้ได้อย่างต่อเนื่อง

การอภิปรายผล

จากผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี โดยจำแนกตามดัชนีตัวชี้วัดของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 5 ด้าน ผู้วิจัยสามารถที่จะอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

(1) ความโปร่งใส พบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีความโปร่งใสในระดับสูง (ร้อยละ 62.14) โดยคะแนนตัวชี้วัดย่อยทั้ง 2 ด้านอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ได้แก่ ด้านการให้เปิดเผย และเข้าถึงข้อมูล (ร้อยละ 61.23) และด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (ร้อยละ 62.96)

(2) ความพร้อมรับผิด พบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีความพร้อมรับผิดในระดับสูง (ร้อยละ 73.37) โดยคะแนนตัวชี้วัดย่อยทั้ง 2 ด้านอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ได้แก่ ความพร้อมรับผิด (ร้อยละ 75.26) และ เจตจำนงสุจริต (ร้อยละ 71.48)

(3) ความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน พบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงานในระดับสูงมาก (ร้อยละ 82.44) โดยคะแนนตัวชี้วัดย่อยในระดับสูงมากมี 2 ด้านคือ ความปลอดจากการทุจริตเชิงนโยบาย (ร้อยละ 90.37) และด้านการทุจริตต่อหน้าที่ (ร้อยละ 81.23) ส่วนคะแนนในระดับสูง คือด้านการซึ่มูลความผิด (ร้อยละ 75.36)

(4) วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร พบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กรในระดับสูง (ร้อยละ 68.65) โดยคะแนนตัวชี้วัดย่อยทั้ง 3 ด้านอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ได้แก่ การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (ร้อยละ 65.16) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงาน (ร้อยละ 69.56) และการสร้างวัฒนธรรมสุจริตในหน่วยงาน (ร้อยละ 71.23)

(5) คุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน พบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงานในระดับสูง (ร้อยละ 67.91) โดยคะแนนตัวชี้วัดย่อยทั้ง 2

ด้านอยู่ในระดับสูงเช่นกัน ได้แก่ มาตรฐานและคุณธรรมในการปฏิบัติงาน (ร้อยละ 69.32) และคุณธรรมในการบริหารงาน (ร้อยละ 66.50)

ดังนั้น จากการอภิปรายผลจึงสามารถวิเคราะห์จากผลการวิจัยได้ว่าในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรีนั้น ตามดัชนีชี้วัดทั้งหมด อยู่ในระดับสูง ตามเกณฑ์ตัวชี้วัดของสำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้ง 5 ด้าน ซึ่งเป็นไปตามการกำหนดเกณฑ์ตามตัวชี้วัดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยจากผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี โดยจำแนกตามดัชนีชี้วัดของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 5 ด้าน ดังนี้ (1) ความโปร่งใสพบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีความโปร่งใสในระดับสูง (ร้อยละ 62.14) (2) ความพร้อมรับผิดพบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีความพร้อมรับผิดในระดับสูง (ร้อยละ 73.37) (3) ความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงานพบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงานในระดับสูงมาก (ร้อยละ 82.44) (4) วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กรพบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กรในระดับสูง (ร้อยละ 68.65) และ (5) คุณธรรมการทำงานในหน่วยงานพบว่า หน่วยงานได้คะแนนดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงานในระดับสูง (ร้อยละ 67.91) โดยมีข้อเสนอแนะซึ่งผู้วิจัยได้ข้อมูลจากการเก็บแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ได้ดังนี้ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในภาพรวม ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปข้อเสนอแนะเป็นสำคัญได้ดังนี้

(1) สำหรับข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

เพื่อการพัฒนาการดำเนินงานตามดัชนีการประเมินของ สำนักงาน ป.ป.ช. ให้สามารถทำงานได้บรรลุเป้าหมายได้จากที่ได้ตั้งไว้กับสำนักงานปกครอง

ส่วนท้องถิ่น จึงให้มีการประชาสัมพันธ์ถึงแนวทางการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามหลักการปฏิบัติอย่างดีและประสิทธิภาพ

