

แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดและกระบวนการประเมิน ITA*

Ways to Improve the Index and Process of ITA

สุธรรมา ปริพนธ์เอื้อสกุล**

Suthamma Paripontueasakul***

บทความนี้

Received

11 สิงหาคม 2566

Revised

26 กันยายน 2566

Accepted

17 ตุลาคม 2566

บทคัดย่อ

การประเมิน ITA เป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐโดยกำหนดไว้ในแผนงานด้านการป้องกันการทุจริตในระดับประเทศ และเป็นการประเมินเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทราบสถานะการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและคุณภาพการให้บริการประชาชน บทความนี้ศึกษาตัวชี้วัดและกระบวนการในการประเมิน ITA ศึกษาการนำผลการประเมิน ITA ไปปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมิน ITA การวิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับอาวุโส ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินและกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมิน จากการวิจัยพบว่า การประเมินสะท้อนการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและคุณภาพการดำเนินงานของหน่วยงานได้เพียงบางส่วนเท่านั้น แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) และ แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) เป็นการวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งการรับรู้มีการเปลี่ยนแปลงและเกิดความคลาดเคลื่อนได้ อีกทั้งคำถามชุดเดียวกันไม่เหมาะสมที่จะใช้วัดการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นคนละประเภท สำหรับแบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (OIT) ซึ่งเป็นการประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานพิจารณาจากความครบถ้วนตามองค์ประกอบของข้อมูลเป็นหลัก แต่ไม่ได้พิจารณาถึงคุณภาพของข้อมูลและการนำข้อมูล

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

*** Assistant Professor, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (Ph.D)

ไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ การประเมินยังมีปัญหาด้านกระบวนการจัดเก็บข้อมูลซึ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของผลการประเมินอีกด้วย บทความนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินในหลายประเด็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรปรับปรุงคำถามในแบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ให้ชัดเจนและเข้าใจง่าย โดยอธิบายหน่วยวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าต้องการวัดหน่วยงานระดับใด รวมทั้งควรใช้คำถามคนละชุดแยกตามประเภทของหน่วยงาน นอกจากนี้ ควรให้หน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนดสัดส่วนผู้ตอบแบบวัด IIT และแบบวัด EIT และควรกำหนดสัดส่วนผู้ตอบแบบสำรวจให้ครอบคลุมทุกภารกิจหลักของหน่วยงาน สำหรับแบบวัด OIT ควรพิจารณาที่คุณภาพและรายละเอียดของข้อมูลที่เปิดเผยด้วย นอกจากนี้ ควรปรับปรุงวิธีการถ่วงน้ำหนักของแต่ละเครื่องมือ โดยแบบวัด OIT ควรใช้เกณฑ์เดียวกันกับ แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT คือ 0 – 100 คะแนน และเปลี่ยนวิธีการถ่วงน้ำหนัก เป็นแบบวัด IIT ร้อยละ 33, แบบวัด EIT ร้อยละ 33, และ แบบวัด OIT ร้อยละ 33 โดยผลรวมของคะแนนแบบสำรวจที่ถ่วงน้ำหนัก คิดเป็นคะแนนเต็ม 100 เช่นเดิม นอกจากการใช้เครื่องมือทั้ง 3 เครื่องมือในการประเมิน ITA แล้ว ควรพิจารณาข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบการประเมินด้วย เช่น การเข้าสังเกตการณ์ช่วงการจัดเก็บข้อมูล เพื่อให้การประเมินมีความโปร่งใสและสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สะท้อนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ, การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, ส่วนราชการไทย - การประเมินผล, ธรรมาภิบาล, การบริหารรัฐกิจ

Abstract

ITA is an important mechanism to prevent public sector corruption and is assigned to national strategies to fight corruption and evaluate the transparency and quality of public services provided by government organizations. This research paper studied ITA's principles, indexing process, and implications of ITA and gave recommendations for improving ITA. In-depth interviews were conducted with senior executives, employees of government organizations, and other key informants relevant to ITA. The results revealed that ITA can partially evaluate the transparency and performance of an organization. The Internal Integrity and Transparency Assessment (IIT) and External Integrity and Transparency

Assessment (EIT) are used to assess the perceptions of the organization's stakeholders about its performance, which can vary from time to time. IIT and EIT should not be designed to evaluate different types of government organizations. The Open Data Integrity and Transparency Assessment (OIT), which evaluates the level of public information disclosure, emphasizes the quantitative components of information rather than its quality and usability. In addition, ITA also needs help in terms of the data collection process, which impacts the credibility of the assessment. It is recommended that the National Anti-Corruption Commission rewrite IIT and EIT questions to be more straightforward and more understandable, define the unit of analysis in the questions, and design different sets of questions for different government organizations.

Moreover, the Commission should set up a central unit to set proportions for respondents, who should come from various departments. OIT questions should consider the quality and details of information that is disclosed. It should be scaled 0100-, the same as IIT and EIT. The weight of IIT, EIT, and OIT should be recalculated to 33%, 33%, and 33%, respectively, and the scores should add up to 100 points. In addition to IIT, EIT, and OIT, the Commission should consider other qualitative information, such as observing the data collection period to increase the transparency in ITA, which will be used as an effective tool to evaluate an organization's performance.

Keywords: Integrity and Transparency Assessment (ITA), Corruption Thailand protection, Good governance, Public administration

ที่มาและความสำคัญของการประเมิน ITA

ดัชนีที่ใช้วัดธรรมาภิบาลและความโปร่งใสของประเทศทั่วโลกมีหลายดัชนี ซึ่งวัดจากการรับรู้และมุมมองต่อการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ภาคธุรกิจ สถานการณ์ในสังคม และการรับรู้ของประชาชน ดัชนีที่เป็นที่ยอมรับระดับโลก เช่น Worldwide Governance Indicators, Corruption Perceptions Index, Global Corruption Barometer, Bribe Payers Index สำหรับประเทศไทย วัดสถานการณ์การทุจริตโดยอ้างอิงจาก Corruption Perceptions Index (CPI) หรือ ดัชนีการรับรู้การทุจริต จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) CPI เป็นการวัดการรับรู้การทุจริตและปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยวัดจากหลายมิติ เช่น การให้สินบน การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การใช้เงินงบประมาณ และประสิทธิภาพในการดำเนินการต่อต้านการทุจริต CPI มีคะแนนตั้งแต่ 0 คะแนน ถึง 100 คะแนน โดย 0 คะแนน หมายถึง การรับรู้การทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด ในขณะที่ 100 คะแนน หมายถึง การรับรู้การทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย (Transparency International, 2021, online) ประเทศไทยในปี พ.ศ.2565 ค่าคะแนน CPI อยู่ในระดับต่ำ และอยู่ในอันดับรั้งท้ายจาก 180 ประเทศทั่วโลก ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนักเมื่อเปรียบกับ 5 ปี ก่อนหน้า คือ 36 คะแนน และอันดับ 101 ในปี พ.ศ.2565, 35 คะแนน และอันดับ 110 ในปี พ.ศ.2564, 36 คะแนน และอันดับ 104 ในปี พ.ศ.2563, 36 คะแนน และอันดับ 101 ในปี พ.ศ.2562, 36 คะแนน และอันดับ 99

ในปี พ.ศ.2561, และ 37 คะแนน และอันดับ 96 ในปี พ.ศ.2560 (Transparency International, 2022, online) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีการรับรู้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสูงและมีความโปร่งใสดำตามหลักการประเมินของ TI

ในปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันอย่างรุนแรง รูปแบบของการทุจริตที่มีความสลับซับซ้อน ขยายวงกว้างมากขึ้น และตรวจสอบได้ยากมากขึ้น ซึ่งส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน การยกระดับคะแนน CPI ของประเทศไทย และการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระดับประเทศนั้น เกิดขึ้นได้จากการดำเนินงานของหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน การสร้างจิตสำนึกและค่านิยมเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต และความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม และภาคีต่างๆ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หากภาครัฐดำเนินการอย่างโปร่งใสและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ประชาชนจะได้รับความพึงพอใจและได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเต็มที่ด้วย ภาครัฐมีการใช้มาตรการและกลไกในการเสริมสร้างความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานหลายมาตรการ เช่น การบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2565 รวมทั้งให้มีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) การประเมิน ITA โดย คณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นการประเมินด้านธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐทั้งประเทศ และเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแผนงานด้านการป้องกันการทุจริตในระดับประเทศ ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561 – 2580 ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประเด็นภาครัฐมีความโปร่งใสปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ การประเมิน ITA ถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับที่ 21 ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ.2561 – 2580) และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ฉบับปรับปรุง) ดังนี้ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ ประกอบไปด้วย 2 แผนย่อย ได้แก่ การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการปราบปรามการทุจริต หนึ่งในตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย ปี พ.ศ.2566-2570 คือ ร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA อยู่ที่ร้อยละ 100 (85 คะแนนขึ้นไป) ส่วนแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย ปี พ.ศ.2565 คือ CPI อยู่ที่ 45 คะแนน และร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA อยู่ที่ร้อยละ 80 (85 คะแนนขึ้นไป) (แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง), 2564, น. 291-271) จะเห็นได้ว่า การประเมิน ITA เป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อน แผนและนโยบายด้านการป้องกันการทุจริตในระดับประเทศ โดยถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ และแผนการปฏิรูปประเทศ และยังเป็นตัวชี้วัดของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ เช่น

ตัวชี้วัดการดำเนินงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นตัวชี้วัดของผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และการประเมินผู้บริหารของ รัฐวิสาหกิจหลายแห่ง

