

รายงานการศึกษาเพื่อจัดทำแผนพัฒนา
คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พฤษภาคม ๒๕๖๒

คำนำ

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ผ่านการพัฒนาคนและการพัฒนาระบบเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้ความสำคัญกับการปรับและหล่อหลอมพฤติกรรม “คน” ทุกกลุ่มในสังคมให้มีจิตสำนึกและพฤติกรรมยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต และการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมในการต่อต้านการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐที่เหมาะสมกับบริบท สภาพปัญหา และพลวัตการทุจริตของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกระบวนการและกลไกที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามการทุจริต โดยใช้ดัชนีรับรู้การทุจริต เป็นเป้าหมายในการดำเนินการของแผนแม่บทฯ ซึ่งกำหนดให้ประเทศไทยมีอันดับค่าคะแนนดัชนีรับรู้การทุจริตในปี พ.ศ. ๒๕๘๐ อยู่ในอันดับ ๑ ใน ๒๐ ของโลก

นอกจากนี้ แผนแม่บทฯ ยังได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยกำหนดให้ร้อยละ ๘๐ ของหน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน จะต้องมียอดคะแนน ITA ๘๕ คะแนนขึ้นไปเป็นภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ และในระยะยาว กำหนดให้หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งหมดจะต้องที่มีคะแนน ITA ๙๐ คะแนนขึ้นไป ภายในปี พ.ศ. ๒๕๘๐

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน ๗,๘๕๑ หน่วยงาน (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีค่าคะแนนเฉลี่ย ๖๑.๑๑ คะแนน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสสูงขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และทำให้สถานการณ์ด้านคุณธรรมและความโปร่งใส รวมไปถึงสถานการณ์ด้านการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้รับการปรับปรุงแก้ไขและมีแนวโน้มในทิศทางที่ดียิ่งขึ้นได้ในอนาคต

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	๑
ส่วนที่ ๑ ความเป็นมา	๑๔
ส่วนที่ ๒ กรอบแนวคิด	๑๕
ส่วนที่ ๓ วัตถุประสงค์	๑๖
ส่วนที่ ๔ การดำเนินการศึกษา	๑๗
๔.๑ ศึกษาจากการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๘
๔.๑.๑ สรุปผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๘
๔.๑.๒ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๘
๔.๑.๓ สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำคู่มือการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๓๓
๔.๒ ศึกษาจากข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๕
๔.๒.๑ กฎหมายและหลักการที่เกี่ยวข้อง	๔๕
๔.๒.๒ ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทย ค.ศ. ๒๐๑๘	๔๙
๔.๒.๓ แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการกิจ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการมีส่วนร่วมของประชาชน	๕๓
๔.๒.๔ เกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๐
๔.๒.๕ ปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๗
๔.๒.๖ แนวคิดการประเมินผลแบบโต้ตอบ (Interactive evaluation)	๘๒
ส่วนที่ ๕ ผลการศึกษาข้อมูล	๙๔
ส่วนที่ ๖ ข้อเสนอแนะ	๑๐๙
๖.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	๑๐๙
๖.๑.๑ สำหรับการบริหารจัดการในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๐๙
๖.๑.๒ สำหรับการพัฒนาการประเมิน ITA	๑๒๑
๖.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๒๓
ส่วนที่ ๗ การนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ	๑๓๐

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานการศึกษาเพื่อจัดทำแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใส
ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

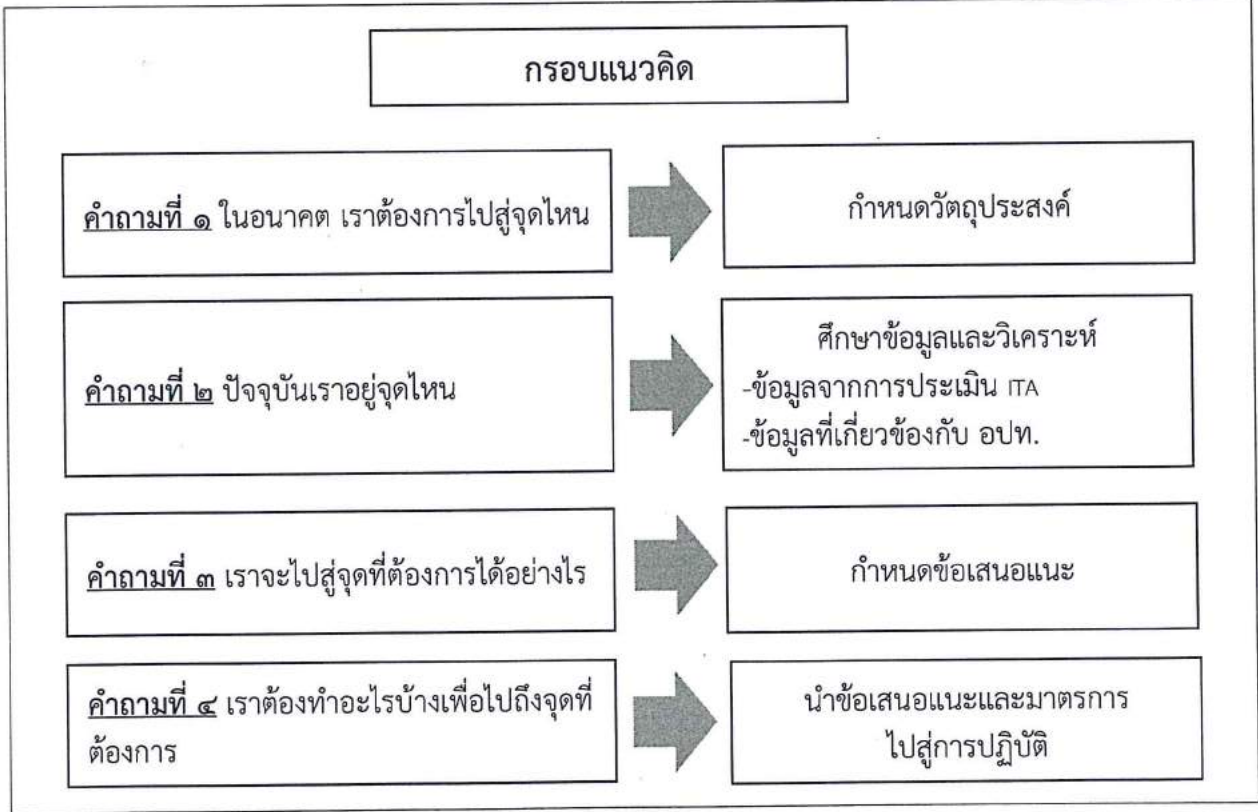
๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน ๗,๘๕๑ หน่วยงาน (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีค่าคะแนนเฉลี่ย ๖๑.๑๑ คะแนน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสสูงขึ้นในขณะเดียวกัน แผนแม่บทฯ ยังได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดเกี่ยวกับการประเมิน ITA โดยกำหนดให้ร้อยละ ๘๐ ของหน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน จะต้องมีความคะแนน ITA ๘๕ คะแนนขึ้นไปเป็น ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ และในระยะยาว กำหนดให้หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งหมดจะต้องที่มีความคะแนน ITA ๙๐ คะแนนขึ้นไปภายในปี พ.ศ. ๒๕๘๐

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และทำให้สถานการณ์ด้านคุณธรรมและความโปร่งใส รวมไปถึงสถานการณ์ด้านการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้รับการปรับปรุงแก้ไขและมีแนวโน้มในทิศทางที่ดียิ่งขึ้นได้ในอนาคต

๒. การกำหนดกรอบแนวคิด

ในการจัดทำแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดกรอบแนวคิดดังนี้



๓. วัตถุประสงค์

คำถามที่ ๑ ในอนาคต เราต้องการไปสู่จุดไหน คือ กำหนดวัตถุประสงค์ ทั้งนี้การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ ดังนั้น จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องได้คะแนนร้อยละของหน่วยงานที่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ITA ซึ่งได้กำหนดค่าเป้าหมายไว้ดังนี้

ค่าเป้าหมายปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ ร้อยละ ๘๐ ของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ต้องมีคะแนนการประเมิน ๘๕ คะแนน ขึ้นไป

ค่าเป้าหมายปี พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ ร้อยละ ๑๐๐ ของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ต้องมีคะแนนการประเมิน ๘๕ คะแนน ขึ้นไป

ค่าเป้าหมายปี พ.ศ. ๒๕๗๑ - ๒๕๗๕ ร้อยละ ๘๐ ของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ต้องมีคะแนนการประเมิน ๙๐ คะแนน ขึ้นไป

ค่าเป้าหมายปี พ.ศ. ๒๕๗๖ - ๒๕๘๐ ร้อยละ ๑๐๐ ของหน่วยงานที่เข้าร่วมการประเมิน ITA ต้องมีคะแนนการประเมิน ๙๐ คะแนน ขึ้นไป

๔. การดำเนินการศึกษาข้อมูล

คำถามที่ ๒ ปัจจุบันเราอยู่จุดไหน คือ การศึกษาข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์กำหนดว่าจุดที่เราเป็นอยู่ ในสถานการณ์ใด สำหรับวิธีการดำเนินการศึกษา (methodology) จะใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารข้อมูลทางวิชาการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึง ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

๕. ผลการศึกษาข้อมูล

จากการศึกษาข้อมูล ทั้งข้อมูลจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้พบประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถสังเคราะห์และจำแนกได้เป็น ๒ ประเด็นหลัก คือ (๑) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือและการดำเนินการประเมิน และ (๒) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากนั้น ปัญหาที่พบในด้านต่างๆ จึงได้นำไปสู่การกำหนดข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖. ข้อเสนอแนะ

คำถามที่ ๓ เราจะไปสู่จุดที่ต้องการได้อย่างไร คือ เมื่อได้ทำการศึกษาข้อมูล สรุปรวข้อมูล รวมไปถึงการวิเคราะห์ข้อมูลเรียบร้อยแล้ว จึงทำให้สามารถนำไปสู่การกำหนดมาตรการหรือข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการกำหนดทิศทางหรือวิธีการที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้

จากผลการศึกษาข้อมูลข้างต้น สามารถนำมาสู่การกำหนดข้อเสนอแนะโดยจำแนกได้ ดังนี้

๖.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๖.๑.๑ สำหรับการบริหารจัดการในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๑.๒ สำหรับการพัฒนาการประเมิน ITA

๖.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๖.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๖.๑.๑ ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

การบริหารจัดการในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ สามารถจำแนกข้อเสนอแนะออกเป็น ๖ ด้าน โดยสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

๖.๑.๑.๑ การพัฒนาด้านการกิจและการจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน กำหนดหน้าที่และอำนาจให้มีความชัดเจน ไม่มีความทับซ้อนกัน ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ

(๒) การกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อให้ในทางปฏิบัติเกิดความเข้าใจในขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจนระหว่าง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

๖.๑.๑.๒ การพัฒนาด้านการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การปฏิรูปที่ไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย หน่วยงานสามารถดำเนินการได้ทันที

(๑.๑) การปฏิรูปการ สร้างความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการคลังท้องถิ่น อาทิ การจัดทำงบประมาณการติดตามตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและการประเมินผลทางการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือเป็นพลังตรวจสอบที่สำคัญของท้องถิ่นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่และคุ้มค่างบประมาณหรือไม่

(๑.๒) การปฏิรูปการสร้างความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ

(๑.๓) การปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

(๑.๔) การปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

(๑.๕) การปฏิรูปการเปิดเผยรายจ่ายที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเงินส่วนนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยทราบทุกเดือน ส่งผลดีต่อความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณของประเทศในภาพรวม การวางแผนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

(๑.๖) การปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง ต้องมีแผนปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง เพื่อสร้างพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยเมื่อประชาชนได้รับการสร้างให้เป็นพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยแล้ว คนเหล่านี้จะมีสำนึกไม่หลบหลีกและการเสี่ยงในการจ่ายภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ติดตามการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าภาษีเหล่านั้นกลับคืนสู่ประชาชน ในรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีความคุ้มค่า

(๒) การปฏิรูปที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายจึงจะนำไปใช้ได้

(๒.๑) รายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

(๒.๑.๑) รายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดเก็บรายได้จากแหล่งใหม่

(๒.๑.๓) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๑.๒) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๒) การเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่วิธีการภาษี

(๒.๒.๑) จัดตั้งกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ

(๒.๒.๒) พัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มาจากภาษีและตลาดทุน

๖.๑.๑.๓ การพัฒนาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การแก้ไขที่ไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย

(๑.๑) กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลให้โอกาสของข้าราชการถ่ายโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับโอกาสกลับมารับราชการในส่วนราชการเดิมเมื่อมีตำแหน่ง หรือการปรับระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น

(๑.๒) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านบุคลากรตามอัตราตำแหน่ง โดยพิจารณาตามกรอบของภารกิจ

(๒) แนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริงโดยยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

๖.๑.๑.๔ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) แนวทางแก้ไขโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย

(๑.๑) ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นจัดทำแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในแต่ละด้านอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมเป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการ การจัดเวทีประชาคม การจัดทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชน เป็นต้น และเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบถึงสาระสำคัญของแผนนี้

(๑.๒) ควรจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือนี้จะให้ข้อมูลข่าวสารและแนวทางในการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ช่องทางที่ประชาชนจะมีส่วนร่วม หรือวิธีการเสนอและยกย่องข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น และให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบในวงกว้างทั้งโดยสื่อเอกสารสิ่งพิมพ์การเผยแพร่ในสื่อต่าง ๆ รวมทั้งในระบบอินเทอร์เน็ตด้วย เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง

(๑.๓) รัฐควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจการท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดยภาครัฐและภาคประชาชนถือเป็นส่วนหนึ่งในแผนยุทธศาสตร์นี้และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นี้ ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย เข้าร่วมในการจัดทำแผนด้วยเพื่อให้เกิดความรู้สึกของความเป็นหุ้นส่วน (partnership)

(๑.๔) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกลุ่ม ประชาคมท้องถิ่นที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กลุ่มเยาวชน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรืออาจมอบหมายภารกิจบางประการให้กลุ่มประชาคมท้องถิ่นไปดำเนินการแทนก็ได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล อาทิ กิจกรรมด้านศูนย์พัฒนาเด็ก กิจกรรมด้านพัฒนาเยาวชน กิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

(๑.๕) ควรให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น ให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้นำชุมชน ท้องถิ่นในเรื่องนี้อย่างบูรณาการ โดยร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยใช้หลักสูตรกลางที่ผลิตขึ้น เป็นแนวทางการอบรม รวมทั้งขอความร่วมมือจากสำนักงานสาขาประจำจังหวัด ของสภาพนายความ ในการให้ความรู้ และความช่วยเหลือแก่ประชาคมท้องถิ่นในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

(๒) แนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้

(๒.๑) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณ ให้ครอบคลุมถึงการจัดทำประชาคม

(๒.๒) ปรับปรุง กฎ ระเบียบ แผนดำเนินงานของท้องถิ่นโดยบัญญัติให้การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัววัดผลงาน ที่สำคัญ (Key Performance Indicators) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผลต่อการที่รัฐบาลจัดสรร รายได้ให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(๒.๓) แก้ไขเพิ่มเติม ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในหมวดการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นให้เหมาะสม

(๒.๔) กำหนดระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับที่เป็นกฎหมายกลางเพื่อสร้าง แรงจูงใจ และสร้างการรับรู้ในกลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ควรได้รับการพัฒนาและมีโอกาส มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อการเสริมรายได้ และร่วมกำหนดทิศทางเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีส่วนร่วมในการปกครองด้วย

๖.๑.๑.๕ การพัฒนาด้านการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การพัฒนาโครงสร้างและรูปแบบของหน่วยงานตรวจสอบภายในขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ และสามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) การพัฒนาทักษะและความสามารถของบุคลากรด้านการตรวจสอบภายในของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ รวมไปถึงสามารถให้ข้อเสนอแนะในการ ปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) การพัฒนาแนวทางการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันกับสมาคมหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายใน

(๔) การพัฒนา digital platform เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบภายในขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับหน่วยงานและในระดับประเทศ

๖.๑.๑.๖ การพัฒนาฐานข้อมูลและเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การสนับสนุนในเชิงนโยบายและงบประมาณในการจัดทำฐานข้อมูลผู้รับบริการ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการประเมิน รวมไปถึงสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ในมิติอื่นๆ ได้อีกด้วย

(๒) การสนับสนุนในเชิงนโยบายและงบประมาณในการพัฒนาช่องทางในการเปิดเผย ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายและสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก โดยเฉพาะช่องทาง เว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและช่องทางออนไลน์ต่างๆ

(๓) การกำหนดแนวทางเชิงนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปิดเผย ข้อมูลและการอัปเดตข้อมูลในเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการเปิดเผย ข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดให้มีกลไกกำกับติดตามการเปิดเผยข้อมูลของแต่ละองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

๖.๑.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาการประเมิน ITA

การบริหารจัดการการประเมิน ITA นั้นสามารถจำแนกข้อเสนอแนะออกเป็น ๕ ด้าน ดังนี้

๖.๑.๒.๑ การพัฒนาด้านเทคโนโลยีระบบการประเมิน ITAS

(๑) พัฒนาระบบ ITAS ให้สามารถใช้งานได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น (User friendly) เพื่อให้ผู้ใช้งานทุกเพศ ทุกวัย ทั้งหน่วยงานที่รับการประเมินและผู้ที่ตอบแบบสำรวจ

(๒) พัฒนาระบบ ITAS ให้มีเสถียรภาพ เพิ่มขีดความสามารถของระบบให้ทันสมัย ตลอดจนการพัฒนาต่อยอดในประเด็นของศักยภาพของระบบให้มีความสามารถในการแยกแยะข้อมูลที่มีความ สลับซับซ้อน สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานและการดำเนินงานในเชิงนโยบาย

(๓) พัฒนาระบบ ITAS ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกับข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ในเชิงลึก เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของประเทศซึ่งสามารถนำมาใช้ในการวางแผนงาน ด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับประเทศได้

๖.๑.๒.๒ การพัฒนาด้านแบบสำรวจ ITA

(๑) พัฒนาแบบสำรวจ ITA โดยพิจารณาข้อคำถามให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้ตอบสามารถตอบได้ตรงตามวัตถุประสงค์ และเพื่อให้สามารถนำผลการประเมินไปสู่การปรับปรุง พัฒนาได้อย่างตรงประเด็นมากที่สุด

(๒) พัฒนาแบบสำรวจ ITA โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องตามบริบทการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งบริบททางกฎหมาย ระบบบริหารราชการ เศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาล และ รูปแบบหรือสถานการณ์ความรุนแรงและความซับซ้อนของรูปแบบของการทุจริต รวมไปถึงความหลากหลาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจมีบริบทการทำงานในบางมิติที่แตกต่างกันได้

๖.๑.๒.๓ การพัฒนาด้านบุคลากรในการประเมิน ITA

(๑) พัฒนาผู้ดูแลระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีทักษะ ความรู้ ความ เข้าใจเกี่ยวกับการประเมิน ITA ทั้งด้านเกณฑ์การประเมินและระเบียบวิธีการประเมิน เพื่อให้สามารถปฏิบัติ ต่างๆ ในการประเมินได้อย่างถูกต้อง และสามารถกำกับติดตามการประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม

(๒) ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารจะต้อง ให้ความสำคัญต่อการประเมินและการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเอง

(๓) พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารราชการด้านคุณธรรมและความโปร่งใสและหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลการประเมินและนำไปสู่การวางแผนและดำเนินการปรับปรุงพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรมและความโปร่งใสได้อย่างเป็นรูปธรรม

(๔) พัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมิน ITA เพื่อให้เป็นผู้ให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา ให้การสนับสนุน และร่วมแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ได้ทั่วประเทศได้อย่างทั่วถึง

(๕) การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถนำ “หลักสูตรด้านทฤษฎีศึกษา” มาประยุกต์ใช้ในการให้การศึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและต่อต้านการทุจริตได้

๖.๑.๒.๔ การพัฒนาด้านการบริหารจัดการการประเมิน ITA

(๑) พัฒนากลไกและโครงสร้างการกำกับติดตาม ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ สนับสนุนและร่วมแก้ไขปัญหาในการประเมิน ในระดับพื้นที่ให้มีความพร้อมและมีประสิทธิภาพ ทั้งจากสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประจำจังหวัด

(๒) พัฒนารอบระยะเวลาและขั้นตอนกระบวนการประเมิน ITA ให้เหมาะสมกับการประเมิน ITA สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดทั่วประเทศ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเตรียมการและดำเนินการประเมินได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนตามที่กำหนด

๖.๑.๒.๕ การพัฒนาการสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้เกี่ยวกับการประเมิน ITA

(๑) การพัฒนาสื่อหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมิน ITA ที่มีความหลากหลาย และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก รวมไปถึงสามารถทำความเข้าใจได้อย่างละเอียด เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปศึกษาและเรียนรู้ได้ โดยเฉพาะองค์ความรู้ออนไลน์

(๒) การจัดทำกลยุทธ์และแผนในการสื่อสารเกี่ยวกับการประเมิน ITA แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ให้ได้เกิดการรับรู้ข้อมูลอย่างทั่วถึงมากที่สุด

(๓) การสร้างการรับรู้เกี่ยวกับการประเมิน ITA ต่อประชาชนทั่วไป พร้อมทั้งจะต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลการประเมินฯ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนได้เกิดความตื่นตัวในการเข้าไปตอบแบบประเมินฯ โดยเฉพาะการสร้างเชื่อมั่นให้กับผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการประเมินฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงที่สุด

๖.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใส โดยสามารถจำแนกในแต่ละตัวชี้วัดการประเมิน ได้ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่

(๑) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความมุ่งมั่นต่อผลสำเร็จของงานให้มีความสำคัญกับงานมากกว่าธุระส่วนตัว และพร้อมที่จะรับผิดชอบ หากเกิดความผิดพลาดที่เกิดจากตนเอง

(๒) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่ผู้มาติดต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้มาติดต่อทั่วไปหรือผู้มาติดต่อที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว

(๓) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่ผู้มาติดต่อด้วยความโปร่งใสเป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด

ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยบุคลากรภายในสามารถสอบถามข้อมูลหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณได้ เมื่อเห็นถึงสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม สามารถทักท้วงและร้องเรียนได้

(๒) บุคลากรภายในต้องมีความรู้ มีความเข้าใจ และรับรู้เกี่ยวกับข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและไม่บิดเบือน ตรงตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่ตั้งไว้

(๔) การจัดซื้อจัดจ้าง/การจัดหาพัสดุและการตรวจรับพัสดุต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตัว กลุ่ม หรือพวกพ้อง

(๖) การเบิกจ่ายเงินของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เบิกจ่ายเงินที่เป็นเท็จ เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าวัสดุอุปกรณ์ หรือค่าเดินทาง เป็นต้น ต้องมีความโปร่งใสและมีการเบิกจ่ายตามจริง

ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ

(๑) ผู้บังคับบัญชาต้องมีความเป็นธรรมในการคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรม การศึกษาดูงาน หรือการให้ทุนการศึกษาของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประเมินผลตามระดับคุณภาพของผลงาน

(๓) ผู้บังคับบัญชาต้องมีการมอบหมายงานตามตำแหน่งหน้าที่ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเป็นธรรม

(๔) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจ ห้ามมีการซื้อขายตำแหน่ง และไม่เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มหรือพวกพ้อง

(๕) ผู้บังคับบัญชาต้องไม่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทำธุระส่วนตัวของตนเอง

(๖) ผู้บังคับบัญชาต้องไม่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือมีความเสี่ยงต่อการทุจริต

ตัวชี้วัดที่ ๔ การใช้ทรัพย์สินของราชการ

(๑) มีการอำนวยความสะดวกในขั้นตอนการขออนุญาตเพื่อยืมทรัพย์สินของราชการเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติงานในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับรู้ถึงแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของราชการอย่างถูกต้อง

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของราชการ มีการป้องกันไม่ให้มีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว กลุ่ม หรือพวกพ้อง

(๔) หากบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการขอยืมทรัพย์สินของราชการไปใช้ปฏิบัติงาน ต้องมีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง

(๕) หากบุคคลภายนอกหรือภาคเอกชนต้องการขอยืมทรัพย์สินของราชการไปใช้ปฏิบัติงาน ต้องมีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง

