

บทความที่ : **15**
Article :



**คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่
อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร**

***Integrity and Transparency of the
Local Government Administration
in Sam-Ngam District, Phichit***

กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์*

Kampanart Wongwatthanaphong

*สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม[Program of Public Administration, Pibulsongkram Rajabhat University];

E-mail: kampanart_wk@yahoo.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed methods) ข้อมูลเชิงปริมาณเก็บจากผู้มีส่วนได้เสียภายนอก จำนวน 700 ตัวอย่าง และเก็บจากบุคลากรภายในหน่วยงาน จำนวน 288 คน ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์จากเอกสารหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยการประเมินระดับคุณธรรมและความโปร่งใสมีการกำหนดค่าคะแนนตามแหล่งข้อมูลในแต่ละดัชนี และตัวชี้วัด และมีการกำหนดเกณฑ์การให้น้ำหนัก ซึ่งได้มาจากการใช้เทคนิคเดลฟาย จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ผลการศึกษาพบว่า ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร โดยรวมได้คะแนนหลังถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 70.02 ซึ่งถือว่ามีความคุณธรรมความโปร่งใสในการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง โดยดัชนีความปลอดภัยจากทุจริตในการปฏิบัติงาน มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูงมาก มีคะแนนมากที่สุดเท่ากับ 98.25 รองลงมาคือดัชนีความพร้อมรับผิด ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 67.01 ดัชนีคุณธรรมการทำงานของหน่วยงาน ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 63.85 ดัชนีความโปร่งใส ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 62.13 และดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร ผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าคะแนนเท่ากับ 54.37 ตามลำดับ

คำสำคัญ: คุณธรรม, ความโปร่งใส, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research aim to study the degree of integrity and transparency of the local government administration in Sam-Ngam district, Phichit province. The researcher used a mixed methods research methodology consisting of quantitative and qualitative methods. The quantitative data collected from a sample of 700 external stakeholders and within the agency, 288 people. In the part of qualitative data analysis from evidence-based. By assessing the integrity and transparency are configured according to the sources in the index and indicators. The criteria for determining the weight. It is derived by using the Delphi technique from group of experts, academics and official of the Office of the National Anti-Corruption Commission. Findings showed that overall degree of integrity and transparency under study, after weighted scores was at a high level (scores was 70.02). By assessing the integrity and transparency of the Corruption –Free Index was at a very high level (scores was 98.25). The Accountability Index was at a high level (scores was 67.01). The Work Integrity Index was at a high level (scores was 63.85). The Transparency Index was at a high level (scores was 62.13). And the Integrity Culture Index was at a moderate level (scores was 54.37), respectively.

Keywords: Integrity; Transparency; Local Administrative Organization

บทนำ

การทุจริตคอร์รัปชันถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ด้อยพัฒนา และกลายเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการสมัยใหม่ แต่ปัญหานี้ยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ องค์การสหประชาชาติ และธนาคารโลก ต้องออกมารณรงค์ให้ประเทศสมาชิกนำเอาหลักการบริหารที่ดี (good governance) มาใช้ในการบริหารงานทั้งภาครัฐและเอกชน สำหรับประเทศไทย เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญลำดับต้นๆ ที่บั่นทอนศักยภาพและลดรั้งความเจริญก้าวหน้าของสังคมไทย และยังถูกใช้เป็นข้ออ้างทางการเมืองของการปฏิวัติรัฐประหารมาแล้วหลายครั้งในอดีต โดยปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นมาช้านานจนฝังรากลึกและพบเกือบทุกกลุ่มอาชีพในสังคมไทย จนกล่าวได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยไปแล้ว (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549) เมื่อปัญหาดังกล่าวผูกพันอยู่กับสังคมไทย จึงส่งผลให้คนไทยบางส่วนมองว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติและยอมรับได้ โดยมีค่านิยมผิดๆ ที่ว่าผู้มีอำนาจก็มักจะโกงกันทุกฝ่าย ดังนั้นหากใครโกงแล้วทำงานเก่งก็ถือว่าพอรับได้ (ศูนย์วิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2554) จึงทำให้คนยินยอมที่จะเสียเงินเพื่อซื้อความสะดวกสิทธิพิเศษ หรือตัดความรำคาญ แม้กระทั่งเกิดความคิดสืบทอดประเพณีกินตามน้ำ เข้าเมืองตาหลิ่วก็หลิ่วตาตาม หรือคนโกงแต่เก่งดีกว่าคนซื่อที่ทำงานไม่เป็น ซึ่งการกระทำและความคิดเหล่านี้ทำให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมคอร์รัปชันเกือบจะสมบูรณ์แบบจากผลการวิจัย พบว่า ในแต่ละปีพ่อค้าและนักธุรกิจกว่า 80 เปอร์เซ็นต์ต้องสูญเสียเงินให้กับการคอร์รัปชันเป็นจำนวนสูงถึงเกือบ 3 แสนล้านบาท (ประภัสสร เสวิกุล, 2554) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันขององค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส (Transparency International Organization) ที่ถือเป็น

กระจกบานใหญ่สะท้อนภาพลักษณ์การทุจริตประเทศต่างๆ ทั่วโลก พบว่า ในปี ค.ศ. 2015 ประเทศไทยยังคงมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับค่อนข้างรุนแรงและเป็นปัญหาเรื้อรังมาโดยตลอด โดยมีดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันอยู่ในอันดับที่ 76 (ได้คะแนนเท่ากับ 38) จาก 168 ประเทศ (Transparency International Organization, 2016)

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองหนึ่งที่มีสถานะอยู่ต่ำกว่ารัฐ โดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีสถานะตามกฎหมาย มีพื้นที่และระดับ มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ เป็นองค์การนิติบุคคล มีการเลือกตั้ง มีอิสระในการปกครองท้องถิ่น (ภายในขอบเขตของกฎหมาย) มีงบประมาณของตนเอง แต่ยังคงอยู่ในการควบคุมดูแลโดยรัฐ (โกวิทย์ พวงงาม, 2555) โดยปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันคือการขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงาน (นิพนธ์ ทาบุราณ, 2560) ซึ่งสะท้อนจากสถิติของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ากระทำการทุจริตตั้งแต่ ปี พ.ศ.2543-2550 จำนวน 9,467 ราย โดยหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตมากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามลำดับ (มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2559) ข้อกล่าวหาการทุจริตเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในการปกครองตนเอง ซึ่งแม้จะเป็นเพียงข้อกล่าวหา แต่ก็ถูกประชาชนตัดสินในเรื่องความโปร่งใสไปแล้ว เป็นต้น งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร โดยประเมินจากดัชนีความโปร่งใส ดัชนีความพร้อมรับผิด ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และดัชนีคุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน ซึ่งการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการรณรงค์และเสริมสร้างวัฒนธรรมขององค์กร โดยให้ความสำคัญกับ