การประเมิน ITA เป็นการประยุกต์แนวคิดของการประเมินคุณธรรมการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment) ขององค์กรต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ คือ องค์กรต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) ของสาธารณรัฐเกาหลี โดยใช้เป็นกรอบแนวคิดในการประเมิน สังเคราะห์เป็นดัชนีหลักที่สำคัญในการประเมินโดยจำแนกดัชนีเป็นตัวชี้วัดตัวชี้วัดย่อย ประเด็นในการสำรวจ และแปลงไปสู่คำถามที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็น รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน การประเมิน ITA ได้เริ่มดำเนินการครั้งแรกในปีงบประมาณ พ.ศ.2556 และมีการพัฒนาตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อยมา ต่อมาเมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2561 มีมติคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมิน โดยใช้แนวทางและเครื่องมือการประเมินตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด เมื่อปี พ.ศ.2561 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ศึกษาทบทวนรายละเอียดแนวทางการประเมิน โดยมุ่งเน้นการออกแบบการขับเคลื่อนการประเมินอย่างเป็นระบบ ลดภาระของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลดการใช้จ่ายงบประมาณ

และเพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันการทุจริตเชิงรุก ประกอบกับได้พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment System: ITAS) ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ทันสมัย สามารถบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว ทำให้การดำเนินการประเมินสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ การประเมินรูปแบบใหม่นี้ได้เริ่มทดลองใช้นำร่องในการประเมินสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ.2561 และใช้ในการประเมินหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศอย่างเป็นทางการเป็นมาตรฐานเดียวกัน ในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานวิจัยแห่งชาติ, 2563, น. 2)

ปี พ.ศ.2566 มีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการประเมิน ITA จำนวน 8,323 หน่วยงานทั่วประเทศ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอิสระ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น มีผู้เข้าร่วมการประเมินรวม 1,006,246 คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 421,851 คน และผู้รับบริการหรือติดต่อกับภาครัฐ จำนวน 584,395 คน ผลการประเมินในภาพรวมระดับประเทศ มีผลคะแนนเฉลี่ย 90.19 คะแนน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า 2.62 คะแนน และเมื่อพิจารณาสัดส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่มีผลการประเมินผ่านเกณฑ์ขึ้นไป พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 6,737 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 80.94 ของหน่วยงานทั้งหมด ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาถึงร้อยละ 10.42 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ, 2566, ออนไลน์)

จะเห็นได้ว่าการประเมิน ITA เป็นกิจกรรมสำคัญในระดับประเทศ โดยหน่วยงานภาครัฐทั้งประเทศได้ดำเนินการประเมินไปพร้อมกันและเสร็จสิ้นในรอบระยะเวลาเดียวกัน ซึ่งเริ่มต้นในเดือนมกราคมและสิ้นสุดในเดือนสิงหาคมของทุกปี อีกทั้งเป็นกิจกรรมที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรและบุคคลภายนอก ที่มารับบริการจากหน่วยงานให้เข้าร่วมการประเมินมากถึง 1 ล้านคน

การประเมิน ITA มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐได้ทราบถึงสถานะการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงาน และนำผลการประเมินที่ได้ไปสู่การปรับปรุงพัฒนาให้มีการบริหารงานที่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการปฏิบัติงาน การให้บริการ และการอำนวยความสะดวกต่อประชาชน การประเมินใช้เครื่องมือ 3 เครื่องมือ ดังนี้ 1) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) เป็นการประเมินระดับการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในที่มีต่อหน่วยงานของตนเอง ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 1 การปฏิบัติหน้าที่ ตัวชี้วัดที่ 2 การใช้งบประมาณ ตัวชี้วัดที่ 3 การใช้อำนาจ ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้ทรัพย์สินของราชการ และตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต 2) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) เป็นการประเมินระดับการรับรู้ของ

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่มีต่อหน่วยงานที่ถูกประเมิน ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 6 คุณภาพการดำเนินงาน ตัวชี้วัดที่ 7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร และตัวชี้วัดที่ 8 การปรับปรุงระบบการทำงาน และ 3) แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) เป็นการประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านทางเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน โดยมีคณะที่ปรึกษาการประเมินในฐานะผู้เชี่ยวชาญและคนกลางในการตรวจสอบข้อมูลและให้คะแนน ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล และตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต การประเมินจาก 3 เครื่องมือ มีการถ่วงน้ำหนักดังนี้ แบบวัด IIT ร้อยละ 30, แบบวัด EIT ร้อยละ 30, และแบบวัด OIT ร้อยละ 40 โดยผลรวมของคะแนนแบบสำรวจที่ถ่วงน้ำหนัก คิดเป็นคะแนนเต็ม 100 คะแนน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565ก, น. 8)

ในแต่ละปี ผลการประเมิน ITA มักถูกนำมาเทียบเคียงกับผลการประเมิน CPI และถูกคาดหวังให้เป็นเครื่องมือในการยกระดับคะแนน CPI ของประเทศ อย่างไรก็ตาม หากเทียบเคียงการประเมิน ITA และ CPI แล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกันในหลายมิติ มิติแรกคือตัวชี้วัดและเกณฑ์ในการประเมิน: CPI วัดการรับรู้การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐหลายมิติ เช่น การตัดสินใจ ความสามารถของรัฐบาลในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐและการบังคับใช้เครื่องมืออย่างมีประสิทธิภาพ การมีกฎหมายลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต

คอร์รัปชัน และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (Transparency International, 2021, online) ในขณะที่ ITA วัดสถานะการดำเนินงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการปฏิบัติงาน การให้บริการ และการอำนวยความสะดวกต่อประชาชน โดยประเมินจากการปฏิบัติหน้าที่ การใช้งบประมาณ การใช้อำนาจ การใช้ทรัพย์สินของราชการ การแก้ไขปัญหาการทุจริต คุณภาพการดำเนินงาน ประสิทธิภาพการสื่อสาร การปรับปรุงระบบการทำงาน การเปิดเผยข้อมูล และการป้องกันการทุจริต (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565ก, น. 7) แต่ ITA ไม่ได้รวมถึงกระบวนการอื่นที่เกี่ยวกับการทุจริต เช่น การบังคับใช้กฎหมาย มิติที่สองคือแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน: CPI ประเมินโดยใช้ข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจ โดยต้องมีแหล่งข้อมูลอย่างน้อย 3 แหล่งจากทั้งหมด 13 แหล่งในการประเมินประเทศนั้นๆ และเก็บข้อมูลจากองค์กรที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับระดับสากล เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และ สภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) (Transparency International, 2021, online) ในขณะที่ ITA ประเมินโดยใช้ข้อมูลจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในองค์กร คือผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกองค์กรคือผู้มาติดต่อกับภาครัฐ และการประเมินระดับของการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565ก, น. 20-21) มิติที่สามคือการเปรียบเทียบผลการประเมินกับหน่วยงานอื่นทั่วโลก: CPI เป็นดัชนีที่ใช้วัดสถานการณ์การทุจริต

ที่เป็นที่ยอมรับและมีการใช้อย่างแพร่หลายมากที่สุดทั่วโลก สามารถเปรียบเทียบสถานการณ์การทุจริตระหว่างประเทศต่างๆ ได้ถึง 180 ประเทศทั่วโลก ในขณะที่ ITA เป็นการประเมินสถานการณ์ด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย และไม่สามารถเทียบเคียงกับหน่วยงานภาครัฐของประเทศอื่นได้ จากความแตกต่างกันในหลายมิติของการประเมินทั้ง 2 อย่าง ผลการประเมินของทั้ง 2 อย่างนี้จึงไม่สามารถนำมาเทียบเคียงกันได้ นอกจากนี้ ผลการประเมิน ITA ไม่ได้ถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมิน CPI และไม่ได้เป็นแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน CPI การประเมิน ITA จึงไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการยกระดับคะแนน CPI ของประเทศไทยได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงการประเมิน ITA จะสามารถช่วยยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในภาพรวมและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะให้ดีขึ้นได้

กลไกการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ประกอบไปด้วย 2 ระดับ ในระดับนโยบาย คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐ ทั้ง 8 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

โดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ทำหน้าที่กำหนดกรอบแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการประเมิน ให้ความเห็นชอบต่อผลการประเมินและแนวทางในการพัฒนาการประเมิน และสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการประเมิน ส่วนในระดับปฏิบัติ มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำกับและพัฒนาการประเมิน ทำหน้าที่กำกับติดตามกระบวนการประเมินให้เป็นไปตามมาตรฐาน กลั่นกรองผลการประเมิน รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565ข, น. 36-37) จากการสัมภาษณ์ผู้แทนจาก สำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. สร้างพันธมิตรกับหลายภาคส่วนในขับเคลื่อนและผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการประเมิน เช่น หน่วยงานระดับนโยบายที่ทำหน้าที่กำกับและติดตามการประเมิน ทั้ง 8 หน่วยงานข้างต้น ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน เพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของการประเมินและสามารถประยุกต์ใช้ผลการประเมินในการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการสร้างพันธมิตรจะช่วยให้การขับเคลื่อนเกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น และเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดโดยมีการจัดประชุมจำนวนหลายครั้งในแต่ละปีด้วย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ตามมาตรา 32 ว่าด้วยการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะ ต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์กร อัยการ ในการ (1) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือ วางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกัน และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและ ภาคเอกชนอย่างเข้มงวด (3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็น ช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดี ต่อราชการได้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561, 2561, น. 15-22)

