

การศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบด้านการเป็นองค์กรคุณธรรมและ
ความโปร่งใส : กรณีศึกษากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย*

Good Practice in Strengthening Integrity and
Transparency in Organizations: A Case Study of the
Department of Provincial Administration, Ministry of Interior

ศิริรักษ์ นิตต์เอก**
Siriruk Nitthat-ek***

บทความนี้
Received
8 กรกฎาคม 2567
Revised
15 สิงหาคม 2567
Accepted
17 กันยายน 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องการศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบด้านการเป็น
องค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส : กรณีศึกษากรมการปกครอง กระทรวง
มหาดไทย มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการดำเนินการของกรมการปกครอง
ในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA 2) เพื่อศึกษาเงื่อนไขของ
ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค ของการดำเนินการเรื่อง ITA ของ
กรมการปกครอง และ 3) เพื่อเสนอแนะการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐ
ในการขับเคลื่อน ITA ในการจัดบริการสาธารณะ โดยมีวิธีการศึกษาจาก
การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
ทั้งสิ้น 11 คน ผลการศึกษา พบว่าช่วง พ.ศ.2556 จนถึงปัจจุบันมี
การนำเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน
ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2562 มีการพัฒนาระบบ
การประเมินเข้าสู่ระบบออนไลน์ ส่งผลให้กรมการปกครองมีคะแนนตกต่ำ

* บทความนี้เป็นการเรียบเรียงจากการวิจัยเรื่องการศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบ
ด้านการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส : กรณีศึกษากรมการปกครอง กระทรวง
มหาดไทย. งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากงบประมาณรายจ่ายจากรายได้มหาวิทยาลัย
รามคำแหงประเภทคณะ โดยคณะรัฐศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2566

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ดร.)

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

จึงมีการพัฒนาองค์กรและมีผลการประเมินที่สูงขึ้นจากนั้นเป็นต้นมา โดยกำหนดนโยบายที่เน้นการพัฒนาภาพลักษณ์ขององค์กรกับบุคลากรของกรมตามวิสัยทัศน์บำบัดทุกข์บำรุงสุข และใช้กรอบแนวทางการประเมิน ITA สอดแทรกในการพัฒนาเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณะและผู้รับบริการ พิจารณาได้จากนโยบายของผู้บริหารกรมในการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบกรมการปกครอง การประกาศเจตจำนงค์ของกรมด้านความสุจริต การพัฒนาความโปร่งใสในการดำเนินงานด้วยเทคโนโลยีทุกช่องทางเป็นต้น และมีเงื่อนไขของความสำเร็จ ประกอบด้วย กรมการปกครองได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต มีการพัฒนากระบวนการกำกับติดตามและประเมินผล กรมฯ กำหนดเป้าหมายการขับเคลื่อนแบบค่อยเป็นค่อยไป ผู้บริหารให้ความสำคัญมอบนโยบายชัดเจน มีบริบทสภาพแวดล้อมเอื้อให้เกิดการประเมินด้านบวก บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติต่อการต่อต้านการทุจริต สำหรับปัญหาและอุปสรรคเกิดจากบุคลากรทำงานเชิงตั้งรับมาก สำหรับแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานขับเคลื่อนกรอบ ITA พบว่ามีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน มีการจัดสรรอัตรากำลัง ผู้บริหารระดับสูงของกรมการปกครองกำกับดูแล มีการกำหนดแผนงาน กิจกรรม โครงการ มีการมอบรางวัล มีการผูกโยงผลการประเมินไว้ร่วมกับการประเมินผู้บริหารหน่วยงาน มีกำหนดผลสำเร็จใน ก.พ. 7 และมีการประชุมถอดบทเรียนการดำเนินงานผลประเมิน ITA ที่ดำเนินงานในทุกปีเพื่อการพัฒนา สำหรับการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อน ITA จากบทเรียนของกรมการปกครอง ซึ่งถึงแม้การพัฒนาหน่วยงานอื่นจากความสำเร็จของกรมการปกครองอาจมีข้อจำกัดตามเงื่อนไขสภาพและบริบทของแต่ละหน่วยงาน แต่เมื่อพิจารณาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานให้กับการขับเคลื่อนกรอบ ITA ของกรมการปกครองร่วมกับหลักธรรมาภิบาลแล้วจึงเป็นบทเรียนที่มีนัยสำคัญในฐานะกรอบข้อเสนอสำหรับหน่วยงานรัฐอื่นๆ โดยจะเห็นได้ว่ากรมการปกครองมีการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานที่ชัดเจนและมีการขับเคลื่อนภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม กรมการปกครองมีการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานที่ชัดเจนในการประเมิน ITA ระยะยาว และมุ่งเน้นการสร้างการตระหนักรู้ให้กับบุคลากรเพื่อการพัฒนาหลักการประเมิน ITA และหลักธรรมาภิบาลเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ทุกบทเรียนมีนัยสำคัญสำหรับหน่วยงานอื่นๆ ในเชิงปฏิบัติการศึกษาของงานวิจัยนี้เสนอแนวทางเพื่อการพัฒนาให้กรมการปกครองควรสร้างอัตรากำลัง ตำแหน่งหน้าที่ และความรับผิดชอบในงานด้าน ITA กรมการปกครองควรสร้างรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากรภายในและภาคีเครือข่ายภายนอก และประชาชนผู้รับบริการ กรมการปกครอง

ควรให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่ และกรมการปกครองควรสร้างเครื่องมือการพัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนผู้มารับบริการต่อไป

คำสำคัญ : การบริหารรัฐกิจ, การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ , กรมการปกครอง

Abstract

This research, Good Practice in Strengthening Integrity and Transparency in Organizations: A Case Study of the Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, has three main objectives. First, it examines the Department of Provincial Administration's (DOPA) efforts to foster integrity and transparency under the Integrity and Transparency Assessment (ITA). Second, it analyzes the key success factors and operational challenges DOPA has encountered in adopting the ITA. Third, it proposes recommendations for other governmental organizations to use the ITA as a tool for improving public services.

This study employs a document-based approach combined with in-depth interviews with eleven stakeholders. The findings indicate that the Thai government introduced the ITA in 2013 to enhance public sector integrity. In 2019, the ITA transitioned to an online platform, leading to a temporary decline in DOPA's score. In response, DOPA implemented organizational reforms under the Bumbudtook Bumrungsook vision, integrating ITA evaluation criteria into its anti-corruption strategy.

Through this plan, DOPA is committed to promoting a policy of honesty, enhancing transparency through IT initiatives, and implementing various related projects. DOPA has achieved key successes, including the establishment of an Anti-Corruption Operational Center and improvements in its monitoring and evaluation processes. The department adopts an incremental approach to goal-setting, with executives prioritizing clear goal definitions.

In terms of organizational culture, DOPA fosters a positive environment for its members. Occasionally, they demonstrate anti-corruption behavior in passive ways. To support ITA implementation, DOPA sets strategic goals, allocates resources, encourages executives to integrate ITA criteria into organizational programs, employs both incentive-based ('carrot and stick') strategies, and conducts annual lessons-learned meetings to drive ITA evaluation.

Lastly, the lessons learned from DOPA might not be universally applicable to other governmental organizations due to various constraints. However, as a good practice, DOPA demonstrates significant lessons as a ‘role model framework’ for other organizations on how to implement functional and concrete policies. Furthermore, DOPA is committed to improving public services in the long term by integrating good governance principles with ITA criteria. Additionally, it aims to instill ITA knowledge and good governance values among its officers to support the organization’s sustainable development. All lessons learned are important for other organizations in practical terms. This research suggests that the department emphasize leadership in specific areas related to this responsibility and strengthen cooperation between internal officers, external stakeholders’ networks, and service recipients. Additionally, citizen engagement should be developed as a key instrument for service recipients.