การดำเนินงานที่มีความโปร่งใส ความพร้อมรับผิด ความปลอดภัยจากการทุจริต วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร และคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน โดยผลที่ได้จากการประเมินจะสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายการส่งเสริมธรรมาภิบาลและป้องกันการทุจริต รวมถึงพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้น อันจะนำไปสู่การจัดอันดับดัชนีภาพลักษณ์ของประเทศให้ดีขึ้นได้อีกทางหนึ่ง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร
2. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะสำหรับนำไปใช้ในการปรับปรุง/พัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจเอกสาร

การวัดหรือประเมินระดับการทุจริตคอร์รัปชันจะเป็นเรื่องยากที่สุดในกระบวนการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านทุจริต (Anti-Corruption Study) เนื่องจากมีข้อจำกัดในการเก็บข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการทุจริต โดยก่อนปี ค.ศ. 1990 นักธุรกิจทั่วโลกต่างปฏิเสธที่จะพูดคุยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน จนกระทั่ง Peter Eigen และเพื่อนร่วมอุดมการณ์อีก 9 คน ได้ก่อตั้งองค์กรไม่แสวงหากำไรเล็กๆ ขึ้นมา ชื่อว่า Transparency International (TI) ซึ่งก่อตั้งหลังจากที่ Peter Eigen ได้เกษียณอายุการทำงานจากธนาคารโลก (World Bank) ในปี ค.ศ. 1993 โดย Peter Eigen ได้มองเห็นโรคร้ายของการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างที่ทำงานอยู่ในแอฟริกา ตะวันออก จึงพยายามสร้างตัวชี้วัดระดับการทุจริตขึ้นมา ที่รู้จักกันในชื่อ Corruption Perception Index (CPI) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนภาพลักษณ์ระดับการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ในโลก (Transparency International Organization, 2011) โดย CPI

จะทำให้เรารู้ว่า ประเทศใดที่มีรัฐบาลโปร่งใส มีธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ตรวจสอบได้ และพร้อมรับผิดชอบ ส่วนแนวคิดในการประเมินความโปร่งใสของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พยายามสร้างตัวชี้วัดความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 โดยศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป่วย อึ้ง ภากรณ์ ได้พัฒนาดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (Transparency Index หรือ TI) พร้อมๆ กับการศึกษาแนวคิดการประเมินคุณธรรมการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity Assessment หรือ IA) ต่อมานักวิจัยจึงได้นำดัชนีวัดความโปร่งใสมาปรับรวมกับแนวคิดการประเมินคุณธรรม จนกลายเป็นดัชนีตัวใหม่ที่เรียกว่า การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment หรือ ITA) เป็นการประยุกต์แนวคิดของการประเมินคุณธรรมการดำเนินงาน (Integrity Assessment) ขององค์การต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ คือ องค์การต่อต้านการทุจริตจากสาธารณรัฐเกาหลี (Anti-Corruption and Civil Rights Commission: ACRC) บูรณาการเข้ากับดัชนีวัดความโปร่งใสของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558) ประกอบด้วย

1. ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) ความหมายของคำว่า “ความโปร่งใส” ยังไม่มีนิยามที่ตายตัวขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม ค่านิยม และวัฒนธรรมของสังคมนั้นๆ อย่างไรก็ตามนักวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ได้มีความพยายามที่จะกำหนดความหมาย ความโปร่งใส เพื่อให้ง่ายต่อการวัด อาทิ Richard W. Oliver ได้เขียนหนังสือ “What is Transparency” ซึ่งให้ความหมายความโปร่งใสที่สั้นและกระชับ กล่าวคือ ความโปร่งใส หมายถึง ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก (Oliver, 2004) หรือ Ferranti et al. (2009) อธิบายความโปร่งใสของรัฐบาลว่า รัฐบาลมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกนโยบาย เพิ่มการไหลเวียนของข้อมูลต่างๆ ให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ตามความต้องการ โดยข้อมูลต้องมีคุณภาพ เชื่อถือได้ และเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า

ความโปร่งใส เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูล นโยบายสาธารณะ และกระบวนการทำงาน ให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบ โดยการวัดดัชนีความโปร่งใสครั้งนี้ เป็นการวัดระดับการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือของกระบวนการทำงานอย่างโปร่งใสและมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีตัวชี้วัดย่อย ประกอบด้วย 1) การดำเนินงานขององค์กร เป็นการวัดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติตามกฎหมาย ตามโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนด และ 2) ระบบการร้องเรียนขององค์กร เป็นการวัดถึงการทำงานที่เกี่ยวข้องกับช่องทางการร้องเรียนและการตอบสนองข้อร้องเรียน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2557)

2. ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index) แนวคิดเกี่ยวกับความพร้อมรับผิด (Accountability) เกิดขึ้นหลังจากประเทศไทยได้รับแรงกดดันจากภายนอก โดยเฉพาะสถาบันการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF บังคับให้สถาบันภาครัฐและเอกชนปรับตัวเพื่อก้าวไปสู่ การเป็นภาครัฐที่มีการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และภาคเอกชนก็ต้องมีระบบธรรมาภิบาล หรือ Good Corporate Governance เช่นเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วย การสร้างระบบบริการงานที่มีประสิทธิภาพ (Efficient service) การสร้างความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) การเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of law) และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ หรือความพร้อมรับผิด (Accountability) (International Monetary Fund, 2005) Robert D. Behn อธิบายแนวคิดความพร้อมรับผิด (Accountability) คือ สามารถตอบคำถาม อธิบาย หรือให้เหตุผลประกอบการกระทำได้ จับผิด ลงโทษ รวมถึงยับยั้งและป้องกันกระทำผิดในอนาคตได้ และขึ้นอยู่กับความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องว่ามุ่งเน้นความซื่อสัตย์สุจริต เสมอภาค หรือผลสัมฤทธิ์ (Behn, 2001) ซึ่งในการประเมินความพร้อมรับผิด (Accountability) ครั้งนี้ ประเมินจากความคิดเห็นของประชาชน ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ เป็นการวัดคุณธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความซื่อสัตย์สุจริต