ดังนั้น นอกจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมี ภารกิจหลักด้านการปราบปรามการทุจริตและการตรวจสอบ ทรัพย์สิน ตามมาตรา 28 แล้ว ยังมีภารกิจหลักด้านการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามมาตรา 32 ด้วย เช่น การจัดให้มีการประเมิน ITA ระดับประเทศ การพัฒนา ประสิทธิภาพของภาครัฐ หรือการพัฒนาเทคโนโลยี สารสนเทศ ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญที่ต้องทำควบคู่กันไป เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศ อย่างไรก็ตาม

ประชาชนรับรู้ภาพลักษณ์และเข้าใจหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบทรัพย์สินมากกว่าภารกิจด้านการประเมิน ITA เช่น การวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการวินิจฉัยผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สื่อสารกับสาธารณชนบ่อยครั้งว่าการประเมิน ITA เป็นเครื่องมือตรวจสอบสุขภาพของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ได้เป็น เครื่องมือในการวัดการทุจริตของหน่วยงานว่าหน่วยงาน ใดมีการทุจริตมากหรือหน่วยงานใดมีการทุจริตน้อย ไม่ได้ ใช้ตรวจสอบว่าการทุจริตเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และไม่ได้ ใช้เป็นเครื่องมือตัดสินว่าหน่วยงานใดทำถูกหรือทำผิด อีกทั้งเมื่อมีการประกาศผลการประเมินในแต่ละปี ดังเช่น ในกรณีที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐบางแห่ง ทุจริตเป็นข่าวใหญ่ระดับประเทศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สื่อสารว่า การทุจริตของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ที่เป็นข่าวนั้นเป็นเรื่องของรายบุคคลและไม่ได้สะท้อน การดำเนินงานของทั้งองค์กร การประเมิน ITA ยังคง เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ โดยหากดูที่รายละเอียด ของผลการประเมินแล้วจะพบว่า คะแนนในภาพรวม ของหน่วยงานนั้นอยู่ในระดับสูงก็จริง แต่คะแนนด้าน การทุจริตของผู้บริหารอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งแสดงว่าบุคลากร สะท้อนปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรผ่านการประเมิน ITA อย่างไรก็ตาม ประชาชนมองว่าหน่วยงานภาครัฐบางแห่ง ได้คะแนนการประเมินในระดับสูง ซึ่งขัดแย้งกับสถานการณ์ การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในหน่วยงานนั้น ด้วยเหตุนี้

ประชาชนจึงตั้งข้อสงสัยต่อวิธีการและกระบวนการประเมินว่ามีความถูกต้องหรือโปร่งใสมากน้อยเพียงใด เคลือบแคลงผลการประเมินที่ประกาศในแต่ละปี รวมทั้งตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับผลการประเมินของ ITA และ CPI ที่สวนทางกัน โดยคะแนน CPI ของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำทุกปีและอยู่ในอันดับรั้งท้ายเมื่อเทียบกับประเทศอื่นทั่วโลก ซึ่งตรงกันข้ามกับคะแนน ITA ที่อยู่ในระดับสูงทุกปี ย่อมแสดงว่าปัญหาเรื่องการทุจริต คอรัปชันในภาครัฐไม่ได้ลดน้อยลง

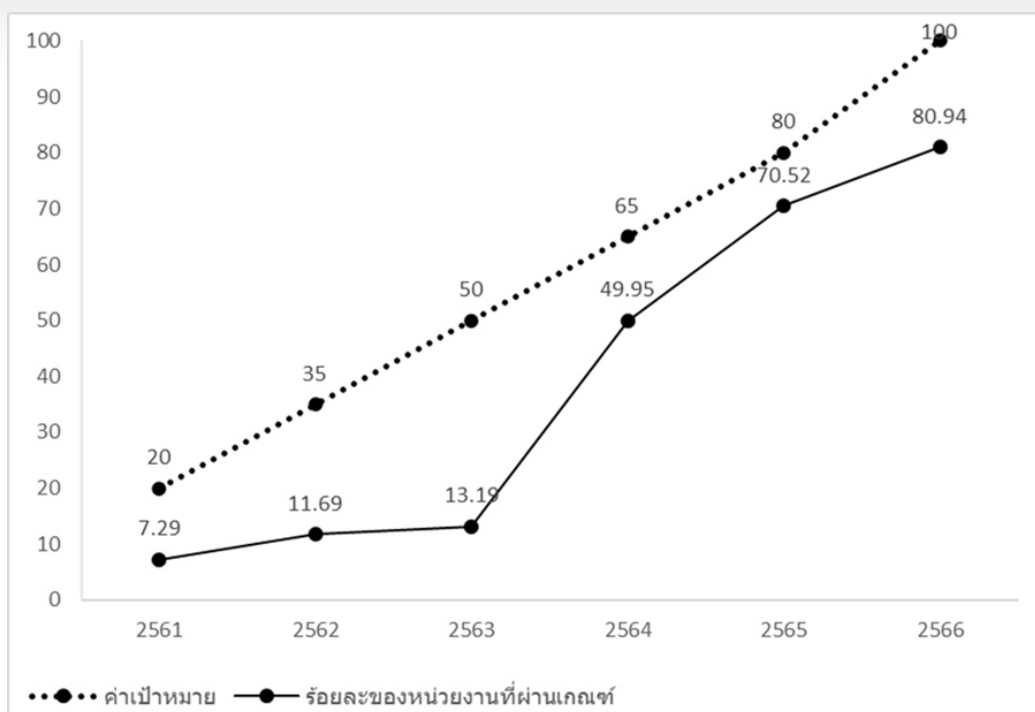
วัตถุประสงค์ของการวิจัยและระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) ศึกษาตัวชี้วัดและกระบวนการในการประเมิน ITA 2) ศึกษาการนำผลการประเมิน ITA ไปปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และ 3) ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมิน ITA ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ผู้วิจัยแบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 แหล่ง ได้แก่ 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการศึกษาข้อมูลเอกสาร โดยการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ ตำรา บทความ และรายงานประจำปี และ 2) การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง ผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนา

การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปรึกษาการประเมิน ผู้เข้าร่วมการประเมิน นักวิชาการและคณาจารย์มหาวิทยาลัย โดยสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมการประเมินทั้งผู้บริหารระดับอาวุโสและผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน จำนวน 7 หน่วยงาน และหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน จำนวน 5 หน่วยงาน รวม 12 หน่วยงาน การคัดเลือกหน่วยงานกำหนดจากระดับผลคะแนนและประเภทของหน่วยงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและหลากหลายมิติ การวิเคราะห์เชิงคุณภาพใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) โดยตรวจสอบข้อมูลที่ได้กลุ่มตัวอย่างที่ครอบคลุมทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำหนดตัวชี้วัด ผู้เข้าร่วมการประเมิน ที่ปรึกษาการประเมิน นักวิชาการและคณาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งช่วยให้อภิปรายผลว่าตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินมีความเหมาะสมหรือไม่ และควรมีแนวทางการปรับปรุงตัวชี้วัดและกระบวนการประเมินอย่างไร โดยลดการอภิปรายผลที่มีแนวโน้มเอนเอียงไปตามมุมมองของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

วิเคราะห์ผล

ผลการประเมินตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ ปี พ.ศ.2566 และ ย้อนหลัง 5 ปี



รูปภาพที่ 1: ผลการประเมินตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดไว้ว่า หน่วยงานภาครัฐต้องมีค่าคะแนนผ่านเกณฑ์อยู่ที่ 85 คะแนน จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 100, ร้อยละ 80, ร้อยละ 65, ร้อยละ 50, ร้อยละ 35, และ ร้อยละ 20 ในปี พ.ศ.2566, พ.ศ.2565, พ.ศ.2564, พ.ศ.2563, พ.ศ.2562, และ พ.ศ.2561 ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถบรรลุค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ได้สักปีเดียว โดย ปี พ.ศ. 2566 กำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 100 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินร้อยละ 80.94 เช่นเดียวกันกับปี พ.ศ.2565 ซึ่งกำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน

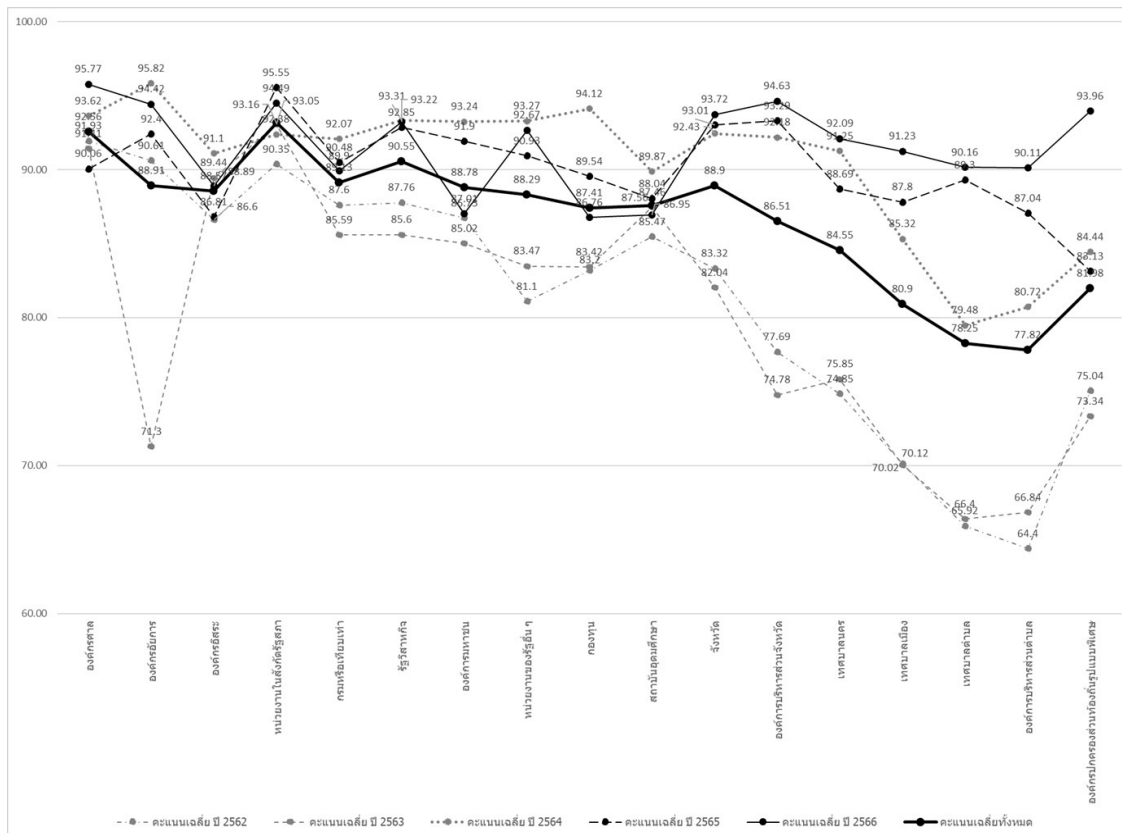
เพียงร้อยละ 70.52 และ ปี พ.ศ.2564 ซึ่งกำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเพียงร้อยละ 49.95 สำหรับช่วงปี พ.ศ.2561 – 2563 สัดส่วนของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินอยู่ในระดับต่ำมาก โดยปี พ.ศ.2563 กำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเพียงร้อยละ 13.19, ปี พ.ศ.2562 กำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่มีหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเพียงร้อยละ 11.69, และ ปี พ.ศ.2561 กำหนดค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

สถาบันพระปกเกล้า

คือ หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 แต่มี หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเพียงร้อยละ 7.29 ถึงแม้ภาพรวมของหน่วยงานภาครัฐจะไม่สามารถ บรรลุค่าเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติฯ

ได้สักปีเดียว แต่ถือว่าหน่วยงานมีพัฒนาการที่ดีขึ้นใน ระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ทั้งคะแนนเฉลี่ยในภาพรวม ระดับประเทศและสัดส่วนของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์ การประเมินที่สูงขึ้น

วิเคราะห์ผลการประเมินรายประเภทหน่วยงาน ปี พ.ศ. 2566 และ ย้อนหลัง 5 ปี



รูปภาพที่ 2: ผลการประเมินรายประเภทหน่วยงาน

เมื่อเปรียบเทียบในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (ไม่รวมปี พ.ศ.2561 เนื่องจากไม่มีข้อมูล) หน่วยงานที่ได้ คะแนนเฉลี่ยทั้ง 5 ปี มากกว่า 90 คะแนน ซึ่งคิดเป็น คะแนนที่สูงมาก ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา องค์กรศาล และรัฐวิสาหกิจ ส่วนหน่วยงานที่มีคะแนนเฉลี่ย ทั้ง 5 ปีอยู่ที่ 85 – 90 คะแนน ได้แก่ กรมหรือเทียบเท่า องค์กรอัยการจังหวัด องค์กรมหาชน องค์กรอิสระ หน่วยงานของรัฐอื่นๆ สถาบันอุดมศึกษา กองทุน และ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่มี คะแนนเฉลี่ยทั้ง 5 ปีต่ำกว่า 85 คะแนน ได้แก่ เทศบาลนคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ปี พ.ศ.2566 เนื่องจากการประกาศจำนวนและร้อยละของหน่วยงาน ที่ผ่านเกณฑ์ในแต่ละประเภท จึงทราบเพียงคะแนนเฉลี่ย ของหน่วยงานแต่ละประเภท หน่วยงานภาครัฐทั้ง 1 ประเภท มีค่าคะแนนเฉลี่ยผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน

ซึ่งนับเป็นปีแรกที่หน่วยงานภาครัฐทุกประเภทมีคะแนนเฉลี่ยผ่านเกณฑ์การประเมิน ในขณะที่ ปี พ.ศ.2565 หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ได้แก่ องค์การศาล องค์การอัยการ องค์การอิสระ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา กรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐอื่นๆ จังหวัด และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน แต่มีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 80 ได้แก่ กองทุน สถาบันอุดมศึกษา เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, ปี พ.ศ.2564 หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 65 ได้แก่ องค์การศาล องค์การอิสระ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา องค์การอัยการ กรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐอื่นๆ กองทุน สถาบันอุดมศึกษา จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และ เทศบาลเมือง ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ, ปี พ.ศ.2563 หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา องค์การศาล องค์การอิสระ สถาบันอุดมศึกษา รัฐวิสาหกิจ กรมหรือเทียบเท่า และองค์การมหาชน ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐอื่นๆ กองทุนจังหวัด เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การอัยการ เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล, ปี พ.ศ.2562 เนื่องจากไม่มีการประกาศจำนวนและร้อยละของหน่วยงาน

ที่ผ่านเกณฑ์ในแต่ละประเภท จึงทราบเพียงคะแนนเฉลี่ยของหน่วยงานแต่ละประเภท หน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ได้แก่ องค์การศาล องค์การอัยการ องค์การอิสระ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา กรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน สถาบันอุดมศึกษา ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐอื่นๆ กองทุน จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

อภิปรายผล

จากการวิจัยพบว่า หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA เป็นอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ.2561 ซึ่งมีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมในการประเมิน โดยในปีแรกๆ หน่วยงานยังไม่คุ้นชินกับเกณฑ์และวิธีการประเมิน แต่เมื่อผ่านไป 2 – 3 ปี หน่วยงานเริ่มมีความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์และวิธีการประเมินมากขึ้น และเห็นความสำคัญของการประเมินมากขึ้น หน่วยงานที่เคยไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ 85 คะแนน ขึ้นไป เริ่มเรียนรู้และปรับปรุงการดำเนินงานจนสามารถผ่านเกณฑ์การประเมินในปีต่อๆ มาได้ ในแต่ละปี สำนักงาน ป.ป.ช. มีการประกาศผลการประเมินภาพรวมระดับประเทศ ผลการประเมินเฉลี่ยของหน่วยงานเปรียบเทียบกับรายการตรวจ รายการประเภท รายการพื้นที่ภาค และรายจังหวัด ทำให้เกิดการเปรียบเทียบและสร้างแรงผลักดันต่อผู้บริหารขององค์กรทั้งในแง่บวกและแง่ลบ บางหน่วยงานเห็นข้อควรปรับปรุงและนำไปพัฒนา

กระบวนการทำงานให้ดีขึ้น เช่น การปรับปรุงการสื่อสารให้บุคลากรและประชาชนทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร การใช้ทรัพยากรสินราชการ หรือการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงาน รวมทั้งการนำการประเมินไปใช้เป็นตัวชี้วัดของหน่วยงานและเป็นตัวชี้วัดของผู้บริหารของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม บางหน่วยงานหาวิธีการที่ทำให้ได้รับคะแนนการประเมินที่สูงขึ้น เช่น การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีแนวโน้มตอบแบบสำรวจเป็นเชิงบวกกับองค์กร

นอกจากนี้ หน่วยงานเห็นว่าการประเมิน ITA เปรียบเสมือนเครื่องชี้ขาดว่าองค์กรมีการดำเนินงานที่สุจริตหรือโปร่งใสหรือไม่ ผลคะแนนและระดับผลการประเมินถูกแปลความหมายว่าหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินเป็นหน่วยงานที่มีความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลสูง ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินเป็นหน่วยงานที่มีความโปร่งใสต่ำและมีการทุจริตคอร์รัปชันสูง ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินเป็นอย่างมาก โดยมีการกำกับติดตามหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์ให้มีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน หรือการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะให้ครบถ้วน ในขณะที่ไม่ได้เข้าไปตรวจสอบและดำเนินการกับหน่วยงานที่ถึงแม้จะผ่านเกณฑ์การประเมิน แต่กลับมีข่าวเรื่องการทุจริตหรือการเรียกรับสินบนซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ซ้ำซากที่เกิดขึ้นในประเทศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สื่อสารกับสาธารณชนว่า การทุจริตของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่ปรากฏในข่าวเป็นเรื่องของรายบุคคลซึ่งไม่ได้สะท้อนการดำเนินงานของทั้งองค์กร ทำให้หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินและประชาชนตั้งคำถามว่าความสำคัญ