(2) ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

ควรเผยแพร่ข้อมูลของระบบจัดซื้อจัดจ้าง บนเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือช่องทางอื่นๆ เพื่อให้สาธารณชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย และหน่วยงานควรเผยแพร่เรื่องร้องเรียนตามรอบปีงบประมาณ หน่วยงานควรแสดงมาตรการหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนภายในหน่วยงานให้ชัดเจน เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน และควรจัดทำคู่มือการให้บริการรวมทั้งระบบการตรวจสอบการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามภารกิจของหน่วยงาน และเผยแพร่ผ่านช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก

(3) ข้อเสนอแนะทางการเชื่อมโยงเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐกับการยกระดับดัชนีชี้วัดการรับรู้การทุจริต (CPI)

ให้หน่วยงานภาครัฐควรปรับปรุงข้อมูลข่าวสารด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้ทันสมัยอยู่เสมอและเผยแพร่ในช่องทางที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก และให้หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดให้ทุกหน่วยงานมีระบบการจัดการเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพเพื่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน และควรปลูกจิตสำนึกด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดความละอายและเกรงกลัวที่จะประพฤติมิชอบ

(4) ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (รายหน่วยงาน)

หน่วยงานควรเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน ทั้งในเรื่องระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และผลการวิเคราะห์การจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละปีงบประมาณ ด้านความรับผิดชอบ หน่วยงานควรกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานมีความ กระตือรือร้น มีความพร้อมที่จะให้บริการ และยึดหลักกระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้อง ชอบธรรม และเสมอภาค ด้านความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน

(5) ข้อเสนอแนะในการจัดการทำมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งในระดับนโยบายและในระดับการปฏิบัติ

หน่วยงานภาครัฐควรกำหนดแนวทางหรือนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหน่วยงานให้มีความชัดเจน และเผยแพร่มาตรการดังกล่าวให้ชัดเจนและทั่วถึงทั้งองค์กร และให้มีระบบติดตามตรวจสอบ การประเมินผลจากบุคคลากรทั้งภายในและภายนอกตามหลักวิชาการทุกหน่วยงาน เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ หน่วยงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (ป.ป.ช.) สำนักงานจังหวัดราชบุรี ที่ให้ความอนุเคราะห์วิจัยผ่านสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี ให้ผู้วิจัยดำเนินการผ่านมหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อดำเนินการวิจัยทั้งหมด

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง. กองราชการส่วนตำบลและส่วนพัฒนายุทธศาสตร์. (2545). *คู่มือการจัดทำแผนที่ภาษี*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน. เชาวน์ อินโย. (2553). *การประเมินผลโครงการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์. (2536). *นโยบายสาธารณะและการวางแผนนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์.
- บุญธรรม กิจปรีดาพิสุทธ์. (2535). *การวิจัยการวิจัยเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- สารานุกรมเสรี วิกีพีเดีย. (2555). *โครงสร้างพื้นฐาน*. สืบค้นจาก th.wikipedia.org/wiki/โครงสร้างพื้นฐาน.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560).

คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ
หน่วยงานภาครัฐ (สำหรับที่ปรึกษาการประเมิน). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
สำนักงาน ป.ป.ช.

Cronbach, L. J. (1984). *Essential of psychology testing*. New York:
Harper.

Easton, D. (1965). *The Political System*. New York: Knopf.

Good, V. C., Merkel, R. W., & Kappa, P. D. (1973). *Dictionary of
Education*. New York: McGraw-Hill

Hinkle, D. E, William, W., & Stephen, G. J. (1998). *Applied Statistics for
the Behavior Sciences*. (4th ed.). New York: Houghton Mifflin.

Rust, R. T., & Zahorik, A. J. (1993). Customer satisfaction, customer
retention, and market share. *Journal of Retailing*, 69, 193-215.

Sharkansky, I. (1970). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago:
Markham.

Transparency International. (2015). *Corruption Perception Index*.
Berlin: Germany.