ในการทำงาน การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน

3. ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index) “การทุจริต” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษคือ “คอร์รัปชัน” (Corruption) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า *corruptus* (ซึ่งเป็น *past participle* ของ *corrumpere* แปลว่า *break to pieces completely* หรือแตกออกเป็นชิ้นๆอย่างละเอียด) เป็นคำที่รู้จักกันดีและใช้เรียกปะปนกันว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” แต่ความหมายของคำนี้มีหลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้ หรือมุมมองในทางศีลธรรม ทางการเมือง หรือทางเศรษฐศาสตร์ องค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส (Transparency International) ให้คำนิยาม การทุจริตคอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจที่ได้รับไว้วางใจไปในทางที่ผิด (*abuse of entrusted power*) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ในการวัดความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน ดูเหมือนเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการ เพราะเป็นการหาผลประโยชน์ร่วมกันของคนสองฝ่าย (Bowles, 1999) การทุจริตจึงเป็นความลับและไม่ถูกเปิดเผย อย่างไรก็ตาม องค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส (Transparency International) พยายามสร้างเครื่องมือที่จะวัดระดับการทุจริตที่เรียกว่า *Corruption Perceptions Index (CPI)* ตั้งแต่ปี ค.ศ.1995 โดย CPI เป็นดัชนีที่แสดงถึงการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการคอร์รัปชันในภาครัฐในประเทศนั้นๆ และกลุ่มตัวอย่างมาจากผู้เชี่ยวชาญ นักธุรกิจที่อาศัยอยู่ในประเทศที่ทำการสำรวจ รวมไปถึงหน่วยงานวิจัยและองค์กรอิสระที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลก ส่วนการวัดดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงานครั้งนี้ เป็นการวัดพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีการดำเนินการโดยไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใสหรือไม่ รวมถึงการเรียกรับข้อเสนอพิเศษและสิ่งจูงใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน กลุ่มหรือพวกพ้อง ผ่านการรับรู้ข้อมูลการทุจริต (*Corruption Perceived*) และประสบการณ์ตรง (*Experience*) ของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย

4. ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index) ในระดับปัจเจกบุคคลคุณธรรม (Integrity) เป็นพฤติกรรมที่มากกว่าจริยธรรม (Ethics) โดยครอบคลุมทั้งการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบคอบ การเห็นอกเห็นใจผู้อื่น มีความโปร่งใส ซื่อสัตย์และจริยธรรม (Duggar, n.d.) ดังนั้นคนที่มีคุณธรรมจึงสามารถพิจารณาว่าสิ่งใดถูกต้องสิ่งใดผิด มีความน่าเชื่อถือ และกล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ส่วนในระดับองค์กรคุณธรรม (Integrity) คือ วัฒนธรรม นโยบาย และปรัชญาในการบริหารงาน โดยวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กรจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงสุด (Top Management) ผ่านกิจกรรมต่างๆ จนกลายเป็นพฤติกรรมที่สมาชิกในองค์กรยอมรับและถือปฏิบัติเป็นค่านิยมร่วมกัน (Duggar, n.d.) ในการวัดดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร จะวัดจากการปฏิบัติราชการตามภารกิจของหน่วยงานที่ยึดหลักคุณธรรมจริยธรรม จรรยาวิชาชีพ และมีระบบการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ดัชนีนี้เป็นการประเมินจากมุมมองความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน (Internal-Based) และจากหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) แบ่งเป็น 2 ตัวชี้วัดย่อย คือ 1) วัฒนธรรมองค์กร ประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรม หรือเป็นไปตามประมวลจริยธรรมขององค์กร และ 2) การต่อต้านการทุจริตขององค์กร ประเมินการรับรู้ถึงแผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การเผยแพร่หลักการ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน การเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกระบวนการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน รวมถึงการพัฒนาเครือข่ายและสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนเพื่อป้องกันการทุจริต

5. ดัชนีคุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน (Work Integrity Index) คุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน หมายถึง ระบบการบริหารงานของหน่วยงานที่มีการบริหารจัดการที่ดียึดระบบคุณธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน มุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนรวม ดัชนีนี้เป็นการวัดระบบการบริหารงานภายในหน่วยงาน โดยประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน แบ่งออกเป็น 3 ตัวชี้วัดย่อย

ได้แก่ 1) การบริหารงานบุคคล (Personnel Management) ประเมินจากประสบการณ์ตรงและการรับรู้จากมุมมองของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน (Internal-Based) เกี่ยวกับค่าตอบแทนที่ได้รับมีความเป็นธรรมหรือไม่ รวมถึงระบบความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ระบบเพื่อรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เป็นต้น 2) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) ประเมินจากมุมมองการรับรู้จากมุมมองของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ คำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด ถูกต้องตามกฎหมายและตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ และ 3) ความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน (Fairness in Work Assignment) ประเมินจากประสบการณ์ตรงและการรับรู้จากมุมมองของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีอิสระในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ การเสนอแนวความคิดที่แตกต่าง ความเป็นธรรมในการสั่งการ และการมอบหมายงานมีความเหมาะสมหรือไม่

วิธีดำเนินการวิจัย

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตรครั้งนี้ ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลกำแพงดิน เทศบาลตำบลเนินปอ เทศบาลตำบลสามง่าม องค์การบริหารส่วนตำบลกำแพงดิน องค์การบริหารส่วนตำบลรังนก องค์การบริหารส่วนตำบลสามง่าม และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโสน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (mixed methods) โดยวิธีวิจัยเชิงปริมาณเก็บข้อมูลด้วยแบบประเมินจากผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External-Based) จำนวน 700 ตัวอย่าง และเก็บข้อมูลจากบุคลากรภายใน (Internal-Based) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปีงบประมาณ (พ.ศ.2558) จำนวน 288 คน (ยกเว้นผู้บริหารฝ่ายการเมืองและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง) ส่วนวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลจากแบบประเมินเอกสารและหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ

แห่งต้องจัดเตรียมเอกสาร/หลักฐาน หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการอ้างอิงคำตอบในแต่ละข้อคำถามตามความเป็นจริง การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบประเมินทั้ง 3 แบบ คือ External-Based, Internal-Based และ Evidence-Based มีการกำหนดคะแนนในแต่ละแบบประเมิน จำแนกตามแหล่งข้อมูลของดัชนี และตัวชี้วัดย่อย มีการกำหนดเกณฑ์การให้น้ำหนักแต่ละดัชนี และตัวชี้วัดย่อย จากสำนักงานคุ้มครองและป้องกัน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งได้มาจากใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) โดยดัชนีความโปร่งใส มีค่าน้ำหนัก 26.00 ดัชนีความพร้อมรับผิด มีค่าน้ำหนัก 18.00 ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน มีค่าน้ำหนัก 22.00 ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร มีค่าน้ำหนัก 16.00 และดัชนีคุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน มีค่าน้ำหนัก 18.00 รวม 100 คะแนน

ผลของการวิจัย

ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร พบว่า โดยรวมได้คะแนนหลังถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 70.02 ซึ่งถือว่ามีความคุณธรรมความโปร่งใสในการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง โดยดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูงมาก มีคะแนนเท่ากับ 98.25 คะแนนหลังถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 21.62 รองลงมาคือ ดัชนีความพร้อมรับผิด ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 67.01 คะแนนหลังถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 12.06 ดัชนีคุณธรรมการทำงานของหน่วยงาน ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 63.85 คะแนนหลังถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 11.49 ดัชนีความโปร่งใส ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 62.13 คะแนนหลังถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 16.15 ส่วนดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร ผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง มีคะแนนเท่ากับ 54.37 คะแนนหลังถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 8.70 ตามลำดับ ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร

ดัชนี	คะแนน (ร้อยละ)	คะแนนหลัง ถ่วงน้ำหนัก	ระดับคุณธรรมและ ความโปร่งใส
ความโปร่งใส	62.13	16.15	สูง
ความพร้อมรับผิด	67.01	12.06	สูง
ความปลอดภัยจากการทุจริตฯ	98.25	21.62	สูงมาก
วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร	54.37	8.70	ปานกลาง
คุณธรรมในการทำงานฯ	63.85	11.49	สูง
คะแนนรวม	-	70.02	สูง

ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร พิจารณาดัชนีและตัวชี้วัดย่อย พบว่า (โปรดดูตารางที่ 2)

1. ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) ผลการประเมินความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร อยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 62.13 โดยคะแนนในดัชนีความโปร่งใสนี้ประกอบด้วยตัวชี้วัดการดำเนินงานขององค์กร และตัวชี้วัดระบบการร้องเรียนขององค์กร โดยตัวชี้วัดการดำเนินงานขององค์กร มีตัวชี้วัดย่อยคือ การให้และเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรฐานการปฏิบัติงาน ความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วม ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ และการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลัก ส่วนระบบการร้องเรียนขององค์กร มีตัวชี้วัดย่อยคือ ช่องทางการร้องเรียน และการตอบสนอง/แจ้งผลข้อร้องเรียน โดยสามารถอภิปรายผลจำแนกตามตัวชี้วัดได้ดังนี้

1.1 ตัวชี้วัดการดำเนินงานขององค์กร มีผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง มีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 57.52 เมื่อพิจารณาคะแนนที่ได้จากการประเมินตัวชี้วัดย่อยพบว่า การให้และเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างประเมินจากแบบสอบถาม External-

Based และ Evidence-Based ได้คะแนนเท่ากับ 66.24 ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง โดยคะแนนจากผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External-Based) ได้คะแนน 77.29 ส่วนคะแนนที่ได้จากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) ได้คะแนนต่ำกว่าคือเท่ากับ 55.19 แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ค่อยเป็นระบบ เช่น ขาดการเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ขาดการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้าง และการพัฒนาแผนการจัดซื้อจัดจ้างยังไม่เป็นระบบ ในขณะที่ประชาชนผู้รับบริการซึ่งประเมินจากการรับรู้ที่เป็นอัตวิสัยจึงยากที่จะทราบถึงข้อมูลภายในของส่วนราชการ จึงส่งผลทำให้คะแนน External-Based สูงกว่า Evidence-Based ตัวชี้วัดย่อยมาตรฐานการปฏิบัติงานประเมินจาก External-Based และ Evidence-Based ได้คะแนนเท่ากับ 59.43 ซึ่งจัดอยู่ในระดับปานกลาง โดยคะแนนจากประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียภายนอกได้คะแนนเท่ากับ 76.01 ส่วนคะแนนที่ได้จากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) ได้คะแนนต่ำกว่าคือเท่ากับ 42.86 เนื่องจากหน่วยงานมีมาตรฐานการปฏิบัติ เช่น มีคู่มือการปฏิบัติงาน และมีแนวทางปฏิบัติงานที่ชัดเจน แต่ยังคงขาดการรายงานผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการปฏิบัติงานหรือคู่มือกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก จึงส่งผลให้คะแนน Evidence-Based ต่ำกว่า External-Based ตัวชี้วัดความเป็นธรรม/ไม่เลือกปฏิบัติประเมินจาก External-Based และ Evidence-Based ได้คะแนนเท่ากับ 63.41 ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง โดยคะแนนจากผู้มีส่วนได้เสียภายนอกได้คะแนน 83.97 ส่วนคะแนนที่ได้จากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) ได้คะแนนต่ำกว่าคือเท่ากับ 42.86 เห็นได้ว่าข้อมูลไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้เนื่องจากความเป็นธรรม/ไม่เลือกปฏิบัติ เป็นแนวคิดที่มีความเป็นนามธรรมสูง ผู้ให้ข้อมูล มักอาศัยประสบการณ์ส่วนบุคคล ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวนบที่มีลักษณะความสัมพันธ์แบบเครือญาติ จึงส่งผลให้ผู้ตอบแบบสอบถามเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร ปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้จากการสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ แม้ว่า

หน่วยงานจะมีระบบและกลไกที่ดี เช่น มีระบบ เกณฑ์ หรือเครื่องมือการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก มีการแสดงขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบอย่างชัดเจน แต่หน่วยงานยังขาดระบบป้องกันหรือการตรวจสอบเพื่อป้องกันการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้คะแนน Evidence-Based ต่ำกว่า External-Based ค่อนข้างมาก ตัวชี้วัดย่อยการมีส่วนร่วมประเมินจาก Evidence-Based เพียงอย่างเดียว ได้คะแนนอยู่ในระดับต่ำ เท่ากับ 22.86 เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร ไม่ได้นำประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจหลักครบทุกขั้นตอน ตั้งแต่การนำผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น การจัดทำแผน/โครงการ การมีส่วนร่วมดำเนินโครงการ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบประเมินผล และการมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขพัฒนาโครงการอย่างต่อเนื่อง ตัวชี้วัดย่อยผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการประเมินจาก External-Based เพียงอย่างเดียว ได้คะแนนเท่ากับ 77.80 ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง แสดงให้เห็นว่าประชาชนผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานค่อนข้างมาก และตัวชี้วัดย่อยการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักประเมินจาก Evidence-Based เพียงอย่างเดียว ได้คะแนนเท่ากับ 55.36 ซึ่งจัดอยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตรยังขาดระบบการให้ข้อมูลในภารกิจหลัก เช่น ช่องทางการสื่อสารที่ยังไม่ค่อยหลากหลาย จึงส่งผลต่อการเผยแพร่ข้อมูลภารกิจหลักผ่านสื่อต่างๆ และทำให้คะแนนตัวชี้วัดการเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักอยู่ในระดับปานกลาง

1.2 ระบบการร้องเรียนองค์กร มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูง ได้คะแนนเท่ากับ 75.96 โดยตัวชี้วัดย่อยช่องทางการร้องเรียน ประเมินจาก External-Based เพียงอย่างเดียว ได้คะแนนเท่ากับ 79.41 ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีช่องทางการร้องเรียนที่สะดวกมาก ซึ่งเป็นผลมาจากเจ้าหน้าที่กับประชาชนมีความใกล้ชิดกัน หน่วยงานตั้งอยู่ไม่ห่างจากชุมชนมากนัก ดังนั้นประชาชนจึงสามารถร้องเรียน/หรือร้องทุกข์ได้โดยตรงจึงส่งผลทำให้คะแนนตัวชี้วัดช่องทางการร้องเรียนอยู่