Keyword: Public Administration, Integrity and Transparency Assessment (ITA), Department of Provincial Administration

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการบริหารจัดการภาครัฐตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบันที่รัฐประสบมาโดยตลอด คือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลให้ภาครัฐประสบกับความยากลำบาก ในการสร้างประสิทธิภาพการ จัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการนำรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐ การพัฒนาการบริการสาธารณะมาใช้ในการพัฒนานำประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประเทศไทย 4.0 (สำนักงาน ก.พ.ร., ม.ป.ป.) การจัดการบริการสาธารณะของรัฐจึงเริ่มมีความใกล้ชิดและเกี่ยวพันกับประชาชน มากขึ้น

การพยายามแสวงหาแนวทางการกำจัดปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐให้ความสำคัญแนวคิด เกี่ยวกับระบบธรรมาภิบาลเพื่อให้ประเทศไทยสามารถฟื้นฟูจนสามารถนำพาประเทศกลับเข้าสู่สภาวะปกติ โดยนำแนวคิดจากธนาคารโลกมาใช้ในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในสังคม (เจริญ เจษฎาวุธ, 2545 อ้างถึงใน ธงชัย คล้ายแสง, 2562) สำหรับแนวทางที่รัฐไทยเลือกใช้พบว่ามีกำหนดเรื่องธรรมาภิบาล ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมาโดยพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 6 กำหนดเป้าหมายในการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการบรรลุมเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองประโยชน์ ให้แก่ประชาชนก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและลดขั้นตอนการดำเนินการ ที่ไม่จำเป็นอย่างสม่ำเสมอ (พระราชกฤษฎีกา, 2546) ในทางกลับกันหากการดำเนินงานขาดการยึดโยง หลักธรรมาภิบาลก็จะเป็นสาเหตุสำคัญที่สร้างปัญหาภายในองค์กร โดยเฉพาะการขาดธรรมาภิบาล ส่งผลต่อวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร (เอื้องฟ้า เขากลม, 2562) ซึ่งหน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาขับเคลื่อนและประยุกต์ใช้และเป็นไป ในทิศทางเดียวกัน

ระยะเวลากว่าสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา คอร์รัปชันเชิงรุกกับการบริหารกิจการงานสาธารณะมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยตั้งแต่ในช่วง พ.ศ.2556 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2566) ได้มีการนำเครื่องมือการประเมินรูปแบบหนึ่งซึ่งเรียกว่า การประเมินคุณธรรมและ ความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐหรือ Integrity and Transparency Assessment: ITA มาใช้เป็นเครื่องมือเชิงบวกในการประเมินและพัฒนาการทำหน้าที่จัดสรรและให้บริการสาธารณะ ของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก มีการใช้วิธีการประเมินรูปแบบออนไลน์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถ เข้าถึงการประเมินได้อย่างทั่วถึง (สำนักงาน ป.ป.ช., 2564) โดยประเมินทั้งสิ้น 10 ตัวชี้วัด ได้แก่

1) การปฏิบัติหน้าที่ 2) การใช้งบประมาณ 3) การใช้อำนาจ 4) การใช้ทรัพย์สินของราชการ 5) การแก้ไขปัญหาการทุจริต 6) คุณภาพการดำเนินงาน 7) ประสิทธิภาพการสื่อสาร 8) การปรับปรุงระบบการทำงาน 9) การเปิดเผยข้อมูล 10) การป้องกันการทุจริต มีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมการประเมิน ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ จำนวน 8,323 แห่ง (สำนักงาน ป.ป.ช., 2565)

หน่วยงานภาครัฐของไทยในปัจจุบันได้ถูกกำหนดให้มีความสำคัญกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐหรือ Integrity and Transparency Assessment: ITA อย่างยิ่ง เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐได้ทำให้ประเทศไทยสูญเสียงบประมาณสำหรับการพัฒนาค่อนข้างมาก การพัฒนารูปแบบทางการบริหารจัดการและเครื่องมือสำหรับการปราบปรามและป้องกันเชิงรุกต่อปัญหาการทุจริตในภาครัฐขึ้นจึงเพื่อหวังให้การขจัดปัญหาดังกล่าวบรรลุเป้าหมายทั้งในทางนโยบายและการปฏิบัติ ซึ่งการสร้างองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐปัจจุบันผ่านการพัฒนาเครื่องมือเชิงบวกและมาตรการเชิงรุกในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันช่วยสร้างโอกาสในการลดทอนหรือสามารถขจัดปัญหาการทุจริตในการทำหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งนัยสำคัญหนึ่งการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใสสามารถเทียบความสัมพันธ์ได้จากการประเมินเกณฑ์ ITA นี้ได้ด้วยเช่นกัน การมีระดับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสที่ดีมาก ย่อมเป็นการแสดงถึงการเป็นองค์กรที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสที่สูงจนสามารถเป็นต้นแบบให้กับหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะได้ในทางเดียวกัน

กรมการปกครอง มีภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรภายในพื้นที่ และให้บริการดูแลงานทะเบียนเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวกรวดเร็ว ในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 กรมการปกครองได้รับการประเมินและมีผลการประเมินอย่างมีนัยสำคัญที่มีคะแนนเท่ากับ 57.44 คะแนน ในปี พ.ศ.2563 มีค่าคะแนนเท่ากับ 90.95 คะแนน จากนั้นในปี พ.ศ.2564 มีค่าคะแนนเท่ากับ 99.12 คะแนน ปี พ.ศ.2565 มีค่าคะแนนเท่ากับ 99.55 คะแนน จะเห็นได้ว่ากรมการปกครองมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดในผลการประเมินจากปี พ.ศ.2562 และมีค่าคะแนนที่สูงอย่างต่อเนื่อง และในปี พ.ศ. 2564 กรมการปกครองได้รับรางวัล “ITA Award 2021” ประเภทส่วนราชการระดับกรมที่มีการขับเคลื่อนภารกิจด้วยคุณธรรมและความโปร่งใส อันดับ 1 ของประเทศอยู่ในระดับ AA เป็นลำดับที่ 1 ของหน่วยงานราชการระดับกรม รวมถึงในปี พ.ศ.2565 (รวมถึงมีคะแนนสูงสุดในปี พ.ศ.2566 ที่คะแนน 99.03 ผ่านตี) ซึ่งส่งผลต่อความภาคภูมิใจให้แก่กรมการปกครอง (กรมการปกครอง ได้รับรางวัล, 2564) ตามสถิติข้างต้นมีนัยสำคัญ

สำหรับการศึกษาวิจัยว่า กรมการปกครองมีลักษณะของการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใสที่สามารถเป็นต้นแบบจากการประเมินด้านนี้ได้ รวมไปถึงการสะท้อนความหมายของธรรมาภิบาลด้านบวกของหน่วยงานได้อย่างสำคัญ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินและถอดบทเรียนในการดำเนินการของกรมการปกครองในฐานะองค์กรต้นแบบในการดำเนินการด้านคุณธรรมความโปร่งใส

คำถามการวิจัย

กรมการปกครองมีการขับเคลื่อน ITA อย่างไรที่นำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

วัตถุประสงค์ (OBJECTIVES)

1. เพื่อศึกษาการดำเนินการของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA
2. เพื่อศึกษาเงื่อนไขของความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการเรื่อง ITA ของกรมการปกครอง
3. เพื่อเสนอแนะการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อน ITA ในการจัดบริการสาธารณะ

ขอบเขตการวิจัย (SCOPE OF RESEARCH)

ขอบเขตด้านเนื้อหา การดำเนินงานขับเคลื่อนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานของกรมการปกครอง และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตเชิงพื้นที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตด้านระยะเวลา พฤศจิกายน 2565-กันยายน 2566