และประโยชน์ของการประเมินคืออะไร คำนึงกับงบประมาณและทรัพยากรที่เสียไปกับการประเมินอย่างไร ยกตัวอย่างหน่วยงาน ก. ที่มีการเปิดโปงการทุจริตเป็นข่าวใหญ่ระดับประเทศ เมื่อต้น ปี พ.ศ.2566 จากผลการประเมินพบว่า ปี พ.ศ.2565 ผลการประเมินของหน่วยงาน ก. ในภาพรวมได้ 85.79 คะแนน อยู่ในระดับ A, ปี พ.ศ.2564 ได้ 88.44 คะแนน อยู่ในระดับ A, และ ปี พ.ศ.2563 ได้ 85.28 คะแนน อยู่ในระดับ A แต่ผลการประเมินโดยบุคลากรใน แบบวัด IIT โดยเฉพาะตัวชี้วัด 3 ตัว ได้แก่ 1) การแก้ไขปัญหาการทุจริต 2) การใช้ทรัพยากรสินของราชการ และ 3) การใช้งบประมาณ ได้คะแนนในระดับต่ำมากต่อเนื่องกันทุกปี โดย ปี พ.ศ.2565 ได้คะแนนตัวชี้วัด 3 ตัวที่ 73.33 คะแนน, 71.37 คะแนน, และ 69.07 คะแนน ตามลำดับ, ปี พ.ศ.2564 ได้คะแนนตัวชี้วัด 3 ตัวที่ 72.22 คะแนน, 71.75 คะแนน, และ 68.86 คะแนน ตามลำดับ, และ ปี พ.ศ.2563 ได้คะแนนตัวชี้วัด 3 ตัวที่ 72.16 คะแนน, 71.35 คะแนน, และ 68.86 คะแนน ตามลำดับ จะเห็นได้ว่า หากสำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีการตรวจสอบและติดตามการทุจริตอย่างจริงจัง โดยพิจารณาคะแนนในภาพรวม รายเครื่องมือ และรายตัวชี้วัด อีกทั้งพิจารณาจากหลักฐานเชิงประจักษ์อื่น ก็จะสามารถตรวจจับสถานการณ์ที่ผิดปกติและความเสี่ยงที่เกิดขึ้น และมีการดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตนั้นและขยายผลต่อไปได้ ตรงกันข้าม หากการประเมิน ITA ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สะท้อนความโปร่งใสของหน่วยงานได้ หรือหากผลการประเมินออกมาแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการตรวจสอบและติดตามอย่างเข้มข้น และปล่อยให้เกิดการทุจริตและเกิด

ความเสียหายต่อประเทศ ก็ไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินการประเมินต่อไป เนื่องจากไม่คุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้และไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาภาครัฐ

จากการวิจัยพบว่า การประเมิน ITA สะท้อนการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและคุณภาพการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากการประเมินมีปัญหาด้านตัวชี้วัด เครื่องมือกระบวนการประเมิน และการนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ด้านตัวชี้วัดและเครื่องมือการประเมิน

จากการวิจัยพบว่า การประเมิน ITA ใช้เครื่องมือ 3 เครื่องมือ คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT, และ แบบวัด OIT ซึ่งการใช้เครื่องมือทั้ง 3 เครื่องมือในการประเมินความโปร่งใสขององค์กร ทั้งจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก และระดับการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน ทำให้ได้มุมมองที่สะท้อนการดำเนินงานขององค์กรได้ดีกว่าการประเมินจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในองค์กรเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ซึ่งเป็นการวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกสามารถเกิดความคลาดเคลื่อนซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของเครื่องมือได้ (reliability) เนื่องจากการนำเครื่องมือมาวัดหลายๆ ครั้งกับผู้ตอบแบบสำรวจคนใดคนหนึ่ง ผลที่ได้อาจไม่เหมือนกันหรือไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันในแต่ละครั้ง และการรับรู้ของผู้ตอบสำรวจมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ขึ้นกับอารมณ์ ความ

รู้สึก ความพึงพอใจ หรือประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น โดยที่สถานการณ์นั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับข้อคำถามนั้นโดยตรงหรือไม่ก็ได้ เช่น การประเมินอยู่ในช่วงการปรับเงินเดือนหรือเลื่อนขั้น หากบุคลากรรู้สึกว่าได้ได้รับความยุติธรรมจากองค์กรจะมีแนวโน้มตอบคำถามเป็นเชิงบวก แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ยังมีปัญหาเรื่องความตรงของเนื้อหา (content validity) โดยเครื่องมือวัดได้ตรงตามเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะวัดได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากข้อคำถามบางข้อไม่ได้สอดคล้องกับการวัดด้านความโปร่งใสของการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ข้อคำถามบางข้อมีความกำกวมและเข้าใจยาก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

แบบวัด IIT เป็นการถามการรับรู้ของบุคลากรในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานมาไม่น้อยกว่า 1 ปี ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ การใช้งบประมาณ การใช้อำนาจ การใช้ทรัพย์สินของราชการ และการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยเกณฑ์การให้คะแนนคือ 0 – 100 คะแนน พบว่า การถามการรับรู้ของบุคลากร โดยให้เลือกลด น้อยที่สุดหรือไม่มีเลย น้อย มาก มากที่สุด มีส่วนให้ผู้ตอบแบบสำรวจมีแนวโน้มเลือกลด น้อย หรือ มาก มากกว่าจะเลือกลด น้อยที่สุด หรือ มากที่สุด และการรับรู้ของผู้ตอบแบบสำรวจมักขึ้นกับความรู้สึก ความพึงพอใจ หรือประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น เช่น หากอยู่ในช่วงของการพิจารณาเงินเดือนหรือการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ก็จะมีผลต่อทัศนคติต่อผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรได้ อีกทั้งผู้ตอบแบบสำรวจสามารถคาดเดาผลลัพธ์จากการเลือกลด น้อยที่สุด ผู้ตอบแบบสำรวจสามารถกำหนดคำตอบให้ผลลัพธ์ออกมาดีหรือไม่ดี แทนการตอบตามความเป็นจริงได้ นอกจากนี้ ข้อคำถาม

ในแบบวัด IIT มีการใช้คำที่ไม่ชัดเจนและต้องอาศัยการตีความ ซึ่งควรใช้คำหรืออธิบายความหมายของคำให้ชัดเจนเพื่อผู้ตอบแบบสำรวจแต่ละคนจะได้เข้าใจถึงสิ่งเดียวกัน เช่น *หน่วยงานของท่าน* หมายถึง หน่วยงานในภาพรวมหรือ ส่วนงานระดับใด *ผู้บังคับบัญชา* หมายถึง ผู้บังคับบัญชา ระดับใด *บุคลากรในหน่วยงานของท่าน* หมายถึง บุคลากร ในภาพรวมหรือส่วนงานที่ผู้ตอบสังกัดอยู่

ในส่วนของตัวชี้วัดด้านการปฏิบัติหน้าที่ ข้อคำถาม บางข้อไม่ชัดเจนและไม่ได้สะท้อนคุณภาพในการปฏิบัติงานได้ดีนัก เช่น *บุคลากรในหน่วยงานของท่านปฏิบัติงาน หรือให้บริการแก่ผู้มาติดต่อเป็นไปตามขั้นตอนหรือเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดมากน้อยเพียงใด* ซึ่งการปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอนหรือเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด หมายถึงอะไร และหากบุคลากรดำเนินการตามนั้นแล้ว ก็ถือว่าเพียงพอต่อการให้บริการที่ดีแล้วหรือไม่ ตัวชี้วัดด้านการปฏิบัติหน้าที่ควรมีข้อคำถามที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ด้วย เช่น จำนวนเรื่องร้องเรียนจากบุคคลภายนอกเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ส่วนตัวชี้วัดด้านการใช้งบประมาณ และการใช้ทรัพย์สินของราชการ นั้น ไม่ควรถามบุคลากรทุกๆ ไปในองค์กร แต่ควรถามบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับด้านนั้นโดยตรง จึงจะได้คำตอบที่ตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด เช่น *หน่วยงานของท่านมีการใช้จ่ายงบประมาณคุ้มค่าต่อประโยชน์ที่ได้รับหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด* ซึ่งหากบุคลากรผู้ตอบแบบสำรวจไม่ได้รับผิดชอบด้านงบประมาณก็จะไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ และไม่สามารถให้คำตอบที่ตรงกับความเป็นจริงได้ ข้อคำถามบางข้อถามสิ่งที่เป็นพฤติกรรม

เกี่ยวกับการทุจริตซึ่งไม่ได้ทำให้เห็นอย่างเปิดเผย เช่น *บุคลากรหน่วยงานของท่านมีการเอาทรัพย์สินของราชการไปเป็นของส่วนตัวหรือนำไปให้กลุ่มหรือพวกพ้องมากน้อยเพียงใด* ส่วนตัวชี้วัดด้านการใช้อำนาจ และการแก้ไขปัญหาการทุจริต ข้อคำถามส่วนใหญ่ชัดเจนและสะท้อนความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรได้ดี เช่น *ท่านได้รับมอบหมายงานตามตำแหน่งหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาอย่างเป็นธรรมมากน้อยเพียงใด*

แบบวัด EIT เป็นการถามการรับรู้ของผู้รับบริการ หรือผู้มาติดต่อหน่วยงาน ในประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพ การดำเนินงาน ประสิทธิภาพการสื่อสาร และการปรับปรุงระบบการทำงาน โดยเกณฑ์การให้คะแนนคือ 0-100 คะแนน พบว่า การถามการรับรู้ของผู้รับบริการ โดยให้เลือกตอบ น้อยที่สุดหรือไม่มีเลย น้อย มาก มากที่สุด มีส่วนให้ผู้ตอบแบบสำรวจมีแนวโน้มเลือกตอบ น้อย หรือ มากกว่าจะเลือกตอบ น้อยที่สุด หรือ มากที่สุด เช่นเดียวกับการตอบแบบวัด IIT การรับรู้ของผู้ตอบแบบสำรวจมักขึ้นกับความรู้สึก ความพึงพอใจ หรือประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น เช่น หากหน่วยงานมีลักษณะให้คุณหรือให้โทษแก่ผู้รับบริการ ก็จะมีผลต่อทัศนคติต่อหน่วยงานได้ หากผู้ตอบแบบสำรวจเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านบวก คำตอบที่ได้จะมีแนวโน้มเป็นเชิงบวก ตรงกันข้าม หากผู้ตอบแบบสำรวจเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านลบ คำตอบที่ได้จะมีแนวโน้มเป็นเชิงลบไปด้วย นอกจากนี้ ข้อคำถามในแบบวัด EIT มีการใช้คำที่ไม่ชัดเจนและต้องอาศัยการตีความ ซึ่งควรใช้คำหรืออธิบายความหมายของคำให้ชัดเจน เพื่อผู้ตอบแบบสำรวจจะได้เข้าใจถึงสิ่งเดียวกัน เช่น *หน่วยงานที่ท่านติดต่อ* หมายถึง หน่วยงานในภาพรวม