ในระดับสูง ส่วนตัวชี้วัดย่อยการตอบสนอง/แจ้งผลข้อร้องเรียน ประเมินจาก External - Based และ Evidence-Based ได้คะแนนอยู่ในระดับสูง เท่ากับ 72.51 โดยคะแนนจากผู้มีส่วนได้เสียภายนอกได้คะแนน 85.02 ส่วนคะแนนที่ได้จากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) มีคะแนนต่ำกว่าคือเท่ากับ 60.00 ข้อมูลไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียภายนอกส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีเรื่องร้องเรียน แต่ถ้ามีก็จะไปพบเจ้าหน้าที่โดยตรง และการร้องเรียนส่วนใหญ่มักเป็นการร้องเรียนด้วยวาจา จึงทำให้หน่วยงานขาดหลักฐานการร้องทุกข์/ร้องเรียน และหน่วยงานไม่ได้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการร้องทุกข์/ร้องเรียนอย่างเป็นระบบ ทำให้ผลการประเมินจากหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) ต่ำกว่า External-Based ค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามผลการดำเนินงานการตอบสนอง/แจ้งผลข้อร้องเรียน ถือว่าอยู่ในระดับที่สูง

2. ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index) ผลการประเมินดัชนีความพร้อมรับผิดได้จากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร (External-Based) และจากข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) เป็นการวัดคุณธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความซื่อสัตย์สุจริตในการทำงาน การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน ผลการประเมินดัชนีความพร้อมรับผิดอยู่ในระดับสูง ได้คะแนนเท่ากับ 67.01 โดยคะแนนจากประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียภายนอก ได้คะแนน 82.58 ส่วนคะแนนที่ได้จากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) ได้คะแนนต่ำกว่ามากคือเท่ากับ 51.43 ข้อมูลไม่สอดคล้องกัน แสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียภายนอกส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการให้บริการของหน่วยงานและเห็นว่าเจ้าหน้าที่มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน แต่หน่วยงานกลับไม่มีระบบและกลไกในการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน เช่น ไม่มีการรายงานผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการปฏิบัติงานหรือคู่มือกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก ไม่มีระบบการป้องกันหรือการ

ตรวจสอบเพื่อป้องกันการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการกิจหลัก และไม่มีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนจัดซื้อจัดจ้างและเรื่องร้องเรียนทั่วไป จึงส่งผลให้คะแนน Evidence-Based ต่ำกว่า External-Based อย่างมาก อย่างไรก็ตามคะแนนในภาพรวมของดัชนีความพร้อมรับผิวยังคงอยู่ในระดับสูง

3. ดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index) ประเมินจากการรับรู้ของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อการให้บริการจากหน่วยงานภาครัฐ (External-Based) เป็นการวัดจากแง่มุมการรับรู้ (Perception) และประสบการณ์ตรง (Experience) ในเรื่องของการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการโดยไม่เป็นธรรม ไม่โปร่งใส และไม่เป็นไปตามกระบวนการมาตรฐานในระหว่างการให้บริการและขั้นตอนการให้บริการ การเลือกปฏิบัติเมื่อได้รับเงื่อนไขพิเศษหรือการจูงใจ รวมถึงการจัดหาเงินเพิ่มพิเศษ การเรียกรับ การขอรับบริจาค และสิ่งบันเทิงหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จากผู้เข้ามาติดต่อกับงานด้วย พบว่าหน่วยงาน มีผลการดำเนินงานของดัชนีความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติงานในระดับสูงมาก มีคะแนนเท่ากับ 98.25 เมื่อพิจารณารายตัวชี้วัดย่อย สามารถอภิปรายได้ดังนี้

3.1 ตัวชี้วัดย่อยมุมมองการรับรู้ข้อมูลการทุจริต ประเมินจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพียงอย่างเดียว ได้คะแนนเท่ากับ 96.80 อยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งให้เห็นว่าในมุมมองของประชาชน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่มีการเรียกรับผลประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม จึงส่งผลให้คะแนนตัวชี้วัดด้านการรับรู้ข้อมูลการทุจริตอยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งอธิบายได้ว่า โดยทั่วไปแล้วผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายนอก ย่อมมีโอกาสน้อยในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการเรียกรับผลประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง เพราะกระบวนการดังกล่าวมีความซับซ้อน และยากที่จะหาหลักฐาน การเรียกรับผลประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์จะรับรู้กันเฉพาะผู้มีอำนาจกับผู้ที่ได้ประโยชน์เท่านั้น จึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตของหน่วยงาน ดังนั้นตัวชี้วัดการรับรู้ข้อมูลการทุจริตจึงมักได้คะแนนอยู่ในระดับสูงมาก

3.2 ตัวชี้วัดประสิทธิผลตรง ประเมินจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นการถูกร้องขอให้เงินพิเศษ ได้คะแนนเท่ากับ 99.71 คะแนน อยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งมากกว่าคะแนนของตัวชี้วัดการรับรู้ข้อมูลการทุจริต แสดงให้เห็นว่าจากประสบการณ์ตรงของประชาชนไม่เคยถูกเจ้าหน้าที่ร้องขอหรือเรียกรับผลประโยชน์อื่นใดเพื่อแลกกับการให้บริการตามหน้าที่ จะเห็นได้ว่าผลประเมินจากประสบการณ์ตรงสอดคล้องกับข้อมูลการรับรู้การทุจริต อาจอธิบายได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นคนในชุมชน และมีความสัมพันธ์กันทางเครือญาติ จึงไม่ค่อยพบเรื่องการเรียกรับผลประโยชน์ ประกอบกับปัจจุบันประชาชนมีช่องทางการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตมากขึ้น ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะเรียกรับผลประโยชน์จากชาวบ้าน

4. ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index) ได้ผลประเมินจากมุมมองการรับรู้จากมุมมองเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน (Internal-Based) และจากข้อเท็จจริงของหลักฐานเชิงประจักษ์ของหน่วยงาน ตลอดจนข้อมูลการถูกชี้มูลความผิดจากสำนักงาน ป.ป.ช.และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นการวัดระดับคุณธรรมความโปร่งใสของการดำเนินงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติตามภารกิจที่ยึดตามหลักคุณธรรมจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม จรรยาวิชาชีพ และมีระบบการต่อต้านทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง คือ มีค่าเท่ากับ 54.37 จากการใช้แบบสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรภายใน ได้ผลการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง ค่าคะแนนเท่ากับ 64.55 ในขณะที่ตัวชี้วัดการต่อต้านการทุจริตขององค์กรที่วัดจากทั้งมุมมองภายในและหลักฐานเชิงประจักษ์ มีผลการประเมินในระดับปานกลาง ค่าคะแนนเท่ากับ 44.53 โดยเป็นคะแนนจากแบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์เท่ากับ 24.18 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับต่ำ และจากแบบสำรวจความคิดเห็นจากบุคคลภายใน อยู่ในระดับสูง มีค่าเท่ากับ 64.89 ผลของคะแนนทั้งสองส่วนไม่สอดคล้องกัน เห็นได้ว่าบุคลากรภายใน ส่วนใหญ่ค่อนข้างเชื่อมั่นการดำเนินงานของหน่วยงานเกี่ยวกับวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร แต่หน่วยงานไม่มีระบบและกลไกในการ