นิยามศัพท์เฉพาะ (DEFINITION OF TECHNICAL TERMS)

กรมการปกครอง หมายถึง หน่วยงานระดับกรม ที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในลักษณะของภารกิจพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น งานด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตของประชาชน

การประเมิน ITA หมายถึง การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงาน (ITA) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบกำกับติดตามการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐให้ลดทอนและสามารถจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการทำหน้าที่ของหน่วยงาน

ต้นแบบองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส หมายถึง องค์กรที่มีการมีลักษณะเป็นแบบอย่างการขับเคลื่อนการดำเนินการรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานจนมีระดับคะแนนจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสที่สูงจนเป็นที่ยอมรับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย (OUTPUTS AND BENEFIT)

1. ทราบถึงการดำเนินการของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA
2. ทราบถึงเงื่อนไขของความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการเรื่อง ITA ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
3. ได้แนวทางการพัฒนาหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อน ITA ในการจัดบริการสาธารณะจากการศึกษาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

หลักการแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

วรเดช จันทรศร (2562) ได้ศึกษาเชิงสำรวจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและนำเสนอว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ได้แบ่งองค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็น 6 องค์ประกอบหลัก คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักความโปร่งใส 3) หลักความรับผิดชอบ 4) หลักความคุ้มค่า 5) หลักการมีส่วนร่วม และ 6) หลักคุณธรรม ซึ่งในที่นี้จะมุ่งพิจารณาและตรวจสอบที่หลักความโปร่งใส และหลักคุณธรรมเป็นสำคัญ สำหรับหลักความโปร่งใส(Transparency) จากงานของ วรเดช จันทรศร สามารถวัดได้จาก (1) ระดับความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ (2) จำนวนเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหา ร้องเรียน หรือถูกสอบสวน (3) ระดับความชัดเจน เป็นที่ยอมรับเกี่ยวกับเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ (4) การที่ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและมีการเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ และในส่วนของหลักคุณธรรม (Integrity) สามารถวัดได้จาก (1) จำนวนเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกองค์การลดน้อยลง (2) ระดับความมีระเบียบวินัยที่ทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และสังคมมีเสถียรภาพ (3) ระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมที่ดีขึ้น และ (4) ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรในชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ขณะเดียวกัน Bidhya Bowornwathana (2003) ได้ตั้งข้อสังเกตต่อการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในกระแสดรรมาภิบาลในกรณีของประเทศไทย อาทิ รูปแบบใหม่ของการจัดการทางสังคมโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกันกับรัฐบาล และภาคเอกชน การจัดการกิจการสาธารณะจะมุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ทั้งนี้ Bidhya Bowornwathana ยังได้เสนอให้เห็นว่ากระแสการปฏิรูปภาครัฐไทยภายใต้กรอบธรรมาภิบาลจะค่อยเป็นค่อยไปและจะผันผวนหรือไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองกับปัจจัยทางการบริหาร การสร้าง

แรงจูงใจในการบริหาร กับความสามารถของประเทศไทยในการแพร่แนวคิดดังกล่าวซึ่งอยู่ในรูปแบบใหม่ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวยังเป็นการชี้ชวนให้เห็นว่า เมื่อภาครัฐปฏิบัติสู่กระบวนการขับเคลื่อนงานในรูปแบบใหม่ ก็จำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มีความสอดคล้องกัน

นโยบายเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA) ถือเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินโดยมีการประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นในการบริหารจัดการองค์การ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการภายในองค์กรที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ค่านิยม และทัศนคติที่ดีต่อองค์กร เครื่องมือที่ใช้ในการประเมินมี 3 แบบ คือ 1. แบบประเมินผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายในหน่วยงาน Internal Integrity and Transparency Assessment (IIT) 2. แบบประเมินผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหน่วยงาน External Integrity and Transparency Assessment (EIT) และการเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน (Open Data Integrity and Transparency Assessment : OIT) ซึ่งจะมีการกำหนดสัดส่วนและค่าคะแนนในแต่ละแบบเพื่อนำไปสู่การประเมิน

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ระหว่างปี 2562–2564 ของกรมการปกครอง

กรมการปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องถิ่น การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียนเพื่อให้ประชาชน มีความมั่นคง ปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน (กรมการปกครอง, 2565) ในปี พ.ศ.2563 สำนักงาน ป.ป.ช. ประกาศผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ (ITA) โดยกรมการปกครองได้รับคะแนน ประเมิน 90.95 ระดับ A ผ่านเกณฑ์การประเมิน และได้มอบโล่เกียรติยศในฐานะ “**หน่วยงานที่มี พัฒนาการผลการประเมินสูงสุด**” หน่วยงานประเภทกรมที่มีพัฒนาการผลการประเมิน ITA ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563 สูงสุด (ITA Awards 2020) เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรในสังกัด กรมการปกครอง และเป็นต้นแบบให้กับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในด้านการบริหารงานด้วยความโปร่งใส และยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต, 2564) และในปี พ.ศ.2564 กรมการปกครอง ได้รับรางวัลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งถือเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรกรมการปกครอง ในด้านการบริหารงานด้วยความโปร่งใสและยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล ด้วยเจตจำนง “**ไม่โกง โปร่งใส ร่วมใจต้านทุจริต คือ จิตสำนึกคนกรมการปกครอง**”

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรชนก พินิจปริญญา (2563) ศึกษาเรื่อง “การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม : กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ” โดยงานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่สำนักงานงบประมาณ และศึกษารูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงานราชการไทย ควรมีลักษณะอย่างไร โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากเอกสารการสัมภาษณ์ ผู้ปฏิบัติงาน 9 คน ข้อค้นพบ คือ กลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีทั้งส่วนที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการส่งผลต่อการมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาล อาทิ การประเมินเป็นการเพิ่มภาระงานโดยมิจำเป็น และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินองค์กรคุณธรรมเท่าที่ควร และบางส่วนมองว่ากลไกการประเมินการเป็นองค์กรคุณธรรมมีส่วนในการเพิ่มประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยงาน นอกจากนี้ ยังค้นพบรูปแบบการสร้างธรรมาภิบาลที่เหมาะสมแก่หน่วยงานราชการไทย โดยมีข้อเสนอแนะ ได้แก่ 1) ควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานกลางที่เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละการประเมินโดยเฉพาะ 2) ควรมีการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการดำเนินการประเมินองค์กรคุณธรรมของหน่วยงานของตนเองให้มากที่สุด

วิระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2557) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ : ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารโรงเรียน รวมถึงสภาพการบริหารงานโรงเรียนตามหลักธรรมาภิบาล และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับธรรมาภิบาลของโรงเรียน โดยผลการวิจัย พบว่า องค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน มี 8 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคงจากคำตอบแทน

ธภัทร ติระวัฒน์ (2563) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในโรงพยาบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในโรงพยาบาล งานวิจัยเชิงปริมาณมีการกำหนดกลุ่มตัวอย่างเป็นบุคลากรโรงพยาบาลพระนารายณ์มหาราช จำนวน 306 คน เครื่องมือประกอบด้วย แบบสอบถามข้อมูลส่วนบุคคล วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา และสถิติสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน กำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 ปัจจัย 5 อันดับของตัวแปรต้น ได้แก่ (1) การปฏิบัติหน้าที่ (2) การใช้งบประมาณ (3) การใช้อำนาจ (4) การใช้ทรัพย์สินของราชการ

