

## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑.๑ หลักการและเหตุผล

ภายใต้บริบทของประเทศไทยที่ต้องเผชิญหน้าท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วและมีความสลับซับซ้อน ทำให้กระบวนการพัฒนาการด้านต่างๆ ของประเทศขาดความสมดุลและก่อให้เกิดสภาพปัญหาที่ต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่สั่งสมติดต่อกันมายาวนานตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งรวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นต่อสายตาของประชาคมโลก การที่ประเทศไทยยังคงต้องประสบกับสภาพปัญหาดังกล่าวที่นับวันจะมีรูปแบบของการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันที่หลากหลายมิติ และทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งประเทศไทยมีภาพลักษณ์เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในทางลบ โดยมีคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index-CPI) ที่จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI) ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๖ อยู่ที่ ๓.๒-๓.๘ คะแนนจากคะแนนเต็ม ๑๐

แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัย พยายามที่จะปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและลงโทษข้าราชการประจำ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของ ป.ป.ป. ไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช) เพื่อสร้างกรอบในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้ครอบคลุมไปถึงฝ่ายการเมือง พร้อมกับการให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้าตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินมากขึ้น แต่ดูเหมือนว่ายิ่งมีการป้องกัน ปราบปราม ก็ยิ่งทำให้รูปแบบและพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเริ่มเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ (สุพรรณิ ไชยอำพร และศิรินทิพย์ อรุณเรื่อ, ม.ป.ป. : ๑๘๕ -๑๘๖) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรใหม่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งพบว่า มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันรุนแรงมากเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ และมีรูปแบบที่ แตกต่างจากการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรภาครัฐอื่นๆ และกำลังเป็นประเด็นร้อนที่โจษจันกันมาก คือ มีข้อกล่าวหาต่อนักการเมือง ข้าราชการ และนักการเมืองท้องถิ่นว่ามีพฤติกรรมในเชิงทุจริต คอร์รัปชันที่มีการกระทำในหลายรูปแบบทั้งในแง่การยกยอก การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน การเลือกจ้างและการทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตนเอง การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทของตนเองและพรรคพวก ผลประโยชน์ขัดแย้ง หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และการเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัทเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณ หรือพ้นจากตำแหน่งให้ตำแหน่งแก่ญาติ ตลอดจนการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างการสมยอมราคาเป็นต้น (โกวิท พวงงาม, ๒๕๕๙)

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๐) โดยกำหนดแนวทางเพื่อยกระดับมาตรฐานความสุจริต ระดับคุณธรรม และความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๔ “พัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เนื่องจากเป็นประเด็นที่ส่งผลโดยตรงต่อดัชนี CPI โดยมีเป้าประสงค์ที่ต้องการเพิ่มคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของไทยให้ถึง ๕๐ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ การยกระดับมาตรฐานความสุจริต คุณธรรม และความโปร่งใสเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ได้แถลง ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐ การส่งเสริมการบริหาร ราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และยุทธศาสตร์สำนักงาน ป.ป.ท. (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๘) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ สร้างกลไกการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพรวมทั้งสอดคล้องกับแผนแม่บทในการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ท. (พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๑)

โครงการพัฒนาความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้พัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและ ความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment- ITA) โดยบูรณาการเครื่องมือการประเมินคุณธรรมการดำเนินงาน (Integrity Assessment) หน่วยงานภาครัฐที่นำมาจากแนวคิดของสาธารณรัฐเกาหลี และดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงาน ภาครัฐเข้าด้วยกัน เพื่อให้การประเมินคุณธรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการสร้างเครื่องมือ การประเมินที่ผนวกหลักการประเมินเชิงภาพลักษณ์ (Perception based) เข้ากับหลักฐานเชิง ประจักษ์ (Evidence based) โดยมุ่งหวังให้เกิดการบริหารงานที่โปร่งใสและเป็นธรรมในหน่วยงาน ภาครัฐ และให้มีการจัดระดับ Integrity Assessment ตามผลที่ได้รับจากการประเมินดังกล่าว เพื่อให้แต่ละหน่วยงานนำข้อมูลผลการประเมินไปช่วยในการพัฒนาและยกระดับคุณธรรมและความ โปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานตนเองได้อย่างเหมาะสมรวมถึงสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการ ป้องกันการทุจริตของประเทศได้อีกทางหนึ่ง โดยมอบหมายให้สำนักงานป.ป.ท. ร่วมกับ สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบดำเนินการประเมินในหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

จากโครงการดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ทำบันทึก ข้อตกลงความร่วมมือ กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ในการพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Integrity & Transparency Assessment) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทางสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอการบูรณาการเครื่องมือการประเมิน คุณธรรมการดำเนินงาน (Integrity Assessment) หน่วยงานภาครัฐและดัชนีวัดความโปร่งใสของ หน่วยงานภาครัฐของสำนักงาน ป.ป.ช. เข้าด้วยกัน เพื่อให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการสร้างเครื่องมือการประเมินที่ผนวก หลักการประเมินเชิงภาพลักษณ์ (Perception Base) และหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence- Based) เข้าด้วยกัน โดยมุ่งหวังให้เกิดการบริหารงานที่โปร่งใสและเป็นธรรมในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และการจัดระดับ ของ Integrity Assessment

ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินงานด้วยแนวคิดของการมีคุณธรรมและความโปร่งใส เทศบาลตำบลจระเข้หิน จึงเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่เข้าร่วมโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จังหวัดนครราชสีมา โดยนำผลที่ได้รับจากการประเมินดังกล่าวเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายการส่งเสริมธรรมาภิบาลและป้องกันการทุจริต ตลอดจนทั้งพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสของเทศบาลตำบลจระเข้หิน ให้มีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นในอนาคต อันจะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายในการต่อต้าน การทุจริตอย่างเป็นระบบ และส่งผลดีต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไป ตามหลักคุณธรรมและความโปร่งใส นำมาซึ่งประโยชน์สุขต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไปในอนาคต

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของโครงการ

๑.๒.๑ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑.๒.๒ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแก่เทศบาลตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา สำหรับการปรับปรุงหรือพัฒนาเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน

๑.๒.๓ เพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน ในการนำไปปรับปรุงกระบวนการ แบบประเมิน และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผลการประเมินสะท้อนภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

## ๑.๓ ขอบเขตการดำเนินงาน

ขอบเขตการดำเนินงานตามโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบไปด้วยขอบเขต ๔ ด้าน ได้แก่ ด้านเนื้อหา ด้านพื้นที่ด้านระยะเวลา และด้านวิธีการศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

### ๑.๓.๑ ด้านเนื้อหา

การวิจัยและติดตามประเมินผลในการดำเนินงานโครงการประเมินคุณธรรมฯ มีการใช้กรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ประกอบไปด้วย ๕ ดัชนีชี้วัด ดังนี้

๑) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) หมายถึง การปฏิบัติราชการตามภารกิจของหน่วยงานที่มีความโปร่งใสการมีระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ด้วยความเป็นธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ โดยประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ใน

การรับบริการจากเทศบาลตำบลจระเข้หิน และจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจระเข้หิน

๒) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index) หมายถึง การปฏิบัติราชการตามภารกิจของเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของตนโดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานดัชนีนี้จะวัดระดับความรับผิดชอบตามการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability on Duties) ของผู้ปฏิบัติงาน โดยประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากเทศบาลตำบลจระเข้หิน และจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในเทศบาลตำบลจระเข้หิน ที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

๓) ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption - Free Index) หมายถึง พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการดำเนินการโดยเป็นธรรมและโปร่งใสเป็นไปตามกระบวนการมาตรฐานในระหว่างการส่งมอบบริการหรือขั้นตอนการให้บริการไม่เลือกปฏิบัติ โดยประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากเทศบาลตำบลจระเข้หิน และจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในเทศบาลตำบลจระเข้หิน ที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน ตลอดจนข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ช และ ป.ป.ท. ในการชี้มูลความผิด

๔) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index) หมายถึง หน่วยงานภาครัฐมีการปฏิบัติราชการตามภารกิจของหน่วยงานที่ยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมจรรยาวิชาชีพและมีระบบการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในเทศบาลตำบลจระเข้หิน และจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจระเข้หิน

๕) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index) หมายถึง ระบบการบริหารงานของหน่วยงานที่มีการบริหารจัดการที่ดียึดระบบคุณธรรมความโปร่งใสในการปฏิบัติงานมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนรวม โดยประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากเทศบาลตำบลจระเข้หิน จากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในเทศบาลตำบลจระเข้หิน ที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน และจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐาน เชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจระเข้หิน

#### ๑.๓.๒ ด้านพื้นที่ดำเนินงาน

พื้นที่ในการดำเนินงาน คือ เทศบาลตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา

#### ๑.๓.๓ ขอบเขตด้านระยะเวลาในการดำเนินงาน

ระยะเวลาในการดำเนินงานตามโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจระเข้หิน ในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

(๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐) โดยมีการดำเนินงานติดตามผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส มีระยะเวลา ๖ เดือน คือ กันยายน ๒๕๖๐ - กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

#### ๑.๓.๔ ขอบเขตด้านวิธีการศึกษา

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา (Integrity & Transparency Assessment: ITA) ใช้วิธีวิจัยที่สำคัญ ๒ วิธี คือ

๑) การวิจัยจากเอกสาร (Document Research) โดยจัดเก็บข้อมูลจากเอกสารหรือหลักฐานเชิงประจักษ์ตามแบบสำรวจ Evidence-Based Integrity & Transparency Assessment โดยให้หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินตอบคำถามเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน กระบวนการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการจริงและมีหลักฐานประกอบที่มีคุณลักษณะที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล คุณธรรม จริยธรรม และความโปร่งใสสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) การวิจัยจากแบบสำรวจกลุ่มตัวอย่าง (Sample Survey Research) โดยจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็น ความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์จากกลุ่มตัวอย่างที่ตอบคำถามตามแบบสำรวจ External Integrity & Transparency Assessment และแบบสำรวจ Internal Integrity & Transparency Assessment เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน กระบวนการและพฤติกรรมของบุคคลในหน่วยงานภาครัฐ เรื่อง ความโปร่งใส ความพร้อมรับผิด ความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กรและคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน โดยมีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างให้สอดคล้องเหมาะสมและมีลักษณะของความเป็นตัวแทนที่ดี

#### ๑.๔ ผลสัมฤทธิ์ของงานที่คาดหวัง

๑.๔.๑ เทศบาลตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา มีความตระหนักในเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานมากขึ้น

๑.๔.๒ เจ้าหน้าที่ในเทศบาลตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้ความสำคัญและถือปฏิบัติ ตามระเบียบ กฎหมาย จรรยาบรรณและจริยธรรมเพิ่มขึ้น

๑.๔.๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ข้อมูลผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา เพื่อนำไปพัฒนาการดำเนินงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยกระดับการสร้างระบบคุณธรรมและความโปร่งใสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นในอนาคต