ป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และการทุจริตภายในองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อพิจารณารายตัวชี้วัด สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

4.1 วัฒนธรรมองค์กร ประเมินจากมุมมองภายใน (Internal-Based) เพียงอย่างเดียว ได้คะแนนเท่ากับ 64.20 ซึ่งจัดอยู่ในระดับสูง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในมุมมองของบุคลากรภายใน หน่วยงานมีวัฒนธรรมองค์กรที่ดีเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากรโดยรวม โดยเฉพาะการบริการด้วยความรวดเร็ว มีธรรมาภิบาล ไม่เลือกปฏิบัติ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการให้ความสำคัญกับการทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based management) โดยจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จึงส่งผลให้คะแนนตัวชี้วัดด้านวัฒนธรรมองค์กรอยู่ในระดับสูง

4.2 การต่อต้านการทุจริตขององค์กร ประเมินจากมุมมองภายใน (Internal-Based) และข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) ได้คะแนนเท่ากับ 44.53 ซึ่งจัดอยู่ในระดับปานกลาง โดยคะแนนจากบุคลากรภายใน (Internal-Based) ได้คะแนนเท่ากับ 64.89 ส่วนคะแนนที่ได้จากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) ได้คะแนนต่ำกว่ามากคือเท่ากับ 24.18 เห็นได้ว่าข้อมูลไม่สอดคล้องกัน ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานไม่มีระบบและกลไกในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และการทุจริตภายในองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ไม่มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนแก่เจ้าหน้าที่ ไม่มีการจัดทำคู่มือหรือประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่มีการให้ความรู้ตามคู่มือหรือประมวลจริยธรรมเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนแก่เจ้าหน้าที่ ไม่มีการปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือระเบียบเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่มีแนวทางในการตรวจสอบบุคลากรเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่มีการวิเคราะห์ผลการดำเนินการ

ตามแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2557 ไม่มีการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ไม่มีการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเพื่อการบริหารงานที่โปร่งใส และไม่มิจิจกรรมที่แสดงถึงความพยายามที่จะปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานให้มีความโปร่งใสยิ่งขึ้น จึงส่งผลทำให้คะแนนของ Evidence-Based ต่ำกว่า Internal-Based ค่อนข้างมาก

5. ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index) เป็นการประเมินด้านระบบการบริหารงานที่มีการบริหารจัดการที่ดี ยึดหลักคุณธรรมความโปร่งใสในการปฏิบัติงานและมุ่งประโยชน์ส่วนรวม มีตัวชี้วัดย่อยของดัชนีนี้ 3 ตัวชี้วัดคือการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน อภิปรายผลการประเมิน ได้ดังนี้

5.1 ตัวชี้วัดย่อยการบริหารงานบุคคล ประเมินจากมุมมองของคนภายใน (Internal-Based) เพียงอย่างเดียว มีผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าคะแนนเท่ากับ 56.94 โดยคะแนนของตัวชี้วัดการบริหารงานบุคคลนี้ได้จากค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดย่อยด้านการรับรู้และตัวชี้วัดย่อยประสบการณ์ตรง ผลประเมินของทั้งสองตัวชี้วัดย่อยมีคะแนนไม่แตกต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ตัวชี้วัดย่อยประสบการณ์ตรงของบุคลากรในประเด็นเรื่องค่าตอบแทนที่ได้รับว่ามีความเป็นธรรมเหมาะสมกับความรู้ความสามารถหรือไม่ ได้คะแนน 54.84 ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งเห็นว่าในมุมมองของบุคลากรภายในด้านการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเรื่องค่าตอบแทนที่ได้รับบุคลากรส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยพอใจในค่าตอบแทนที่ได้รับ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ไม่สามารถจะบรรจุตำแหน่งข้าราชการท้องถิ่นได้เพียงพอจึงต้องจ้าง “พนักงานจ้าง” และ “ลูกจ้าง” ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจากเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์/เฉพาะกิจ ทำให้สิทธิผลประโยชน์ และค่าตอบแทนไม่อาจเทียบเท่ากับข้าราชการท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลบุคลากรภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร มีจำนวนทั้งหมด 288 คน

ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างถึงร้อยละ 60 สำหรับประเด็นการรับรู้ภายใน มีค่าคะแนนเท่ากับ 59.04 อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าบุคลากรส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยมีความพอใจกับการบริหารงานบุคคลในภาพรวมมากนัก โดยเฉพาะการประเมินความดีความชอบ การรักษาบุคลากรของหน่วยงาน และระบบระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีผลต่อการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอนย้าย การให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น นอกจากนี้บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์กรไม่สูงมากนักและอาจไปทำงานในหน่วยงานอื่นหากมีตำแหน่งที่ดีกว่า ทั้งนี้เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการท้องถิ่น จึงต้องไปสอบแข่งขันและบรรจุตำแหน่งใหม่ในหน่วยงานอื่นหากมีโอกาสที่ดีกว่า จึงทำให้คะแนนของตัวชี้วัดนี้มีคะแนนอยู่ในระดับปานกลาง

5.2 ตัวชี้วัดการบริหารงบประมาณ ของหน่วยงานมีผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีคะแนนเท่ากับ 74.53 แสดงให้เห็นว่าการรับรู้ของบุคลากรภายในเกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณมีความโปร่งใส คุ่มค่า ซึ่งเป็นผลจากนโยบายการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดเพราะต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรภายนอก อย่างเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ป.ป.ช. สำนักงานงบประมาณ และภาคประชาชน จึงส่งผลให้ตัวชี้วัดนี้ได้คะแนนในระดับสูงมาก

5.3 ความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูง ได้คะแนนเท่ากับ 65.43 แสดงให้เห็นว่า บุคลากรของหน่วยงานค่อนข้างเห็นด้วยว่า ผู้บังคับบัญชามีความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน โดยบุคลากรทราบถึงภาระความรับผิดชอบในหน้าที่ คำสั่งมีความเป็นธรรม การมอบหมายงานคำนึงถึงความรู้ความสามารถ อีกทั้งมีการกำกับติดตามผลการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่เสมอ บุคลากรจึงทราบถึงความคาดหวังของผู้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัย พบว่า ผู้บังคับบัญชายังไม่ค่อยเปิดโอกาสให้บุคลากรมีอิสระในการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตหน้าที่และเสนอความคิดเห็นที่แตกต่างเท่าที่ควร เนื่องจากการทำงานในระบบราชการจะบริหารงานแบบบนลงล่าง (Top-down Management) ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติ

ตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด แต่ในภาพรวมคะแนนตัวชี้วัดความเป็นธรรมในการมอบหมายงานยังคงอยู่ในระดับสูง