(5) การแก้ปัญหาความทุจริตในองค์กร และตัวแปรตามคือความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในโรงพยาบาล ซึ่งผลการวิจัยพบว่าปัจจัยอันดับ 1 และ 2 มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมากที่สุด เกณฑ์การประเมินผลระดับ A คือ การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจ และปัจจัยอันดับ 3-5 คะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก เกณฑ์การประเมินผลระดับ B คือ การแก้ปัญหาความทุจริตในองค์กร, การใช้ทรัพย์สินของราชการ และการใช้งบประมาณทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์กับคุณธรรมและความโปร่งใสอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มากที่สุดคือ การแก้ปัญหาความทุจริตในองค์กร ($r=.87$) รองลงมาคือ การใช้งบประมาณ ($r=.79$)

วิไลวัจน์ ฤกษ์ณษุติ และคณะ (2560) ทำการวิจัยเรื่อง แนวทางการป้องกันและการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิธีการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ศึกษาสภาพการป้องกันและการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชัน และแนวทางการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้วยวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 39 คน ผลจากการวิจัย พบว่า วิธีการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้าง การกินตามน้ำ การเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานหรือการสมัครเข้าทำงาน การรับสินบาทคาดสินบน การประมูลโครงการ (การฮั้วกัน) การรับค่าคอมมิชชั่น และระบบพวกพ้องหรือระบบอุปถัมภ์ แต่ละวิธีต่างก็มีการทุจริตคอร์รัปชันแตกต่างกัน หน่วยงานได้ดำเนินการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันโดยการตั้งกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมาตรการเคร่งครัด การรับบุคคลเข้าทำงานได้ผ่านการสอบกลั่นกรองด้วยความยุติธรรม ไม่มีระบบพวกพ้องหรือระบบอุปถัมภ์ วิธีการป้องกันการประมูลโครงการ (การฮั้วกัน) โดยใช้ E-auction ทั้งนี้ แนวทางการป้องกันและแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ฝ่ายบริหารขององค์กรควรยึดระเบียบราชการอย่างเคร่งครัดตามหลักธรรมาภิบาล ควรจัดตั้งกลุ่มหรือชมรมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตั้งแต่หมู่บ้านถึงประเทศ และควรสร้างหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาการทุจริตคอร์รัปชันปัญหาสาเหตุและแนวทางแก้ไขตั้งแต่ระดับประถมศึกษาไปจนถึงระดับอุดมศึกษา

ทิพวรรณ ขำไท้ (2562) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐกรณีศึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของโรงพยาบาลชุมชน จังหวัดสุโขทัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัจจัย และสร้างสมการพยากรณ์เพื่ออธิบายปัจจัยที่มีผลต่อความโปร่งใสมีคุณธรรม โดยใช้การศึกษาวิจัยในรูปแบบของการสำรวจ (Survey Study) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก ผลการวิจัยพบว่าความพร้อมรับผิด ความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงานความโปร่งใส และทัศนคติในด้าน

การมีคุณธรรม และความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจการพยากรณ์ของคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานร้อยละ 72 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < 0.01$) ทั้งนี้ งานวิจัยเสนอว่าควรนำผลจากการศึกษานี้ไปประกอบการวางแผนในการปฏิบัติงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของโรงพยาบาลชุมชน

โกวิท พวงงาม และคณะ (2560) ได้ทำการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ทำการประเมินองค์การบริหารส่วนตำบลพระเจ้า อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยผลการวิจัยดังกล่าว พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลพระเจ้า มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสอยู่ในระดับที่สูงมาก (ร้อยละ 83.27) ซึ่งมีตัวชี้วัดที่ประกอบไปด้วย ดัชนีความโปร่งใส ดัชนีความพร้อมรับผิด ความปลอดภัยทางจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยเรื่อง การศึกษาความสำเร็จในการเป็นต้นแบบด้านการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส กรณีศึกษา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

การประเมินคุณธรรมความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity And Transparency Assessment : ITA)

- การดำเนินการเชิงนโยบาย
- การขับเคลื่อนเชิงองค์การ
- ปัญหาและอุปสรรคของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA
- แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานให้กับการขับเคลื่อนกรอบ ITA

ความสำเร็จในการเป็นต้นแบบของ
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
ด้านการประเมินคุณธรรม
ความโปร่งใส (ITA)

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและทำการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิจัยในฐานะผู้ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจงาน ITA ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 11 คน ประกอบด้วย อธิบดีกรมการปกครอง 1 ท่าน รองอธิบดีกรมการปกครอง 1 ท่าน หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต 1 ท่าน ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ 1 ท่าน ผู้อำนวยการศูนย์บริการประชาชนกรมการปกครอง 1 ท่าน เจ้าพนักงานปกครอง

สังกัดศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กรมการปกครอง จำนวน 3 ท่าน อธิบดีอธิบดีกรมการปกครอง 1 ท่าน ผู้ช่วยเลขาธิการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 1 ท่าน และ เจ้าพนักงานป้องกัน การทุจริตชำนาญการ 1 ท่าน ในฐานะผู้เกี่ยวข้องกับงานด้านการประเมิน ITA ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณธรรม และความโปร่งใส และสร้างแนวคำถามสัมภาษณ์จากแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ หลักธรรมาภิบาล นโยบายเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับกรมการปกครอง แล้วจึง ส่งแบบสัมภาษณ์ให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณา การตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารร่วมกับข้อมูลจากการ สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องตามรายละเอียดในงานวิจัย สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอผลการศึกษา ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ วิเคราะห์ความเชื่อมโยงและ หาความสัมพันธ์ แล้วนำเสนอผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

พัฒนาการของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือ Integrity and Transparency Assessment: ITA

ในช่วง พ.ศ.2556 จนถึงปัจจุบัน มีการนำเครื่องมือการประเมินรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐหรือ Integrity and Transparency Assessment : ITA มาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินและพัฒนาการทำหน้าที่หน่วยงาน ภาครัฐภายใต้หลักความโปร่งใสและคุณธรรมจริยธรรม โดยในปี พ.ศ.2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ให้หน่วยงานภาครัฐแปลงแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติในช่วงต้นสู่การปฏิบัติ และกลายเป็น เครื่องมือสำคัญในการประเมินเพื่อพัฒนาหน่วยงานของรัฐในด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหาร จัดการบริการสาธารณะของรัฐ จนกระทั่งวันที่ 5 มกราคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงาน ภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส เน้นการสำรวจเชิงกระบวนการ จริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรหน่วยงานภาครัฐ โดยสำรวจมิติการรับรู้ (Perception – Based) คือ การสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานภาครัฐทั้งภายใน และภายนอก (Internal Stakeholders and External Stakeholders) และมีมติหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – Based) คือ การสำรวจหลักฐานการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และในปีงบประมาณ

พ.ศ.2562 มีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับการประเมินฯ มีการพัฒนาเครื่องมือการประเมินเข้าสู่ระบบออนไลน์และปรับปรุงตัวชี้วัดของเครื่องมือเป็น 10 ตัวชี้วัด โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2564 เป็นปีที่มีการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการประเมินฯ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลตามแนวคิดเรื่องความโปร่งใส ภายใต้แนวคิด More Open, more transparent หรือหลักคิดที่ว่ายิ่งเปิดเผยมากยิ่งโปร่งใส

การดำเนินการของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA

กรมการปกครองเป็นส่วนราชการหนึ่งที่ได้รับการประเมินตามที่กฎหมายกำหนดมีภารกิจหลากหลายในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน หากพิจารณาการจัดอันดับและค่าคะแนนกรมการปกครองพบว่า ปี พ.ศ.2562 กรมการปกครองมีคะแนนตกต่ำที่สุดเนื่องจากปรับตัวไม่ทันกับระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสด้วยระบบออนไลน์ (ITAS) จากนั้นกรมฯ ได้มีการพัฒนาองค์กรให้พร้อมรับการประเมินและมีผลการประเมินที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเป็นหน่วยงานที่ได้อันดับ 1 หลายปีติดต่อกัน จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่บรรลุเป้าหมายในการเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใสตามการประเมิน ITA สำหรับการขับเคลื่อนการพัฒนาการประเมิน ITA จะมีการดำเนินการผ่านการปรับนโยบายหน่วยงาน การพัฒนาบุคลากร พิจารณาได้จากโครงการ กิจกรรม ในแผนปฏิบัติการการต่อต้านการทุจริตของกรม และการแบ่งหน่วยงานใหม่ในโครงสร้างกรมเพื่อดำเนินการกิจการต่อต้านการทุจริตและ ITA

การดำเนินการเชิงนโยบาย : นโยบายและแผนปฏิบัติการฯ กรมการปกครองต่อการขับเคลื่อนการประเมิน ITA

ในการพัฒนากกรมการปกครองภายใต้การขับเคลื่อนกรอบการประเมิน ITA แนวทางการดำเนินงานนั้น กรมมีการปรับปรุงนโยบายที่สอดคล้องกับภาพลักษณ์ของการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กร ด้วยการพยายามทำให้การบำบัดทุกข์บำรุงสุข เป็นความหมายในการตระหนักรู้และแสดงออกของบุคลากรในการให้บริการต่อสาธารณะ นโยบายของผู้บริหารกรมการปกครองมองว่าการพัฒนาคน (Human) และกรอบคิดของคนมีความสำคัญสูงสุด เนื่องจาก “คน” คือทรัพยากรที่สำคัญที่สุดและมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม อย่างต่อเนื่อง สามารถจำแนกระบบที่สำคัญได้ 3 ระบบ คือ ระบบการเปิดเผยข้อมูล เช่นการแสดงผลการดำเนินงานของกรมด้วยเทคโนโลยีในช่องทางต่างๆ ระบบการให้บริการประชาชนที่เน้นความรวดเร็วและโปร่งใสในการติดตามและตรวจสอบจากประชาชน และระบบงบประมาณและการพัฒนาสถานที่สัมพันธ์กับภาพลักษณ์ความโปร่งใสมีการเน้นการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสให้กับบุคลากรในหน่วยงาน และสร้างโครงการอบรมให้ความรู้เพื่อลดความเสี่ยงต่อการกระทำผิด โดยเฉพาะการทำโครงการเชิงธรรมาภิบาลในระดับพื้นที่ และเน้นการพัฒนาบุคลากรในภารกิจตรวจสอบงานทะเบียนและบัตรนาร่องซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมด้านการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานให้กับประชาชน

ทั้งประเทศ เป็นต้น มีกำหนดแนวทางการพัฒนากลไกสำหรับการขับเคลื่อน ITA แบบบูรณาการคือ มีการสร้างกลไกระดับสำนักให้รองรับการประสานขับเคลื่อนงานทาง ITA และผลักดันการทำอำเภอ ITA เพื่อปลูกฝังให้การดำเนินงานให้บริการสาธารณะเป็นไปตามกรอบแนวทาง ITA ตามที่กำหนดไว้ในแผนนโยบายกรม นอกจากนี้ยังมีการสร้างแนวนโยบายระดับองค์กรด้านการบริหารงานคนโดยมีเรื่องของ ITA เข้าไปเกี่ยวข้องเช่นการแสดงผลประเมิน ITA กับ กพ.7 ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นการแสดงพฤติกรรมตามกรอบ ITA ให้กับบุคลากรในทางปฏิบัติ

การขับเคลื่อนเชิงองค์การ : การแบ่งหน่วยงานใหม่ในโครงสร้างกรมเพื่อดำเนินภารกิจ การต่อต้านการทุจริต

กรมการปกครองได้จัดโครงสร้างส่วนราชการและแบ่งงานภายใน ตามคำสั่งกรมการปกครอง ที่ 1752/2562 ลงวันที่ 26 กันยายน 2562 มีผลให้ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กรมการปกครอง (ศปท.ปค.) มีฐานะเป็นหน่วยภายในที่ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมการปกครอง และกำหนดให้รองอธิบดี กรมการปกครองฝ่ายบริหารและพัฒนาระบบงานทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ศปท.ปค. และมีโครงสร้างคณะทำงาน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย คณะทำงานด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะทำงาน ด้านส่งเสริมและคุ้มครองจริยธรรม และคณะทำงานด้านการขับเคลื่อนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) โดยมีผู้แทนของสำนัก/กอง ต่าง ๆ ทุกสำนัก/กอง มาร่วมกันทำงาน โดยมีฝ่ายเลขาเป็นเจ้าหน้าที่ของ ศปท. ซึ่งการตั้งศูนย์มีความสำคัญกับการพัฒนางาน ด้าน ITA อย่างชัดเจนเนื่องจากการแยกตัวเป็นอิสระจากกลุ่มงานบริหารงานบุคคลและมีการ ตั้งผู้บริหารภายในกรมทุกส่วนในงานแต่ละด้านของศูนย์ ทำให้อำนาจในการขับเคลื่อน ITA ยกระดับใน การปฏิบัติการขับเคลื่อน ขณะเดียวกันการขึ้นตรงกับอธิบดีของศูนย์ถือเป็นการลดขั้นตอนของการทำงาน แบบระบบราชการลงทำให้ความรวดเร็วในการดูแลติดตามการทำงานของกรมในแง่การบริหารงาน ตาม ITA ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานด้าน ITA ของกรมจึงเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบสามเส้าในการประเมิน ITA : การออกแบบระบบการพัฒนา บุคลากรของกรมการปกครองและการเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกในการประเมิน

สำหรับการประเมิน ITA ของกรมการปกครองจะเริ่มต้นจากการเปิดเผยข้อมูล (Open Data Integrity and Transparency Assessment : OIT) แล้วจึงดำเนินการในส่วนของการประเมินผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียภายในองค์กร (Internal Integrity and Transparency Assessment : IIT) และการประเมิน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกองค์กร (External Integrity and Transparency Assessment : EIT) การพัฒนา ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA ของกรมการปกครองนั้นเป็นการดำเนินการแบบสามเส้าระหว่าง

บุคลากรภายในและภาคีเครือข่ายจากภายนอก รวมถึงประชาชนโดยมีกระบวนการกำกับติดตามและประเมินผล 4 กระบวนการ คือ กระบวนการที่ 1 การสร้างความตระหนักรู้ โดยให้ทั้งคนภายในและคนภายนอกเกิดความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ โดยสื่อสารแบบทางการในรูปแบบหนังสือราชการ และแบบไม่เป็นทางการในรูปแบบสื่อประชาสัมพันธ์ และการสร้างสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยาอย่างต่อเนื่อง กระบวนการที่ 2 มอบหมายผู้รับผิดชอบการจัดทำคณะทำงาน (Working Team) โดยจัดทำคำสั่งมอบหมายว่าใครต้องรับผิดชอบว่า Staff (บุคลากร) ต้องทำอะไรและอย่างไร กระบวนการที่ 3 สร้างเครื่องมือขับเคลื่อน มีการสร้างช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและภายนอกรู้ถึงวิธีการเข้าถึงข้อมูลหรือการรับบริการ เพื่อสร้างความสะดวก กระบวนการที่ 4 การประเมินและกำกับติดตาม มีการจัดตั้งคณะทำงาน ติดตามการประเมินผ่านช่องทางในรูปแบบหนังสือราชการกำกับ ติดตาม และในรูปแบบสื่อสังคมออนไลน์ Application Line เป็นต้น