(๖) บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เอาทรัพย์สินของราชการไปเป็นของตัวเอง หรือนำไปให้กลุ่มหรือพวกพ้อง

ตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต

(๑) บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร้องเรียนและส่งหลักฐานได้อย่างสะดวก สามารถติดตามผลการร้องเรียนได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความมั่นใจให้กับผู้ร้องเรียนว่า จะมีการดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีความปลอดภัยและไม่มีผลกระทบต่องาน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเฝ้าระวังการทุจริตในหน่วยงานมีการตรวจสอบ และมีการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงเมื่อพบการทุจริต

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างจริงจัง

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำผลการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบทั้งภายในและ ภายนอกหน่วยงานไปปรับปรุงการทำงาน เพื่อป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ

(๕) ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริต

(๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการทบทวนนโยบายหรือมาตรการป้องกันการทุจริตใน หน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ มีการจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน

(๑) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ/ให้บริการแก่ผู้มาติดต่อ อย่างตรงไปตรงมา ไม่ปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูล

(๒) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องปฏิบัติงาน/ให้บริการแก่ผู้มาติดต่อทุกๆ คน อย่างเท่าเทียม กันไม่เลือกปฏิบัติ

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการดำเนินงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน และส่วนรวมเป็นหลัก

(๔) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องปฏิบัติงาน/ให้บริการแก่ผู้มาติดต่อด้วยความโปร่งใส เป็นไป ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร

(๑) ข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการเผยแพร่ต่อสาธารณชนต้องมีความชัดเจน ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานในลักษณะเข้าถึงง่าย ไม่ซับซ้อน และมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่หลากหลาย

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถชี้แจงและตอบคำถาม เมื่อผู้มาติดต่อมีข้อสงสัย เกี่ยวกับการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน

ตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงระบบการทำงาน

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียของหน่วยงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงาน/การให้บริการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานมีการดำเนินงานที่มีคุณภาพการปฏิบัติงานที่ดียิ่งขึ้น

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติงาน/การให้บริการเพื่อให้ หน่วยงานมีความโปร่งใสมากขึ้น

(๓) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติงาน/การ ให้บริการเพื่อให้หน่วยงานมีการดำเนินงานที่มีคุณภาพการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นตลอดเวลา

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน/การให้บริการของหน่วยงานให้ดีขึ้น มีการปรับปรุงการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดที่ ๙ การเปิดเผยข้อมูล

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงาน ซึ่งประกอบไปด้วย

(๑.๑) แผนดำเนินงาน โดยต้องจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี ในรายงานนั้นจะต้องมีรายละเอียดแผนงานโครงการ หรือกิจกรรม ที่หน่วยงานจะดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานและจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน มีการจัดทำรายงานการกำกับติดตามการดำเนินงานรอบ ๖ เดือน โดยจะต้องมีสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบ ๖ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน รวมทั้งมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี โดยจะต้องมีสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๑.๒) การปฏิบัติงาน ต้องมีการจัดทำมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน โดยต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน กรณีที่หน่วยงานมีมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก อาจเผยแพร่เฉพาะมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญต่อภารกิจของหน่วยงานได้

(๑.๓) การให้บริการ ต้องมีการจัดทำมาตรฐานและคู่มือการให้บริการ โดยจะต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับรายละเอียดการให้บริการตามภารกิจของหน่วยงาน ที่ผู้มารับบริการจะต้องรับทราบ กรณีที่หน่วยงานมีมาตรฐานและคู่มือการให้บริการเป็นจำนวนมาก อาจเผยแพร่เฉพาะมาตรฐานและคู่มือการให้บริการที่มีความสำคัญต่อภารกิจของหน่วยงานได้ รวมทั้งการจัดทำข้อมูลเชิงสถิติการให้บริการ โดยต้องเป็นการสรุปจำนวนผู้มารับบริการตามภารกิจของหน่วยงาน และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณ โดยมีการแสดงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๒.๑) ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับเงินงบประมาณที่หน่วยงานจะมีการใช้จ่าย และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน มีการจัดทำรายงานกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรอบ ๖ เดือน โดยต้องมีการสรุปผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในรอบ ๖ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๒.๒) การจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ การจัดทำจะต้องเป็นแผนการจัดซื้อจัดจ้างหรือแผนการจัดหาพัสดุ ตามที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการจัดทำประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ จะต้องมีการประกาศตามที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น ประกาศเชิญชวน ประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น จัดทำสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดुरายเดือน จะต้องเป็นสรุปผลการจัดซื้อหรือจัดจ้างตามแบบ สขร. ๑ จัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุประจำปี โดยจะต้องมีสรุปการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และข้อมูลทั้งหมดที่จัดทำจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมความโปร่งใส โดยมีการแสดงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๓.๑) การจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริต ควรมีการจัดทำแนวทางการปฏิบัติการจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริต โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับรายละเอียดการจัดการต่อเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน จัดทำช่องทางการแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริต โดยผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน จัดทำข้อมูลเชิงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตประจำปี จะต้องมีส่วนสรุปจำนวนและประเภทเรื่องร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องนำเสนอต่อผู้บริหาร โดยจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๓.๒) การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม มีการจัดทำช่องทางการรับฟังความคิดเห็นจากผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ให้สามารถแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น กล้องข้อความ หรือเว็บบอร์ด เป็นต้น มีการเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน เช่น การร่วมกันวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมติดตามประเมินผล เป็นต้น และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานเพื่อแสดงถึงความโปร่งใส อย่างถูกต้อง ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

(๔.๑) ข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งประกอบไปด้วย (๑) โครงสร้างหน่วยงาน (๒) ข้อมูลผู้บริหาร (๓) อำนาจหน้าที่ (๔) แผนการขับเคลื่อนหน่วยงาน (๕) ข้อมูลการติดต่อของหน่วยงาน (๖) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๔.๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์ โดยการจัดทำจะต้องมีข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน และจะต้องเป็นข้อมูลในปีที่ประเมิน

(๔.๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิสัมพันธ์ข้อมูลระหว่างผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน โดยผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถสอบถามข้อมูลหรือข้อกังวลสงสัยผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น กล้องข้อความ หรือเว็บบอร์ด เป็นต้น รวมทั้งมีการใช้ เครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Network) เช่น Facebook Twitter Line เป็นต้น ในการสร้างการปฏิสัมพันธ์ข้อมูลกับรับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน

(๔.๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการตรวจสอบข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานที่ได้ทำการเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ทั้งที่เป็นลิงค์ (link) บนหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เชื่อมโยงไปยังข้อมูลข้อมูลพื้นฐาน ต่างๆ และที่อยู่ในรูปแบบ PDF ภาพถ่าย หรือเอกสารอื่น ๆ อย่างถูกต้อง ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน

ตัวชี้วัดที่ ๑๐ การป้องกันการทุจริต

(๑) จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตประจำปี โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ด้านการป้องกันการทุจริตที่หน่วยงานจะดำเนินการ และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน จัดทำรายงานการกำกับติดตามการดำเนินการป้องกันการทุจริตรอบ ๖ เดือน โดยต้องเป็นสรุปผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานในรอบ ๖ เดือน และจัดทำรายงานผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตประจำปี โดยจะเป็นการทำสรุปผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และโดยข้อมูลทั้งหมดจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๒) การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตของหน่วยงานนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเจตจำนงสุจริตของผู้บริหารให้กับสาธารณชนได้รับทราบ โดยจะต้องเป็นการแสดงเจตนารมณ์หรือคำมั่นของผู้บริหารสูงสุดคนปัจจุบันว่าจะปฏิบัติหน้าที่และบริหารหน่วยงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการแสดงการดำเนินงานหรือกิจกรรมการมีส่วนร่วมของผู้บริหารสูงสุดคนปัจจุบันที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาหน่วยงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใส และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๓) จัดทำและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร มีการดำเนินการหรือกิจกรรมที่แสดงถึงการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีทัศนคติ ค่านิยม ในการปฏิบัติอย่างซื่อสัตย์สุจริต และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

๗. การนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ

คำถามที่ ๔ เราต้องทำอะไรบ้างเพื่อไปถึงจุดที่ต้องการ คือ การนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ โดยควรกำหนดแนวทางการนำไปสู่การปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

(๑) การจัดทำแผนงานรองรับข้อเสนอแนะ ซึ่งป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ

(๒) การกำหนดกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการ

ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องกำหนดกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการอย่างชัดเจนและสามารถกำกับติดตามการดำเนินงานได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ทั้งการขับเคลื่อนในทางนโยบาย และการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติ รวมไปถึงการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ อาจมีการจัดตั้งคณะบุคคลซึ่งมีองค์ประกอบจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

(๓) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะมีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม พรรคการเมือง นักการเมือง ข้าราชการ หน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ สื่อมวลชน NGOs เป็นต้น ทั้งนี้ ในการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น สามารถกำหนดให้เกิดการมีส่วนร่วมทั้งในส่วนของการคิด การวางแผน การดำเนินการตามแผน หรือในส่วนของการติดตามประเมินผลก็ได้

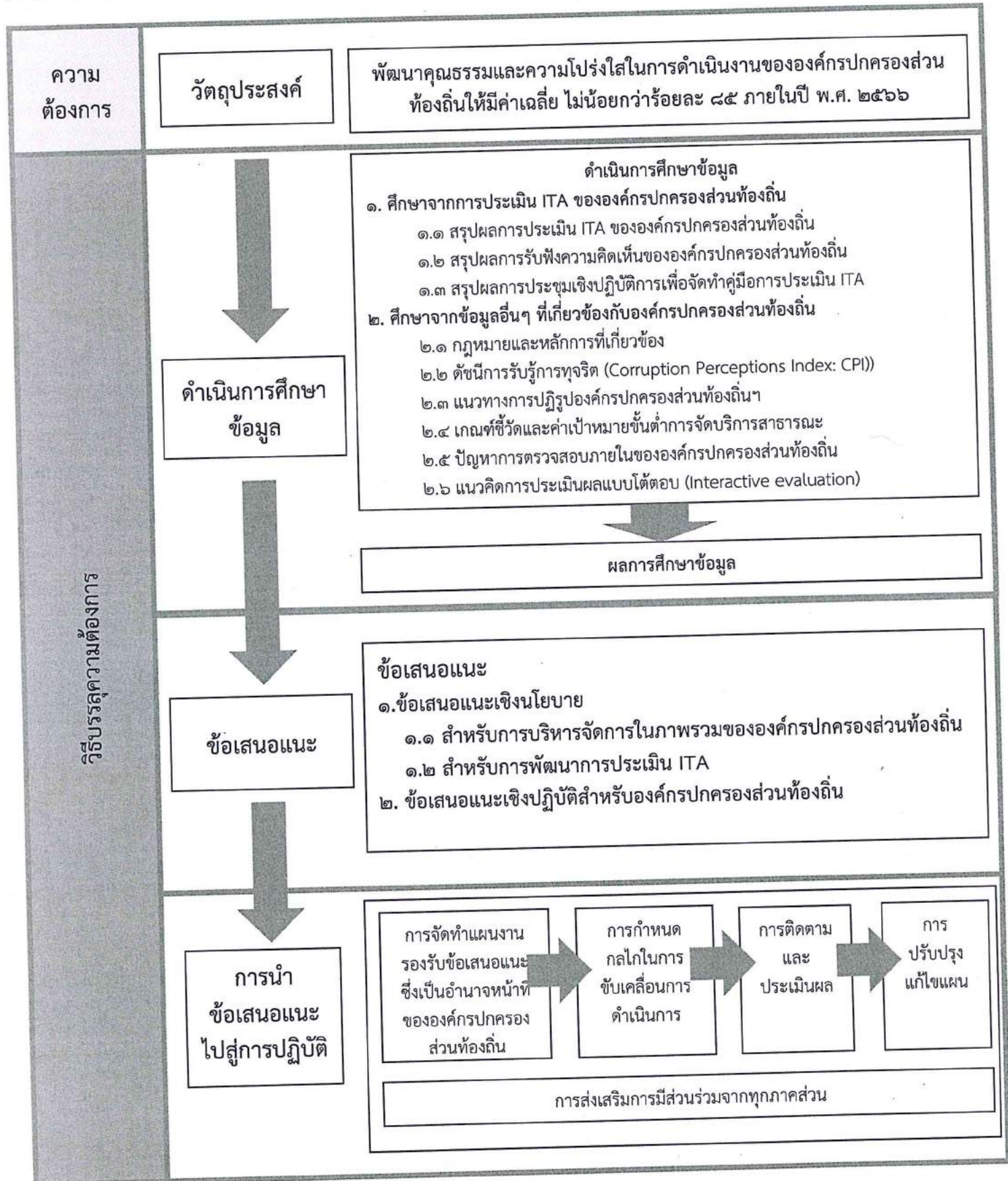
(๔) การติดตามและประเมินผล

ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกำหนดแนวทางในการกำกับติดตามอย่างชัดเจน เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด รวมไปถึงจะต้องมีการประเมินผลการดำเนินงานการแผนงาน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดของการประเมินผล ทั้งตัวชี้วัดของแผนงาน ตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) การปรับปรุงแก้ไขแผน

ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการประเมินผลในระดับต่างๆ อย่างเป็นระยะ ผลจากการประเมินผลนั้นจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเหมาะสมและก่อให้เกิดผลลัพธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนภาพรวมของแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ส่วนที่ ๑

ความเป็นมา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน ๗,๘๕๑ หน่วยงาน (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีค่าคะแนนเฉลี่ย ๖๑.๑๑ คะแนน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสสูงขึ้น ในขณะเดียวกัน แผนแม่บทฯ ยังได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดเกี่ยวกับการประเมิน ITA โดยกำหนดให้ร้อยละ ๘๐ ของหน่วยงานที่เข้ารับการประเมิน จะต้องมียอดคะแนน ITA ๘๕ คะแนนขึ้นไปเป็น ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ และในระยะยาว กำหนดให้หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งหมด จะต้องมียอดคะแนน ITA ๙๐ คะแนนขึ้นไป ภายในปี พ.ศ. ๒๕๘๐

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และทำให้สถานการณ์ด้านคุณธรรมและความโปร่งใส รวมไปถึงสถานการณ์ด้านการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้รับการปรับปรุงแก้ไขและมีแนวโน้มในทิศทางที่ดียิ่งขึ้นได้ในอนาคต

ส่วนที่ ๒
กรอบแนวคิด
การจัดทำแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดกรอบแนวคิด

ในการจัดทำแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดกรอบแนวคิดโดยการตอบคำถาม ๔ ข้อคือ

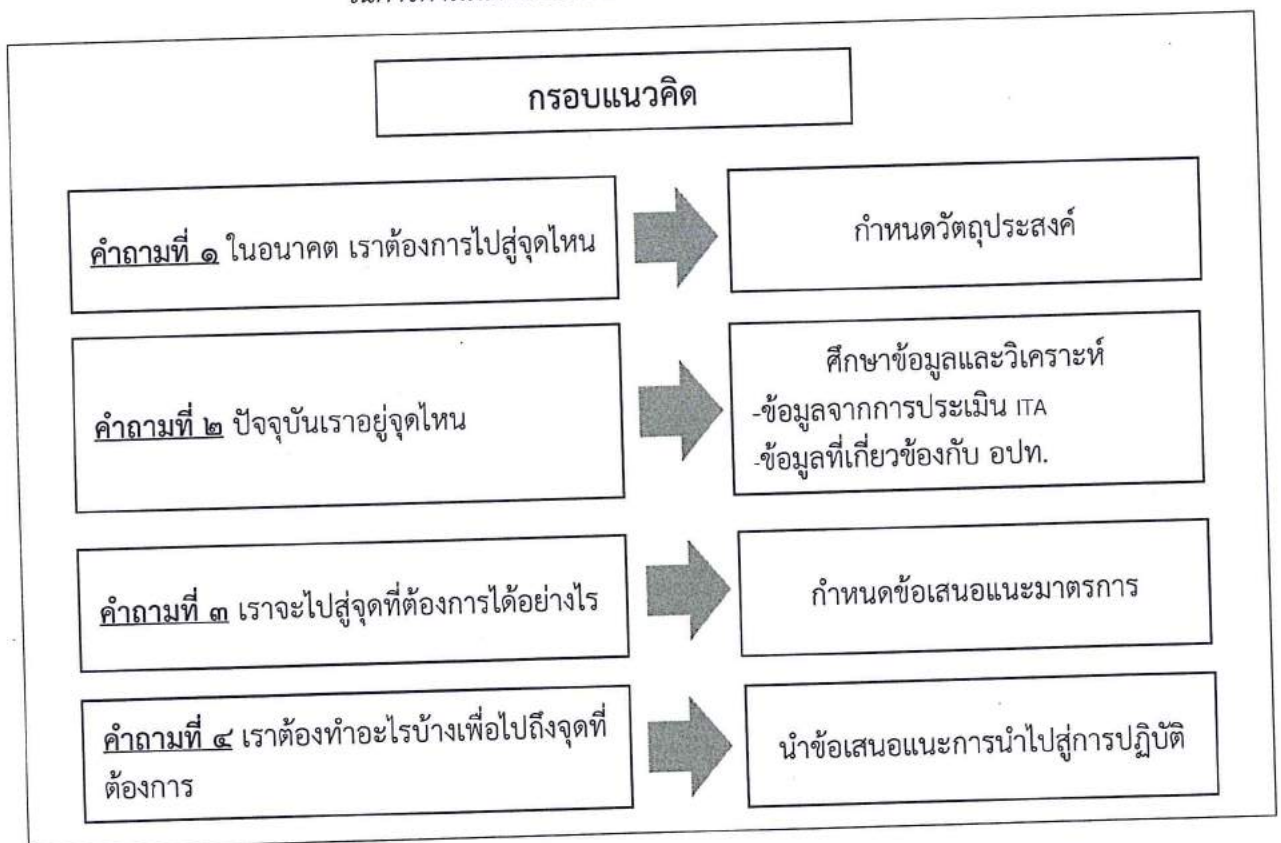
คำถามที่ ๑ ในอนาคต เราต้องการไปสู่จุดไหน คือ กำหนดวัตถุประสงค์ว่าเราต้องการอะไร ทั้งนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้

คำถามที่ ๒ ปัจจุบันเราอยู่จุดไหน คือ การศึกษาข้อมูลต่างๆ เช่น กฎหมายและหลักการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้น ผลการดำเนินงาน ผลการประเมิน ข้อเสนอแนะทางในการพัฒนา ฯลฯ เพื่อนำมาวิเคราะห์กำหนดว่าจุดที่เราเป็นอยู่ๆ ในสถานการณ์ใด

คำถามที่ ๓ เราจะไปสู่จุดที่ต้องการได้อย่างไร คือ ต้องนำข้อมูลที่ได้จากคำถามที่ ๒ มากำหนดเป็น ยุทธศาสตร์/แผนงาน/มาตรการต่างๆ

คำถามที่ ๔ เราต้องทำอะไรบ้างเพื่อไปถึงจุดที่ต้องการ คือ การนำยุทธศาสตร์/แผนงาน/มาตรการ ไปสู่การปฏิบัติ

*แผนภาพกรอบแนวคิดในการจัดทำแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใส
ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*



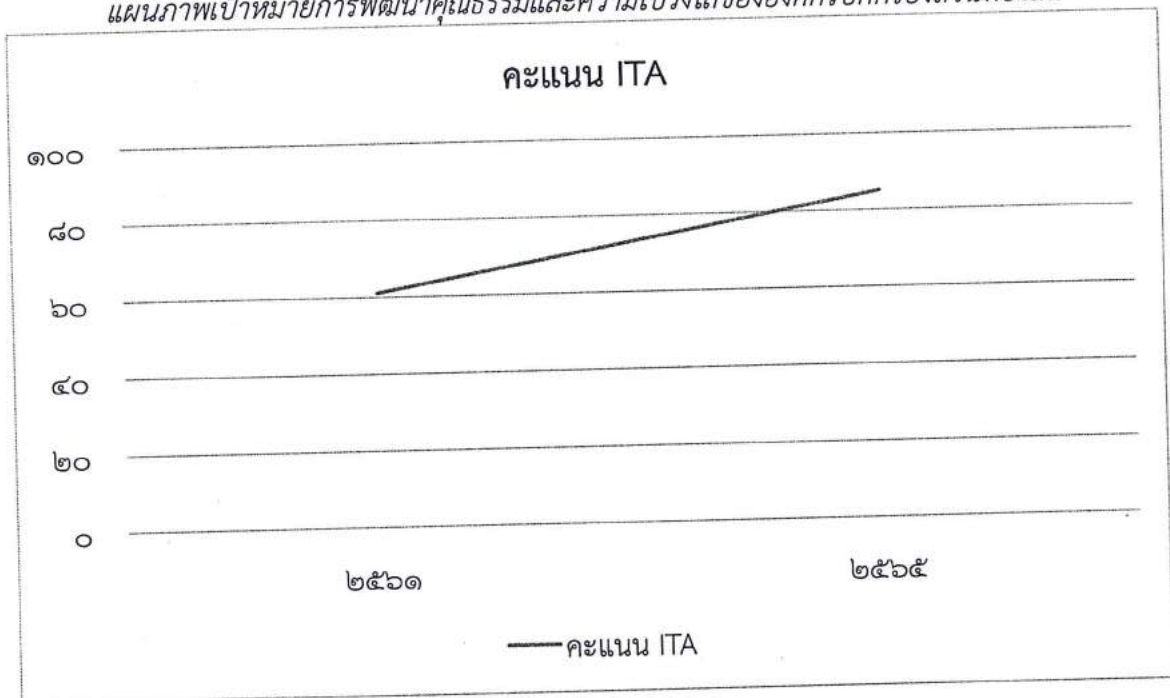
ส่วนที่ ๓ วัตถุประสงค์

คำถามที่ ๑ ตามกรอบแนวคิดในการศึกษาและจัดทำแนวทางการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอนาคต เราต้องการไปสู่จุดไหน คือ กำหนดวัตถุประสงค์ว่าเราต้องการอะไร ทั้งนี้การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ วัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้มีค่าเฉลี่ย ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๕ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๕

วัตถุประสงค์ : พัฒนาผลคะแนน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ให้มีค่าเฉลี่ยไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๘๕
(ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๕)

แผนภาพเป้าหมายการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ส่วนที่ ๔

การดำเนินการศึกษา

คำถามที่ ๒ ปัจจุบันเราอยู่จุดไหน คือ การศึกษาข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์กำหนดว่าจุดที่เราเป็นอยู่ๆ ในสถานการณ์ใด

สำหรับวิธีการดำเนินการศึกษา (methodology) จะใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร ข้อมูลทางวิชาการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทางตรงก็ทางอ้อม เช่น กฎหมายและหลักการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้น ผลการดำเนินงาน ผลการประเมิน ข้อเสนอแนะต่างๆ โดยจำแนกได้เป็น ดังนี้

๔.๑ ศึกษาจากการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๑.๑ สรุปผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๔.๑.๒ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๔.๑.๓ สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำคู่มือการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๔.๒ ศึกษาจากข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๒.๑ ศึกษาจากกฎหมายและหลักการที่เกี่ยวข้องกับ ITA เพื่อเป็นหลักการในการศึกษาให้อยู่ในกรอบกฎหมายและหลักการที่กำหนด ประกอบด้วย

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

(๒) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – พ.ศ. ๒๕๘๐) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐)

(๓) มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑

(๔) มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๙๑๕ – ๘๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

(๕) มติคณะอนุกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๒

๔.๒.๒ ผลการวิเคราะห์ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ปี ค.ศ. ๒๐๑๘ โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI)

๔.๒.๓ แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านภารกิจ งบประมาณการบริหารงานบุคคลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของกรมการปกครองท้องถิ่น สถาบันปัญญูติแห่งชาติ

๔.๒.๔ เกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยโครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย รศ.วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

๔.๒.๕ ปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๒.๖ แนวคิดการประเมินผลแบบโต้ตอบ (Interactive evaluation)

๔.๑ การศึกษาจากข้อมูลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๑.๑ สรุปข้อมูลจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑
(โดยสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช.)