ตารางที่ 2 ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร จำแนกตามแหล่งข้อมูลในแต่ละดัชนีและตัวชี้วัด

ดัชนีตัวชี้วัดในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส	ค่าน้ำหนัก (ร้อยละ)	EIT	EBIT	IIT	คะแนนที่ได้ (100)	คะแนนหลังชั่งน้ำหนัก
ความโปร่งใส	26	79.92	46.52	-	62.13	16.15
1.1 การดำเนินงานองค์กร	19.5	78.77	43.82	-	57.52	11.22
1.1.1 การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง	3.25	77.29	55.19	-	66.24	2.15
1.1.2 มาตรฐานการปฏิบัติงาน	3.25	76.01	42.86	-	59.43	1.93
1.1.3 ความเป็นธรรมในการเลือกปฏิบัติ	3.25	83.97	42.86	-	63.41	2.06
1.1.4 การมีส่วนร่วม	3.25	0.00	22.86	-	22.86	0.74
1.1.5 ผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน	3.25	77.80	0.00	-	77.80	2.53
1.1.6 การเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน	3.25	0.00	55.36	-	55.36	1.80
1.2 ระบบการร้องเรียนองค์กร	6.5	82.21	60.00	-	75.96	4.94
1.2.1 ช่องทางการร้องเรียน	3.25	79.41	0.00	-	79.41	2.58
1.2.2 การตอบสนองข้อร้องเรียน/การแจ้งผลร้องเรียน	3.25	85.02	60.00	-	72.51	2.36
ความพร้อมรับผิด	18	82.58	51.43	-	67.01	12.06
2.1 ความรับผิดชอบตามการปฏิบัติหน้าที่	18	82.58	51.43	-	67.01	12.06
ความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน	22	98.25	-	-	98.25	21.62
3.1 มุมมองการรับรู้	11	96.80	-	-	96.80	10.65
3.2 ประสิทธิภาพตรง	11	98.71	-	-	99.71	10.97
วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร	16	-	24.18	64.55	54.37	8.70
4.1 วัฒนธรรมองค์กร	8	-	-	64.20	64.20	5.14
4.2 การต่อต้านการทุจริตในองค์กร	8	-	24.18	64.89	44.53	3.56

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ดัชนีชี้วัดในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส	ค่าน้ำหนัก (ร้อยละ)	EIT	EBIT	IIT	คะแนนที่ได้ (100)	คะแนนหลังถ่วงน้ำหนัก
คุณธรรมในการทำงานของหน่วยงาน	18	-	-	63.85	63.85	11.49
5.1 การบริหารงานบุคคล	7.2	-	-	56.94	56.94	4.10
5.1.1 ประสิทธิภาพการคลัง	3.6	-	-	54.84	54.84	1.97
5.1.2 การรับรู้	3.6	-	-	58.04	58.04	2.13
5.2 การบริหารงบประมาณ	3.6	-	-	74.53	74.53	2.68
5.2.1 การรับรู้	3.6	-	-	74.53	74.53	2.68
5.3 ความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน	7.2	-	-	65.43	65.43	4.71
5.3.1 การรับรู้	3.6	-	-	58.55	58.55	2.14
5.3.2 ประสิทธิภาพการคลัง	3.6	-	-	71.31	71.31	2.57
คะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสโดยรวม						70.02

หมายเหตุ: EIT หมายถึง ผลการประเมินจากผู้มีส่วนได้เสียภายนอก

EBIT หมายถึง ผลการประเมินจากหลักฐานเชิงประจักษ์

IIT หมายถึง ผลการประเมินจากบุคลากรภายในของหน่วยงาน

บทสรุปและอภิปรายผล

สรุปผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร พบว่า โดยรวมได้คะแนนหลังถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 70.02 ซึ่งถือว่ามีความคุณธรรมความโปร่งใสในการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง โดยดัชนีความปลอดจากทุจริตในการปฏิบัติงาน มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูงมาก มีคะแนนเท่ากับ 98.25 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในมุมมองของประชาชน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่มีการเรียกรับผลประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม ซึ่งอาจอธิบายได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นคนในชุมชน และมีความสัมพันธ์กันทางเครือญาติ จึงไม่ค่อยพบเรื่องการเรียกรับผลประโยชน์ ประกอบกับปัจจุบันประชาชนมีช่องทางการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตมากขึ้น ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะเรียกรับผลประโยชน์ หน่วยงานจึงมีดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูงมาก

รองลงมาคือ ดัชนีความพร้อมรับผิด ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 67.01 จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ค่อนข้างมีความพร้อมในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ให้บริการอย่างสุภาพ มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และมุ่งผลสำเร็จของงาน แต่หน่วยงานยังขาดหลักฐานเชิงประจักษ์ เช่น รายงานผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการปฏิบัติงานหรือคู่มือกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก ขาดระบบป้องกันหรือการตรวจสอบเพื่อป้องกันการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และรายงานสรุปผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนต่างๆ จึงทำให้คะแนนในส่วนหลักฐานเชิงประจักษ์ไม่สูงมากนัก ดัชนีคุณธรรมการทำงานของหน่วยงาน เป็นการประเมินด้านระบบการบริหารงานที่มีการบริหารจัดการที่ดี ยึดหลักคุณธรรมความโปร่งใสในการปฏิบัติงานและมุ่งผลประโยชน์ส่วนร่วม มีตัวชี้วัดของดัชนีนี้ 3 ตัวชี้วัดคือ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และความเป็นธรรมในการมอบหมายงาน ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 63.85 เห็นได้ว่าบุคลากรในหน่วยงานค่อนข้างพอใจต่อระบบการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการมอบหมายงาน จึงส่งผลต่อคะแนนของดัชนีนี้อยู่ในระดับสูง ดัชนีความโปร่งใส ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง มีค่าคะแนนเท่ากับ 62.13 ดัชนีนี้ประเมินจากการรับรู้และประสบการณ์ตรงของประชาชนและข้อมูลจากหลักฐานเชิงประจักษ์ พบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานของหน่วยงานว่ามีความโปร่งใส แต่เมื่อพิจารณาจากหลักฐานเชิงประจักษ์กลับพบว่า หน่วยงานยังขาดระบบและกลไกที่ดีในการทำงาน เช่น ขาดระบบในการจัดการข้อร้องเรียน เปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น จึงทำให้คะแนนในส่วนหลักฐานเชิงประจักษ์ได้ค่อนข้างต่ำ ซึ่งเป็นผลมาจากการรับรู้ข้อมูลที่ไม่เท่ากันระหว่างรัฐกับประชาชน ส่วนดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร ผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลาง มีคะแนนเท่ากับ 54.37 ชี้ให้เห็นว่าในมุมมองของบุคลากรภายใน หน่วยงานมีวัฒนธรรมองค์กรเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากรโดยรวมยังไม่สูงมากนัก โดยเฉพาะด้านการยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม การมีจิตสำนึกที่ดีซื่อสัตย์สุจริต การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติ การกล่าวยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง การมุ่งผลสัมฤทธิ์