เมื่อเชื่อมโยงกระบวนการบริหารจัดการการขับเคลื่อน ITA เข้ากับลักษณะของโครงการพัฒนาบุคลากร เน้นให้เกิดการสร้างจิตสำนึกในการต่อต้านการทุจริตของบุคลากร ในโครงการสามลักษณะ ได้แก่ โครงการต้นน้ำ เป็นโครงการปลูกฝังและสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ข้าราชการหรือลูกจ้างที่บรรจุเข้ารับราชการใหม่ โครงการกลางน้ำ เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างและพัฒนาเครือข่ายของกรมการปกครองและโครงการปลายน้ำ จะเป็นการบูรณาการการทำงานระหว่าง ศปท.ปค. กับกองการเจ้าหน้าที่ โดยมีแนวคิดในการบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารับการอบรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จะถูกบันทึกในทะเบียนประวัติ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ว่าเป็นผู้ที่ได้ผ่านการอบรมและพัฒนาสร้างความตระหนักรู้มาแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและระมัดระวัง นอกจากนี้ยังมีเรื่องการให้รางวัล หรือความดีความชอบ จะมีการบันทึกข้อมูลไว้ใน ก.พ. 7 เช่นเดียวกัน รวมถึงการพิจารณารับค่าตอบแทนพิเศษในอนาคต

เงื่อนไขของความสำเร็จของกรมการปกครอง : การดำเนินการเรื่อง ITA ของกรมการปกครอง คือ การตั้งเป้าหมายการขับเคลื่อนแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) ตามวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ผู้บริหารให้ความสำคัญและการมอบนโยบายชัดเจน มีลักษณะของภารกิจและบริบทสภาพแวดล้อมของภารกิจเอื้อให้เกิดการประเมินในด้านบวก เนื่องจากกรมการปกครองเป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนในงานพื้นฐาน ทำให้กรมมีโอกาสได้รับการประเมินในด้านบวกในระดับพื้นที่ นอกจากนี้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในการรับการประเมิน ITA และการปฏิบัติตาม การสร้างการอบรมแบบกรณีศึกษา (Case Study) ที่มีสาระสำคัญในเชิง carrot and stick ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติต่อการต่อต้านการทุจริต ตลอดจนมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจกับสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักเป็นพี่เลี้ยง โดยมี

การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด มีการให้ความสำคัญกับการปรับปรุงและพัฒนาระบบงานอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องเพื่อตอบสนองผู้รับบริการ โดยวางระบบการทำงานและกำกับติดตามโดยคณะทำงาน การเปิดช่องทางการสื่อสารรับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่อประชาชนอย่างรวดเร็ว มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตกรมการปกครองขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจการต่อต้านการทุจริตและการประเมิน ITA โดยตรง การให้ความสำคัญกับงานขับเคลื่อนงาน ITA สะท้อนภาวะผู้นำของผู้บริหารในระดับกรม และนโยบายการพัฒนาหน่วยงานตามกรอบ ITA เน้นเรื่องคนมีคุณธรรมและระบบโปร่งใส ควบคู่กัน พยายามสร้างมุมมองและทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและมีการพัฒนาระบบข้อมูล ให้โปร่งใสตรวจสอบได้เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและผู้รับบริการ

สรุปปัจจัยความสำเร็จของการดำเนินงานด้าน ITA ของกรมการปกครองจึงเกิดขึ้นจากผู้บริหาร (Leader) ให้ความสำคัญและการมอบนโยบายชัดเจน ถ้าในระดับผู้บริหารจะมีนโยบายในการพยายามรักษาระดับผลการดำเนินงานให้คงที่หรือดีขึ้นกว่าเดิม โดยกำหนดให้มีหน่วยงานรองรับการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน ส่งผลให้การปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้าน ITA สามารถดำเนินการได้อย่างสะดวก และการติดตาม เป็นไปอย่างใกล้ชิด ขณะเดียวกันบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน (Implementor) ด้าน ITA มีความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจและความตระหนักรู้ ในงานตามภารกิจที่ต้องปฏิบัติงานอย่างมีคุณธรรม และโปร่งใส จนสามารถแสดงออกเป็นผลการดำเนินงานตามกรอบการประเมิน ITA ได้ ประกอบกับมีการสนับสนุนการดำเนินภารกิจในการประเมิน ITA ทั้งในระดับกรมและระดับพื้นที่ นอกจากนี้กรมยังมีที่ปรึกษา (Advisor) มีหน่วยงานที่ปรึกษาที่ดี คอยเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. และ อาจารย์ของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่คอยให้ปรึกษา อีกทั้งการพัฒนาแบบ (system development) กรมการปกครองเป็นกรมที่มีขนาดใหญ่และมีบุคลากรเป็นจำนวนมาก สิ่งสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้คือ การมีระบบและมาตรฐานกลางที่ดีเหมาะสม ทันสมัย เข้าถึงง่ายและรองรับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

ปัญหาและอุปสรรค : เกิดจากปัญหาการทำงานเชิงตั้งรับมากเกินไปของบุคลากร แม้กรมการปกครองจะมีบุคลากรจำนวนมากแต่ผู้ปฏิบัติงานด้านการประเมิน ITA ยังมีจำนวนน้อย มีการโยกย้ายบ่อย ขาดความต่อเนื่อง เรื่องการกำกับติดตามการประเมินต่างๆ ในบางครั้งผู้ปฏิบัติงานถูกโยกย้ายในระหว่างปี ผู้มาปฏิบัติงานใหม่อาจต้องศึกษาและทำความเข้าใจในหน้าที่ใหม่ บริบทสภาพแวดล้อมก็เป็นสิ่งที่ควบคุมไม่ได้ การกำหนดความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียภายนอกไม่สามารถทำได้เนื่องจากมีบุคคลจำนวนมากที่มาติดต่อ และการให้บริการบางประเภทอาจจะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจ โดยเฉพาะการอนุมัติอนุญาต อีกทั้งมีการพัฒนาเครื่องมือการประเมินอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ต้องศึกษาและติดตามการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ผลการประเมินออกมาสมบูรณ์ที่สุด

แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานให้การขับเคลื่อนกรอบ ITA บทเรียนจากกรมการปกครอง

ในการพัฒนาด้านโครงสร้าง กรมการปกครองกำหนดนโยบายในการดำเนินงานที่ชัดเจน และมีการขับเคลื่อนภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม มีการจัดสรรอัตรากำลังสำหรับรับผิดชอบดำเนินการ มีผู้บริหารระดับสูงของกรมการปกครองกำกับดูแล ทั้งนี้มีการกำหนดแผนงานผู้รับผิดชอบดำเนินการในแต่ละตัวชี้วัด ตลอดจนกำหนด โครงการ กิจกรรม หลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนเรื่องของการบริหารงานบุคคลและส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกัน การพัฒนาในด้านพฤติกรรมของบุคลากรยังได้มีการมอบรางวัลให้แก่ผู้ดำเนินการขับเคลื่อนมีการประเมิน ITA ภายในหน่วยงานเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน มีการผูกโยงผลการประเมิน ITA ไว้ร่วมกับการประเมินผู้บริหารของหน่วยงาน มีการกำหนดผลสำเร็จใน ก.พ. 7 นอกจากนี้ ในด้านการพัฒนา การเรียนรู้ของกรมฯ มีการประชุมถอดบทเรียนการดำเนินงานผลประเมิน ITA ที่ดำเนินงานในทุกปี ที่ประสบความสำเร็จเพื่อการพัฒนา แนวทางการพัฒนาเหล่านี้ได้มีนัยสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จของกรมการปกครองในระยะยาวต่อไป และก้าวต่อไปของการพัฒนาการประเมินจะเน้นที่การเสริมสร้าง การตระหนักรู้เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานเกิดทัศนคติการต่อต้านการทุจริตอย่างยั่งยืนต่อไป