สรุปข้อมูลจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จะประกอบด้วยข้อมูล ๓ ส่วน ดังนี้

- (๑) สรุปผลการมีส่วนร่วมในการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๒) สรุปผลการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๓) สรุปข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะที่ปรึกษาการประเมิน รายละเอียด ดังนี้

(๑) สรุปผลการมีส่วนร่วมในการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการดำเนินการพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกหน่วยงานได้เปิดใช้งานระบบ ITAS เพื่อเข้าร่วมการประเมินอย่างครบถ้วน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จครบถ้วนทั้งในรอบระยะเวลาปกติ และรอบระยะเวลาเพิ่มเติม แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีบางหน่วยงานที่ไม่สามารถดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวให้แล้วเสร็จครบถ้วนได้ โดยสรุปในภาพรวมได้ ดังนี้

ตารางสรุปผลการมีส่วนร่วมในการประเมิน

สถานะการเข้าร่วมการประเมิน	จำนวน (หน่วยงาน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
อปท. ที่ดำเนินการแล้วเสร็จได้ตาม ระยะเวลาที่กำหนด		
- รอบระยะเวลาปกติ	๔,๒๗๐	๕๔.๓๙
- รอบระยะเวลาเพิ่มเติม	๑,๗๒๔	๒๑.๙๖
รวม	๕,๙๙๔	๗๖.๓๕
อปท. ที่ไม่สามารถดำเนินการให้ แล้วเสร็จได้ตามระยะเวลาที่ กำหนด	๑,๘๕๗	๒๓.๖๕
รวมทั้งสิ้น	๗,๘๕๑	๑๐๐

(๒) สรุปผลการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายละเอียดเกณฑ์การประเมิน จะประกอบไปด้วย ๑๐ ตัวชี้วัด โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ๓ เครื่องมือ โดยสรุปดังนี้

แบบสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่ ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ ตัวชี้วัดที่ ๔ การใช้ทรัพย์สินของราชการ และตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต

แบบสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร และตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงระบบการทำงาน

แบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (OIT) ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ ๙ การเปิดเผยข้อมูล และตัวชี้วัดที่ ๑๐ การป้องกันการทุจริต

ทั้งนี้ สัดส่วนการประมวลผลค่าคะแนนของแต่ละตัวชี้วัดจะเป็นการคำนวณค่าเฉลี่ยของค่าคะแนนของแต่ละข้อคำถามในตัวชี้วัดนั้น และค่าคะแนนของเครื่องมือจะเป็นการคำนวณค่าเฉลี่ยของค่าคะแนนของแต่ละตัวชี้วัดในเครื่องมือ และถ่วงน้ำหนักของแต่ละเครื่องมือ เพื่อบรรณผลรวมเป็นค่าคะแนนผลการประเมิน ITA

ระดับของผลการประเมิน จำแนกออกเป็น ๗ ระดับ ดังนี้

ระดับ AA (Excellence)	หมายถึง ค่าคะแนน	๙๕.๐๐ – ๑๐๐.๐๐ คะแนน
ระดับ A (Very Good)	หมายถึง ค่าคะแนน	๘๕.๐๐ – ๙๔.๙๙ คะแนน
ระดับ B (Good)	หมายถึง ค่าคะแนน	๗๕.๐๐ – ๘๔.๙๙ คะแนน
ระดับ C (Fair)	หมายถึง ค่าคะแนน	๖๕.๐๐ – ๗๔.๙๙ คะแนน
ระดับ D (Poor)	หมายถึง ค่าคะแนน	๕๕.๐๐ – ๖๔.๙๙ คะแนน
ระดับ E (Extremely Poor)	หมายถึง ค่าคะแนน	๔๐.๐๐ – ๕๔.๙๙ คะแนน
ระดับ F (Fail)	หมายถึง ค่าคะแนน	๐.๐๐ – ๓๙.๙๙ คะแนน

จากการดำเนินการประเมินจนเสร็จเรียบร้อยทั้งสิ้น ๗,๘๕๑ หน่วยงาน ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สรุปค่าคะแนนเฉลี่ยในภาพรวมและ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับผลการประเมินได้ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด	ค่าคะแนนเฉลี่ย	ระดับผลการประเมิน
๗,๘๕๑	๖๑.๑๑	D

หน่วยงานที่มีระดับค่าคะแนน AA จำนวน	๑๘	หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๓
หน่วยงานที่มีระดับค่าคะแนน A จำนวน	๕๕๕	หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ ๗.๐๗
หน่วยงานที่มีระดับค่าคะแนน B จำนวน	๑,๔๗๖	หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๘๐
หน่วยงานที่มีระดับค่าคะแนน C จำนวน	๑,๖๘๔	หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๔๕
หน่วยงานที่มีระดับค่าคะแนน D จำนวน	๑,๓๗๓	หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๔๙
หน่วยงานที่มีระดับค่าคะแนน E จำนวน	๖๘๑	หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ ๘.๖๗
หน่วยงานที่มีระดับค่าคะแนน F จำนวน	๒,๐๖๔	หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๒๙

เมื่อวิเคราะห์ผลการประเมินในภาพรวมรายตัวชี้วัดแล้ว สามารถสรุปผลการประเมินได้ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่	๗๕.๒๗ คะแนน
ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ	๖๘.๓๕ คะแนน
ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ	๗๐.๓๙ คะแนน
ตัวชี้วัดที่ ๔ การใช้ทรัพย์สินของราชการ	๖๖.๑๖ คะแนน
ตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต	๖๗.๓๒ คะแนน
ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน	๗๘.๖๒ คะแนน
ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร	๗๘.๓๔ คะแนน
ตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงระบบการทำงาน	๗๓.๗๓ คะแนน
ตัวชี้วัดที่ ๙ การเปิดเผยข้อมูล	๔๙.๙๙ คะแนน
ตัวชี้วัดที่ ๑๐ การป้องกันการทุจริต	๓๕.๙๙ คะแนน

(๓) สรุปข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะที่ปรึกษาการประเมิน

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จำแนกการประเมินออกเป็น ๙ กลุ่มการประเมิน และได้มีการจัดจ้างคณะที่ปรึกษาการประเมินในแต่ละกลุ่มการประเมิน โดยมีตัวอย่างสรุปข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

(๓.๑) ปัญหาและอุปสรรคในการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) ระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์เนื่องจากการจัดทำและพัฒนาขึ้นมาใหม่ ซึ่งเริ่มดำเนินการในปีนี้ และอยู่ในระหว่างการปรับปรุงและพัฒนาระบบ ควบคู่ไปกับการใช้งาน มีการปิดปรับปรุงระบบอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ไม่สามารถเข้าใช้งานระบบได้

(๒) ระบบยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การประมวลผลช้า ในช่วงที่มีการเข้าใช้งานในระบบเป็นจำนวนมากในการเข้าใช้งานระบบในบางครั้งกดบันทึกข้อมูล แล้วระบบไม่ตอบสนองทำให้บันทึกข้อมูลไม่ได้

(๓) การค้นหาสถานะข้อมูลในรูปแบบเป็นจังหวัด ยังไม่สมบูรณ์ ทำให้การทำงานล่าช้า ไม่ต่อเนื่อง และระบบยังไม่มีการค้นหาในรูปแบบสถานะได้

(๔) ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเข้าในระบบไม่มีความสมบูรณ์ เช่น ไม่มีเบอร์โทรศัพท์ หรือมีเบอร์โทรศัพท์แต่ไม่สามารถติดต่อได้

(๕) ในบางหน้าเว็บไซต์การแสดงลิงค์เป็นบรรทัดเดียวยาวไม่มีการตัดบรรทัด บางลิงค์ไม่สามารถเปิดเว็บไซต์ได้บางลิงค์ข้อมูลไม่ตรงกับหัวข้อ และหน้าเว็บไซต์ตามลิงค์มีเฉพาะหัวข้อแต่ไม่มีข้อมูล

(๖) ในช่วงระหว่างที่ทำการปิดปรับปรุงเซิร์ฟเวอร์ ทีมผู้ประเมินยังสามารถเข้าระบบเพื่ออัปเดตข้อมูลได้แต่เกิดปัญหาข้อมูลทำการอัปเดตไปหายไปภายหลัง

(๗) การติดต่อประสานงานเพื่อเก็บข้อมูลแบบสอบถามทางโทรศัพท์ ผู้เก็บข้อมูลประสบปัญหาเรื่องความไม่ไว้วางใจจากผู้ให้ข้อมูลทำให้บางครั้งการตอบข้อมูลได้เพียงส่วนความคิดเห็น และไม่ตอบในส่วนข้อมูลส่วนบุคคล

(๘) ในการเปิดลิงค์เข้าไปดูข้อมูลในแต่ละครั้งมีการเปลี่ยนแปลงของข้อมูล ทำให้มีจำนวนข้อมูลที่ไม่คงที่หากไม่ได้ทำการประเมินอย่างต่อเนื่องจะทำให้ส่งผลต่อความไม่สอดคล้องในการให้คะแนนได้

(๓.๒) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกข้อเสนอแนะในแต่ละตัวชี้วัดการประเมิน ได้ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้มีคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยยึดหลักตามมาตรฐาน ขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด อย่างชัดเจน และเท่าเทียมกัน มีความมุ่งมั่นทำงานเต็มความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่องานที่ทำ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความมุ่งมั่นต่อผลสำเร็จของงาน ให้ความสำคัญกับงานมากกว่าธุระส่วนตัว และพร้อมที่จะรับผิดชอบ หากเกิดความผิดพลาดที่เกิดจากตนเอง

(๒) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่ผู้มาติดต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้มาติดต่อทั่วไปหรือผู้มาติดต่อที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว

(๓) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่ผู้มาติดต่อกับด้วยความโปร่งใสเป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด

ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้งบประมาณให้มีความโปร่งใสอย่างชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และเผยแพร่อย่างโปร่งใส รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานอย่างคุ้มค่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ไม่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง รวมถึงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจรับพัสดุต้องมีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้บุคลากรภายในมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานตนเองด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยบุคลากรภายในสามารถสอบถามข้อมูลหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณได้ เมื่อเห็นถึงสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม สามารถทักท้วงและร้องเรียนได้

(๒) บุคลากรภายในต้องมีความรู้ มีความเข้าใจ และรับรู้เกี่ยวกับข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและไม่บิดเบือน ตรงตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่ตั้งไว้

(๔) การจัดซื้อจัดจ้าง/การจัดหาพัสดุและการตรวจรับพัสดุต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตัว กลุ่ม หรือพวกพ้อง

(๖) การเบิกจ่ายเงินของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เบิกจ่ายเงินที่เป็นเท็จ เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าวัสดุอุปกรณ์ หรือค่าเดินทาง เป็นต้น ต้องมีความโปร่งใสและมีการเบิกจ่ายตามจริง

ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม ทั้งการมอบหมายงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การคัดเลือกบุคลากร การบริจางานบุคคล ไม่เอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มหรือพวกพ้อง อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) ผู้บังคับบัญชาต้องมีความเป็นธรรมในการคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรม การศึกษา ดูงาน หรือการให้ทุนการศึกษาของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประเมินผลตามระดับคุณภาพของผลงาน

(๓) ผู้บังคับบัญชาต้องมีการมอบหมายงานตามตำแหน่งหน้าที่ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเป็นธรรม

(๔) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจ ห้ามมีการซื้อขายตำแหน่ง และไม่เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มหรือพวกพ้อง

(๕) ผู้บังคับบัญชาต้องไม่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทำธุระส่วนตัวของตนเอง

(๖) ผู้บังคับบัญชาต้องไม่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือมีความเสี่ยงต่อการทุจริต

ตัวชี้วัดที่ ๔ การใช้ทรัพย์สินของราชการ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบาย และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของราชการทั้งการนำทรัพย์สินไปใช้ กระบวนการขออนุญาตที่ชัดเจน มีความสะดวก รวมถึงการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของราชการให้ถูกต้องและมีความโปร่งใส อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) มีการอำนวยความสะดวกในขั้นตอนการขออนุญาตเพื่อยืมทรัพย์สินของราชการเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติงานในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับรู้ถึงแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของราชการอย่างถูกต้อง

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของราชการ มีการป้องกันไม่ให้มีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว กลุ่ม หรือพวกพ้อง

(๔) หากบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการขอยืมทรัพย์สินของราชการไปใช้ปฏิบัติงาน ต้องมีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง

(๕) หากบุคคลภายนอกหรือภาคเอกชนต้องการขอยืมทรัพย์สินของราชการไปใช้ปฏิบัติงาน ต้องมีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง

(๖) บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เอาทรัพย์สินของราชการไปเป็นของส่วนตัว หรือนำไปให้กลุ่มหรือพวกพ้อง

ตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงานให้มีความโปร่งใส โดยการจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ สร้างความเชื่อมั่นให้กับบุคลากรภายใน ในการร้องเรียนเมื่อพบเห็นการทุจริตภายในหน่วยงานด้วย มีกระบวนการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการทุจริต รวมถึงการนำผลการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกไปใช้ปรับปรุงการทำงานเพื่อป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร้องเรียนและส่งหลักฐานได้อย่างสะดวก สามารถติดตามผลการร้องเรียนได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความมั่นใจให้กับผู้ร้องเรียนว่า จะมีการดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีความปลอดภัยและไม่มีผลกระทบต่องานผู้ร้องเรียน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเฝ้าระวังการทุจริตในหน่วยงานที่มีการตรวจสอบ และมีการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงเมื่อพบการทุจริต

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างจริงจัง

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำผลการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานไปปรับปรุงการทำงาน เพื่อป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ

(๕) ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริต

(๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการทบทวนนโยบายหรือมาตรการป้องกันการทุจริต ในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ มีการจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ คุณภาพการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม เจ้าหน้าที่มีการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักตามมาตรฐาน ขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด อย่างชัดเจน เท่าเทียมกัน มีการให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวมเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ/ให้บริการแก่ผู้มาติดต่อ อย่างตรงไปตรงมา ไม่ปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูล

(๒) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องปฏิบัติงาน/ให้บริการแก่ผู้มาติดต่อทุกๆ คน อย่าง เท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการดำเนินงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน และส่วนรวมเป็นหลัก

(๔) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องปฏิบัติงาน/ให้บริการแก่ผู้มาติดต่อด้วยความโปร่งใส เป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับประสิทธิภาพการสื่อสารให้มีความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชน ผ่านช่องทางที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงได้ง่าย ไม่ซับซ้อน ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) ข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการเผยแพร่ต่อสาธารณชนต้องมีความชัดเจน ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานในลักษณะเข้าถึงง่าย ไม่ซับซ้อน และมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่หลากหลาย

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถชี้แจงและตอบคำถาม เมื่อผู้มาติดต่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน

ตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงระบบการทำงาน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาหน่วยงาน ทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และกระบวนการทำงานของหน่วยงานให้ดียิ่งขึ้น อย่างชัดเจน เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการหรือผู้มาติดต่อ เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้นและมีความโปร่งใสมากขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงาน/การให้บริการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานมีการดำเนินงานที่มีคุณภาพการปฏิบัติงานที่ดียิ่งขึ้น

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติงาน/การให้บริการ เพื่อให้หน่วยงานมีความโปร่งใสมากขึ้น

(๓) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติงาน/การให้บริการเพื่อให้หน่วยงานมีการดำเนินงานที่มีคุณภาพการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นตลอดเวลา

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน/การให้บริการของหน่วยงานให้ดีขึ้น มีการปรับปรุงการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดที่ ๙ การเปิดเผยข้อมูล

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานทั้งด้านการบริหารงานและการดำเนินงานของหน่วยงานให้มีความโปร่งใส แสดงให้ประชาชนในพื้นที่และให้สาธารณชนได้รับทราบ อย่างชัดเจน ทั้งด้านข้อมูลพื้นฐาน การบริหารงาน การบริหารเงินงบประมาณ และการส่งเสริมความโปร่งใสของหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงาน ซึ่งประกอบไปด้วย

(๑.๑) แผนดำเนินงาน โดยต้องจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี ในรายงานนั้นจะต้องมีรายละเอียดแผนงานโครงการ หรือกิจกรรม ที่หน่วยงานจะดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานและจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน มีการจัดทำรายงานการกำกับติดตามการดำเนินงานรอบ ๖ เดือน โดยจะต้องมีสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบ ๖ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน รวมทั้งมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี โดยจะต้องมีสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๑.๒) การปฏิบัติงาน ต้องมีการจัดทำมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน โดยต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน กรณีที่หน่วยงานมีมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก อาจเผยแพร่เฉพาะมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญต่อภารกิจของหน่วยงานได้

(๑.๓) การให้บริการ ต้องมีการจัดทำมาตรฐานและคู่มือการให้บริการ โดยจะต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับรายละเอียดการให้บริการตามภารกิจของหน่วยงาน ที่ผู้มารับบริการจะต้องรับทราบ กรณีที่หน่วยงานมีมาตรฐานและคู่มือการให้บริการเป็นจำนวนมาก อาจเผยแพร่เฉพาะมาตรฐานและคู่มือการให้บริการที่มีความสำคัญต่อภารกิจของหน่วยงานได้ รวมทั้งการจัดทำข้อมูลเชิงสถิติการให้บริการ โดยต้องเป็นการสรุปจำนวนผู้มารับบริการตามภารกิจของหน่วยงาน และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณ โดยมีการแสดงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๒.๑) ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับเงินงบประมาณที่หน่วยงานจะมีการใช้จ่าย และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน มีการจัดทำรายการกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรอบ ๖ เดือน โดยต้องมีการสรุปผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในรอบ ๖ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๒.๒) การจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ การจัดทำจะต้องเป็นแผนการจัดซื้อจัดจ้างหรือแผนการจัดหาพัสดุ ตามที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการจัดทำประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ จะต้องมีการประกาศตามที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น ประกาศเชิญชวน ประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น จัดทำสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุรายเดือน จะต้องเป็นสรุปผลการจัดซื้อหรือจัดจ้างตามแบบ สสร. ๑ จัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุประจำปี โดยจะต้องมีสรุปการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และข้อมูลทั้งหมดที่จัดทำจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมความโปร่งใส โดยมีการแสดงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๓.๑) การจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริต ควรมีการจัดทำแนวทางการปฏิบัติการจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริต โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับรายละเอียดการจัดการต่อเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน จัดทำช่องทางการแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริต โดยผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน จัดทำข้อมูลเชิงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตประจำปี จะต้องมีการสรุปจำนวนและประเภทเรื่องร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องนำเสนอต่อผู้บริหาร โดยจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๓.๒) การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม มีการจัดทำช่องทางการรับฟังความคิดเห็นจากผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ให้สามารถแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น กล้องข้อความ หรือเว็บบอร์ด เป็นต้น มีการเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน เช่น การร่วมกันวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมติดตามประเมินผล เป็นต้น และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงาน เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส อย่างถูกต้อง ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

(๔.๑) ข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งประกอบไปด้วย (๑) โครงสร้างหน่วยงาน ต้องมีรายละเอียดการแบ่งส่วนงานภายในของหน่วยงาน (๒) ข้อมูลผู้บริหาร ต้องประกอบด้วย ชื่อ-นามสกุล และตำแหน่งของผู้บริหารสูงสุดและรองผู้บริหารสูงสุด (๓) อำนาจหน้าที่ จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด (๔) แผนการขับเคลื่อนหน่วยงาน ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ และพันธกิจของหน่วยงานให้ครบถ้วน (๕) ข้อมูลการติดต่อของหน่วยงาน อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ หมายเลขโทรสาร ที่อยู่ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E - Mail) และแผนที่ตั้งของหน่วยงานให้ครบถ้วน และ (๖) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีการระบุกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติ ประกาศ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

(๔.๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์ โดยการจัดทำจะต้องมีข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน และจะต้องเป็นข้อมูลในปีที่ประเมิน

(๔.๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิสัมพันธ์ข้อมูลระหว่างผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน โดยผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถสอบถามข้อมูล หรือข้อกังวลสงสัยผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น กล่องข้อความ หรือเว็บบอร์ด เป็นต้น รวมทั้งมีการใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Network) เช่น Facebook Twitter Line เป็นต้น ในการสร้างการปฏิสัมพันธ์ข้อมูลกับผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน

(๔.๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการตรวจสอบข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานที่ได้ทำการเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ทั้งที่เป็นลิงค์ (link) บนหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เชื่อมโยงไปยังข้อมูลพื้นฐานต่างๆ และที่อยู่ในรูปแบบ PDF ภาพถ่าย หรือเอกสารอื่นๆ อย่างถูกต้อง ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน

ตัวชี้วัดที่ ๑๐ การป้องกันการทุจริต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตให้มีความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อเปิดเผยการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้ไม่ให้เกิดขึ้นได้

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตประจำปี โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ด้านการป้องกันการทุจริตที่หน่วยงานจะดำเนินการ และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน จัดทำรายงานการกำกับติดตามการดำเนินการป้องกันการทุจริตรอบ ๖ เดือน โดยต้องเป็นสรุปผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานในรอบ ๖ เดือน และจัดทำรายงานผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตประจำปี โดยจะเป็นการทำสรุปผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และโดยข้อมูลทั้งหมดจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๒) การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตของหน่วยงานนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเจตจำนงสุจริตของผู้บริหารให้กับสาธารณชนได้รับทราบ โดยจะต้องเป็นการแสดง เจตนาจริงหรือคำมั่นของผู้บริหารสูงสุดคนปัจจุบัน ที่จะปฏิบัติหน้าที่และบริหารหน่วยงานอย่างซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการแสดงการดำเนินงานหรือกิจกรรมการมีส่วนร่วมของ ผู้บริหารสูงสุดคนปัจจุบัน ที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาหน่วยงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใส และจะต้อง เป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๓) จัดทำและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร มีการดำเนินการหรือกิจกรรมที่แสดงถึงการ เสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีทัศนคติ ค่านิยม ในการปฏิบัติอย่างซื่อสัตย์สุจริต และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

๔.๑.๒ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

(โดยสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช.)