ของงาน และยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพ จึงทำให้ได้คะแนนวัฒนธรรมองค์กรอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

1. ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรใช้กรอบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือในการบริหารงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้บุคลากรถือปฏิบัติให้เป็นการภาระงานปกติ โดยเร่งรัดการสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับผู้บริหารทุกระดับ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกคน ให้เห็นความสำคัญของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กรให้ มีผลการประเมินสูงขึ้น โดยเฉพาะการต่อต้านการทุจริตขององค์กร หน่วยงานควรพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและมาตรฐานการปฏิบัติงานเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนกับเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน และปรับปรุงคู่มือหรือประมวลจริยธรรมที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงาน เพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้าใจและถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน รวมถึงมีการพัฒนาและนำแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยบูรณาการเข้ากับแผนการปฏิบัติงานตามปกติ ผู้บริหารควรมีการส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศในการทำงานของบุคลากรในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในองค์กรอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง

เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. (2555). **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต.**

พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

นิพนธ์ ทาบุราญ. (2560). ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น อำเภอบ้านตาขุน จังหวัดสุราษฎร์ธานี, **วารสารการบริหาร**

ปกครอง 6 (2)

ประภัสสร เสวิกุล. (2559). **คอร์รัปชัน.** (Online), เข้าถึงได้จาก

<http://www.psevikul.com/index.php?lay=show&ac=article&id=539>

310860&Ntype=5 (วันที่ค้นข้อมูล 10 มิถุนายน 2559)

มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2559). **ทุจริตในองค์กรปกครองส่วน**

ท้องถิ่น (อปท.)(Online), เข้าถึงได้จาก [http://www.transparency-](http://www.transparency-thailand.org/)

[thailand.org/](http://www.transparency-thailand.org/) /thai/index.php/2014-11-24-03-07-28/2014-11-

[24-03-09-45/444-2016-02-17-02-26-33](http://www.transparency-thailand.org/) (วันที่ค้นข้อมูล 28 มิถุนายน

2559)

ศูนย์วิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. (2554). **ความต้องการของ**

ประชาชนต่อรัฐบาลชุดใหม่ในการสร้างชาติโปร่งใส สร้างไทยซื่อตรง.

(Online), เข้าถึงได้จาก

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=13111410

17 (วันที่ค้นข้อมูล 20 มิถุนายน 2559)

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). “คอร์รัปชัน ธรรมภิบาล และจริยธรรมในสังคมไทย”.

วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 14 (1): 157-175.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2557). **คู่มือ**

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงาน

ภาครัฐ ปีงบประมาณ 2558., เข้าถึงได้จาก

http://www.phichit.go.th/phichit/doc/2558/580108_1.3.pdf

(วันที่ค้นข้อมูล 20 มิถุนายน 2559)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). *คู่มือ*

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงาน

ภาครัฐ. (Online),

เข้าถึงได้จาก [http://www.pacc.go.th/pacc_2015/uploads/files/pap](http://www.pacc.go.th/pacc_2015/uploads/files/pap/20150525104732.pdf)

[/20150525104732.pdf](http://www.pacc.go.th/pacc_2015/uploads/files/pap/20150525104732.pdf) (วันที่ค้นข้อมูล 20 มิถุนายน 2559)

Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Bowles, R. A. (1999). “Tax Policy, Tax Evasion and Corruption in Economies in Transition”. In *Underground Economies in Transition*, edited by E. L. Feige and K. Ott. United Kingdom: Ashgate.

Duggar, J. W. n.d. *The role of integrity in individual and effective corporate leadership*. Retrieved July 6, 2016 from

[Http://www.aabri.com/manuscripts/10504.pdf](http://www.aabri.com/manuscripts/10504.pdf)

Ferranti et al. (2009). *How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and Action*. Washington, DC: Brookings Institution.

International Monetary Fund. (2005). *The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption - A Guide*.

Retrieved July 2, 2016 from

[Http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm#P17_85](http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm#P17_85)
O. 17 July.

Oliver, R. W. (2004). *What is Transparency?*. New York: The McGraw-Hill.

Transparency International Organization. (2016). *Corruption perceptions*

index 2015. Retrieved July 22, 2016 from

[Http://www.transparency.org/cpi2015#downloads](http://www.transparency.org/cpi2015#downloads).

Transparency International Organization. (2011). *The beginning of*

Transparency International. Retrieved July 22, 2016 from

[Https://www.transparency.org/whoweare/history/](https://www.transparency.org/whoweare/history/). 16 May.

Translated Thai References

Foundation of Institute for Transparency in Thailand. (2016). *Corruption*

in Local Administrative Organization. (Online), Retrieved

from <http://www.transparency-thailand.org/>

[/thai/index.php/2014-11-24-03-07-28/2014-11-24-03-09-45/444-](http://thai/index.php/2014-11-24-03-07-28/2014-11-24-03-09-45/444-2016-02-17-02-26-33)

[2016-02-17-02-26-33](http://thai/index.php/2014-11-24-03-07-28/2014-11-24-03-09-45/444-2016-02-17-02-26-33) (28th June 2018)

Office of the Anti-Corruption Commission (2014). *A Guide to*

Evaluating the Integrity and Transparency of Public Sector

Operations in FY2015 (Online), Retrieved

from [http://www.phichit.go.th/phichit/doc/2558/580108](http://www.phichit.go.th/phichit/doc/2558/580108_1.3.pdf)

[_1.3.pdf](http://www.phichit.go.th/phichit/doc/2558/580108_1.3.pdf), (20 June 2016)

Office of the National Counter Corruption Commission. (2015). *A Guide*

to Evaluating the Integrity and Transparency of

Government Operations(Online), Retrieved

from [http://www.pacc.go.th/pacc_2015/uploads/files/pap](http://www.pacc.go.th/pacc_2015/uploads/files/pap/20150525104732.pdf)

[/20150525104732.pdf](http://www.pacc.go.th/pacc_2015/uploads/files/pap/20150525104732.pdf) (20 June 2016)

Puang-ngam, K. (2012). *Thai Local Government : Principles and New*

Perspectives in Future. 8th. Bangkok: Winyoochon.

Research Center of Community Happiness, Assumption University.

- (2011). *Need of People to New Cabinet in Building Transparency and Upright*. (Online), Retrieved from http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=13111410 17, (20 June 2016)
- Sewikun, P. (2016). *Corruption*. (Online), Retrieved from <http://www.psevikul.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=539310860&Ntype=5> , (10 June 2016)
- Taburan, N. (2017). Factors Affecting the Management of Local Administrative Organization in Ban Tha Khun, Surat Thani, *Governance Journal* 6 (2)
- Yossomsak, S. (2006). Corruption, Good Governance and Ethics in Thai Society. *Journal of Humanities and Social Science* 14 (1): 157 – 175.