อภิปรายผล

การดำเนินการของกรมการปกครองในการขับเคลื่อนการบริหารตามกรอบ ITA

กรมการปกครองมีการขับเคลื่อนการประเมิน ITA และให้ความสำคัญกับการพัฒนาในการยอมรับผลการประเมินที่ต่ำของกรมการปกครองจนทำให้ผู้บริหารหันมาปรับการบริหารจัดการภายใน เพื่อรับกับการประเมินใหม่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ พรชนก พินิจปริญญา (2563) ที่ศึกษาเรื่อง “การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม : กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ” โดยพบว่า กลไกการประเมินองค์กรคุณธรรมมีทั้งส่วนที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการส่งผลต่อการมีประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาล อาทิ การประเมินเป็นการเพิ่มภาระงานโดยมิจำเป็น ในขณะที่บางส่วนสนับสนุนว่ากลไกการประเมินองค์กรคุณธรรมมีส่วนในการเพิ่มประสิทธิผลในการสร้างธรรมาภิบาลแก่หน่วยงาน แผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบกรมการปกครองดำเนินการขับเคลื่อนโครงการแบบต่อเนื่องและมีการดำเนินโครงการใหม่โดยเน้นการส่งเสริมคุณธรรมและความโปร่งใสให้กับบุคลากรในหน่วยงาน และอบรมให้ความรู้เพื่อลดความเสี่ยงต่อการกระทำผิดตามแนวทางแบบ incremental

ตามคำอธิบายของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2554) ว่าการเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไปคือการต่อยอดต่อกิ่งของนโยบาย

ในส่วนแนวทางการขับเคลื่อนการประเมิน ITA เมื่อพิจารณาลักษณะของโครงการแล้ว จะเห็นได้ว่าการทำงานของกรมได้หันมาให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้และการตระหนักรู้ให้กับบุคลากรให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และสอดคล้องกับการดำเนินงานของกรมการปกครองที่มีนโยบายในการจัดตั้ง ศปท.ปค. เพื่อดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล นำนโยบายผู้บริหารสู่การขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม กรมการปกครองจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กรมการปกครอง (ศปท.ปค.) มีฐานะเป็นหน่วยงานภายในที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี มีองค์ประกอบของคณะทำงาน ITA มาจากทุกส่วนงาน โดยมีฝ่ายเลขาเป็นเจ้าหน้าที่ของ ศปท. ที่จะขับเคลื่อนงานอย่างเป็นรูปธรรมและมีการจัดทำแผนการทำงาน มีการกำหนดค่าเป้าหมาย และมีการพิจารณาตัวชี้วัดร่วมกัน การจัดองค์การเป็นแบบ Ad- hoc organization ซึ่งเกิดขึ้นตามภารกิจและคล่องตัวในการดำเนินงาน และการพัฒนาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA ของกรมการปกครองนั้นเป็นการดำเนินการแบบสามเส้าระหว่างบุคลากรภายใน ภาคราชการภายนอก และประชาชนผู้รับบริการในลักษณะของการสร้างกระบวนการเรียนรู้เชื่อมโยงกับกระบวนการปฏิบัติ รวมถึงกระบวนการกำกับติดตาม และประเมินผลเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถที่จะเข้าใจถึงการต่อต้านการทุจริต อย่างมีส่วนร่วมระหว่างทุกภาคส่วน

เงื่อนไขของความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการเรื่อง ITA ของกรมการปกครอง

การประเมิน ITA ของกรมการปกครอง ที่มีทั้งปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน สาระสำคัญจากผลการศึกษาได้แสดงความเห็นพ้องกับ Hood (1991) พยายามอธิบายถึง “public management for all seasons” ที่มองว่าเสื่อแบบเดียวกันไม่อาจสวมทับกับทุกองค์กรได้ รูปแบบการดำเนินภารกิจของหน่วยงานย่อมมีความแตกต่างตามเงื่อนไขของแต่ละหน่วยงาน เงื่อนไขของความสำเร็จของกรมการปกครองจึงมีความเฉพาะและนำไปสู่การดำเนินการที่ประสบความสำเร็จของกรม ซึ่งแนวทางแบบค่อยเป็นค่อยไปนี้มีส่วนในการรักษาการพัฒนาของกรมในการประเมิน ITA เนื่องจากกรมจะเผชิญกับความเสียน้อยกว่าและมีเวลาในแสวงหาแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมได้มากขึ้นเมื่อเทียบกับการใช้แนวทางอื่นตามคำอธิบายของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2554) ที่มองว่าการเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นผลบวกต่อการรักษาความมั่นคงในงาน ซึ่งพิจารณาได้จากการกำหนดโครงการในแผนปฏิบัติช่วง พ.ศ.2563-2565 และการพัฒนาการประเมิน ITA ในเชิงกระบวนการสอดคล้องตามแนวคิดดังกล่าว นอกจากนี้ กรมการปกครองได้นำนโยบายความรู้ความเข้าใจของบุคลากรใน

การรับการประเมิน ITA และการปฏิบัติตามแบบ carrot and stick attitude ตามทิศทางของ McGregor ที่มองธรรมชาติของมนุษย์มีสองแบบคือ x,y ดังนั้นหากต้องสร้างเครื่องมือที่เหมาะสมควรเป็นไปตามธรรมชาติของมนุษย์ อย่างมนุษย์ X การใช้แรงจูงใจแบบ stick เป็นบวกในเชิงการควบคุม ส่วนมนุษย์ Y ควรใช้แรงจูงใจแบบ carrot เพื่อขับเคลื่อน

อย่างไรก็ตาม ลักษณะปัญหาอุปสรรคหลายประการที่กรมการปกครองเผชิญในการขับเคลื่อน ITA ก็มีผลกระทบต่อการทำงานของกรมอยู่ เป็นไปตามมุมมองของ Bidhya Bowornwathana (2003) ที่มองว่า การปฏิรูประบบราชการตามหลักธรรมาภิบาลยังต้องใช้เวลาในการพัฒนา ซึ่งอุปสรรคที่สำคัญของกรมการปกครองในการขับเคลื่อน ITA แม้ว่าหน่วยงานจะเป็นหน่วยงานที่สุดท้ายเป็นหน่วยงานด้านความเป็นต้นแบบในการได้รับการประเมินที่เป็นบวกสูงสุดและสะท้อนนัยสำคัญว่าหน่วยงานรับมือกับการเปลี่ยนแปลงด้วยการเปลี่ยนแปลงด้วยการขับเคลื่อนงานตาม ITA ด้วยแนวทางค่อยเป็นค่อยไปได้ดีก็ตาม แต่ด้วยเงื่อนไขภายในของกรมฯ เองที่มีบุคลากรจำนวนมากและลักษณะของการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติงานภายในก็มีผลต่อความต่อเนื่องในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามความคาดหวังของเครื่องมือนี้ ขณะเดียวกันกรมเป็นหน่วยงานให้บริการที่มีความหลากหลายแก่ประชาชนจำนวนมาก ทำให้ความไม่แน่นอนของผู้ประเมินภายนอกก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการทำงานของกรมในแต่ละครั้ง