หลังจากที่ดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสำรวจข้อมูลทั้งทางออนไลน์โดยผ่านเว็บไซต์ google forms และจากการสุ่มสัมภาษณ์เชิงลึกทางโทรศัพท์ เพื่อนำข้อเสนอแนะต่างๆ ไปสู่การปรับปรุงพัฒนาการประเมินได้ในอนาคต โดยมีผลการดำเนินการดังนี้

๒.๒.๑ การตอบแบบสอบถามผ่านเว็บไซต์ Google Forms

ดำเนินการโดยสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการสำรวจความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประเด็นต่างๆ ดังนี้

- (๑) ความรู้ความเข้าใจของผู้ประสานงานที่ทำหน้าที่ Admin เกี่ยวกับการประเมิน ITA
- (๒) การให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA ของผู้บริหาร
- (๓) ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบแบบ IIT
- (๔) ความสมบูรณ์ของฐานข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก/ผู้มารับบริการ
- (๕) ความพร้อมของเว็บไซต์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปิดเผยข้อมูล
- (๖) ความพร้อมด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำเว็บไซต์
- (๗) หน่วยงานได้รับความชัดเจนและรวดเร็วของข้อมูลการประเมินจากสำนักงาน ป.ป.ช.
- (๘) การสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินจากสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

(๙) ความเหมาะสมของระยะเวลาในการประเมิน ในแต่ละเครื่องมือ

(๑๐) ความสะดวกการใช้งานระบบ ITAS

จากการสำรวจข้อมูล พบว่ามีข้อมูลตอบกลับที่มีความสมบูรณ์และมีคุณภาพที่เพียงพอในการวิเคราะห์ข้อมูลได้จำนวน ๒๗๑ หน่วยงาน และมีการกระจายในแต่ละจังหวัดและแต่ละภูมิภาคของประเทศ โดยผลการเปรียบเทียบระดับปัญหา/อุปสรรคในการดำเนินการต่างๆ ในกระบวนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สรุปได้ดังนี้

เมื่อเปรียบเทียบแต่ละปัจจัยที่เป็นปัญหา/อุปสรรคในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เรียงลำดับจากปัญหามากไปหาน้อย ได้ดังนี้

อันดับที่ ๑ ระบบ ITAS	ร้อยละ ๕๗.๕๘
อันดับที่ ๒ ระยะเวลาดำเนินการ	ร้อยละ ๕๖.๙๙
อันดับที่ ๓ ข้อมูลที่ได้รับล่าช้า/ไม่ชัดเจน	ร้อยละ ๕๐.๐๔
อันดับที่ ๔ ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ	ร้อยละ ๔๖.๕๘
อันดับที่ ๕ การสนับสนุนจาก สถ.จ./สปจ.	ร้อยละ ๔๕.๖๗
อันดับที่ ๖ เจ้าหน้าที่ภายในไม่ให้ความร่วมมือ	ร้อยละ ๔๑.๐๗
อันดับที่ ๗ ไม่มีฐานข้อมูลผู้รับบริการ	ร้อยละ ๓๘.๙๗
อันดับที่ ๘ งบประมาณไม่เพียงพอ	ร้อยละ ๓๘.๘๙
อันดับที่ ๙ ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ	ร้อยละ ๓๕.๕๔

อันดับที่ ๑๐ เว็บไซต์และระบบสารสนเทศไม่พร้อม

ร้อยละ ๓๔.๔๑

๒.๒.๒ การสัมภาษณ์เชิงลึก

สรุปผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

(๑) ความรู้ความเข้าใจของผู้ประสานงานที่ทำหน้าที่ Admin เกี่ยวกับการประเมิน ITA พบว่า ผู้ประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งยังขาดความรู้ไม่เข้าใจในแนวคิด วิธีการ และขั้นตอนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี ๒๕๖๑ อันมีสาเหตุเนื่องมาจากการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีนี้เป็น การประเมินผลด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งเป็นระบบใหม่ ผู้ประสานงานจึงไม่มีเวลาเพียงพอในการศึกษาทำความเข้าใจแนวทาง และขั้นตอนการประเมินผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศประกอบกับสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการพัฒนากรอบแนวคิดการประเมินจากเดิมประกอบด้วย ๕ ดัชนีเปลี่ยนเป็น ๑๐ ตัวชี้วัด รวมถึงมีการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินทั้ง ๓ เครื่องมือ คือ แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) และแบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT)

(๒) การให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA ของผู้บริหาร ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้ดูแลระบบหรืออนุมัติการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบด้วยตนเอง แต่ได้มอบหมายให้ผู้ประสานงานของหน่วยงาน (Admin) เป็นผู้ดูแลระบบและผู้อนุมัติข้อมูลที่จะนำเข้าสู่ระบบ ITAS แทนผู้บริหาร จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่ามืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงส่วนน้อยที่ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญเลย กล่าวคือไม่มีการมอบนโยบายหรือสั่งการในที่ประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการติดตามความคืบหน้า และไม่เข้าใช้งานระบบ ITAS เพื่อดำเนินการอนุมัติข้อมูล ซึ่งสาเหตุอาจเกิดขึ้นเพราะผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุจึงไม่มีความชำนาญในการใช้งานผ่านระบบสารสนเทศ

(๓) ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตอบแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายใน IIT (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) พบปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ครบตามที่กำหนด โดยแบ่งออกเป็น ๔ ประเด็นปัญหาหลัก ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่ ๑ การขาดความตระหนักในการตอบแบบสำรวจ IIT พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ITA ได้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการประเมิน ITA รวมถึงประชาสัมพันธ์ขั้นตอนและช่วงเวลาในการตอบแบบสำรวจ IIT ไปยังเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานให้ได้รับทราบโดยทั่วถึงแล้ว แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานบางส่วนยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตอบแบบ IIT ส่งผลให้ไม่สามารถตอบแบบ IIT ได้ทันตามห้วงเวลาที่กำหนด และมีบางส่วนที่ให้ความเห็นว่ามีภาระการปฏิบัติงานประจำวันจำนวนมากส่งผลให้ไม่มีเวลาในการเข้าไปตอบแบบสำรวจ IIT

ประเด็นปัญหาที่ ๒ ปัญหาเกี่ยวกับระบบ ITAS ระบบ ITAS มีปัญหาในการเข้าใช้งาน เช่น การไม่สามารถบันทึกข้อมูลได้ การเข้าใช้งานระบบ ITAS มีการหลุดออกจากระบบบ่อยครั้ง ระบบ ITAS มีความล่าช้าอย่างมาก ไม่สามารถสแกนเข้าตอบแบบสำรวจผ่าน QR code การตอบแบบสำรวจผ่านสมาร์ตโฟนไม่ได้รับความสะดวกเนื่องจากตัวอักษรมีขนาดเล็กมาก เป็นต้น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าไปตอบแบบสำรวจ IIT และทำให้จำนวนของกลุ่มตัวอย่างของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด

ประเด็นปัญหาที่ ๓ ปัญหาเกี่ยวกับความถนัดในการตอบแบบสำรวจผ่านระบบ ITAS พบว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่มีความถนัดในการตอบแบบสำรวจ IIT ผ่านระบบ ITAS ทั้งทางคอมพิวเตอร์และสมาร์ตโฟน ผู้ประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้จัดพิมพ์แบบสำรวจ IIT เพื่อนำไปให้เจ้าหน้าที่ที่รอกคำตอบลงในกระดาษ ซึ่งเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานจำนวนหนึ่งได้ให้ความเห็นว่ามีคามถนัดสะดวก และรวดเร็วในการตอบแบบสำรวจผ่านกระดาษมากกว่าผ่านระบบคอมพิวเตอร์ ด้วยเหตุนี้ ผู้ประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งจึงเสนอให้มีการสำรวจผ่านแบบสำรวจ IIT ทางกระดาษด้วย

ประเด็นปัญหาที่ ๔ ปัญหาเกี่ยวกับข้อคำถามในแบบสำรวจ IIT ข้อคำถามที่ใช้ในการสำรวจตามแบบ IIT มีจำนวนคำถามมากเกินไป หลายข้อคำถามมีความกำกวมไม่ชัดเจน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจข้อคำถามและตอบแบบสำรวจผิดตามเจตนารมณ์ของข้อคำถามนั้นๆ นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่บางส่วนเข้าใจผิดโดยเข้าไปตอบแบบสำรวจ EIT สะท้อนให้เห็นว่าตัวแบบสำรวจ IIT อาจยังไม่ชัดเจนพอที่จะขบเน้นให้ว่าเป็นแบบสำรวจของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน

(๔) ความสมบูรณ์ของฐานข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก/ผู้มารับบริการ พบปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการจัดทำฐานข้อมูล โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเด็นหลักดังนี้

ประเด็นปัญหาที่ ๑ เรื่องการจัดทำฐานข้อมูล พบว่า ฐานข้อมูลที่ได้มีความไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะใช้ในการสำรวจ ส่วนใหญ่แล้วมักจะขาดข้อมูลหมายเลขโทรศัพท์ที่ใช้ในการติดต่อกลับ ขาดข้อมูล E-mail และข้อมูลที่อยู่ไม่เป็นปัจจุบัน ต้องเก็บข้อมูลใหม่จากผู้มารับบริการของหน่วยงานในแต่ละวัน เพื่อให้จำนวนกลุ่มตัวอย่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหรือผู้มารับบริการครบตามจำนวนที่กำหนด

ประเด็นปัญหาที่ ๒ เรื่องการใช้งานระบบ ITAS พบว่า เกิดปัญหาและอุปสรรคในการนำเข้าข้อมูลรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหรือผู้มารับบริการผ่านระบบ ITAS มีบางหน่วยงานที่ประสบปัญหาการนำเข้าข้อมูลเข้าระบบแล้วแต่ข้อมูลไม่ขึ้นในระบบ ส่งผลให้ฐานข้อมูลที่ได้รับแจ้งจะนำไปใช้ในการสำรวจไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่กำหนด

ประเด็นปัญหาที่ ๓ เรื่องการตอบแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) พบว่า ประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหรือผู้รับบริการไม่ให้ความสนใจในการตอบแบบสำรวจ EIT เนื่องจาก ๒ สาเหตุคือ สาเหตุจากระบบ ITAS มีปัญหาในการเข้าใช้งาน และสาเหตุจากประชาชนไม่รู้จักการประเมิน ITA

(๕) ความพร้อมของเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปิดเผยข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การอัปเดตข้อมูลในเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้ดำเนินการเป็นอย่างสม่ำเสมอ ขาดเจ้าหน้าที่ในการลงข้อมูล

(๖) ความพร้อมด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำเว็บไซต์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกยังไม่มีการเตรียมการในเรื่องนี้ เนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเคยได้ให้ความเห็นว่าการใช้งบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาเว็บไซต์มีความไม่คุ้มค่าจึงให้ใช้พื้นที่ของเว็บไซต์เท่าที่มีให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

(๗) การสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินจากสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ไม่ค่อยได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสได้อย่างรวดเร็วและเพียงพอ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามที่จะแก้ไขโดยการสอบถามหรือหาข้อมูลเพิ่มเติม ก็พบว่าในเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความยุ่งยากและไม่สะดวกในการค้นหาข้อมูล และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด กับสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จังหวัด ก็ไม่สามารถที่จะตอบคำถามต่างๆ ได้อย่างชัดเจน และครบถ้วน ทำให้เกิดปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง ไม่สามารถที่จะดำเนินการประเมินฯ ได้ครบทุกเครื่องมือ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด จะมีความสามารถเพียงพอในการให้คำปรึกษาและตอบข้อสงสัยขององค์กรส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาการประเมินฯ และระบบ ITAS ได้อย่างชัดเจน รวดเร็ว และตรงประเด็น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้เสนอวิธีการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับการประเมิน ITA ดังนี้

(๗.๑) เสนอให้มีการจัดอบรมให้ความรู้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบและกระบวนการประเมินฯ เพื่อจะได้เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประเมินฯ และ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด จะต้องเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประเมินฯ ให้ครอบคลุมและทั่วถึงภายในจังหวัด โดยอาจจะมีการดำเนินการผ่านเว็บไซต์ รถประชาสัมพันธ์ หอกระจายข่าว facebook เป็นต้น

(๗.๒) เสนอให้มีการจัดตั้งไลน์กลุ่ม หรือ กลุ่ม facebook เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ได้มีการช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินฯ ซึ่งกันและกัน รวมไปถึงการสอบถามข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

(๘) ความเหมาะสมของระยะเวลาในการประเมิน เสนอให้มีการขยายระยะเวลาในการประเมินฯ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมความพร้อมในการเก็บข้อมูลมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งจะต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลการประเมินฯ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนได้เกิดความตื่นตัวในการเข้าไปตอบแบบประเมินฯ ในระบบ ITAS

(๙) ความสะดวกการใช้งานระบบ ITAS ระบบ ITAS เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น การกำหนดรหัสให้หน่วยงานเข้าไปกรอกข้อมูลที่บางพื้นที่มีการส่งข้อมูลที่ล่าช้า และการที่ระบบ ITAS ยังไม่เสถียร ทำให้ในการใช้งานระบบบางช่วงไม่สามารถใช้งานได้ มีความสับสนในการใช้งานในระบบ ITAS ในบางพื้นที่ซึ่งห่างไกล และมีสภาพเป็นเกาะ และภูเขา ซึ่งมักจะมีปัญหาเรื่อง Internet ทำให้การใช้งานในระบบไม่สะดวกเท่าที่ควร

(๑๐) ข้อเสนอแนะอื่นๆ

(๑๐.๑) เสนอให้มีการเพิ่มกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินฯ ให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่

(๑๐.๒) เสนอให้มีการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการประเมินฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงที่สุด เพราะในปัจจุบันผู้ตอบแบบประเมินฯ บางส่วนไม่กล้าที่จะตอบตามความจริง

(๑๐.๓) เสนอให้ข้อคำถามสำหรับการประเมินฯ ทั้งในแบบสำรวจ IIT และ EIT จะต้องมีความอธิบายที่ชัดเจน ไม่กำกวม หรือเปิดให้มีการตีความ เพื่อให้ผู้ตอบแบบประเมินฯ จะได้สามารถตอบข้อมูลได้อย่างครบถ้วนและตรงประเด็น

(๑๐.๔) การใช้งานระบบ ITAS ก็มีข้อดีคือจะเป็นการลดปริมาณการใช้กระดาษ ทำให้ผู้ตอบแบบประเมินฯ สามารถมีความเป็นอิสระในการตอบคำถามต่างๆ

(๑๐.๕) ควรพัฒนาระบบ ITAS ให้สามารถใช้งานได้สะดวก ชัดเจน และง่ายต่อความเข้าใจ รวมไปถึงมีคู่มือการใช้งานที่ผู้ใช้งานสามารถเข้าใจได้ง่ายและสามารถตอบคำถามหรือข้อสงสัยรวมถึงแก้ไขปัญหาย่อยๆ ที่เกิดขึ้นได้ในเบื้องต้น

(๑๐.๖) อบรมให้ความรู้ความเข้าใจกับผู้ใช้งานระบบอย่างต่อเนื่อง และเสนอให้ Admin ในระบบ ITAS ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีมากกว่า ๑ คน เพื่อจะได้ช่วยกันดำเนินการประเมินฯ

(๑๐.๗) ให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดประชุมชี้แจงการประเมินฯ และการใช้งานระบบ ITAS ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องสำหรับการประเมินฯ และการใช้งานระบบ ITAS

๔.๑.๓ สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำคู่มือการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑
(โดยสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช.)

สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อจัดทำคู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งได้รับฟังข้อเสนอแนะต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อเครื่องมือการประเมิน ITA และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกในแต่ละตัวชี้วัดการประเมินได้ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) การปฏิบัติงานไม่โปร่งใส ลำช้า ไม่เป็นไปตามขั้นตอน ระยะเวลาที่กำหนด มีการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจได้อย่างมากมายในการวินิจฉัยสั่งการไม่ว่าจะเป็นไปในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง

(๒) การเลือกปฏิบัติในการให้บริการกับกลุ่มคนใกล้ชิดแตกต่างกับประชาชนทั่วไป

(๓) พฤติกรรมการรับของขวัญ ของกำนัล ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในรูปแบบอื่นๆ

ในเทศกาลต่างๆ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ วิธีการทำงาน การปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ

(๑.๑) ควรมีการกำหนดมาตรฐาน ขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติงาน ตาม พรบ. อำนาจความสะดวก อย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

(๑.๒) ควรมีมีระบบและช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ หากข้าราชการเตะถ่วงเรื่อง หรือดึงเรื่องให้ช้า และมีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

(๑.๓) ควรกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน เคร่งครัด หากพบว่ามี การฝ่าฝืนหรือกระทำความผิด ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเสียหาย

(๑.๔) ควรมีการจัดทำผังขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่ชัดเจนและประกาศต่อสาธารณะ

(๑.๕) ควรมีคำรับรองการปฏิบัติราชการ หรือข้อตกลงการปฏิบัติงานในระดับบุคคล โดยใช้มิติเวลา และการดำเนินการตอบสนองต่อประชาชนเชิงคุณภาพ มาเป็นกรอบในการควบคุมคุณภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับการประเมิน LPA ของท้องถิ่น

(๑.๖) ควรวิเคราะห์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ ที่มีอยู่ ว่ามีจุดอ่อนใด ที่จะ เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่

(๑.๗) ควรมีการกำหนดมาตรการ ไม่ให้ ไม่รับ No Gift Policy

(๒) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น

(๒.๑) ควรมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ การทำงานจากฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพ

(๒.๒) ควรติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

(๒.๓) หากมีการจงใจดึงเรื่อง เรียกสินบน ผู้บริหารต้องลงโทษ อย่างจริงจัง เด็ดขาด ไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างกับบุคลากรอื่น

- (๒.๔) กำชับให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติโดยเคร่งครัด
- (๒.๕) กำชับให้มีการจัดทำแผนผังส่วนราชการ โดยระบุ
- (๓) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปรับพฤติกรรมการปฏิบัติงานในระดับบุคคล
- (๓.๑) ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรบุคคล ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาการปฏิบัติงาน โดยเน้นย้ำคุณลักษณะพื้นฐาน หรือสมรรถนะที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน และยึดประชาชนเป็นสำคัญ จนกลายเป็นจิตสำนึกในการปฏิบัติงานในที่สุด
- (๓.๒) เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติงานด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ยึดถือความถูกต้องและไม่ใช้ความสนิทสนมส่วนตัวในการปฏิบัติหน้าที่ และยึดถือกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติงาน
- (๔) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร
- (๔.๑) ควรมีการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นการบริการ วัฒนธรรมสุจริต ทุจริต เป็นศูนย์ เช่น Zero Tolerance Local Government เป็นต้น

(๔.๒) สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการปฏิบัติงาน มุ่งเน้นการบริการประชาชนอย่างเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติส่วนงานที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ และให้มีประกาศขั้นตอน การปฏิบัติงาน ให้ชัดเจน รวมถึงมีเจ้าหน้าที่คอยให้บริการในการตอบข้อซักถามและอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้แก่ประชาชนที่จุดประชาสัมพันธ์

ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ในส่วนงานอื่นๆนอกเหนือ จากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณโดยตรงไม่ทราบหรือยังไม่มี ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกจ่าย งบประมาณภายในหน่วยงาน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีภาพลักษณ์ที่ไม่โปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ มีการถูกร้องเรียนว่าใช้งบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า บิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

(๓) มีการเบิกจ่ายที่เป็นเท็จ ปกปิด หรือไม่ตรงกับความเป็นจริง เช่น ค่าล่วงเวลา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ ต่าง ๆ

(๔) โครงการ/การใช้งบประมาณ มีผลประโยชน์แอบแฝง มีผลประโยชน์ทับซ้อน ผูกขาด เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือบุคคล ภายนอก

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ วิธีการทำงาน การปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ

(๑.๑) ควรมีการกำหนดมาตรการในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ โดยเฉพาะ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างเคร่งครัด

(๑.๒) ควรมีการจัดทำคู่มือ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดสัดส่วนการลงทุน การจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ งานก่อสร้าง งาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต เป็นต้น ให้ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเน้นการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า

(๑.๓) ควรมีมาตรการแจ้งเวียนให้บุคลากรภายในหน่วยงาน และสื่อสารให้สาธารณะ ทราบ เรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ ความคืบหน้า ความคุ้มค่า หรือประโยชน์ในเชิงพื้นที่ ที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่สำคัญ

(๑.๔) ควรมีมีระบบและช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ

(๑.๕) กำหนดมาตรการภายใน เน้นย้ำ การเบิกจ่ายโปร่งใส

(๑.๖) กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน หากพบการเบิกจ่ายที่เป็นเท็จ ปกปิด หรือไม่ตรง

กับความเป็นจริง

(๑.๗) การพัฒนาระบบการตรวจสอบภายใน

(๑.๘) การนำข้อสังเกตของ สตง. มาพัฒนาและกำหนดแนวปฏิบัติ

(๑.๙) ควรมีการวิเคราะห์ สาระสำคัญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยเฉพาะหมวด ๖ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ดำเนินการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (ม.๑๒๖) มากำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น และเป็นแนวปฏิบัติที่ต้องพึงระมัดระวังในการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

(๒) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น

(๒.๑) ผู้บริหารควรกำชับให้มีการเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานในทุกส่วนงานมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน และจัดทำเป็นประกาศ รายเดือนเพื่อให้ทุกคนในหน่วยงานทราบ

(๒.๒) ผู้บริหารต้องสื่อสาร ชี้แจง และต้องเปิดเผยข้อมูล ต่อประชาชน อย่างสม่ำเสมอ

(๒.๓) ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลการใช้ทรัพย์สินของทางราชการ และลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง

(๒.๔) ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

(๓) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร
ส่งเสริมการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่โปร่งใส พร้อมเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะวัฒนธรรม
สุจริต ทุจริตเป็นศูนย์ และยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง เช่น Zero Tolerance Local Government เป็นต้น

(๔) อื่น ๆ

จัดทำ content เพื่อใช้ สื่อสารองค์กร แลประชาสัมพันธ์อย่างง่าย โดยใช้ช่องทาง
Social Network ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ

ประเด็นปัญหาที่พบ

การบริหารงานบุคคลยังเป็นระบบอุปถัมภ์มีความเหลื่อมล้ำโดยอาศัยความใกล้ชิดสนิทสนม
เอื้อประโยชน์ แก่พวกพ้องหรือผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกใจ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ วิธีการทำงาน การปรับปรุงระเบียบ
ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ

(๑.๑) มีการวางระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจน ทั้ง HRM และ HRD

(๑.๒) ประกาศคู่มือ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนด และประกาศให้บุคลากรในหน่วยงาน
ได้รับทราบโดยทั่วกัน

(๒) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น

(๒.๑) ผู้บังคับบัญชา/หัวหน้างาน ควรคำนึงถึงองค์ประกอบในหลายด้าน เช่น ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ตำแหน่งหน้าที่ เพื่อประกอบการพิจารณาในการมอบหมายงานการประเมินผล การปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง รวมไปถึงการคัดเลือก ผู้เข้ารับการอบรม การศึกษาดูงาน การได้รับทุนการศึกษาที่เหมาะสมและเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และเปิดโอกาสให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

(๒.๒) ผู้บริหารควรมีมาตรการที่เคร่งครัดในการกำชับให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่โดยยึดกฎระเบียบ หลีกเลี่ยงการกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องและมีความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต รวมไปถึงมีการกำชับในเรื่อง การบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุ สรรหา แต่งตั้ง โยกย้าย การเปลี่ยนสายงานของบุคลากร โดยยึดหลักของความโปร่งใสและตรวจสอบได้

(๓) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร

ควรสร้างวัฒนธรรม HR โปร่งใส

ตัวชี้วัดที่ ๔ การทรัพย์สินของราชการ

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) การนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ โดยไม่มีระเบียบที่ชัดเจน หรือมีกฎเกณฑ์ระเบียบ ข้อบังคับ การบังคับที่ยังไม่รัดกุม และไม่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้

(๒) บุคคลภายนอกขอยืมทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ เพื่อไปใช้ในกิจส่วนตัว โดยอาศัยความสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์ส่วนตัว

(๓) การยืมทรัพย์สินของราชการ ไปใช้ในกิจธุระส่วนตัว หรือใช้ประโยชน์ในทางที่เอื้อต่อตนเองหรือพวกพ้อง

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ วิธีการทำงาน การปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ

ควรมีมาตรการ คำสั่งการ ออกระเบียบ เกี่ยวกับการยืมทรัพย์สินของทางราชการ โดยให้มีการจัดทำคู่มือ กฎเกณฑ์ กฎระเบียบ แบบขออนุญาต ในการขออนุมัติ การยืมทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ในกิจส่วนตัว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบและยึดถืออย่างเคร่งครัด และกำชับให้จัดทำทะเบียนการยืมทรัพย์สินของทางราชการ หรือให้มีการทำหนังสือ เป็นลายลักษณ์อักษร

(๒) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารควรมอบหมายเจ้าหน้าที่ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องให้มีการจัดทำสรุปการยืมทรัพย์สินของทางราชการทั้งในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน และบุคคลภายนอก เพื่อความรัดกุม สะดวกในการตรวจสอบย้อนหลัง

(๓) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปรับพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานในระดับบุคคล

มีพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานที่แยกแยะได้เองโดยอัตโนมัติว่าของสิ่งใดเป็นส่วนตน หรือของส่วนรวม

(๔) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร

พัฒนาฐานคิด แยกแยะประโยชน์ส่วนตน และส่วนรวม และมีจิตสำนึกสาธารณะ

ตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) ผู้บริหารของหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญ หรือดำเนิน การสั่งการหรือมีมาตรการใดๆ เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตอย่างเข้มงวดจริงจัง

(๒) ยังไม่มีนโยบาย มาตรการ และแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อบังคับใช้ในหน่วยงานอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

(๓) การเฝ้าระวังและตรวจสอบ การทุจริตยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า ขาดระบบการกำกับ ติดตามอย่างต่อเนื่องเจ้าหน้าที่ ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความตื่นตัว ความกระตือรือร้น ยังเป็นลักษณะ ของการทำงานเชิงรับเสียส่วนใหญ่

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ วิธีการทำงาน การปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ

(๑.๑) ควรมีมาตรการ คำสั่ง ให้มีการจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปราม การทุจริตของหน่วยงาน และกำชับให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือความถูกต้อง โปร่งใส ซื่อสัตย์สุจริต ไม่ เลือกปฏิบัติ

(๑.๒) มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส การทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ผู้ให้ข้อมูลรู้สึก ปลอดภัย และมั่นใจว่าเรื่องที่แจ้งไปจะได้รับการแก้ไข

(๒) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น

(๒.๑) ผู้บริหารควรตระหนักถึงบทบาท อำนาจ หน้าที่ของตน ในการกำชับให้ บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจ ตื่นตัว และร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในหน่วยงาน

(๒.๒) ผู้บริหารควรตระหนักและให้ความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตภายใน องค์การ โดยมีคำสั่ง กำชับให้บุคลากรภายในหน่วยงาน ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

