



สำนักงาน ป.ป.ช.



รายงานฉบับสมบูรณ์

(Final Report)

โครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Integrity & Transparency Assessment: ITA)

องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย

ประจำปีงบประมาณ 2558

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

พฤษภาคม 2559

บทสรุปผู้บริหาร

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ 2558 ขององค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส โดยทำการประเมิน 5 ด้านได้แก่ ด้านดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index) ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index) และ ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index) ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลการประเมินโดยใช้แบบสำรวจ 3 ประเภทได้แก่ แบบสำรวจความคิดเห็น Internal Integrity & Transparency: IIT ซึ่งทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน จำนวน 45 คน แบบสำรวจความคิดเห็น External Integrity & Transparency Assessment: EIT ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนที่มาใช้บริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน จำนวน 100 คน และแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ Evidence – Based Integrity & Transparency Assessment: EBIT ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการตรวจสอบเอกสารและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่หน่วยงานได้ดำเนินงานตามตัวชี้วัดต่างๆ ของการประเมิน ผลการประเมินพบว่า

ในภาพรวมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐขององค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย มีผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน อยู่ในระดับสูง ซึ่งมีค่าคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใส 67.65 คะแนน โดยเมื่อพิจารณาผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส จำแนกเป็นรายดัชนี พบว่า

1. ดัชนีความโปร่งใส มีผลการประเมินเท่ากับ 53.84 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง
2. ดัชนีด้านความพร้อมรับผิด มีผลการประเมินเท่ากับ 62.28 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับสูง
3. ดัชนีด้านความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน มีผลการประเมินเท่ากับ 85.63 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับสูงมาก
4. ดัชนีด้านวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร มีผลการประเมินเท่ากับ 70.71 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับสูง
5. ดัชนีด้านคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน มีผลการประเมินเท่ากับ 68.27 คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับสูง

สารบัญ

บทที่		หน้า
	บทสรุปผู้บริหาร.....	ก
	สารบัญ.....	ข
1	บทนำ	
	หลักการและเหตุผล.....	1
	วัตถุประสงค์ของโครงการ.....	2
	ขอบเขตการดำเนินงาน.....	2
	ผลสัมฤทธิ์ของงานที่คาดหวัง.....	3
2	กรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	แนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ.....	4
	รายละเอียดดัชนี ตัวชี้วัด การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ.....	6
3	ระเบียบวิธีวิจัย	
	วิธีการศึกษาวิจัย.....	19
	ประชากรเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา.....	19
	ขนาดตัวอย่างและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเป้าหมาย.....	20
	เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย.....	20
	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	22
	การประมวลผลและเกณฑ์การประเมิน.....	23
	แผนและขั้นตอนการดำเนินงาน.....	26
4	ผลการประเมิน	
	ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลการประเมิน Internal Integrity & Transparency Assessment: IIT.....	31
	ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลการประเมิน External Integrity & Transparency Assessment: EIT.....	32

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในภาพรวม.....	34
ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จำแนกรายดัชนี.....	36
5 สรุปผลการประเมินและข้อเสนอแนะ	
สรุปผลการประเมิน.....	41
ข้อเสนอแนะจากการประเมิน.....	44
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน.....	48
ภาคผนวก ข ตัวอย่างการคำนวณค่าคะแนน.....	66
ภาคผนวก ค ภาพกระบวนการประเมิน.....	72

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

ผลจากการปฏิรูประบอบราชการไทยเมื่อปี พ.ศ. 2545 และการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หน่วยงานภาครัฐได้มีการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างต่อเนื่อง มีการนำแนวคิดวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตามตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ยังคงมีข่าวการดำเนินงานที่ขาดความโปร่งใสและการร้องเรียนเรื่องทุจริตในการรับบริการของหน่วยงานภาครัฐจากภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการที่ประเทศไทยถูกจัดอันดับภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) โดยองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งที่ผ่านมามีค่าคะแนนค่อนข้างต่ำมาโดยตลอด ผลจากการประเมินในปี 2557 ประเทศไทยมีค่าคะแนนภาพลักษณ์การทุจริตอยู่ที่ 38 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 85 จากประเทศที่เข้าร่วมประเมินทั้งหมด 175 ประเทศทั่วโลก

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้ตระหนักถึงผลกระทบจากปัญหาการทุจริตภายในประเทศ ทั้งในแง่จำนวนคดีการทุจริตและในแง่ทัศนคติการรับรู้ของประชาชน ตลอดจนนักธุรกิจ นักลงทุนจากต่างประเทศ จึงได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ในการพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Integrity & Transparency Assessment: ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอการบูรณาการเครื่องมือการประเมินคุณธรรมการดำเนินงาน (Integrity Assessment) หน่วยงานภาครัฐและดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐของสำนักงาน ป.ป.ช. เข้าด้วยกัน เพื่อให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการสร้างเครื่องมือการประเมินที่ผนวกหลักการประเมินเชิงภาพลักษณ์ (Perception Base) และหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) เข้าด้วยกัน โดยมุ่งหวังให้เกิดการบริหารงานที่โปร่งใสและเป็นธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาพลักษณ์ที่ดีในมุมมองของภาคประชาชน นักธุรกิจ นักลงทุนต่างประเทศ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศและในสายตาของประชาคมโลก

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี ในฐานะที่ปรึกษาโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้จัดให้มีการประเมินผลระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลแก้งไก่ อำเภอสว่าง จังหวัดหนองคาย ผลที่ได้รับจากการประเมินในครั้งนี้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบคุณธรรมและความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของรัฐบาลได้ในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อประเมินผลระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำผลการประเมินไปใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป
2. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง/พัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการบริหารจัดการที่มีระบบคุณธรรมและความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับวาระมหาดไทยใสสะอาดซึ่งเป็นนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของกระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตการดำเนินงาน

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

คณะที่ปรึกษากำหนดขอบเขตเนื้อหาของการประเมินในครั้งนี้ โดยใช้ระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ITA) ของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ดังต่อไปนี้

1.1 ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) เป็นการประเมินจากความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเมินจากข้อมูลเอกสารหรือหลักฐานเชิงประจักษ์ บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index) เป็นการประเมินจากความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption - Free Index) เป็นการประเมินจากการรับรู้ของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index) เป็นการประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากข้อมูลเอกสาร หลักฐานเชิงประจักษ์ บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index) เป็นการประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ดำเนินงาน

ขณะที่ปรึกษากำหนดขอบเขตพื้นที่การประเมิน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อำเภอสว่าง จังหวัดหนองคาย

3. ขอบเขตด้านระยะเวลาดำเนินงาน

กำหนดระยะเวลาในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแก้งไก่อำเภอสว่าง จังหวัดหนองคาย จำนวน 210 วัน ซึ่งนับจากวันที่ลงนามทำสัญญาจ้างระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี

ผลสัมฤทธิ์ของงานที่คาดหวัง

1. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ข้อมูลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปพัฒนาการดำเนินงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมการประเมิน รวมทั้งประกาศคะแนนผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสาธารณะ เพื่อยกระดับการสร้างระบบคุณธรรมและความโปร่งใสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นในระยะต่อไป

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ มีความตระหนักในเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน

3. เจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ ให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย จรรยาบรรณและจริยธรรมเพิ่มขึ้น