**บทที่ ๑**

**บทนำ**

**๑.๑ หลักการและเหตุผล**

ภายใต้บริบทของประเทศไทยที่ต้องเผชิญหน้าท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัฒน์ที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วและมีความสลับซับซ้อน ทำให้กระบวนการพัฒนาการด้านต่างๆ ของประเทศขาดความสมดุลและก่อให้เกิดสภาพปัญหาที่ต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่สั่งสมติดต่อกันมายาวนานตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน   
ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งรวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นต่อสายตาของประชาคมโลก การที่ประเทศไทยยังคงต้องประสบกับสภาพปัญหาดังกล่าวที่นับวันจะมีรูปแบบของการกระทำความผิดทุจริตคอร์รัปชันที่หลากหลายมิติและทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งประเทศไทยมีภาพลักษณ์เรื่องการทุจริตคอร์รัปชั่นใน  
ทางลบ โดยมีคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชั่น (Corruption Perception Index-CPI)   
ที่จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (*Transparency International*-TI) ระหว่างปี   
พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๖ อยู่ที่ ๓.๒-๓.๘ คะแนนจากคะแนนเต็ม ๑๐

แม้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัย พยายามที่จะปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและลงโทษข้าราชการประจำ และในปี   
พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของ ป.ป.ป. ไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สํานักงาน ป.ป.ช) เพื่อสร้างกรอบในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้ครอบคลุมไปถึงฝ่ายการเมือง พร้อมกับการให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)   
เข้าตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินมากขึ้น แต่ดูเหมือนว่ายิ่งมีการป้องกัน ปราบปราม ก็ยิ่งทำให้รูปแบบและพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันเริ่มเข้มข้นขึ้นเรื่อยๆ (สุพรรณี ไชยอำพร และศิรินทิพย์ อรุณเรื่อ, ม.ป.ป. : ๑๘๕ -๑๘๖) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรใหม่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งพบว่า มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันรุนแรงมากเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ และมีรูปแบบที่ แตกต่างจากการทุจริตคอร์รัปชันในองค์การภาครัฐอื่นๆ และกำลังเป็นประเด็นร้อนที่โจษจันกันมาก คือ มีข้อกล่าวหาต่อนักการเมือง ข้าราชการ และนักการเมืองท้องถิ่นว่ามีพฤติกรรมในเชิงทุจริต คอร์รัปชันที่มีการกระทำในหลายรูปแบบทั้งในแง่การยักยอก การแอบเอางบประมาณ หรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน การเลือกจ้างและการทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตนเท่านั้น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทของตนเอง และพรรคพวก ผลประโยชน์ขัดแย้ง หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และการเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัทเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณ หรือพ้นจากตําแหน่งให้ตำแหน่งแก่ญาติ ตลอดจนการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างการสมยอมราคาเป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๔๙)

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒   
(พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๐) โดยกำหนดแนวทางเพื่อยกระดับมาตรฐานความสุจริต ระดับคุณธรรม และความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๔ “พัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” เนื่องจากเป็นประเด็นที่ส่งผลโดยตรงต่อดัชนี CPI โดยมีเป้าประสงค์ที่ต้องการเพิ่มคะแนนดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชั่นของไทยให้ถึง ๕๐ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ การยกระดับมาตรฐานความสุจริต คุณธรรม และความโปร่งใสเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐ การส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ   
และยุทธศาสตร์สำนักงาน ป.ป.ท. (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๘) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ สร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพรวมทั้งสอดคล้องกับแผนแม่บทในการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ท. (พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๑)

โครงการพัฒนาความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้พัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment-ITA) โดยบูรณาการเครื่องมือการประเมินคุณธรรมการดำเนินงาน (Integrity Assessment) หน่วยงานภาครัฐที่นำมาจากแนวคิดของสาธารณรัฐเกาหลี และดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน เพื่อให้การประเมินคุณธรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการสร้างเครื่องมือการประเมินที่ผนวกหลักการประเมินเชิงภาพลักษณ์ (Perception based) เข้ากับหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence based) โดยมุ่งหวังให้เกิดการบริหารงานที่โปร่งใสและเป็นธรรมในหน่วยงานภาครัฐ และให้มีการจัดระดับ Integrity Assessment ตามผลที่ได้รับจากการประเมินดังกล่าว เพื่อให้แต่ละหน่วยงานนำข้อมูลผลการประเมินไปช่วยในการพัฒนาและยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานตนเองได้อย่างเหมาะสมรวมถึงสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริตของประเทศได้อีกทางหนึ่ง โดยมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ท. ร่วมกับ  
สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบดำเนินการประเมินในหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

จากโครงการดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ในการพัฒนาระบบประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน (Integrity & Transparency Assessment) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอการบูรณาการเครื่องมือการประเมินคุณธรรมการดำเนินงาน (Integrity Assessment) หน่วยงานภาครัฐและดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐของสํานักงาน ป.ป.ช. เข้าด้วยกัน เพื่อให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของสํานักงาน ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นการสร้างเครื่องมือการประเมินที่ผนวกหลักการประเมินเชิงภาพลักษณ์ (Perception Base) และหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) ข้าด้วยกัน โดยมุ่งหวังให้เกิดการบริหารงานที่โปร่งใสและเป็นธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดระดับ ของ Integrity Assessment

ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินงานด้วยแนวคิดของการมีคุณธรรมและความโปร่งใส องค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง จึงเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่เข้าร่วมโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จังหวัดนครราชสีมา โดยนำผลที่ได้รับจากการประเมินดังกล่าวเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายการส่งเสริมธรรมาภิบาลและป้องกันการทุจริต ตลอดทั้งพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง ให้มีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นในอนาคต อันจะนำไปสู่การสร้างความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายในการต่อต้าน การทุจริตอย่างเป็นระบบ และส่งผลดีต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไป ตามหลักคุณธรรมและความโปร่งใส นำมาซึ่งประโยชน์สุขต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไปในอนาคต

**๑.๒ วัตถุประสงค์ของโครงการ**

๑.๒.๑ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑.๒.๒ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแก่องค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา สำหรับการปรับปรุงหรือพัฒนาเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน

๑.๒.๓ เพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน ในการนำไปปรับปรุงกระบวนการ แบบประเมิน และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผลการประเมินสะท้อนภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

**๑.๓ ขอบเขตการดำเนินงาน**

ขอบเขตการดำเนินงานตามโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบไปด้วยขอบเขต ๔ ด้าน ได้แก่ ด้านเนื้อหา ด้านพื้นที่ ด้านระยะเวลา และด้านวิธีการศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

**๑.๓.๑ ด้านเนื้อหา**

การวิจัยและติดตามประเมินผลในการดำเนินงานโครงการประเมินคุณธรรมฯ   
มีการใช้กรอบแนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา ประกอบไปด้วย ๕ ดัชนีชี้วัด ดังนี้

๑) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) หมายถึง การปฏิบัติราชการตามภารกิจของหน่วยงานที่มีความโปร่งใสการมีระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมา  
ภิบาล (Good Governance) ด้วยความเป็นธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่โดยประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยางและจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง

๒) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index) หมายถึง การปฏิบัติราชการตามภารกิจของเจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของตนโดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานดัชนีนี้จะวัดระดับความรับผิดชอบตามการปฏิบัติหน้าที่ (Accountability on Duties) ของผู้ปฏิบัติงาน โดยประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง และจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยางที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

๓) ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index) หมายถึง พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการดำเนินการโดยเป็นธรรมและโปร่งใสเป็นไปตามกระบวนการมาตรฐานในระหว่างการส่งมอบบริการหรือขั้นตอนการให้บริการไม่เลือกปฏิบัติ โดยประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง และจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยางที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน ตลอดจนข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ช และ ป.ป.ท. ในการชี้มูลความผิด

๔) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index) หมายถึงหน่วยงานภาครัฐมีการปฏิบัติราชการตามภารกิจของหน่วยงานที่ยึดหลักคุณธรรมจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมจรรยาวิชาชีพและมีระบบการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยางและจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐาน เชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง

๕) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index) หมายถึงระบบการบริหารงานของหน่วยงานที่มีการบริหารจัดการที่ดียึดระบบคุณธรรมความโปร่งใสในการปฏิบัติงานมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนรวม โดยประเมินจากความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง จากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยางที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน และจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐาน เชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง

**๑.๓.๒ ด้านพื้นที่ดำเนินงาน**

พื้นที่ในการดำเนินงาน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง อำเภอสูงเนิน   
จังหวัดนครราชสีมา

**๑.๓.๓ ขอบเขตด้านระยะเวลาในการดำเนินงาน**

ระยะเวลาในการดำเนินงานตามโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส  
ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง ในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐   
(๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐) โดยมีการดำเนินงานติดตามผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสฯ มีระยะเวลา ๖ เดือน คือ กันยายน ๒๕๖๐ – กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

**๑.๓.๔ ขอบเขตด้านวิธีการศึกษา**

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา (Integrity & Transparency Assessment: ITA) ใช้วิธีวิจัยที่สำคัญ ๒ วิธี คือ

1) การวิจัยจากเอกสาร (Document Research) โดยจัดเก็บข้อมูลจากเอกสารหรือหลักฐานเชิงประจักษ์ตามแบบสำรวจ Evidence-Based Integrity & Transparency Assessment โดยให้หน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมินตอบคำถามเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน กระบวนการ หรือกิจกรรมที่หน่วยงานดำเนินการจริงและมีหลักฐานประกอบที่มีคุณลักษณะที่ดีตามหลักธรรมา-  
ภิบาล คุณธรรม จริยธรรม และความโปร่งใสสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

**๑.๔ ผลสัมฤทธิ์ของงานที่คาดหวัง**

1.4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา มีความตระหนักในเรื่องคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานมากขึ้น

1.4.2 เจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา  
ให้ความสำคัญและถือปฏิบัติ ตามระเบียบ กฎหมาย จรรยาบรรณและจริยธรรมเพิ่มขึ้น

1.4.3 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ข้อมูลผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโค้งยาง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เพื่อนำไปพัฒนาการดำเนินงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยกระดับการสร้างระบบคุณธรรมและความโปร่งใสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นในอนาคต