หากอ้างอิงถึงข้อเสนอของ วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ (2557) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ : ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ผลการวิจัยทำให้ผู้วิจัยพบว่า องค์ประกอบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการบริหารงานโรงเรียน มี 8 องค์ประกอบ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักเป้าหมายสอดคล้องต่อสังคม และหลักความมั่นคง และข้อเสนอของ ธนนันท์ สิงหเสม (2565) ที่เสนอว่าการพัฒนาภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืนควรมีการยอมรับการเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้เกิดการสนับสนุนว่านอกจากอุปสรรคเกี่ยวกับการรับการประเมินของกรมการปกครองจากความไม่แน่นอนของผู้รับบริการ กรมยังเผชิญกับการพัฒนาเครื่องมือการประเมินที่เพิ่มขึ้นบ่อยครั้ง รวมถึงการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเกณฑ์และข้อคำถามการประเมินเป็นการพัฒนาข้อบกพร่องในการประเมินในแต่ละปีได้ถือเป็นเรื่องที่ท้าทายทางกรมการปกครองจะต้องศึกษาเพื่อรับมือและติดตามการพัฒนาที่เกิดขึ้นเพื่อการวางรากฐานการนำผลประเมินเข้าสู่ความยั่งยืนระยะยาว

การพัฒนาหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อน ITA ในการจัดบริการสาธารณะ

การพัฒนาให้เป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส เป็นเรื่องที่มีข้อจำกัดตามบริบทของแต่ละหน่วยงาน หากแต่การถอดความสำเร็จเพื่อเป็นต้นแบบนำร่องให้กับหน่วยงานอื่นๆ ย่อมเป็นทางเลือกหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ากรมการปกครองมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและมีการขับเคลื่อนภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรม สำหรับความต้องการพัฒนาบริการสาธารณะในกรอบธรรมาภิบาลในระยะยาว การพัฒนาการประเมินจะเน้นที่การสร้างการตระหนักรู้เพื่อให้บุคลากรของหน่วยงานเกิดทัศนคติต่อการต่อต้านการทุจริตอย่างยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พรชนก พินิจปริญญญา (2563) ที่ศึกษาเรื่อง “การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม : กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ” ในการเรื่องที่หน่วยงานควรสร้างการมีส่วนร่วม การตระหนักรู้จากบุคลากรภายในให้มากที่สุดเพื่อพัฒนา ITA ในแง่ที่กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมทุกรูปแบบของบุคลากรกรมการปกครองย่อมเป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างทัศนคติที่ยั่งยืนเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตได้อย่างมีนัยสำคัญ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

งานวิจัยได้เสนอเพื่อให้เป็นกรอบแนวทางให้การกรมการปกครองได้พัฒนาการขับเคลื่อนด้าน ITA เพื่อเป็นแนวทางตัวอย่างกับองค์กรภาครัฐอื่นๆ ต่อไป โดยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

ข้อเสนอทางนโยบาย

1. กรมการปกครองควรสร้างแนวทางจัดการอัตรากำลัง ตำแหน่งหน้าที่ และความรับผิดชอบในงานด้าน ITA และเพื่อแสดงเชิงสัญลักษณ์การขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลและการต่อต้านการทุจริตเป็นสำคัญ

2. กรมการปกครองควรสร้างรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากรภายในและภาคีเครือข่ายภายนอก และประชาชนผู้รับบริการ ให้ยกระดับความร่วมมือแบบหุ้นส่วน (collaborative partnership) เพื่อสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลและการต่อต้านการทุจริต

ข้อเสนอในทางปฏิบัติ

1. กรมการปกครองควรให้ความสำคัญกับผู้นำในระดับพื้นที่ เช่น การพัฒนาการนำการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ให้กับนายอำเภออย่างเข้มงวด เพื่อให้ นายอำเภอซึ่งเป็นศูนย์กลางของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ สามารถที่จะเป็นหลักในการถ่ายทอดและพัฒนาการประเมิน ITA ในระดับ

ย่อได้ ซึ่งหากขยับส่วนฐานรากของการประเมินในจุดนี้ได้รับการขยับผลการประเมินของกรมการปกครอง จะเข้าสู่ความสมบูรณ์ โดยอาจใช้เครื่องมือการประเมินที่นำไปสู่การให้คุณให้โทษทางการบริหารงานบุคคล กับตำแหน่งดังกล่าว

2. กรมการปกครองควรสร้างเครื่องมือการพัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนผู้มารับบริการ เพื่อที่จะเกิดการตระหนักรู้ถึงสำคัญของการประเมิน ITA และตอบแบบประเมินได้อย่างถูกต้องตามทัศนคติแบบพลเมือง เช่น การเพิ่มเติมส่วนการรับข้อมูลในลักษณะของการริเริ่ม การพัฒนางานของกรมจากประชาชนโดยให้ประชาชนเสนอแนะได้อย่างเป็นอิสระ หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อคำถามเกี่ยวกับ ITA ที่สนใจเป็นส่วนแยกเพิ่มเติมเพื่อนำไปสู่การปรับเข้ากับข้อเสนอที่กรมฯ จะส่งต่อให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมการปกครอง. (2565). *อำนาจหน้าที่*. https://www.dopa.go.th/info_org/about6/topic30
- โกวิทย์ พวงงาม และคณะ. (2560). รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2560. สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด.
- ธงชัย คล้ายแสง. (2562). หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่. *วารสารวิจัยวิชาการ*, 2(2), 177-188.
- ธวัช ติระวัฒน์. (2563). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในโรงพยาบาล. *โรงพยาบาลสิงห์บุรีเวชสาร*, 29(2), 99-110.
- ทิพวรรณ ขำไท้. (2562). ปัจจัยที่มีผลต่อคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของโรงพยาบาลชุมชน จังหวัดสุโขทัย. *วารสารโรคและภัยสุขภาพ สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 3 จังหวัดนครสวรรค์*, 13(1), 25-33.
- กรมการปกครอง ได้รับรางวัล ITA Award 2021. (2564, 30 สิงหาคม). *ไทยรัฐออนไลน์*. <https://www.thairath.co.th/news/local/2180635>
- พรชนก พินิจปริญญา. (2563). การขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐไทยผ่านกลไกการประเมินองค์กรคุณธรรม: กรณีศึกษา สำนักงานงบประมาณ. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chula Digital Collections. <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/7439>
- ธนันท์ สิงห์เสมอ. (2565). การประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA : กรณีศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- วรเดช จันทรศร. (2562). รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน. มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา.
- วิระยุทธ พรพจน์ธนาศ. (2557). *ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ: ศึกษากรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย]. Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR). <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/44395>

- วิไลวัจน์ ฤทธิชัย และคณะ. (2560). แนวทางการป้องกันและการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันตามทัศนะของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. *วารสารราชชนก*, 1(1), 43-51.
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต. (2564, 25 พฤษภาคม). ป.ป.ช. มอบโล่เกียรติยศให้แก่กรรมการปกครองในฐานะหน่วยงานที่มีพัฒนาการผลการประเมินสูงสุด ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปี 2563 (ITA Awards 2020). <https://multi.dopa.go.th/acoc/news/cate1/view22>
- สมบัติ จารังญวงศ์. (2554). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. เสมาธรรม. สำนักงาน ก.พ.ร. (ม.ป.ป.). *การบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม*. <https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw>
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2564, 21 มกราคม). คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564. <https://itas.nacc.go.th/home/detailnews/1383>
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2565, 6 ธันวาคม). คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565. <https://itas.nacc.go.th/home/detailnews/2983>
- สำนักงาน ป.ป.ช. (2565). แนวทางในการขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลเพื่อสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. <https://shorturl.asia/FcCPN>
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 100ก. หน้า 1-16.
- เอื้องฟ้า เขากลม. (2562). หลักธรรมาภิบาล การจัดการความขัดแย้งและพฤติกรรมความเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร. *วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์*, 36(2), 102-124.

ภาษาอังกฤษ

- Bowornwathana, Bidhya. (2003). Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes. *Thai Journal of Public Administration*, 1(1), 189-213.
- Hood, Christopher. (1991). Public Management for all Seasons?. *Royal Institute of Public Administration*, 69, 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>