หรือหน่วยงานที่ผู้ตอบแบบสำรวจมาติดต่อ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ท่านติดต่อ หมายถึง เจ้าหน้าที่ในภาพรวมหรือผู้ที่ให้บริการแก่ผู้ตอบแบบสำรวจ

ในส่วนของตัวชี้วัดด้านคุณภาพการดำเนินงาน ข้อคำถามส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสำรวจประเมินคำตอบได้ยาก เช่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ท่านติดต่อปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่ท่านกับผู้มาติดต่อคนอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน มากน้อยเพียงใด ส่วนตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพการสื่อสาร ข้อคำถามส่วนใหญ่ชัดเจน แต่ไม่ได้สะท้อนประสิทธิภาพในการสื่อสารได้ลึกซึ้ง เช่น หน่วยงานที่ท่านติดต่อยังมีช่องทางรับฟังคำติชมหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือการให้บริการหรือไม่ ซึ่งการมีช่องทางรับฟังคำติชมหรือความคิดเห็นนั้นไม่เพียงพอที่จะสะท้อนความสามารถในการร้องเรียนการทุจริต ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพการสื่อสารควรมีข้อคำถามที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ด้วย เช่น จำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้มาติดต่อที่ได้รับหรือไม่ได้รับการแก้ไข ส่วนตัวชี้วัดด้านการปรับปรุงระบบการทำงาน ข้อคำถามทุกข้อผู้ตอบแบบสำรวจประเมินคำตอบได้ยาก เนื่องจากข้อคำถามถามเกี่ยวกับการปรับปรุงการดำเนินงาน โดยถามถึงวิธีการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น การนำเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดความสะดวกมากขึ้น หรือการให้บริการที่โปร่งใสมากขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ท่านติดต่อยังมีการปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติงาน/การให้บริการให้ดีขึ้นมากน้อยเพียงใด หากผู้รับบริการไม่ทราบระบบการทำงาน “ก่อน” การปรับปรุง ก็จะไม่สามารถเปรียบเทียบได้ว่า “หลัง” จากหน่วยงานได้มีการปรับปรุงระบบการทำงานแล้ว ส่งผลให้เกิดการบริการที่ดีขึ้นหรือโปร่งใสมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ใช้คำถามชุดเดียวกันกับหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินทุกประเภททั้งหมด 17 ประเภท อย่างไรก็ตาม หน่วยงานแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์ ภารกิจ กลุ่มผู้รับบริการ และขนาดที่แตกต่างกัน แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ที่เหมาะสมในการใช้ประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐประเภทหนึ่งจึงไม่เหมาะสมที่จะใช้ประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐประเภทอื่น เช่น หน่วยงานประเภทองค์กรศรัทธามีขั้นตอนการดำเนินงาน กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มผู้รับบริการที่แตกต่างจากหน่วยงานประเภทธนาคาร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกขององค์กรศรัทธามีทั้งผู้มาขอรับบริการจากหน่วยงานและผู้ที่มาในฐานะจำเลยหรือผู้เสียหายในคดี หากผู้ตอบแบบสำรวจเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านบวก คำตอบที่ได้จะมีแนวโน้มเป็นเชิงบวก แต่หากผู้ตอบแบบสำรวจเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้านลบ คำตอบที่ได้จะมีแนวโน้มเป็นเชิงลบไปด้วย ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนได้รับประโยชน์และความพึงพอใจจากหน่วยงาน เช่น หน่วยงานประเภทธนาคาร สาธารณสุข อำเภอบ้านการศึกษา คำตอบที่ได้มักมีแนวโน้มเป็นเชิงบวก การใช้แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ชุดเดียวกันประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานคนละประเภท เมื่อนำผลการประเมินของแต่ละหน่วยงานมาเปรียบเทียบกันแล้ว ทำให้การแปลผลการประเมินคลาดเคลื่อนได้

แบบวัด OIT เป็นการประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานที่เผยแพร่ไว้หน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน ในประเด็นเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล และ

การป้องกันการทุจริต โดยเกณฑ์การให้คะแนนคือ 0 หรือ 100 คะแนน จากการประเมินในหลายปีที่ผ่านมาพบว่าหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินและหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินส่วนใหญ่มีคะแนน IIT สูงกว่า 85 คะแนน แต่หน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมีคะแนน EIT และ/หรือ OIT ต่ำกว่า 85 คะแนน โดยเฉพาะคะแนน OIT ซึ่งหากหน่วยงานไม่มีข้อมูลครบถ้วนตามองค์ประกอบจะทำให้ได้ 0 คะแนน และเมื่อยังนำไปถ่วงน้ำหนักเป็น 40% จะส่งผลให้แต่ละหน่วยงานมีคะแนนแตกต่างกัน และส่งผลให้หน่วยงานผ่านเกณฑ์การประเมินหรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินได้ ที่ปรึกษาการประเมินจะตรวจสอบจากการแสดงหลักฐานของตัวชี้วัดทั้ง 2 ตัว โดยพิจารณาความครบถ้วนตามองค์ประกอบของข้อมูลเป็นหลัก แต่ไม่ได้พิจารณาถึงคุณภาพและรายละเอียดของข้อมูล เช่น e-service นโยบายไม่รับของขวัญ หรือแผนการปฏิบัติการป้องกันการทุจริต หากหน่วยงานมีการประกาศเจตนารมณ์นโยบายไม่รับของขวัญและลงนามโดยผู้บริหารสูงสุดก็จะถือว่าองค์ประกอบครบถ้วน โดยไม่ได้เข้ามาตรวจสอบว่าผู้บริหารและบุคลากรมีการดำเนินการตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้หรือไม่

ในส่วนของคุณลักษณะที่เปิดเผยทางหน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงานของ แบบวัด OIT การเปิดเผยข้อมูลทำให้ประชาชนสามารถสืบค้นและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น แต่ข้อมูลดังกล่าวส่วนใหญ่อยู่รูปแบบของข้อมูลดิบมีจำนวนมาก และเป็นข้อมูลที่ไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์หรือจัดกลุ่มให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจและนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างง่าย เช่น คู่มือหรือมาตรฐานการให้บริการ รายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุประจำปี

หรือข้อมูลเชิงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งนอกจากรูปแบบของข้อมูลแล้ว แบบวัด OIT ควรพิจารณาประเด็นเชิงคุณภาพด้วย เช่น ความยากง่ายในการเข้าถึงข้อมูล ความเป็นปัจจุบันของข้อมูล และประสิทธิภาพในการใช้ช่องทางในการเปิดเผยข้อมูล นอกจากนี้หน่วยงานจะต้องมีช่องทางสำหรับแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว หน่วยงานยังต้องมีการกำกับติดตามเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่าได้รับหรือไม่ได้รับการแก้ไขอย่างไร

ปี พ.ศ.2566 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการเพิ่มตัวชี้วัดใน แบบวัด OIT หลายข้อ ได้แก่ นโยบายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การสร้างวัฒนธรรมนโยบายไม่รับของขวัญ และประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งการใช้ตัวชี้วัดใหม่ให้หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทราบล่วงหน้าก่อนข้างกระชั้นชิด และไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับตัวชี้วัดมากนัก หน่วยงานจึงต้องอาศัยการตีความเองและไม่มีเวลาเตรียมตัวในการจัดทำแผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดดังกล่าว อีกทั้ง ปี พ.ศ.2566 มีการปรับเกณฑ์การคิดคะแนนและระดับผลคะแนนใหม่ ซึ่งเกณฑ์ใหม่มีเงื่อนไขที่เข้าใจยาก และได้ประกาศเกณฑ์ “หลัง” จากที่กระบวนการประเมินเสร็จสิ้นแล้ว โดยจำแนกออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่

1) ระดับ ผ่านดีเยี่ยม: คะแนน 95.00 – 100 มีเงื่อนไขว่า เครื่องมือในการประเมิน คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT ส่วนที่ 1, แบบวัด EIT ส่วนที่ 2, แบบวัด OIT จะต้องมียกผลคะแนนทุกเครื่องมือ 95 คะแนนขึ้นไป

2) ระดับ ผ่านดี: คะแนน 85.00 ขึ้นไป มีเงื่อนไขว่า เครื่องมือในการประเมิน คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT ส่วนที่ 1, แบบวัด EIT ส่วนที่ 2, แบบวัด OIT จะต้องมียกผลคะแนนทุกเครื่องมือ 85 คะแนนขึ้นไป

3) ระดับ ผ่าน: คะแนน 85.00 ขึ้นไป มีเงื่อนไขว่า เครื่องมือในการประเมิน คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT ส่วนที่ 1, แบบวัด EIT ส่วนที่ 2, แบบวัด OIT เครื่องมือใด เครื่องมือหนึ่งมีผลคะแนนน้อยกว่า 85 คะแนน