(๒.๓) ผู้บริหารควรกำหนดให้มีมาตรการในการเฝ้าระวัง ควบคุม ตรวจสอบการ ดำเนินงานที่เป็นช่วงระยะเวลา ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบกำหนดไว้ เพื่อป้องกัน การทุจริตที่อาจ เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน

(๓) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปรับพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงาน ในระดับบุคคล

กำหนดเป็น สมรรถนะ ของฝ่ายบริหาร

(๔) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร

ปลูกฝังจิตสำนึกร่วมกันให้บุคลากรภายในหน่วยงานร่วมกันเฝ้าระวัง และปฏิบัติหน้าที่ โดยยึดถือความถูกต้อง ความสุจริต โปร่งใส เป็นที่ตั้ง

ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) มีการให้บริการที่ไม่เท่าเทียม เสมอภาค และไม่สามารถตอบสนองต่อผู้รับบริการทุก กลุ่ม

(๒) มีการเรียกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือสินบน เพื่อแลกกับการอนุมัติ อนุญาต

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ วิธีการทำงาน การปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติต่างๆ

(๑.๑) ควรเสริมสร้างและพัฒนาระบบการให้บริการ โดยมีการเปิดเผยขั้นตอนและ วิธีการการให้บริการตามลำดับก่อนหลัง

(๑.๒) ควรให้บริการตามขั้นตอนและระยะเวลาที่เปิดเผยให้สาธารณชนได้รับทราบ

(๑.๓) ควรให้บริการแก่กลุ่มประชาชนที่ควรได้รับการช่วยเหลือพิเศษ เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ป่วยที่สมควรได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษ (ซึ่งในกลุ่มนี้จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการให้บริการ)

(๑.๔) ควรมีการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนและการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน ที่มาจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มาใช้บริการและนำมาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงวิธีการทำงาน

(๑.๕) การบูรณาการและจัดระบบงานให้บริการที่สะดวก เพื่อลดระยะเวลาและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการขออนุมัติ อนุญาต และการให้บริการสาธารณะ

(๑.๖) การเปิดเผยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการให้บริการ การขออนุมัติ และอนุญาต ที่ชัดเจน เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจและลดโอกาสการเรียกรับสินบนของเจ้าหน้าที่

(๑.๗) การประชาสัมพันธ์ถึงเปิดช่องทางรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย เข้าถึงง่าย และมีระบบการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียน ที่ชัดเจนและรวดเร็ว

(๒) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น

(๒.๑) การกำหนดนโยบายและการกำชับในระดับผู้ปฏิบัติถึงแนวปฏิบัติและวิธีการให้บริการที่เท่าเทียม

(๒.๒) การกำหนดมาตรการตรวจสอบกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพฤติกรรมการทำงานในระดับบุคคล

(๓.๑) การให้ความรู้และการปลูกฝังพฤติกรรมการทำงาน ที่เน้นจิตบริการ และมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานเพื่อส่วนรวม

(๓.๒) การกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการให้บริการประชาชนและรายงานผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการอยู่เสมอ

(๔) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร

(๔.๑) ควรเสริมสร้างวัฒนธรรม เป็นธรรม เท่าเทียม ไม่เลือก ปฏิบัติ มุ่งเน้นจิตบริการ และควรมีการส่งเสริมและยกย่องผู้ปฏิบัติงานที่มีพฤติกรรมการทำงานที่ดี และเป็นแบบอย่างให้กับเพื่อนร่วมงานการให้ความรู้เสริมสร้างพฤติกรรมการทำงาน ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ

(๔.๒) การปลูกฝังให้เกิดพฤติกรรมรังเกียจการทุจริตและสร้าง พฤติกรรมที่จะไม่ยอมและไม่ทน เมื่อเกิดการทุจริตเกิดขึ้นภายในหน่วยงาน

ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) ประชาชนไม่รับทราบถึงผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ประชาชนการขาดช่องทางการติดต่อสื่อสารที่หลากหลาย ทันสมัย และเข้าถึงง่าย

(๓) ประชาชนไม่เชื่อมั่นในระบบรับเรื่องร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ วิธีการทำงาน การปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ

(๑.๑) การประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑.๒) การกำหนดกลยุทธ์และทิศทางในการสื่อสารบนพื้นฐานของสภาพแวดล้อมและผู้รับบริการในพื้นที่

(๑.๓) การวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพ ของกลยุทธ์ในการสื่อสารเชิงรุก เพื่อทำให้เกิดการทบทวนวิธีการและกลยุทธ์การสื่อสารที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์

(๑.๔) การวางระบบงานรับเรื่องร้องเรียนให้มีความชัดเจน ทั้งในแง่กระบวนการในการบริหารจัดการ และการตอบสนองหรือติดตามเรื่องร้องเรียน

(๑.๕) การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงข้อปฏิบัติ เมื่อจะดำเนินการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

(๒) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น

(๒.๑) การกำกับดูแลและกำหนดมาตรการในการสื่อสาร ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นปัจจุบันและมีความสม่ำเสมอ

(๒.๒) การกำกับดูแลและปรับกลยุทธ์ในการสื่อสารเชิงรุกในภาพรวม ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๓) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปรับพฤติกรรมการทำงานในระดับบุคคล

(๓.๑) การกำหนดเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดูแลเรื่องช่องทางและข่าวสารที่จะสื่อสารและประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนได้รับทราบ

(๓.๒) การรายงานผลการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

(๔) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร

(๔.๑) การส่งเสริมและพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเป็น นักประชาสัมพันธ์ที่มีจิตบริการและมีทักษะในการสื่อสารกับประชาชนตามบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ

ตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงการทำงาน

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความชัดเจน และมีความล่าช้าในการให้บริการ

(๒) ประชาชนไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบ วิธีการทำงาน การปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ

(๑.๑) การทบทวนและพัฒนากระบวนการ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการทำงานหรือให้บริการที่เหมาะสม

(๑.๒) การนำเทคโนโลยีมาใช้หรือประยุกต์ใช้กับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการยกระดับการให้บริการที่มีความสะดวก รวดเร็ว ทันสมัย และลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ให้บริการ

(๑.๓) การให้ความรู้และการเปิดเวทีให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของผู้รับบริการ

(๑.๔) การสรุปผลการดำเนินการในกระบวนการมีส่วนร่วม วิธีการการปรับปรุงและพัฒนา ตลอดจนการนำเสนอรูปแบบการทำงานใหม่ที่ได้จากการทบทวนและปรับปรุง ให้กับประชาชนในพื้นที่หรือผู้รับบริการได้รับทราบ

(๒) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น

(๒.๑) การกำกับดูแลและกำหนดแนวทางในการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการทำงานหรือให้บริการที่เหมาะสม

(๒.๒) การกำหนดแนวทางการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้หรือประยุกต์ใช้กับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๓) การกำหนดมาตรการและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงกระบวนการในการทำงาน

(๒.๔) การเข้ามามีส่วนร่วมในการตอบคำถามและชี้แจงประเด็นข้อสงสัย หรือประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพฤติกรรมการปฏิบัติงานในระดับบุคคล

(๓.๑) การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนตามขั้นตอนและระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้

(๓.๒) ตรวจสอบกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้

(๓.๓) การกำหนดเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายที่รับผิดชอบ ในการจัดเวทีส่งเสริมการมีส่วนร่วม เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการปรับปรุงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร

(๔.๑) การส่งเสริมและพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเป็นผู้มีจิตบริการและมีความเอาใจใส่ต่อประชาชนผู้มารับบริการ

ตัวชี้วัดที่ ๙ การเปิดเผยข้อมูล

ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๑ ข้อมูลพื้นฐาน

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) หน่วยงานยังไม่มีเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัปเดตข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) จัดทำฐานข้อมูลตามตัวชี้วัดที่กำหนด โดยมีลักษณะดังนี้

(๑.๑) โครงสร้างหน่วยงาน อย่างน้อยจะต้องมีรายละเอียดการแบ่งส่วนงานภายในของหน่วยงาน

(๑.๒) ข้อมูลผู้บริหาร จะต้องประกอบด้วย ชื่อ-นามสกุล และตำแหน่ง ของผู้บริหารสูงสุดและรองผู้บริหารสูงสุด

(๑.๓) อำนาจหน้าที่ จะต้องมึเนื้อหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด

(๑.๔) แผนการขับเคลื่อนหน่วยงาน อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย ยุทธศาสตร์

วิสัยทัศน์ และพันธกิจของหน่วยงาน ครบถ้วน

(๑.๕) ข้อมูลการติดต่อหน่วยงาน อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ หมายเลขโทรสาร ที่อยู่ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) และแผนที่ตั้งของหน่วยงาน ครบถ้วน

(๑.๖) กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องมีกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติ ประกาศ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

(๑.๗) ข่าวประชาสัมพันธ์ จะต้องมีความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๑.๘) Q&A จะต้องเป็นส่วนที่ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถสอบถามข้อมูลหรือข้อกังวลสงสัยผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น กล่องข้อความ หรือเว็บบอร์ด เป็นต้น

(๑.๙) Social Network จะต้องเป็นช่องทางการเชื่อมโยงไปสู่เครือข่ายสังคมออนไลน์ของหน่วยงาน เช่น Facebook Twitter Line เป็นต้น

(๒) ควรมีการจัดอบรมให้บุคลากรภายในหน่วยงานเกี่ยวกับการใช้งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๒ การบริหารงาน

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) หน่วยงานยังไม่มีเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัปเดตข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) จัดทำฐานข้อมูลตามตัวชี้วัดที่กำหนด โดยมีลักษณะดังนี้

(๑.๑) แผนดำเนินงานประจำปี จะต้องมียุทธศาสตร์แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ที่หน่วยงานจะดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงาน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๑.๒) รายงานการกำกับติดตาม การดำเนินงาน รอบ ๖ เดือน รายงานการกำกับติดตามการดำเนินงาน รอบ ๖ เดือน จะต้องสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ในรอบ ๖ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๑.๓) รายงานผลการดำเนินงานประจำปี จะต้องสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ผ่านมา

(๑.๔) มาตรฐานการปฏิบัติงาน จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (สำหรับหน่วยงานที่มีมาตรฐานการปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก อาจเผยแพร่เฉพาะมาตรฐานการปฏิบัติงาน ที่มีความสำคัญต่อภารกิจของหน่วยงานก็ได้)

(๑.๕) ข้อมูลเชิงสถิติการให้บริการ จะต้องเป็นสรุปจำนวนผู้มารับบริการตามภารกิจของหน่วยงาน และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๒) ควรมีการจัดอบรมให้บุคลากรภายในหน่วยงานเกี่ยวกับการใช้งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๓ การบริหารเงินงบประมาณ

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) หน่วยงานยังไม่มีเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัปเดตข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) จัดทำฐานข้อมูลตามตัวชี้วัดที่กำหนด โดยมีลักษณะดังนี้

(๑.๑) ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องมียุทธศาสตร์เกี่ยวกับเงินงบประมาณที่หน่วยงานจะมีการใช้จ่าย และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๑.๒) การใช้จ่ายงบประมาณ รอบ ๖ เดือน รายงานการกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ รอบ ๖ เดือน จะต้องมียุทธศาสตร์ใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน ในรอบ ๖ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๑.๓) รายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี จะต้องมียุทธศาสตร์ใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน ในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ผ่านมา การจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ

(๑.๔) แผนการจัดหาพัสดุ แผนการจัดซื้อจัดจ้างหรือแผนการจัดหาพัสดุ จะต้องเป็นแผนการจัดซื้อจัดจ้างหรือแผนการจัดหาพัสดุ ตามที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๑.๕) ประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ จะต้องมีการประกาศตามที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น ประกาศเชิญชวน ประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๑.๖) สรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุรายเดือน จะต้องเป็นสรุปผลการจัดซื้อหรือจัดจ้างตามแบบ สขร.๑ และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๑.๗) รายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุประจำปี จะต้องมียุทธศาสตร์จัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน ในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ผ่านมา

(๒) ควรมีการจัดอบรมให้บุคลากรภายในหน่วยงานเกี่ยวกับการใช้งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๔ การส่งเสริมความโปร่งใส

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) หน่วยงานยังไม่มีเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัปเดตข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) จัดทำฐานข้อมูลตามตัวชี้วัดที่กำหนด โดยมีลักษณะดังนี้

(๑.๑) แนวปฏิบัติการจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริต จะต้องมียุทธศาสตร์การจัดการต่อเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน

(๑.๒) ช่องทางแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริต จะต้องเป็นส่วนที่ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน

(๑.๓) ข้อมูลเชิงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตประจำปี จะต้องมียุบรวมจำนวนและประเภทเรื่องร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ผ่านมากการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม

(๑.๔) ช่องทางการรับฟังความคิดเห็น จะต้องเป็นส่วนที่ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น กล่องข้อความ หรือเว็บบอร์ด เป็นต้น

(๑.๕) การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม จะต้องเป็นการดำเนินการหรือกิจกรรมที่แสดงถึงการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน เช่น ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมติดตามประเมินผล เป็นต้น และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๒) ควรมีการจัดอบรมให้บุคลากรภายในหน่วยงานเกี่ยวกับการใช้งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวชี้วัดที่ ๑๐ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต

ประเด็นปัญหาที่พบ

(๑) หน่วยงานยังไม่มีเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัปเดตข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

(๑) จัดทำฐานข้อมูลตามตัวชี้วัดที่กำหนด โดยมีลักษณะดังนี้

(๑.๑) เจตจำนงสุจริตของผู้บริหาร จะต้องเป็นการแสดงเจตนารมณ์ หรือคำมั่นของผู้บริหารสูงสุดคนปัจจุบัน ที่จะปฏิบัติหน้าที่ และบริหารหน่วยงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

(๑.๒) การมีส่วนร่วมของผู้บริหาร จะต้องเป็นการดำเนินการหรือ กิจกรรมที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมของผู้บริหารสูงสุด คนปัจจุบัน ในการให้ความสำคัญกับการปรับปรุงพัฒนา หน่วยงานด้านคุณธรรมและโปร่งใส และจะต้องเป็นข้อมูล ภายในปีที่ประเมิน

(๑.๓) การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร จะต้องเป็นการดำเนินการ หรือกิจกรรมที่แสดงถึงการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีทัศนคติ ค่านิยม ในการ ปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต และจะต้องเป็นข้อมูลภายใน ปีที่ประเมิน

(๑.๔) แผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตประจำปี จะต้องมียุบรวมแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ด้านการป้องกัน การทุจริตที่หน่วยงานจะดำเนินการ และจะต้องเป็นข้อมูล ของปีที่ประเมิน

(๑.๕) รายงานการกำกับติดตามการดำเนินการป้องกันการทุจริต รอบ ๖ เดือน จะต้องมียุบรวมผลการดำเนินการป้องกัน การทุจริตของหน่วยงาน ในรอบ ๖ เดือน และจะต้องเป็น ข้อมูลของปีที่ประเมิน (สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถ นำเสนอรายงานผลการนำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รอบ ๖ เดือน ตามระบบ e – PlanNACC มาเป็นข้อมูล

สำหรับเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานได้ รายละเอียดโปรดศึกษาเพิ่มเติมในคู่มือการใช้งานระบบ รายงานผลและติดตามผลการดำเนินงาน (ระบบ e – PlanNACC) ได้)

(๑.๖) รายงานผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตประจำปี จะต้อง มีสรุปการดำเนินการป้องกันการทุจริตของหน่วยงาน ในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ผ่านมา (สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถ นำเสนอรายงานผลการนำแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ ตามระบบ e – PlanNACC มาเป็น ข้อมูลสำหรับเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานได้ รายละเอียดโปรดศึกษาเพิ่มเติมในคู่มือการใช้งานระบบ รายงานผลและติดตามผลการดำเนินงาน (ระบบ e – PlanNACC) ได้)

(๒) ควรมีการจัดอบรมให้บุคลากรภายในหน่วยงานเกี่ยวกับการใช้งานระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

๔.๒ ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ดำเนินการศึกษาจากหลายแหล่งข้อมูล ประกอบด้วย

๔.๒.๑ กฎหมายและหลักการที่เกี่ยวข้องกับ ITA เพื่อเป็นหลักการในการศึกษาให้อยู่ในกรอบกฎหมายและหลักการที่กำหนด ประกอบด้วย

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

(๒) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – พ.ศ. ๒๕๘๐)

(๓) มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑

(๔) มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๙๑๕ – ๘๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

(๕) มติคณะกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๒

๔.๒.๒ ผลการวิเคราะห์ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ปี ค.ศ. ๒๐๑๘ โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI)

๔.๒.๓ แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านภารกิจ งบประมาณการบริหารงานบุคคลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ของกรมการปกครองท้องถิ่น สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ

๔.๒.๔ รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย รศ.วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๔.๒.๕ ปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๒.๖ แนวคิดการประเมินผลแบบโต้ตอบ

โดยมีรายละเอียดข้อมูลที่ศึกษาในแต่ละแหล่งข้อมูล ดังนี้

๔.๒.๑ กฎหมายและหลักการที่เกี่ยวข้องกับ ITA

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยนั้น ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมให้เกิดคุณธรรมจริยธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในมาตราดังต่อไปนี้

(๑.๑) หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา ๕๐ บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

(๑.๒) หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ มาตรา ๖๓ บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจาก การทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริม ให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง จากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๑.๓) หมวด ๖ แผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ บัญญัติให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไป ตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการ โดยมีชอบ ที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณา ความดีความชอบ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๑.๔) หมวดที่ ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๐ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฯลฯ ประกอบกับบัญญัติให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกัน การก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

(๒) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – พ.ศ. ๒๕๘๐)

ประกาศเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – พ.ศ. ๒๕๘๐) ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๑ เป็นยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นทิศทางหลักของการขับเคลื่อนประเทศไทยในระยะ ๒๐ ปี ได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาท หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และ โปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์และสร้าง จิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนั้นกฎหมายต้องมีความ ชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลด ความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญประเด็นหนึ่งว่า “ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ” โดยมีตัวชี้วัดเป็น “ระดับความโปร่งใส การทุจริต ประพฤติมิชอบ” และมีประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

(๑) ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการ และให้บริการอย่าง สะดวกรวดเร็ว โปร่งใส คือ หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ มีระบบ การ บริหารจัดการที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ให้การบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีสร้าง ประโยชน์สุขแก่ประชาชน

(๒) บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึก มีความสามารถ สูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ ในการปฏิบัติหน้าที่และขับเคลื่อนภารกิจยุทธศาสตร์ชาติ โดยภาครัฐมีกำลังคนที่ เหมาะสมทั้งปริมาณและคุณภาพ มีระบบบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากร ให้สามารถสนองความต้องการใน การปฏิบัติงาน มีความก้าวหน้าในอาชีพ สามารถจูงใจให้คนดีคนเก่ง ทำงานในภาครัฐ มีระบบการพัฒนาขีด ความสามารถบุคลากรภาครัฐให้มีสมรรถนะใหม่ ๆ สามารถ รองรับการเปลี่ยนแปลงบริบทการพัฒนา มีการ เสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม การปรับเปลี่ยน แนวคิดให้การปฏิบัติราชการเป็นมืออาชีพ มีจิตบริการ ทำงานในเชิงรุกและมองไปข้างหน้า สามารถ บูรณาการการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

(๓) ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทุกภาคส่วนร่วมต่อต้าน การ ทุจริต ภาครัฐมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในทุกระดับ โดยเฉพาะการสร้างวัฒนธรรมแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ของบุคลากรภาครัฐให้ เกิดขึ้น รวมทั้งสร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวและละอาย ต่อการทุจริตประพฤติมิชอบ ทุกรูปแบบ พร้อมทั้ง ส่งเสริม สนับสนุน ให้ภาคีองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน ประชาชน และภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการสอดส่อง เฝ้าระวัง ให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสการทุจริต และตรวจสอบการ ดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ โดยได้รับ ความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) มติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ ได้มีมติ ดังนี้

(๑) เห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๔ โดยใช้แนวทางและเครื่องมือการประเมินตามที่ สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

(๒) ให้หัวหน้าส่วนราชการให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA และนำผลการประเมินไป ปรับปรุงพัฒนาตนเองด้านคุณธรรมและความโปร่งใสอย่างเคร่งครัด ๑.๓ ให้หน่วยงานกำกับดูแลส่วนราชการ พิจารณานำผลการประเมิน ITA ไปประกอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในขอบเขตความ รับผิดชอบ ๒. สำหรับการประเมิน ITA ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒-๒๕๖๔ ให้หน่วยงานที่รับการประเมิน เข้าร่วมการบูรณาการกับสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อปรับปรุงแนวทางและเครื่องมือการประเมินให้สอดคล้องกับ การกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ก่อนดำเนินการต่อไป

(๓) ให้สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ป.ป.ท. เช่น ควรพิจารณาเกณฑ์การประเมิน ITA ให้สอดคล้องตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับการประเมิน อาทิ เกณฑ์การประเมิน ITA สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับนโยบาย และเกณฑ์การประเมิน ITA สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบงานในระดับภูมิภาค และควรมีการพัฒนาเครื่องมือการประเมิน ITA ที่จะใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒-๒๕๖๔ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการบูรณาการประเด็นประเมินที่เป็นเรื่องที่แต่ละหน่วยงานมีการประเมินอยู่แล้ว รวมทั้งการนำผลประเมินไปปรับปรุงพัฒนาหน่วยงานของตนเองด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ควรกำหนดเป็นเกณฑ์การประเมินอีกหัวข้อหนึ่ง เพื่อเป็นการเน้นย้ำและกระตุ้นเตือนถึงความสำคัญและทิศทางการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงาน เป็นต้น ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(๔) สำหรับค่าใช้จ่ายการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการประเมินใช้จ่ายจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้วตามแผนบูรณาการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน ๑๖,๐๒๔,๗๐๐ บาท และแผนบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายการเงินอุดหนุนสำหรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๕๑,๒๖๔,๐๐๐ บาท หากไม่เพียงพอให้หน่วยงานปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ในโอกาสแรก ส่วนงบประมาณที่จะใช้จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒-๒๕๖๔ ให้จัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็นและเหมาะสม และจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒-๒๕๖๔ ตามขั้นตอนต่อไป ตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ

(๔) มติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๙๑๕ - ๙๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ดำเนินโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔

(๕) มติคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๒ มีมติรับทราบสรุปผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะทำงานฯ เพื่อพิจารณาดำเนินการจัดทำแนวทางในการส่งเสริมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๒.๒ ผลการวิเคราะห์ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ปี ค.ศ. ๒๐๑๘ โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI)

๔.๒.๒.๑ แนวทางการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) (โดยโครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA) เพื่อยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) ของประเทศไทย โดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index) หรือที่มักเรียกกันว่า ดัชนี CPI เป็นดัชนีประเมินภาพรวมสำหรับวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันในองค์กรภาครัฐ (Public Sector) ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยมีค่าคะแนนตั้งแต่ ๐ (คอร์รัปชันมากที่สุด) จนถึง ๑๐๐ (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) ดัชนีนี้ พัฒนาขึ้นโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ (ค.ศ. ๑๙๙๓) ร่วมกับมหาวิทยาลัย Göttingen ของประเทศเยอรมนี องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรอิสระที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการณรงค์แก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ทั้งนี้ การประเมิน CPI ของประเทศต่างๆ ดำเนินการเป็นประจำทุกปีอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ จนถึงปัจจุบัน

ในการจัดทำดัชนี CPI ตลอดกว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการประเมิน (Methodology) และแหล่งข้อมูล (Sources) ที่นำมาใช้คำนวณค่า CPI อย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ค.ศ. ๒๐๑๒) มีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญ ได้แก่ การปรับวิธีการประเมิน (Methodology) กล่าวคือ มีการปรับวิธีการคำนวณให้ง่ายขึ้น นอกจากนั้น ข้อมูลจากแหล่งข้อมูล (Data Sources) แต่ละแหล่งนั้น จะใช้ข้อมูลเพียงปีใดปีหนึ่ง (๑ ปีจากแต่ละแหล่งข้อมูลเท่านั้น) ด้วยการปรับปรุงวิธีการคำนวณค่าดัชนีใหม่นี้เอง ทำให้ CPI ที่ได้ สามารถนำมาเปรียบเทียบข้ามเวลาได้ ซึ่งถือเป็นการลดข้อจำกัดของ CPI ของปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ไม่สามารถเปรียบเทียบข้ามเวลาได้

(๑) การคำนวณค่า CPI

การคำนวณค่า CPI แบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอน ประกอบไปด้วย

(๑) การเลือกแหล่งข้อมูล (Select Data Source)

(๒) การปรับข้อมูลต้นฉบับ (Rescaling Source Data)

(๓) การรวมข้อมูลที่ถูกปรับแล้ว (Aggregating the Rescaled Data) และ

(๔) การรายงานความไม่แน่นอนของผล (Reporting a Measure of Uncertainty)

รายละเอียดโดยสังเขปมีดังนี้

(๑.๑) การเลือกแหล่งข้อมูล (Select Data Source)

ในการคำนวณ CPI จะใช้ประเภทแหล่งข้อมูล และจำนวนของแหล่งข้อมูลแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ โดยแหล่งข้อมูลที่ถูกเลือกนำมาใช้นั้นต้องเป็นไปตามเกณฑ์ของข้อมูลที่ถูกต้อง ดังต่อไปนี้

(๑) วิธีการเก็บข้อมูลและวิธีการประเมินมีความน่าเชื่อถือและมาจากสถาบันที่น่าเชื่อถือ (Reliable Data Collection and Methodology from a Credible Institution) ทั้งนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณ CPI ต้องมีความน่าเชื่อถือ แหล่งข้อมูลต้องมีความเป็นมืออาชีพ วิธีการเก็บข้อมูล และการประเมินผลของแหล่งข้อมูลนั้น ๆ ต้องมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้

(๒) ข้อมูลที่นำมาใช้ต้องสะท้อนถึงการคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ (Data Addresses Corruption in the Public Sector) คำถามและการวิเคราะห์ของแหล่งข้อมูลต้องสัมพันธ์กับภาพลักษณ์

(Perception) ของการคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจน (Explicitly) อย่างไรก็ตามที่ใช้นั้น อาจจะเกี่ยวข้องกับการนิยามประเภทของการคอร์รัปชัน และประสิทธิภาพของการป้องกันการเกิดคอร์รัปชันของแต่ละประเทศก็ได้

(๓) คะแนนการวัดต้องมีความละเอียดพอ (Quantitative Granularity) โดยมาตรวัด (Scale) ที่แหล่งข้อมูลนำมาใช้ต้องแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของแต่ละระดับคะแนนมากพอ กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรวัดตั้งแต่ ๔ ระดับ (Four-point scale) ขึ้นไป

(๔) ต้องสามารถเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้ (Cross Country Comparability) เนื่องจาก CPI ต้องสามารถเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้ ดังนั้น ข้อมูลของแหล่งข้อมูลที่ถูกเลือกมาใช้ในการคำนวณก็ต้องสามารถเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้ ทั้งนี้ต้องเป็นการประเมินในประเด็นเดียวกันและใช้มาตรวัดเดียวกันทุกประเทศที่รับการประเมิน

(๕) ชุดข้อมูลของแหล่งข้อมูลต้องมีหลายปี (Multiyear Data-set) กล่าวคือ แหล่งข้อมูลต้องสามารถนำมาใช้ในการประเมินได้อย่างต่อเนื่อง

(๑.๒) วิธีการคำนวณค่า CPI

(๑) จัดปรับฐานของข้อมูล (Standardize Data Sources)

ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ที่ถูกนำมาใช้ในการคำนวณค่า CPI จะถูกนำมาปรับฐาน (Standardized) โดยปรับให้มีคะแนนระหว่าง ๐-๑๐๐ ด้วยวิธีการหาค่า Z-Score โดยที่ ๐ หมายถึง การรับรู้การทุจริต (Perceived Corruption) สูงสุด และ ๑๐๐ หมายถึง การรับรู้การทุจริต (Perceived Corruption) ต่ำสุด

(๒) รวมข้อมูลที่ถูกปรับแล้ว (Aggregate the Rescaled Data)

คะแนน CPI ของแต่ละประเทศจะคำนวณจากค่าเฉลี่ยของข้อมูลที่ถูกปรับแล้วที่ได้จากแหล่ง (Source) ต่าง ๆ โดยคะแนน CPI ของประเทศที่จะได้รับการเผยแพร่ต้องคำนวณมาจากแหล่งข้อมูลอย่างน้อย ๓ แหล่งขึ้นไป เพื่อให้ค่าความแปรปรวนไม่สูงเกินไปและข้อมูลมีความน่าเชื่อถือมากพอ

(๓) การรายงานผลความไม่แน่นอนของผล (Reporting a Measure of Uncertainty)

ค่า CPI จะถูกรายงานมาพร้อมกับค่าความคลาดเคลื่อน (Standard Error) และช่วงความเชื่อมั่น (Confidence Interval) ที่ ๙๐% ซึ่งสะท้อนให้เห็นค่าความแปรปรวนของคะแนน โดยมีการกำหนดให้การกระจายของข้อมูลเป็นโค้งปกติ (Normal Distribution)

(๒) แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลที่ถูกใช้ในการคำนวณ CPI ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือปี ๒๐๑๖ ทั้ง ๑๓ แหล่ง มีดังนี้

- (๑) African Development Bank Governance Ratings ๒๐๑๕
- (๒) Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators ๒๐๑๖
- (๓) Bertelsmann Foundation Transformation Index ๒๐๑๖
- (๔) Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings ๒๐๑๖
- (๕) Freedom House Nations in Transit ๒๐๑๖
- (๖) Global Insight Country Risk Ratings ๒๐๑๕
- (๗) IMD World Competitiveness Yearbook ๒๐๑๖
- (๘) Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence ๒๐๑๖
- (๙) Political Risk Services International Country Risk Guide ๒๐๑๖
- (๑๐) World Bank - Country Policy and Institutional Assessment ๒๐๑๕

(๑๑) World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) ๒๐๑๖

(๑๒) World Justice Project Rule of Law Index ๒๐๑๖

(๑๓) Varieties of Democracy (VDEM) Project ๒๐๑๖

สำหรับประเทศไทยนั้น การคำนวณ CPI ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือปี ๒๐๑๖ มาจาก ๙ แหล่งข้อมูล ได้แก่

(๑) Bertelsmann Foundation Transformation Index ๒๐๑๖

(๒) Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings ๒๐๑๖

(๓) Global Insight Country Risk Ratings ๒๐๑๕

(๔) IMD World Competitiveness Yearbook ๒๐๑๖

(๕) Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence ๒๐๑๖

(๖) Political Risk Services International Country Risk Guide ๒๐๑๖

(๗) World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) ๒๐๑๖

(๘) World Justice Project Rule of Law Index ๒๐๑๖

(๙) Varieties of Democracy (VDEM) Project ๒๐๑๖

รายละเอียดของข้อมูลจากแหล่งข้อมูล ๙ แหล่งที่ใช้ในการคำนวณ CPI ของไทย ปรากฏตาม ภาคผนวก

๔.๒.๒.๒ ผลคะแนน CPI ของประเทศไทยในปี ค.ศ. ๒๐๑๘

(โดยสำนักงาน ป.ป.ช.)

ในการให้คะแนน ดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ปี ค.ศ. ๒๐๑๘ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ให้คะแนนและจัดอันดับ ประเทศไทย โดยพิจารณาข้อมูลจาก แหล่งข้อมูล ๙ แหล่งข้อมูล ซึ่งไทยได้คะแนนเท่าเดิม ๖ แหล่ง คะแนนลดลง ๓ แหล่ง ทั้งนี้จะสังเกตเห็นได้ว่า ค่าคะแนนที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส หลักนิติธรรม และปัจจัยเกี่ยวกับคอร์รัปชัน ล้วนมีคะแนนเท่าเดิม

โดยมีรายละเอียดของแต่ละแหล่งข้อมูล ดังนี้

(๑) แหล่งข้อมูลของไทย ได้คะแนนเท่ากับปีก่อน มี ๖ แหล่งข้อมูล คือ

(๑.๑) Bertelsmann Foundation Transformation Index (BF-TI) ได้ ๓๗ คะแนน (ปี ๒๐๑๗ ได้ ๓๗ คะแนน) (เท่าเดิม)

(๑.๒) International Country Risk Guide (ICRG) : Political Risk services ได้ ๓๒ คะแนน (ปี ๒๐๑๗ ได้ ๓๒ คะแนน) (เท่าเดิม)

(๑.๓) Economist intelligence Unit (EIU) : Country Risk Rating ได้ ๓๗ คะแนน (ปี ๒๐๑๗ ได้ ๓๗ คะแนน) (เท่าเดิม)

(๑.๔) Global Insight Country Risk Rating (GI) ได้ ๓๕ คะแนน (ปี ๒๐๑๗ ได้ ๓๕ คะแนน) (เท่าเดิม)

(๑.๕) World Economic Forum (WEF) : Executive Opinion Survey ได้ ๔๒ คะแนน (ปี ๒๐๑๗ ได้ ๔๒ คะแนน) (เท่าเดิม)

(๑.๖) World Justice Project (WJP) : Rule of Law Index ได้ ๔๐ คะแนน (ปี ๒๐๑๗ ได้ ๔๐ คะแนน) (เท่าเดิม)

(๒) แหล่งข้อมูลที่ไทย ได้คะแนนลดลงจากปีก่อน มี ๓ แหล่งข้อมูล คือ

(๒.๑) International Institute Management Development (IMD) World Competitiveness Yearbook ได้ ๔๑ คะแนน (ปี ๒๐๑๗ ได้ ๔๓ คะแนน) (ลดลง ๒ คะแนน)

(๒.๒) Political and Economic Risk Consultancy (PERC) ได้ ๓๗ คะแนน (ปี ๒๐๑๗ ได้ ๔๑ คะแนน) (ลดลง ๔ คะแนน)

(๒.๓) Varieties of Democracy Project (V-DEM) ได้ ๒๑ คะแนน (ปี ๒๐๑๗ ได้ ๒๓ คะแนน) (ลดลง ๒ คะแนน)

ภาพค่าคะแนน CPI ของประเทศไทย แต่ละแหล่งข้อมูล

ตารางแสดงค่าคะแนนจาก 9 แหล่งข้อมูล ที่องค์กรโปร่งใสนานาชาติ (TI) ใช้ประเมินเพื่อจัดอันดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทย								
แหล่งข้อมูล		2013	2014	2015	2016	2017	2018	Change (2017-2018)
1. IMD	World Competitiveness Yearbook	36	33	38	44	43	41	↓
2. WJP	World Justice Project Rule of Law Index	33	44	26	37	40	40	↔
3. BF-TI	Bertelmann Foundation Transformation Index	40	40	40	40	37	37	↔
4. PERC	Political and Economic Risk Consultancy	39	35	42	38	41	37	↓
5. WEF	World Economic Forum Executive Opinion Survey	35	39	43	37	42	42	↔
6. ICRG	Political Risk Services International Country Risk Guide	31	31	31	32	32	32	↔
7. EIU	Economist Intelligence Unit Country Risk Rating	38	38	38	37	37	37	↔
8. GI	Global Insight Country Risk Rating	32	42	42	22	35	35	↔
9. V-DEM	Varieties of Democracy Project	-	-	-	24	23	21	↓
คะแนนที่ได้ (จากเต็ม 100)		35	38	38	35	37	36	
อันดับไทยในโลก 180 ประเทศ		102/77	85/175	76/168	101/176	96/180	99/180	
อันดับไทยในอาเซียน 10 ประเทศ		5/10	3/10	3/10	5/10	4/10	5/10	

หมายเหตุ

- ช่วง 2018 และช่วง Change เป็นการประเมินวิเคราะห์ ของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประเมินสภาพการทุจริต, สำนักงานจัดการหนี้และหนี้สาธารณะ และสำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ
- 2 ใน 3 (120 จาก 180 ประเทศทั่วโลก) ได้คะแนนต่ำกว่า 50 คะแนน
- คะแนนเฉลี่ยของ 180 ประเทศ อยู่ที่ 43 คะแนน

www.nacc.go.th

๔.๒.๓ แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านภารกิจ งบประมาณการบริหารงานบุคคลและการมีส่วนร่วมของประชาชน
(โดยกรมการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ)

๔.๒.๓.๑ ปัญหาภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบหลากหลายและแตกต่างกัน อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจซ้ำซ้อนกัน

(๒) ไม่มีเป้าหมายหรือหลักเกณฑ์ในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากรูปแบบหนึ่งไปสู่อีกรูปแบบหนึ่งที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการปกครองตนเอง

(๓) ในทางปฏิบัติยังเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการมอบภารกิจ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขอบเขตของงาน จากภารกิจที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักถูกตีความว่าไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) การกำหนดภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ไม่ชัดเจนและไม่เป็นระบบ ไม่มีการจัดหมวดหมู่ และใช้ข้อความไม่ทันสมัย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่เข้าใจและความไม่ชัดเจนว่าจะสามารถดำเนินการได้แค่ไหน อย่างไร ดังนั้นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) สืบเนื่องจากปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีองค์ประกอบที่มีความแตกต่างกันสูงมาก การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองจากการจัดเก็บภาษีบางประเภทและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรายหัวประชากรหรือขนาดพื้นที่ จึงไม่ตอบโจทย์ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมสาธารณะให้มีประสิทธิภาพได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดงบประมาณเพื่อดำเนินการกิจการที่รัฐบาลมอบให้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรายได้และงบประมาณจำกัด

(๖) มีการทับซ้อนในการดำเนินการกิจขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวางระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ภารกิจที่ดำเนินการทับซ้อนกันหมายความว่า ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่างดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ เป็นงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันหรือดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน และมักมีกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกัน การดำเนินการกิจที่ทับซ้อนกันนั้นนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในด้านพื้นที่การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้วนั้น ยังก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตทรัพยากรและก่อให้เกิดการเสียโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนจะดำเนินการกิจขนาดใหญ่อีกประการหนึ่งด้วย

(๗) พบช่องว่างในระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local service gaps) ที่ไม่มีเจ้าภาพหรือมักไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเฉพาะภารกิจที่มีความสลับซับซ้อนหรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คุ้นเคย พบข้อมูลในระบบงานที่สำคัญดังนี้

(๗.๑) มีการทับซ้อนในการดำเนินการกิจ (service overlapping) ขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวางระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ภารกิจที่ดำเนินการทับซ้อนกันหมายความว่า ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่างดำเนินการเป็นส่วนใหญ่

เป็นงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันหรือดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน และมักมีกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกัน การดำเนินการที่ทับซ้อนกันนั้นนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในด้านพื้นที่การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้วนั้น ยังก่อให้เกิดความสูญเสียเชิงทรัพยากรและก่อให้เกิดการเสียโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนจะดำเนินการกิจขนาดใหญ่อีกประการหนึ่งด้วย

(๗.๒) พบช่องว่างในระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local service gaps) ที่ไม่มีเจ้าภาพหรือมักไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเฉพาะภารกิจที่มีความสลับซับซ้อนหรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คุ้นเคย

ตารางประมวลภารกิจตามเกณฑ์ชีวิตที่มีการดำเนินการทับซ้อนและที่ขาดการดำเนินการในระดับท้องถิ่น

ด้าน	ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อน	ภารกิจที่ขาดเจ้าภาพดำเนินการ
โครงสร้างพื้นฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - ถนนสำหรับการสัญจรทางบก (ลาดยาง, คสล.) และการระบายน้ำ - การจัดการแหล่งน้ำสาธารณะ (คลอง ลำธาร บ่อน้ำ แหล่งน้ำ ตามธรรมชาติ การขุดสระ/บ่อบาดาล ถังน้ำ ฯลฯ) 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบประปาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน - ระบบฐานข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การพัฒนาระบบโลจิสติกส์และ GIS ในระบบคมนาคมขนส่งของพื้นที่
ผังเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - การปรับปรุงภูมิทัศน์ของเมือง/ชุมชน - การเพิ่มพื้นที่สีเขียว/สวนสาธารณะ - การจัดการที่โล่ง หรือการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะหรือที่โล่ง 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองชุมชน (รวมการปรับปรุงและการบังคับใช้ผังเมือง) - การจัดทำฐานข้อมูลที่ดินและแผนที่รูปแบบเพื่อสนับสนุนการจัดการด้านที่ดิน - การรับมือกับความเสี่ยงในอาคาร อาคารสูง หรือหอพัก การตรวจสอบอาคาร/อาคารสูง - การปรับปรุงชุมชนแออัดหรือแหล่งเสื่อมโทรม การสาธารณสุข
การสาธารณสุข บริการทางสังคม และคุณภาพชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี ผู้สูงอายุ และเด็กและเยาวชน - การส่งเสริมอาชีพสตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริมเล่นกีฬา - การอนามัยแม่และเด็ก - การเฝ้าระวังโรคประจำถิ่น - การส่งเสริม/พัฒนา/สนับสนุน อาสาสมัคร กลุ่มชมรมผู้สูงอายุ/ผู้พิการ/ ผู้ป่วย/ผู้ด้อยโอกาส 	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมคุณภาพชีวิตและฟื้นฟูคนพิการ ผู้ป่วย/ผู้ติดเชื้ และผู้ติดยาเสพติด - กิจกรรมให้ความรู้ด้านโภชนาการและการ ตรวจสุขภาพร้านอาหาร/สถานประกอบการ - บริการสถานสงเคราะห์/ศูนย์ฟื้นฟู/ศูนย์พักพิง/Day-care ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ป่วย - การดูแลผู้ป่วยที่มีอาการทางจิตในชุมชน

ด้าน	ภารกิจที่ดำเนินการขับเคลื่อน	ภารกิจที่ขาดเจ้าภาพดำเนินการ
การศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก - การจัดการศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา - การสอนเสริมในระบบโรงเรียน อาทิ หลักสูตรสองภาษา หลักสูตรท้องถิ่น หลักสูตรที่มุ่งความเป็นเลิศ - การฝึกอาชีพ ภาษาต่างประเทศ ความรู้ทางเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ หรือคอมพิวเตอร์ และการส่งเสริม ศิลปะวัฒนธรรม และการอนุรักษ์ ภูมิปัญญาประเพณี - ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา ศูนย์คอมพิวเตอร์ไอซีที ศูนย์การเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ - การเข้าค่ายอบรมในลักษณะต่าง ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาสายอาชีวศึกษา - การสนับสนุนการศึกษานอกห้องเรียนหรือศูนย์การเรียนรู้ทั่วไป - การศึกษาเพื่อเติมด้วยโอกาส เด็กพิการ หรือเด็กที่ต้องการได้รับการดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษ - การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน - กิจกรรมเพื่อดูแลให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก ที่หยุดเรียนกลางคัน (drop-out student)
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดเก็บ/จัดการ/กำจัดขยะ - การคัดแยกขยะ การนำขยะมาใช้ ๓ Rs - การดูแลอนุรักษ์แหล่งน้ำ/ป่าไม้/ปลูกป่า - การส่งเสริมอาสาสมัครสิ่งแวดล้อม 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการขยะอันตราย/ขยะติดเชื้อ/ขยะพิษ - การตรวจคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำ ใต้ดิน และสารเคมีตกค้างในดิน - การจัดการไฟป่าและการเผาในที่โล่ง
การส่งเสริม ศิลปะวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ โบราณสถาน	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมการเรียนรู้แลกเปลี่ยน การสืบทอด ปลูกจิตสำนึกอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> - การค้นหา ยกย่อง เชิดชู ค่านิยมท้องถิ่น ภูมิปัญญาชาวบ้านและปราชญ์ชาวบ้าน - การอนุรักษ์หรือพัฒนาเมืองเก่า อาคารเก่า ชุมชนเก่า พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น - ระบบข้อมูลหรือหลักสูตรด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นรวมทั้งการจัดทำแผนที่ วัฒนธรรม หรือแผนที่ชุมชนเชิงนิเวศน์ - การรับแจ้งข่าวสารและการจัดการปัญหาการบุกรุก หรือทำลายโบราณสถาน ศาสนาสถาน

ด้าน	ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อน	ภารกิจที่ขาดเจ้าภาพดำเนินการ
การจัดระเบียบชุมชน และการรักษาความสงบภายใน	<ul style="list-style-type: none"> - การดับเพลิง การจัดการภัยพิบัติ เครื่องมืออุปกรณ์รับมือภัยพิบัติ - การลดการเกิดอุบัติเหตุทางถนน การจราจร และ อปพร. - การเฝ้าระวังเหตุอาชญากรรม กล้องวงจรปิด หรือปัญหายาเสพติด 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบบูรณาการเพื่อรับมือภัยพิบัติ - การออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบชุมชนและความสะอาด - การออกใบอนุญาต/การตรวจหอพัก - การจัดการข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความไร้ระเบียบ/ความไม่สงบเรียบร้อย - เวทีประชาชน/เวทีสาธารณะเพื่อจัดการ ความขัดแย้ง/ไกล่เกลี่ย
การพัฒนาเศรษฐกิจ ชุมชน อาชีพ และการท่องเที่ยว	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการส่งเสริมการเกษตร การประมง หรือการกลีกรม - การส่งเสริมกลุ่มอาชีพ/กลุ่มแม่บ้าน - การส่งเสริมการเกษตรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงหรือเกษตรอินทรีย์ - การส่งเสริมการท่องเที่ยว - ตลาด ตลาดนัด ถนนคนเดิน ตลาดน้ำ ฯลฯ 	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมการเกษตรปลอดภัยตามมาตรฐานสากล - การจัดการตลาด การวิจัยพัฒนาสินค้าชุมชน การบรรจุภัณฑ์ การตลาดและการพยุราคาราคาสินค้า/การประกันรายได้ เติบโตเต็มห่วงโซ่เศรษฐกิจ - การพัฒนาคุณภาพดิน หรือหมอดิน และการฟื้นฟูคุณภาพดิน - การส่งเสริมความปลอดภัยหรือการป้องกันปัญหาอาชญากรรมให้แก่นักท่องเที่ยว - การฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวและการมุงสร้าง มูลค่าเพิ่มให้แก่การท่องเที่ยว - ฐานข้อมูลท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการสร้างงาน การสร้างรายได้ การลงทุน และการท่องเที่ยว

๔.๒.๓.๒ ปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (๑) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้
- (๒) ปัญหาด้านกฎหมาย
- (๓) ปัญหาการขาดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง
- (๔) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ
- (๕) ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณ
- (๖) ปัญหาการถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๗) ปัญหาด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้
- (๘) ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณ
- (๙) ปัญหากระบวนการในเสนอจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดกระบวนการงบประมาณยังคงอยู่ในการควบคุมของส่วนกลาง ซึ่งทำให้ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณล่าช้า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ
- (๑๐) ปัญหาการจัดตั้งสหการ
- (๑๑) ปัญหาไม่ทราบรายจ่ายที่แท้จริงและเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

(๑) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้

(๑.๑) การจัดสรรสัดส่วนรายได้ให้ อบท. ยังคงไม่บรรลุสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ร้อยละ ๓๕ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (ประเทศจีนสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้ อบท. คิดเป็น ๓๐:๗๐ ในขณะที่ญี่ปุ่นมีสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้ อบท. คิดเป็น ๔๗:๕๓ (ข้อมูลในปี ๒๐๐๙) ทั้งนี้ประเทศไทยสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลกลางยังคงมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย

(๑.๒) ถึงแม้ว่าสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นในทุกปีแต่กลับพบว่าสัดส่วนรายได้ของ อบท. ที่เพิ่มขึ้นนั้นมีการเพิ่มจากรายได้เงินอุดหนุนเป็นหลัก

(๑.๓) ความไม่สมดุลของสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้ พบว่าสัดส่วนของจำนวนเงินในการจัดสรรนั้น มีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้นโดยเพิ่มเป็นมากกว่าร้อยละ ๕๐ ของเงินอุดหนุนในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๖ และมีจำนวนที่มากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งตามหลักสากลสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปควรมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอย่างไรก็ตามสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ปรับลดลงในช่วงรัฐบาลประยุทธ์คือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๐ เงินอุดหนุนแต่ละชนิดมีผลกระทบที่แตกต่างกันกล่าวคือ

(๑.๓.๑) ด้านความเป็นอิสระ พบว่าเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ จะมีผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจหรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปไม่กำหนดวัตถุประสงค์ มีความยืดหยุ่นสูงและท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินได้เองในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมาพร้อมกับเงื่อนไขการใช้เงินทำให้การทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น

(๑.๓.๒) ด้านการตอบสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกีดกันความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อลำดับความต้องการของท้องถิ่น