4) ระดับ ต้องปรับปรุง: คะแนน 70.00 – 84.99 ไม่มีเงื่อนไข

5) ระดับ ต้องปรับปรุงโดยด่วน: คะแนน 0 – 69.99 ไม่มีเงื่อนไข

นอกจากนี้ การประเมิน ITA ใช้เครื่องมือ 3 เครื่องมือ คือ แบบวัด IIT, แบบวัด EIT, และ แบบวัด OIT โดยมีการถ่วงน้ำหนัก แบบวัด IIT ร้อยละ 30, แบบวัด EIT ร้อยละ 30, และ แบบวัด OIT ร้อยละ 40 โดยผลรวมของ คะแนนแบบสำรวจที่ถ่วงน้ำหนัก คิดเป็นคะแนนเต็ม 100 คะแนน การถ่วงน้ำหนักดังกล่าวทำให้คะแนน ไม่ได้สะท้อนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกิดขึ้นจริง ยกตัวอย่าง ผลการประเมินของหน่วยงาน ข. ในปี พ.ศ.2565 แบบวัด IIT คะแนนเฉลี่ยที่ได้รับ 75.49 คะแนน ถ่วงน้ำหนัก ร้อยละ 30 คิดเป็นคะแนน 22.64 คะแนน, แบบวัด EIT คะแนนเฉลี่ยที่ได้รับ 80.30 คะแนน ถ่วงน้ำหนัก ร้อยละ 30 คิดเป็นคะแนน 24.09 คะแนน, และแบบวัด OIT คะแนนเฉลี่ยที่ได้รับ 97.64 คะแนน ถ่วงน้ำหนัก ร้อยละ 40 คิดเป็นคะแนน 39.06 คะแนน รวมคะแนนทั้งหมด เป็น 85.79 อยู่ในระดับ A หรือ ผ่านเกณฑ์การประเมิน จะเห็นได้ว่าผลการประเมินจาก แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT นั้นต่ำกว่า 85 คะแนน ซึ่งไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน แต่เมื่อนำมาถ่วงน้ำหนักและนำไปรวมกับ แบบวัด OIT ทำให้ผลรวมของคะแนนทั้งหมดออกมาเกิน 85 คะแนน หรือผ่านเกณฑ์การประเมินได้ นอกจากนี้ ในการ ประกาศผลการประเมินในแต่ละปีของ สำนักงาน ป.ป.ช.

ประชาชนจะทราบเพียงผลการประเมินในภาพรวมของ หน่วยงาน ซึ่งได้แก่ 1) คะแนนของปี พ.ศ.2565 เช่น 85.79 คะแนน 2) ระดับผลคะแนน เช่น ระดับ A 3) คะแนนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปี ที่ผ่านมา เช่น -2.65 คะแนน, และ 4) ผลการประเมิน เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ เช่น ผ่าน ซึ่งหากประชาชน ไม่ได้เข้าไปดูรายละเอียดทั้งรายเครื่องมือและรายตัวชี้วัด ที่หน่วยงานเผยแพร่ในหน้าเว็บไซต์ จะทำให้เข้าใจ ผลการประเมินคลาดเคลื่อนได้

ด้านกระบวนการประเมิน

จากการวิจัยพบว่า หน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการ ในการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภายในองค์กร และภายนอกองค์กรเข้ามาประเมิน ITA ที่คล้ายกัน สำหรับแบบวัด IIT หน่วยงานประชาสัมพันธ์ภายในองค์กร ผ่านระบบ intranet กลุ่มไลน์ การประชุมของผู้บริหาร และใช้หนังสือเวียนให้บุคลากรรับทราบ โดยระบุเป็น QR Code เพื่อทำการประเมิน ส่วนแบบวัด EIT หน่วยงาน ขอความร่วมมือประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับหน่วยงานให้ scan QR Code เพื่อทำการประเมิน อย่างไรก็ตาม พบว่า หน่วยงานบางแห่งมีการคัดเลือกบุคลากรหรือผู้มาติดต่อ หน่วยงานที่มีแนวโน้มตอบแบบสำรวจเป็นเชิงบวกกับ องค์กร หรือหน่วยงานบางแห่งมีการให้ผู้ตอบแบบสำรวจ เข้าทำการประเมินในห้องประชุมไปพร้อมๆ กัน ซึ่งการ คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเพียงบางกลุ่ม บางส่วนงาน บางภารกิจ หรือกระบวนการเก็บข้อมูลที่ไม่โปร่งใส ทำให้การประเมิน ไม่สะท้อนการดำเนินงานขององค์กร สำนักงาน ป.ป.ช. จึงไม่ควรให้หน่วยงานกำหนดหรือคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเอง

แต่ควรมีหน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนดนิยามและขอบเขตว่า ผู้ตอบ แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT ควรเป็นใคร เพื่อให้ครอบคลุมทุกภารกิจหลักของหน่วยงานในแต่ละประเภท แทนการเลือกกลุ่มตัวอย่างจากเพียงบางส่วนงานหรือ บางภารกิจ รวมทั้งให้ผู้มีส่วนสำคัญในภารกิจหลักเข้ามา ตอบแบบสำรวจด้วย เช่น ตัวแทนจากฝ่ายการเงิน การคลัง หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง และตรวจสอบภายใน คู่ค้าที่ต้อง ติดต่อกับฝ่ายดังกล่าว รวมถึงผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สามารถ ส่งเสียงสะท้อนความไม่โปร่งใสในองค์กรได้ โดยการ ประเมินควรเป็นช่องทางที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถส่งเสียง สะท้อนความไม่โปร่งใสในองค์กรได้ด้วย

การประเมิน ITA ในหลายปีที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจ้างสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานทางวิชาการ เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูล เช่น มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หรือ โรงเรียน นายร้อยตำรวจ แต่ ปี พ.ศ.2565 มีการเปลี่ยนแปลงเป็นให้ สำนักงาน ป.ป.ช. โดย สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานประเมินคุณธรรม และความโปร่งใสเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูล โดยมี วัตถุประสงค์ให้ สำนักงาน ป.ป.ช. มีประสบการณ์ในการ ประเมินในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งอาจส่งผลต่อความเป็นกลาง ในการประเมินเช่นกัน เนื่องจาก สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องเป็น ทั้งผู้ประเมินและผู้ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานในเวลา เดียวกัน นอกจากนี้ ปี พ.ศ.2565 ยังมีเปลี่ยนแปลงระบบ การยืนยันตัวตนของผู้ตอบแบบสำรวจ จากการใช้เลข บัตรประชาชน มาเป็นการยืนยันผ่านทางโทรศัพท์มือถือ และรหัส OTP ซึ่งไม่ได้ช่วยลดปัญหาการถือการตอบแบบ สำรวจ และยังส่งผลทำให้ผู้ตอบแบบสำรวจกังวลเรื่อง

ความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะกลุ่ม ผู้ตอบแบบสำรวจที่เป็นประชาชนทั่วไป

สำหรับปฏิทินการประเมิน ITA พบว่า หน่วยงาน เห็นว่ามีความเหมาะสมแล้ว โดยกระบวนการเริ่มตั้งแต่ การแจ้งปฏิทินการประเมิน กระบวนการจัดเก็บข้อมูล การแจ้งผลการประเมิน และสิ้นสุดที่การประกาศผล การประเมิน ใช้ระยะเวลาเริ่มต้นในเดือนมกราคมและ สิ้นสุดในเดือนสิงหาคมของทุกปี ทั้งนี้ หน่วยงานประเภท รัฐวิสาหกิจนั้นมีปีงบประมาณไม่เหมือนกับส่วนราชการ อื่น ซึ่งเริ่มต้นในเดือนมกราคมและสิ้นสุดในเดือนธันวาคม ทำให้ต้องรายงานผลการดำเนินงานของ 3 เดือนแรกของ ปีงบประมาณแทนที่จะเป็น 6 เดือน และมีเวลาเตรียม ข้อมูลในบางส่วนน้อยกว่า สำหรับช่องทางในการสื่อสาร กับ สำนักงาน ป.ป.ช. หน่วยงานเห็นว่าไม่มีประสิทธิภาพ มากนัก เจ้าหน้าที่ของ สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่สามารถตอบ คำถามในกลุ่มไลน์ได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากมีผู้เข้าร่วม ในแต่ละกลุ่มและมีคำถามเป็นจำนวนมาก จึงควรตั้งเป็น กระทั่งถามตอบ และแยกเป็นคำถามรายตัวชี้วัดและ รายข้อ เพื่อให้หน่วยงานที่มีคำถามเกี่ยวกับตัวชี้วัดหรือ ข้อเดียวกันเข้ามาหาคำตอบได้สะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง มากขึ้นด้วย

ด้านการนำผลการประเมินไปใช้

จากการวิจัยพบว่า การประเมิน ITA ทำให้หน่วยงาน ภาครัฐได้ทราบถึงสถานะการดำเนินงานด้านคุณธรรมและ ความโปร่งใสของหน่วยงาน นำผลการประเมินที่ได้ ไปปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งยกระดับ มาตรฐานการให้บริการประชาชนให้ดีขึ้น โดยการประเมิน