เมื่อมองภาพรวมของเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่แบบกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพบว่ามียอดถึงร้อยละ ๗๐ ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่า อบท. ขาดสภาพความเป็นอิสระในการใช้เงินจากเงินอุดหนุนสูง ในขณะเดียวกัน อบท. มีอิสระในการนำเงินอุดหนุนไปใช้มีเพียงประมาณร้อยละ ๓๐ ของรายได้เงินอุดหนุนทั้งหมด

(๑.๔) ปัญหาความไม่เสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

(๑.๔.๑) ทำให้ อบท. บางแห่งมีรายได้ที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่

(๑.๔.๒) ทำให้ไม่สามารถลดความแตกต่างทางการคลังในความเสมอภาคทางการคลังระหว่าง อบท. ด้วยกันเอง

(๑.๔.๓) ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็น เครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายทางการคลังได้เช่นการใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความพยายามทางการคลัง (fiscal efforts) หรือรัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายของรัฐบาลในระดับชาติ

(๑.๕) ปัญหา อบท. พึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ประมาณร้อยละ ๓๐ และพึ่งพารายได้จากรัฐบาลแบ่งให้ประมาณร้อยละ ๒๐ รวมรวมประมาณร้อยละ ๕๐ ซึ่งอยู่ในระดับสูง

(๑.๖) ปัญหารายได้จากการจัดเก็บเองของ อบท. เป็นแหล่งรายได้ที่มีจำนวน สัดส่วนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้ง ๔ แหล่ง คือมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ ๑๐ จากรายได้

ทั้งหมด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆพบว่ายังคงมีสัดส่วนที่น้อย เช่น ประเทศจีนมีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองต่อรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดประมาณร้อยละ ๔๗.๕ ประเทศญี่ปุ่น ร้อยละ ๔๒ ดังนั้นหาก การคลังของ อบท. ยังต้องพึ่งการจัดสรรรายได้หรือการจัดเก็บรายได้จากรัฐบาลโดยไม่สามารถมีแหล่งรายได้ของตนเองที่มากพอจะทำให้ อบท. ไม่สามารถตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง ทำให้ไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระทางการคลังได้

(๑.๗) ปัญหาความทับซ้อนของโครงสร้างรายได้ระหว่าง อบท. ด้วยกันเอง เช่น รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม อบท. ทุกประเภทจะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งนำไปสู่การแย่งชิงรายได้กันระหว่าง อบท. แหล่งรายได้ไม่มีการกำหนดความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ปัญหานี้จะแก้ไขได้หากมีการกำหนดความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงของแหล่งรายได้ระหว่าง อบท. กันใหม่ ไม่ให้มีความซ้ำซ้อนกัน

(๑.๘) ปัญหาโครงสร้างรายได้ของ อบท. ในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบทของ อบท. โดยเฉพาะกรณีระหว่างเทศบาล และ อบต. ที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างกายภาพทางภูมิศาสตร์ และความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่าง ซึ่งจะนำไปสู่ความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกันแต่กลับพบว่า อบท. ทั้งสองชนิดกลับมีโครงสร้างทางรายได้ที่ไม่แตกต่างกันนอกจากนี้จากงานวิจัยพบว่าการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจของไทยทำให้ฐานภาษีท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมาก เช่นเมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพฯ เขตปริมณฑลและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเชิงมิติพื้นที่ที่สูง

(๑.๙) วิธีการจัดสรรรายได้ถูกจำกัดด้วยข้อมูลและตัวแปรจะนำมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยการจัดสรรตามสูตรที่มีตัวแปรด้านประชากร และขนาดพื้นที่เป็นสำคัญ ตัวแปรดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนความต้องการงบประมาณที่แท้จริงในแต่ละพื้นที่เนื่องจาก

(๑.๙.๑) ในแต่ละพื้นที่มีการการใช้จ่ายและหน้าที่ที่แตกต่างกันเนื่องจากระดับปัญหาและความต้องการสาธารณะที่แตกต่างกัน

(๑.๙.๒) ต้นทุนในการดำเนินการที่ไม่เหมือนกันหากต้นทุนการใช้จ่ายแต่ละภารกิจกับขนาดรายรับที่ได้รับการจัดสรรไม่ได้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน อบท. ที่มีขนาดรายรับน้อยแต่มีภารกิจที่มีต้นทุนในการจัดการสูงจะไม่มีโอกาสได้รับการจัดสรรรายได้เพิ่มมากขึ้นเพียงพอกับภาระค่าใช้จ่ายภายใต้สูตรวิธีการจัดสรรปัจจุบัน จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ผู้บริหาร อบท. รู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันของการจัดสรรรายได้ต่อความรับผิดชอบในการบริหารภารกิจสาธารณะ เป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข

(๒) ปัญหาด้านกฎหมาย

(๒.๑) กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นหลายฉบับยังไม่ปรับให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงหรือไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพราะมีกฎหมายเฉพาะที่รองรับนั้นปรากฏว่ากฎหมายเฉพาะดังกล่าวนั้นมีการบัญญัติไว้อย่างยาวนานไม่มีการแก้ไขปรับปรุงเช่น ภาษีป้าย อบท. มีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ ภาษีสรรพสามิตที่มีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๐๘ และภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้น

(๒.๒) ไม่มีกฎหมายรองรับการกำหนดแหล่งรายได้ของ อบท. ที่ชัดเจน ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้ของ อบท. หากไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ อบท. ต้องตราข้อบัญญัติขึ้นมาก่อนการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ในการตราข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องอิงหรืออาศัยอำนาจกฎหมายแม่บทซึ่งต้องออกข้อบัญญัติ ไม่เกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูล กิจกรรมที่เป็น

อันตรายต่อสุขภาพจะต้องอ้างอิงอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีข้อจำกัดเนื่องจากต้องไปอิงกับกฎหมายที่อยู่ในยุครวมศูนย์อำนาจ

(๒.๓) การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่ อบท. เช่น อัตราการแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกันระหว่างพระราชพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

(๒.๔) ปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติ ในการหารายได้แหล่งใหม่ๆ ของ อบท. ไม่มีกฎหมายรองรับ เช่นการทำเทศพาณิชย์ทำที่อยู่อาศัยราคาถูกให้ประชาชนใน อบท. การทำตลาดและโรงเรียน การเปิดเคานเตอร์เซอร์วิส(counter service) เพื่อหารายได้ อบท. ขนาดใหญ่สามารถจัดทำโรงไฟฟ้าเองได้แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ ข้อจำกัดในการลงทุนการทำโครงการตีความที่แคบเกินไปว่าเป็นการแข่งขันกับเอกชนทำให้การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางรายได้เกิดขึ้นยาก หาก อบท. จะมีนวัตกรรมทางด้านการหารายได้ ผู้บริหารจะต้องใช้ความพยายามอย่างมาก เช่น อาจจะต้องทำเรื่องสอบถามไปยังหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องความล่าช้าในการรอคำตอบ

(๒.๕) แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้ อบท. จัดเก็บเองได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากจากภาษีฐานแคบ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ เป็นต้นซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองจึงมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรายได้จากการจัดเก็บเอง ประมาณร้อยละ ๑๐ ของรายได้ของ อบท. ทั้งหมด นอกจากนี้ อบท. ยังขาดความอิสระในการกำหนดรายได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆในพื้นที่เนื่องจากรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่มีความยืดหยุ่นไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

(๒.๖) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย พบว่าการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีแต่ไม่ยอมจ่ายภาษีนั้นมีปัญหาการบังคับใช้ เช่นในกรณีของภาษีของโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ใช้มาตรการกับผู้ที่ไม่ชำระภาษีหลายมาตรการคือ

(๓) ปัญหาการขาดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง

(๓.๑) ปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษี

(๓.๑.๑) ยังคงใช้วิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีด้วยวิธีการที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้

แจ้งรายละเอียดทรัพย์สิน

(๓.๑.๒) ถึงแม้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาโปรแกรมแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน(LTAX ๓๐๐๐) และโปรแกรมประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์(LTAX GIS) เพื่อให้มีความสะดวกรวดเร็วและพัฒนาให้ระบบการจัดเก็บภาษีมีความถูกต้องและเป็นธรรมแต่ในระดับปฏิบัติการยังไม่บรรลุเป้าหมายเพราะในการจัดทำแผนที่ต้องใช้บุคลากร งบประมาณและเวลาค่อนข้างมาก

(๓.๑.๓) ขาดระบบการตรวจสอบและติดตามผลการจัดเก็บภาษี

(๓.๒) ปัญหาบุคลากร

(๓.๒.๑) ขาดความเชี่ยวชาญขาดศักยภาพในการจัดเก็บภาษี

(๓.๒.๒) ขาดกลไกในการกระตุ้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บ

(๓.๒.๓) ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ต้องการเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากกลัว

เสียฐานเสียงทางการเมือง

(๓.๓) ปัญหาจากประชาชนผู้เสียภาษี เช่น

- (๓.๓.๑) ปัญหาประชาชนพยายามใช้สายสัมพันธ์นักการเมืองเพื่อขอลดหย่อนภาษี
- (๓.๓.๒) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อความเต็มใจในการเสียภาษี
- (๓.๓.๓) ความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายตัวอย่างของกฎหมายที่สร้างความสับสนเช่นกฎหมาย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (๓.๓.๔) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยประชาชนนั้นกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลย
- (๓.๔) ปัญหาด้านการรักษาวินัยทางการคลัง อปท. บางแห่งมีการก่อหนี้ระยะยาวเกินตัวและขาดวินัย

(๓.๕) ปัญหาด้านระบบฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นและมาตรฐานระบบงานด้านการเงินการคลังและการบัญชี มาตรฐานทางการบัญชีและงบประมาณของ อปท. ไม่เป็นตามมาตรฐานสากล ระบบ บัญชีท้องถิ่นไม่สามารถแสดงฐานะที่แท้จริงของ อปท. ได้ รวมทั้ง รัฐบาลระบบข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น ที่จำเป็นในระดับมหภาค ทำให้การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเงินการคลังท้องถิ่น ไม่ถูกต้องขาดข้อมูลสนับสนุนที่ดีเพียงพอ

(๔) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ

(๔.๑) ปัญหาเรื่องเกณฑ์ในการจัดสรรการจัดสรรเงินอุดหนุน

(๔.๑.๑) มีการใช้เกณฑ์อย่างง่ายโดยใช้จำนวนของประชากรเป็นหลักหรือจัดสรรรายได้ต่อหัว และขนาดของพื้นที่ในการคำนวณขาดมิติมุมมองด้านความเท่าเทียม(สภาพเศรษฐกิจและสังคมระหว่างอปท. ที่มีความแตกต่างกันส่งผลต่อศักยภาพในการหารายได้และภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นจำนวนประชากรแฝง เป็นต้น)

(๔.๑.๒) ขาดข้อมูลสถิติในระดับท้องถิ่นที่ใช้ประกอบการจัดสรรเงินอุดหนุน ขาดข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นที่เพียงพอ เนื่องจากข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีการเก็บหรือมีการบันทึกข้อมูลน้อยมากหรือหากมีการเก็บข้อมูลก็เป็นการเก็บอย่างไม่เป็นระบบ

(๔.๑.๓) ไม่มีหน่วยงานสถิติหรือ ตำแหน่งนักสถิติ ใน อปท. เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำระบบข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่น

(๔.๒) ปัญหาความไม่แน่นอนของจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ อปท. ไม่มีกฎหมายที่กำหนดแหล่งเงินของเงินอุดหนุนอย่างแน่ชัดรวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การจัดสรรอุดหนุนในแต่ละปีทำให้ อปท. ยากที่จะทำการประมาณการรายรับหรือคาดการณ์ถึงจำนวนเงินที่จะได้รับ

(๔.๓) ปัญหาความล่าช้าในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรที่ล่าช้าไปกว่าระยะเวลาที่กำหนดกรอบการทำกิจกรรมซึ่งกระทบกับการจัดทำโครงการพัฒนาของ อปท. ทำให้ อปท. ต้องนำเงินสำรองไปใช้ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหนังสือชี้แจงสาเหตุการใช้จ่ายเงินสำรอง ต่อ สตง. ทั้งนี้ในบางครั้งพบว่าเงินอุดหนุนจะถูกจัดสรรมาในช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการไม่ทัน

(๔.๔) ปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

(๔.๔.๑) การปฏิบัติในลักษณะการต่อรองทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น

(๔.๔.๒) การปฏิบัติในลักษณะการต่อรองระหว่าง อปท. กับผู้มีอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

(๔.๔.๓) การปฏิบัติในลักษณะงบประมาณของผู้แทนราษฎร (หรือเรียกว่างบ ส.ส.)

(๔.๔.๔) การแจกจ่ายผลประโยชน์ที่ได้รับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไปสู่หัวคะแนนที่สามารถทำการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานรัฐ

(๔.๔.๕) ปัญหาจากนโยบายของรัฐบาลที่ฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ เงิน อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน) และเงินค่าอาหารกลางวันเด็กนักเรียน ทำให้ยอดการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนมีจำนวนมากแต่ อปท. เป็นเพียงผู้นำส่งเงินแต่ไม่สามารถใช้เงินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือแก้ปัญหาในพื้นที่ได้หรือไม่สามารถจัดหาบริการใหม่ๆ ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้

(๕) ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณ

(๕.๑) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณที่เข้มข้นในเชิงเนื้อหาและวิธีการที่หลากหลาย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณยังไม่เข้มข้นมากพอที่จะสามารถหนุนเสริมการจัดทำแผนพัฒนาเกิดขึ้นเฉพาะชั้นต้นที่ร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการโครงการพัฒนาผ่านการทำประชาคมหมู่บ้านยังพบว่าการจัดสรรงบประมาณโครงการพัฒนาท้องถิ่นจะจัดทำโดย อปท. เกือบทั้งหมด

(๕.๒) ปัญหาแผนการจัดบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นเน้นจัดทำโครงการภายใต้ความสมดุลของงบประมาณรายปี ทำให้เกิดความละเลยต่อผลสำเร็จของการจัดโครงการหรือบริการสาธารณะหรือแผนการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะในระยะยาว

(๕.๓) ปัญหาด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายของ อปท. ทั้งนี้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดสัดส่วนรายจ่ายประจำของ อปท. ไม่เกินร้อยละ ๔๐ แต่กลับพบว่ารายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นจริงจะมีสัดส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้ อปท. ต้องใช้วิธีการหลบเลี่ยงเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบกฎหมายเช่นการใช้วิธีการจ้างเหมา ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีภาระในการดูแลบุคลากรของตนเองอย่างมาก

(๖) ปัญหาการถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖.๑) การร่วมตรวจสอบการใช้จ่ายโดยภาคประชาชนมีข้อก้ำกัดังนี้

(๖.๑.๑) ในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบคือหากไม่มีการอบรมประชาชนให้มีความรู้ที่ดีพออาจก่อให้เกิดความเสี่ยงกับประชาชนได้เช่นการจัดซื้อจัดจ้างหากมีความผิดเกิดขึ้นคณะกรรมการทุกคนก็ต้องรับความผิดทั้งหมดทุกคนดังนั้นหากประชาชนบางคนไม่รู้หรือไม่เข้าใจเทคนิครายละเอียดอาจสร้างปัญหาให้แก่ตัวประชาชนที่ไปเป็นคณะกรรมการได้

(๖.๑.๒) ตัวแทนประชาชนใช้อำนาจในทางที่ผิด ในบางกรณีบางพื้นที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบของภาคประชาชนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะหากมีกรรมการภาคประชาชนไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการบางอย่างก็มีการท้วงติงหรือไม่เห็นด้วยในที่ประชุม หลังจากนั้นจะมีการคุยกันนอกกรอบเพื่อหาข้อยุติซึ่งการพบกันนอกกรอบนี้เองทำให้เกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์อันมหาศาล ดังนั้นการตรวจสอบโดยคณะกรรมการภาคประชาชนควรมีตัวแทน ประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มประชาชนอย่างแท้จริง

(๖.๒) ปัญหาจากการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แบ่งออกเป็น ๕ เรื่อง ดังนี้ ๑) กรณี สตง. ทักท้วง ๒) กรณีการออกกฎระเบียบของหน่วยกำกับดูแล อปท. ๓) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร ๔) มาตรฐานการตรวจสอบและการตีความของ สตง. ๕) การบริหารงานของ อปท.

(๖.๒.๑) กรณี สตง. ทักท้วง

- ๑) การไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบหรือไม่มีระเบียบรองรับ
- ๒) การใช้จ่ายเงินความจำเป็น ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า และไม่เหมาะสม
- ๓) การทำงานของ อปท. ที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐบาล/ระหว่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในพื้นที่เดียวกัน
- ๔) การดำเนินการในภารกิจที่ อปท. ไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือควรเป็นภารกิจของหน่วยงานอื่น
- ๕) การปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพ
- ๖) การจัดทำแผนและการบริหารงบประมาณ
- ๗) การบริหารงานบุคคล

(๖.๒.๒) กรณีการออกกฎระเบียบของหน่วยกำกับดูแล อปท.

- ๑) ตั้งแต่มี พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ พ.ศ.๒๕๔๒ ยังไม่เคยมีการออกระเบียบประสานแผน
- ๒) การเปลี่ยนแปลงระเบียบบ่อยในเรื่องเดียวกัน
- ๓) เปลี่ยนแปลงสาระในระเบียบอันมีผลกระทบสำคัญ เช่นระเบียบ มท. ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของ อปท. พ.ศ.๒๕๕๐ แก่จาก ไม่เกิน ๓ ปี (จากระเบียบ พ.ศ.๒๕๔๓) มาเป็น ไม่เกิน ๓๐ ปี และแก้ไข อสังหาริมทรัพย์มาเป็น สงหาริมทรัพย์
- ๔) การกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ ยากต่อการปฏิบัติ เช่น ให้ อปท. ดำเนินการตามความจำเป็นและประหยัด

- ๕) แนวทางการส่งเสริมให้ผู้บริหารและ ขรก. ของ อปท. ศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีและโท ถูกเรียกเงินคืนสมทบกองทุนประกันสังคม เนื่องจากกรมส่งเสริมฯ กำหนดแนวทางไม่ชัดเจน
- ๖) เรื่องที่ อปท. ดำเนินการแม้มี กม. บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่หากยังไม่มีระเบียบ หลักเกณฑ์ของ มท. จะไม่สามารถดำเนินการได้ เช่นการจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการลงทุนและพาณิชย์กรรม งานคุณภาพชีวิต การดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมอาชีพ งานส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม

- ๗) มีระเบียบแต่ไม่มีกฎหมายรองรับ เนื่องจาก มท. ไม่มีอำนาจตาม กม. ที่จะออกระเบียบรับรองได้ เพราะเป็นอำนาจของกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ(เงินรางวัลประจำปีหรือเงินโบนัส) เงินทุนการศึกษา การจ่ายเงินสวัสดิการสังคม

- ๘) การใช้อำนาจในการออกหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติว่าด้วยเรื่องการเงิน การคลัง การเบิกจ่าย งบฯ ของ อปท. จะต้องทำเป็นระเบียบ แต่ มท. ทำเป็นหนังสือสั่งการซึ่งนำมาใช้บังคับไม่ได้

(๖.๒.๓) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร

- ๑) ภารกิจใดที่ยังไม่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ แต่ท้องถิ่นดำเนินการไปก็จะถูกทักท้วงหรือเรียกเงินคืนจาก สตง. และก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- ๒) มีการถ่ายโอนภารกิจ แต่ยังไม่มีการแก้ไข กม. หรือออกระเบียบรองรับให้อำนาจหน้าที่ อปท. ดำเนินการไม่ได้ เช่น

- (๑) อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณประโยชน์ทุกประเภทภายในท้องถิ่นของตนแต่ คกก.กระจายฯ จัดทำแผนไม่เสร็จ จึงดำเนินการไม่ได้
- (๒) คณะ กกก. กระจายฯ ยังมีได้กำหนดไว้ในแผนถ่ายโอน

(๓) หน่วยงานไม่ยอมถ่ายโอน ทั้งที่อยู่ในแผนกระจายอำนาจและประกาศใช้แล้ว

(๔) ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วแต่ยังไม่ได้แก้ม. ให้สอดคล้อง

(๖.๒.๔) ปัญหามาตรฐานการตรวจสอบและการตีความของ สตง.

๑) ภารกิจเดียวกัน สตง. บางชุดแจ้งว่าทำได้ บางชุดแจ้งว่าทำไม่ได้

๒) บางภารกิจ อปท. ดำเนินการตามคำแนะนำของ สตง. ชุดหนึ่ง แต่อีกชุดหนึ่ง

แจ้งว่าทำไม่ได้

๓) การตรวจสอบย้อนหลังไป ๕-๖ ปี ทำให้ผู้บริหารชุดปัจจุบันต้องรับผิดชอบ

แทน

๔) ความเหมาะสมในการใช้อำนาจของ สตง. ในการตรวจสอบ เป็นการก้าวล่วง

อำนาจของ อปท. หรือไม่เช่น

(๑) การทักท้วงในขั้นตอนการจัดทำแผนโดยให้ปรับแผน

(๒) การทักท้วงให้เปลี่ยนโครงการ

(๓) การทักท้วงว่าโครงการไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

(๔) การทักท้วงเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

(๕) การทักท้วงในเรื่องความคุ้มค่า ความจำเป็น และความประหยัด

๕) การตีความว่าการจัดอบรมบุคลากรของท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการ

ทำงานไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่ใช่บริการสาธารณะ

๖) การทักท้วงไม่มีมาตรฐาน

(๑) กรณีเมืองพัทยาจัดซื้อใบสั่งเจ้าพนักงานให้ จนท. ตร.จราจร ดำเนินการ

ไม่ได้ เพราะเป็นหน้าที่ของ ตร. แต่ กทม.จัดซื้อใบสั่งเจ้าพนักงานให้ จนท. ตร.จราจร ไม่ทักท้วง

(๒) เมืองพัทยาจัดซื้อเสื้อกั๊กและกรวยจราจร ไม่ทักท้วง

(๖.๒.๕) การบริหารงานของ อปท.

๑) ในทางปฏิบัติอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค อบจ. ซ้ำซ้อนกับ

เทศบาลและ อบต.