ช่วยให้หน่วยงานทราบสถานะการดำเนินงานจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก อีกทั้งทราบระดับการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นที่ประชาชนควรจะได้เข้าถึงได้ สำหรับหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมินจะได้รับรักษามาตรฐานและพัฒนาให้ดีขึ้น ส่วนหน่วยงานที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินจะได้ทราบว่าสาเหตุเกิดจากอะไร ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญ ไม่มีทรัพยากรเพียงพอ หรือมีการทุจริตภายในองค์กร นอกจากนี้ การประเมินยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีมาตรการหรือกระบวนการในการกำกับดูแลการดำเนินงานและการรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและความโปร่งใสขององค์กรอยู่แล้ว การประเมิน ITA จึงมีความซ้ำซ้อนกับการประเมินอื่น รวมทั้งการประเมินมีตัวชี้วัดจำนวนมากถึง 10 ตัว และมีข้อคำถามมากถึง 88 ข้อ ซึ่งเพิ่มเติมจากกระบวนการในการกำกับดูแลการดำเนินงานตามปกติ โดยแบบวัด OIT ซึ่งเป็นส่วนของข้อมูลที่หน่วยงานต้องเปิดเผยในหน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน มีตัวชี้วัด 2 ตัว และมีข้อคำถามมากถึง 43 ข้อ ในแต่ละข้อคำถามต้องมีเอกสารแสดงข้อมูลให้ครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ เช่น แผนดำเนินงานประจำปี รายงานการกำกับติดตามการดำเนินงานประจำปี รอบ 6 เดือน และรายงานผลการดำเนินงานประจำปี หน่วยงานจึงต้องใช้ทรัพยากรอย่างมากในการจัดเตรียมเอกสารสำหรับการประเมิน ทั้งบุคลากรที่ทำหน้าที่วิเคราะห์และเก็บรวบรวมข้อมูล การนำข้อมูลเข้าระบบในหน้าเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน การประชุมชี้แจง หรือสื่อความกับ

ผู้มีส่วนได้เสียภายในและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก รวมทั้งการประชุมเพื่อติดตามและรายงานผลความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การเตรียมเอกสารที่ต้องใช้ในการประเมินนั้นมีผลให้หน่วยงานมีเวลาทุ่มเทให้กับงานที่เป็นภารกิจหลักน้อยลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หน่วยงานขนาดใหญ่มีข้อได้เปรียบด้านทรัพยากรมากกว่าหน่วยงานขนาดเล็ก เช่น รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่จะมีคณะทำงานที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับติดตามการประเมิน ITA มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎระเบียบและเทคโนโลยี มีระบบสารสนเทศที่สนับสนุนการประเมิน และมีงบประมาณที่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานขนาดเล็กหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกล เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลโครงสร้างพื้นฐาน จึงทำให้หน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร ทั้งบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยีสารสนเทศ การบริหารจัดการองค์ความรู้ มักจะได้คะแนนประเมินสูงกว่าหน่วยงานที่ไม่มีความพร้อมด้านทรัพยากร ซึ่งได้คะแนนประเมินต่ำมาตลอด อีกทั้งการประเมินทำให้เกิดการเปรียบเทียบกับระหว่างหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานบางแห่งให้ความสำคัญกับการประเมินเพื่อคะแนน แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญว่าประเด็นใดที่หน่วยงานทำได้ดีหรือควรปรับปรุง ซึ่งไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการดำเนินงาน การประเมินจึงเป็นเพียงการเตรียมเอกสารเพื่อให้ได้รับคะแนนสูงๆ และเป็นภาระของผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น รวมทั้งไม่สามารถสะท้อนได้ว่าหน่วยงานมีคุณภาพการดำเนินงานเป็นอย่างไร ควรปรับปรุงเรื่องใด และจะสามารถทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้นได้อย่างไร

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐที่เข้ารับการประเมิน ITA มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดและบูรณาการกับการประเมินอื่นให้มากขึ้น เช่น มีเวทีให้หน่วยงานแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดก่อนเข้ากระบวนการประเมินประจำปี เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับรายละเอียดของตัวชี้วัดและลดภาระของการประเมิน โดยที่หน่วยงานไม่ต้องทำตัวชี้วัดที่ซ้ำกันกับการประเมินอื่นเพิ่มเติมอีก นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรสื่อสารให้หน่วยงานภาครัฐและสาธารณชนทราบให้ชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการประเมิน เครื่องมือ วิธีการ กระบวนการ ประเมิน และผลการประเมินอย่างละเอียดทั้งรายเครื่องมือและรายตัวชี้วัดของแต่ละหน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน มากกว่าเพียงการรายงานผลในภาพรวมระดับประเทศหรือภาพรวมของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งต้องตรวจสอบและดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อพบว่าหน่วยงานใดมีความเสี่ยงต่อการทุจริตหรือเกิดการทุจริตขึ้นแล้ว เพื่อให้ได้รับการยอมรับว่าการประเมิน ITA เป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพและมีความน่าเชื่อถือ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวชี้วัด เครื่องมือ กระบวนการประเมิน และการนำผลการประเมินไปใช้

การประเมิน ITA สะท้อนความโปร่งใสและคุณภาพการดำเนินงานของหน่วยงานได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากการประเมินมีปัญหาด้านตัวชี้วัด เครื่องมือ กระบวนการประเมิน และการนำผลการประเมินไปใช้ ตามที่ได้อภิปรายข้างต้น งานวิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรปรับปรุง แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT โดยใช้คำถามที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย อธิบายหน่วยวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าต้องการวัดหน่วยงานระดับใด รวมทั้งควรใช้คำถามละชุดสำหรับหน่วยงานระดับนโยบายและหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน หรือแยกตามประเภทของหน่วยงาน นอกจากนี้ ควรให้หน่วยงานกลางเป็นผู้กำหนดสัดส่วนผู้ตอบแบบวัด IIT และแบบวัด EIT และควรกำหนดสัดส่วนของผู้ตอบแบบสำรวจให้ครอบคลุมทุกภารกิจหลักของหน่วยงาน โดยกำหนดให้ผู้มีส่วนสำคัญซึ่งเป็นตัวแทนจากฝ่ายการเงิน การคลัง หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง และตรวจสอบภายใน หรือคู่ค้าที่ต้องติดต่อกับฝ่ายดังกล่าวเข้ามาตอบแบบสำรวจด้วย เนื่องจากเป็นส่วนงานที่มีช่องทางให้เกิดการทุจริตได้สูง สำหรับแบบวัด OIT ควรพิจารณาที่คุณภาพและรายละเอียดของข้อมูลที่เปิดเผยด้วย เช่น ความยากง่ายในการเข้าถึงข้อมูล ความเป็นปัจจุบันของข้อมูล ช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ หน่วยงานมีการดำเนินการตามแผนงานหรือไม่ ผลสัมฤทธิ์หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร บุคลากรปฏิบัติตามมาตรฐานหรือมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร รวมทั้งข้อควรปรับปรุงเพื่อให้การดำเนินงานนั้น

สามารถป้องกันการทุจริตได้ดีขึ้น นอกจากนี้ ควรปรับปรุงวิธีการถ่วงน้ำหนักของแต่ละเครื่องมือ โดย แบบวัด OIT ควรใช้เกณฑ์เดียวกับ แบบวัด IIT และ แบบวัด EIT คือ 0 – 100 คะแนน และเปลี่ยนวิธีการถ่วงน้ำหนัก เป็นแบบวัด IIT ร้อยละ 33, แบบวัด EIT ร้อยละ 33, และ แบบวัด OIT ร้อยละ 33 โดยผลรวมของคะแนนแบบสำรวจที่ถ่วงน้ำหนัก คิดเป็นคะแนนเต็ม 100 คะแนนเช่นเดิม

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีการปรับปรุงตัวชี้วัด และเครื่องมือในการประเมินตามที่ได้เสนอข้างต้น และควรมีการปรับปรุงช่องทางการสื่อสารกับหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น เพื่อให้หน่วยงานสามารถสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินได้สะดวก รวดเร็ว และถูกต้องมากขึ้น นอกจากนี้ ควรพิจารณาข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบการประเมินด้วย เช่น มีการสอบวินัยหรือการลงโทษวินัย ข้าราชการจากการทุจริตในหน่วยงานเพิ่มขึ้นหรือลดลง

อย่างน้อยเพียงใด หรือควรใช้วิธีการอื่น เช่น การเข้าสังเกตการณ์ช่วงการจัดเก็บข้อมูล การมีผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบการทำตามมาตรฐานหรือกระบวนการบริหารจัดการของหน่วยงาน หรือการสัมภาษณ์ประชาชนเกี่ยวกับการให้บริการของหน่วยงาน หากการประเมิน ITA มีการปรับปรุงด้านตัวชี้วัด เครื่องมือ และกระบวนการประเมินให้ดีขึ้น ผลการประเมินจะสามารถสะท้อนการดำเนินงานด้านความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง หน่วยงานก็จะสามารถนำผลการประเมินที่ได้ไปปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน และประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งทำให้การประเมินมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง). (2564, 25 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนพิเศษ 44 ง. น. 271-291.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. น. 15-22.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565ก). *คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*. กรุงเทพฯ: บริษัท กรังด์ปรีซ์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน).

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565ข). *รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*. กรุงเทพฯ: บริษัท กรังด์ปรีซ์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน).

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). *การแถลงข่าวประกาศผลการประเมิน ITA ประจำปี 2566 (ITA DAY 2023: Growth & Goals เต็มใจสู่เป้าหมาย)* [วิดีโอ]. YouTube. สืบค้นจาก <https://www.youtube.com/watch?v=4oU86TZ9X2Q>

สำนักงานวิจัยแห่งชาติ. (2563). *รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ปีงบประมาณ 2563 และการวิเคราะห์ผลประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต.

ภาษาอังกฤษ

Transparency International. (2021). *Corruption Perceptions Index 2021*. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/tha>

Transparency International. (2022). *Corruption Perceptions Index 2022*. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/tha>