๒) การกำหนดประเภทและอัตราภาษีที่ควรจัดสรรให้เป็นรายได้ท้องถิ่นยังขาดความชัดเจนทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถประมาณการรายได้ เพื่อการบริหารและจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

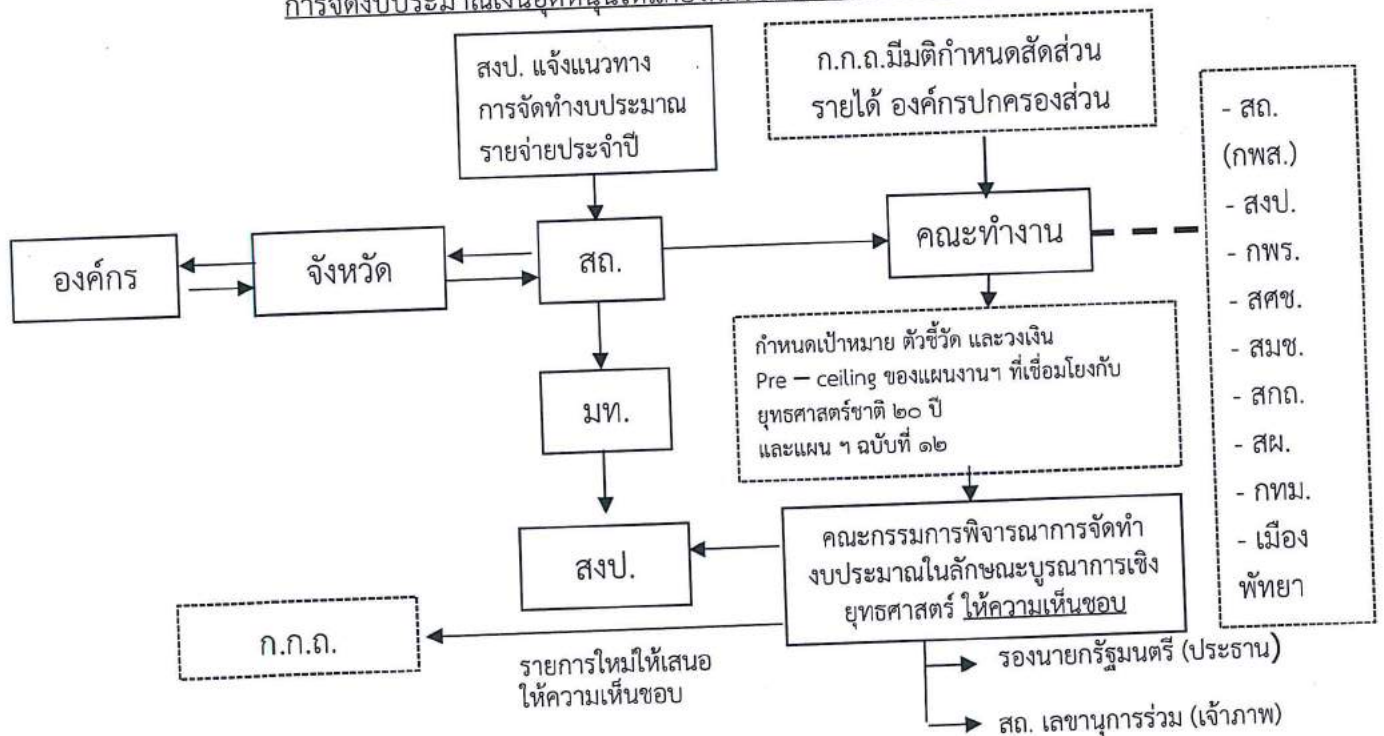
๓) การจัดสรรงบฯ ให้ อปท. ยังคงจัดสรรตามขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรโดยไม่คำนึงถึงประชากรแฝงพื้นที่ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

๔) อปท. จัดเก็บภาษีเองไม่ถึงร้อยละ ๑๐ และไม่สามารถจัดเก็บรายได้บางกรณีเนื่องจากมี กม. เฉพาะของแต่ละหน่วยงาน เช่นค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะพิษ

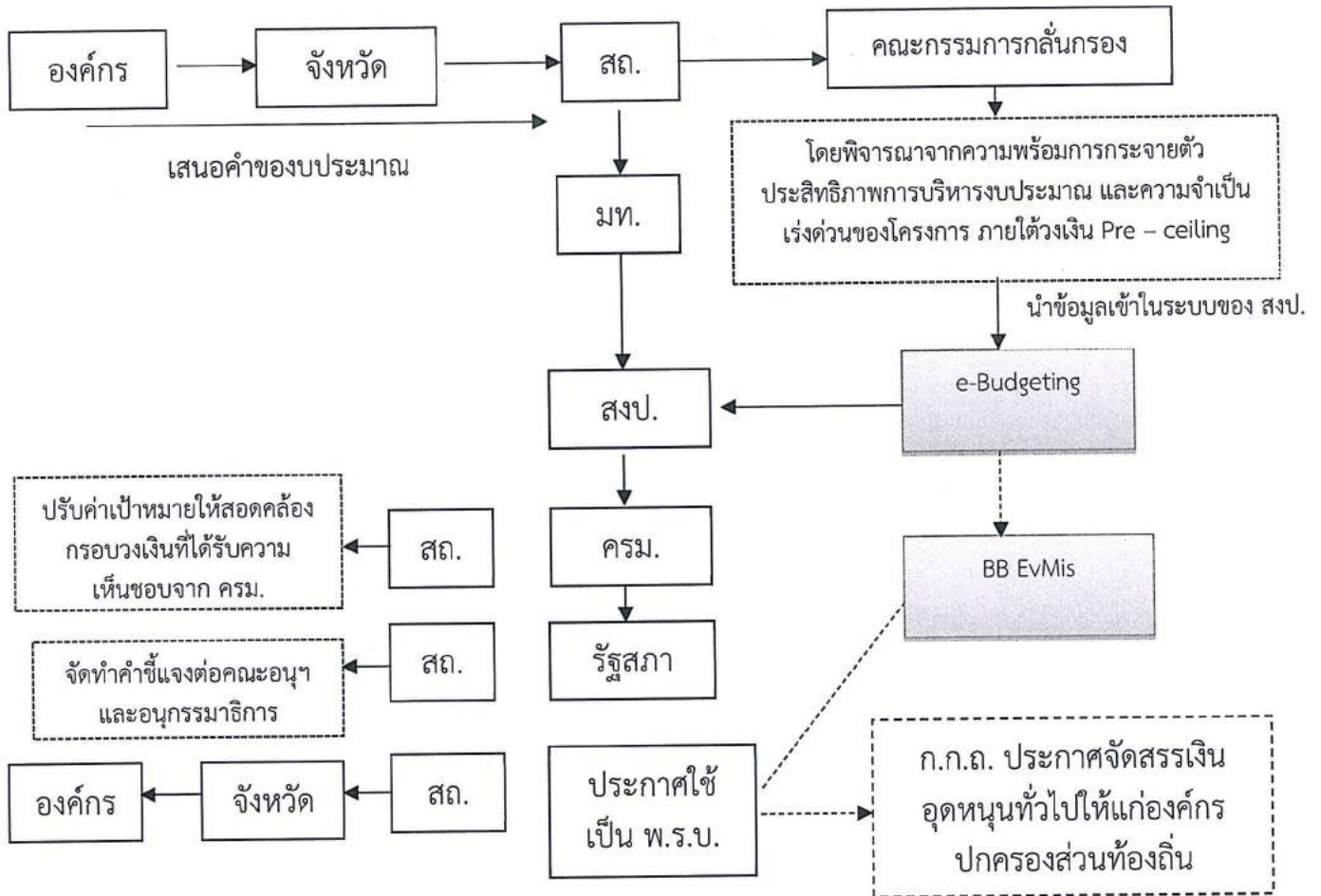
๕) อปท. มีการทุจริต ปี ๒๕๕๑-๒๕๕๘ มีเรื่องร้องเรียน ๕๐๐๐ เรื่อง

๖) การบริหารงานบุคคล

๗) ยังไม่มีการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นไปตาม กม. จัดตั้งและกม. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้ อปท. (เป็นเหตุให้ สตง. ทักท้วงว่า อปท. จัดบริการสาธารณะโดยไม่มีข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติรองรับ)

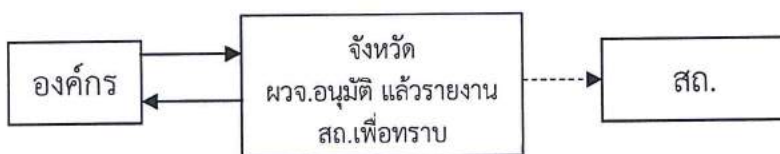


การจัดงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ขั้นคำขอ)



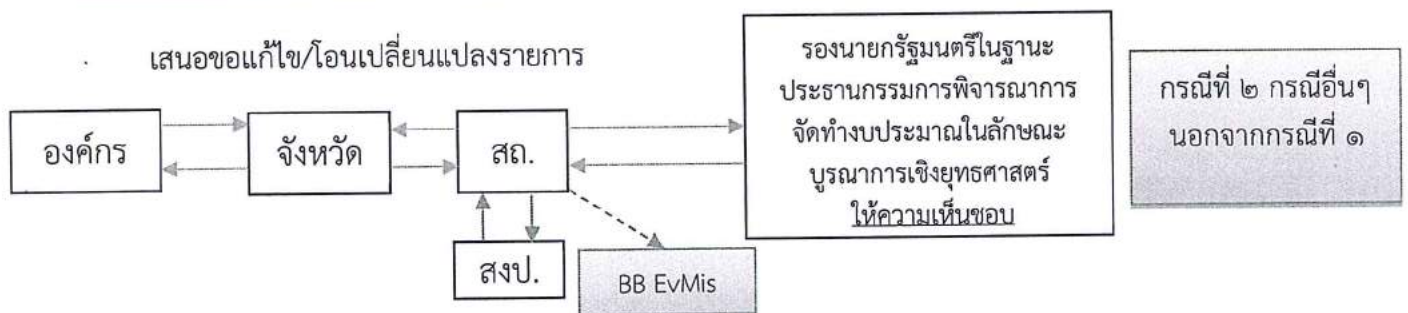
งบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ขั้นการบริหารงบประมาณ)

เสนอขอแก้ไข/เปลี่ยนแปลงรายการ



กรณีที่ ๑ ไม่กระทบวัตถุประสงค์ เป้าหมาย
ของโครงการ กิจกรรม หรือรายการซึ่งเป็น
อำนาจของ หน.ส่วนราชการ
(อธส. มอบอำนาจให้ พวจ.)

เสนอขอแก้ไข/โอนเปลี่ยนแปลงรายการ



(๑๐) ปัญหาวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะของ อบท. กรณีสหการ

(๑๐.๑) กฎหมายไม่ให้ อบจ. และ อบต. ตั้งสหการ ไม่มีบทบัญญัติของ กม. ให้ท้องถิ่นบางท้องถิ่นจัดตั้งสหการ ซึ่งมี ๓ ฉบับคือ ๑) พ.ร.บ.สุขาภิบาล ๒๔๙๕ (ปัจจุบันไม่มีสุขาภิบาลแล้ว) ๒) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ และ ๓) พ.ร.บ.สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗

(๑๐.๒) กฎหมายของเทศบาลให้ตั้งสหการเฉพาะเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น การที่เทศบาลหนึ่งจะจัดตั้งสหการได้จะต้องร่วมมือกับเทศบาลอื่นเท่านั้น จะร่วมมือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น เช่น กทม. หรือพัทยา ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่สามารถทำได้เพราะ พ.ร.บ. เทศบาลฯ ไม่ได้ให้อำนาจไว้

(๑๑) ปัญหาไม่ทราบรายจ่ายที่แท้จริงของแต่ละ อบท. และเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละ อบท. ซึ่งเงินส่วนนี้ อบท. ต้องรายงานให้ กรมส่งเสริมฯ ทราบทุกเดือน แต่ไม่ยอมเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งเมื่อตรวจสอบจาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารแล้วไม่เข้าข่ายข้อมูลลับ และเมื่อมีการร้องขอข้อมูลก็ไม่ยอมให้ ส่งผลต่อการดำเนินงานในเรื่องต่อไปนี้ ๑) การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ถูกต้องและเป็นธรรมแก่ อบท. ๒) การจัดสรรงบประมาณของประเทศในภาพรวม ๓) การวางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

๔.๒.๓.๓ ปัญหาและอุปสรรคการถ่ายโอนบุคลากร

หลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ความเท่าเทียมกันด้านสถานภาพและสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการหรือ ลูกจ้างประจำได้รับทั้งก่อนและหลังการถ่ายโอน และความเท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการหรือลูกจ้างประจำที่ ถ่ายโอนกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างประจำในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้าง ความมั่นใจและตัดความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในอนาคต ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ให้สำนักงานงบประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างประจำของส่วน ราชการให้แก่บุคลากรถ่ายโอนตลอดไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ

ผลจากการอุดหนุนงบประมาณให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรถ่ายโอนตลอดไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการนั้นปรากฏว่าใน ภายหลังบุคลากรเหล่านี้ไปได้อยู่ปฏิบัติงานในภารกิจถ่ายโอนแล้ว อันเนื่องมาจากได้เลื่อนระดับที่สูงขึ้น โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น ลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุราชการ ทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณและ การจัดหาบุคลากรเพื่อทดแทนตำแหน่งเดิมที่บุคลากรถ่ายโอนได้พ้นจากตำแหน่งไป

จึงเห็นว่าในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในด้านการจัด การศึกษา การสาธารณสุข การดูแลผู้ด้อยโอกาสในสังคม (ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยโรคเอดส์) รัฐควรจะ อุดหนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามอัตราและเลขตำแหน่งที่ ตัดโอนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หรือกำหนดขึ้นใหม่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน โดยคำนึงถึงจำนวนของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงาน อาทิ จำนวนเด็กนักเรียน จำนวน ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่การให้บริการด้านสาธารณสุข จำนวนผู้สูงอายุ เป็นต้น สรุปของสภาพปัญหา ดังนี้

ตารางปัญหาและอุปสรรคการถ่ายโอนบุคลากร

ที่	เรื่อง	ปัจจุบัน	สภาพปัญหา
๑.	องค์กรการบริหารงานบุคคล	แบ่งตามประเภทของอปท. และมี ๓ ระดับ (ก.ธ. ก.กลาง ก.จังหวัด)	มีมาตรฐานการพิจารณาที่แตกต่างกัน มีความล่าช้า
๒.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น	ขึ้นอยู่กับปริมาณงานและคุณภาพของงาน ซึ่งเป็นไปตามขนาดของ อปท.	ผู้ที่อยู่ใน อปท.ขนาดเล็ก มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานน้อยกว่าผู้ที่อยู่ใน อปท. ขนาดใหญ่
๓.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการถ่ายโอน	เมื่อได้โอนไปสังกัด อปท. แล้ว หากส่วนราชการเดิม มีอัตราตำแหน่งในระดับสูงขึ้นว่างลง ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิ์สมัครเข้ารับการคัดเลือก	มีการถ่ายโอนบุคลากรไปยัง อปท. เป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ
๔.	การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน	รัฐจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน ตามตัวของข้าราชการผู้ที่ได้ถ่ายโอน เช่น การถ่ายโอนข้าราชการสถานีอนามัยตำบล เป็นต้น	เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือเลื่อนระดับสูงขึ้น หรือโอนต่อไปยัง อปท.อื่น ทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณให้กับ อปท. ที่รับถ่ายโอนในครั้งแรก ในการจ้างบุคลากรทดแทน
๕.	การสรรหา	อปท.มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคลากรมาดำรงตำแหน่งที่ว่างใน อปท.	มีการทุจริต ไม่ได้มาตรฐาน และใช้ระบบอุปถัมภ์
๖.	การโอน	ต้องครบ ๓ องค์ประกอบ คือ เจ้าตัวประสงค์ อปท.ปลายทางยินดีรับโอน และ อปท. ต้นทางยินยอมให้โอน	ขาดความคล่องตัว มีความขัดแย้งแต่ไม่สามารถโอนได้ มีการเรียกรับผลประโยชน์
๗.	การบริหารงานบุคคล	นายก อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในทุกกรณี	เกิดความล่าช้าไม่คล่องตัวในการบริหารงาน
๘.	การโอนสับเปลี่ยนข้ามประเภท อปท.	ไม่สามารถดำเนินการได้	ความไม่คล่องตัวในการบริหารงานบุคคล
๙.	การจ้างพนักงานจ้าง	ไม่ได้กำหนดจำนวนที่แน่นอน แต่ อปท. ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ ๔๐	มีการจ้างพนักงานจ้างเป็นจำนวนมาก เกิดภาวะคนล้นงาน
๑๐.	วาระการดำรงตำแหน่งของ ปลัด อปท.	ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งในแต่ ละ อปท.	ยึดติดกับตำแหน่ง ไม่มีการเปลี่ยนเพื่อสร้างองค์ความรู้ ประสบการณ์ และทักษะในการปฏิบัติงานในต่างพื้นที่

๔.๒.๓.๔ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) โครงสร้างกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอ โดยมีประเด็น

สำคัญดังนี้ คือ

(๑.๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการกำกับตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอนถอนและสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนมีจำนวนที่สูงมาก เป็นผลให้การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดขึ้นได้น้อยมาก

(๑.๒) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ค่อนข้างมาก ทั้งยังกำหนดให้ราษฎรผู้เข้าชื่อต้องมีชื่อกำหนดที่ชัดเจนว่ามีความประสงค์จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด

(๑.๓) บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลไก วิธีการดำเนินงาน และกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การเปิดเผยข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ และการรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในทางปฏิบัติ

(๒) กลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพในเรื่องต่อไปนี้

(๒.๑) การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ

(๒.๒) การเปิดโอกาสให้ประชาชนการแสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่มีรูปแบบ องค์ประกอบ และกลไกวิธีการดำเนินงานที่เป็นความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เป็นเพียงกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายจัดกระบวนการเท่านั้น

(๒.๓) กระบวนการประเมินผลการมีส่วนร่วม โดยไม่ได้กำหนดให้มีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่มีความครอบคลุมทุกบทบาทการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่ทราบว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด บุคลากรท้องถิ่นไม่มีมาตรฐานกลางในการปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วม ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

(๓) ปัญหาในส่วน of ประชาชนมีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

(๓.๑) การไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างไม่เพียงพอ ไม่ทั่วถึงหรือเท่าเทียมกันทุกกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ของปัญหา

(๓.๒) การที่ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเองว่ามีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน คิดเพียงว่ามีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ก็เพียงพอแล้ว

(๓.๓) การไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลาย ๆ กิจกรรมที่จำเป็นจะต้องร่วมมือกันโดยอาจเป็นเพราะเงื่อนไขข้อจำกัดด้านเวลาที่ไม่ตรงกัน หรือบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๓.๔) การที่ประชาชนปฏิเสธไม่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยเหตุผลต่าง ๆ โดยเฉพาะต้นทุนที่มีในการเข้าร่วม อาทิ ต้องเสียเวลา เสียค่าเดินทาง ต้องทำมาหากิน หารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว

(๓.๕) การที่ประชุมไม่เห็นประโยชน์ในการมีส่วนร่วมและกลัวในการแสดงความคิดเห็น กล่าวคือ สิ่งที่ประชาชนเสนอความคิดเห็นไปไม่ได้รับการตอบสนองทำให้ไม่อยากจะแสดงความคิดเห็นหรือแสดงความคิดเห็นไปแล้วถูกคุกคาม ข่มขู่ เลยเกิดความกลัวในการแสดงความคิดเห็น

(๔) ปัญหาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔.๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรบางส่วน ไม่เห็นถึงความสำคัญในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ดำเนินงานเพียงเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติหรือข้อสั่งการของหน่วยงานในระดับนโยบายเท่านั้น

(๔.๒) ความไม่เข้าใจในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบวิธี และแนวทางการปฏิบัติในกระบวนการจัดตั้งงบประมาณ เพื่อการดำเนินงานในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงไปกว่าระดับของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ทำให้ดำเนินงานผิดพลาดในขั้นตอนปฏิบัติทำให้เกิดการเสี่ยงต่อความผิดจากการถูกตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ

(๔.๓) รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนดำเนินงานในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่ชัดเจนที่จะสามารถนำไปเป็นตัวอย่างการดำเนินงาน

(๕) ปัญหาด้านอื่น ๆ

(๕.๑) การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ การสร้างความรู้ ความร่วมมือ หรือการประเมินผล

(๕.๒) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยเวลาและพัฒนาจากการไล่บทเรียนลงในหลักสูตรการศึกษาในระดับประถมและมัธยม

(๕.๓) การขาดการประเมินผลการมีส่วนร่วม อาทิ ไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่จะบอกให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่ หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานให้ดีขึ้นได้เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

(๕.๔) กลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดช่องทางในการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน ขาดเครือข่ายในการระดมทรัพยากร ขาดศูนย์ข้อมูลข่าวสารหรือศูนย์ประสานงานการมีส่วนร่วม

(๕.๕) ความกลัวไม่กล้าเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ เนื่องจากความกังวลในด้านต่าง ๆ อาทิ ขาดความรู้ความเข้าใจ คิดว่าตนเองไม่สำคัญ หรือกลัวผลที่ได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วม

๔.๒.๔ เกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(โดยโครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รศ.วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย รศ.วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม ๒๕๖๐ ผลการประมาณการรายจ่ายบริการสาธารณะจำแนกตามแผนงานข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

ตารางประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล
(บาทต่อประชากร)

ลำดับ	แผนงาน	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล
๑	บริหารงานทั่วไปและงบกลาง	๒๖๘.๙๓	๒,๘๘๕.๓๔	๓,๐๘๖.๘๐	๓,๓๘๒.๘๒
๒	รักษาความสงบภายใน	๕๔.๑๕	๓๓๙.๗๙	๓๘๔.๖๖	๒๖๖.๑๔
๓	การศึกษา	๘๐.๕๕	๓,๙๓๒.๔๘	๔,๗๘๐.๔๙	๑,๙๕๓.๖๒
๔	การสาธารณสุข	๑๔๓.๒๕	๕๒๐.๘๕	๒๒๕.๔๒	๒๘๒.๒๘
๕	สังคมสงเคราะห์	๑๔.๓๖	๑๕๕.๒๓	๑๑๓.๔๔	๑๑๔.๑๑
๖	เคหะชุมชน	๓๙๑.๗๘	๒,๒๐๑.๑๓	๔,๕๓๙.๖๙	๑,๖๙๓.๗๓
๗	สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	๓๔.๐๙	๑๑๔.๑๒	๗๓.๙๓	๒๑.๔๑
๘	การศาสนาวัฒนธรรม และนันทนาการ	๔๘๕.๓๓	๗๒.๓๑	๓๗๕.๗๗	๑๐๙.๓๙
๙	อุตสาหกรรมและการโยธา	๓๓๐.๐๙	๑,๒๔๑.๑๓	๑,๙๘๒.๘๑	๒,๐๗๖.๑๙
๑๐	การเกษตร	๓๓.๑๕	-	๙๗.๘๒	๓๐.๘๒
๑๑	การพาณิชย์	๙.๘๕	๖๒.๘๑	๗๙.๕๕	๒๑๗.๒๓
รวมทุกแผนงาน (บาทต่อประชากร)		๑,๘๔๕.๕๓	๑๑,๕๒๕.๒๐	๑๕,๗๔๐.๓๗	๑๐,๑๔๗.๗๔
ค่าเฉลี่ยรายได้ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้รับในปัจจุบัน (บาทต่อประชากร)		๑,๓๙๖.๙๒	๑๑,๔๖๕.๓๒	๑๑,๒๑๔.๕๘	๘,๕๖๗.๔๔
% Under - financed		-๒๔.๓๑	-๐.๕๒	-๒๘.๗๕	-๑๕.๕๗

กลุ่ม อบจ. ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับบนดูแลโครงการในภาพรวมของจังหวัดหรือเป็นบริการสาธารณะที่ครอบคลุม

หลายพื้นที่ มีความต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะ เท่ากับ ๑,๘๔๕.๕ บาทต่อประชากร ๑ คน

กลุ่มเทศบาล

เทศบาลนคร ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๑๑,๕๒๕.๒ บาท ต่อประชากร ๑ คน

เทศบาลเมือง ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๑๕,๗๔๐.๔ บาท ต่อประชากร ๑ คน

เทศบาลตำบล ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๑๐,๑๔๗.๗ บาท ต่อประชากร ๑ คน

ตารางประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล
(บาทต่อประชากร)

ลำดับ	แผนงาน	อบต. (ใหญ่)	อบต. (ใหญ่)	อบต. (ใหญ่)
๑	บริหารงานทั่วไปและงบกลาง	๒๔๒๒.๘๙	๒๘๙๒.๔๖	๒๕๑๓.๔๘
๒	รักษาความสงบภายใน	๑๓๗.๒๕	๗๒.๑๕	๓๘.๗๐
๓	การศึกษา	๑๒๕๒.๐๖	๑๑๑๐.๔๕	๑๓๗๒.๐๓
๔	การสาธารณสุข	๒๗๑.๓๒	๙๗.๕๕	๑๕๘.๗๓
๕	สังคมสงเคราะห์	๙๔.๔๑	๑๕๐.๗๑	๔๑.๖๕
๖	เคหะชุมชน	๘๗๕.๑๙	๙๖๓.๒๗	๗๗๐.๑๐
๗	สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	๗๖.๒๕	๗๓.๕๖	๔๑.๖๙
๘	การศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	๑๗๙.๘๓	๑๑๙.๖๒	๒๐๔.๑๘
๙	อุตสาหกรรมและการโยธา	๓๒๓.๖๑	๑๙๖.๓๒	๗๘๖.๘๖
๑๐	การเกษตร	๖๕.๘๙	๙๑.๗๖	๗๙.๘๙
๑๑	การพาณิชย์	๑๓๓.๗๕	๒๗๑.๔๓	๕๙๐.๐๔
รวมทุกแผนงาน (บาทต่อประชากร)		๕๘๓๒.๔๘	๖๐๓๙.๒๗	๖๕๙๗.๓๖
ค่าเฉลี่ยรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับในปัจจุบัน (บาทต่อประชากร)		๗๕๗๙.๐๗	๖๙๒๘.๙๐	๗๕๘๐.๓๗
% Under-financed		๒๙.๙๕%	๑๔.๗๓%	๑๔.๙๐%

กลุ่ม อบต.

อบต. ขนาดใหญ่ ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๕,๘๓๒.๕ บาท ต่อประชากร ๑ คน
 อบต. ขนาดกลาง ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๖,๐๓๙.๓ บาท ต่อประชากร ๑ คน
 อบต. ขนาดเล็ก ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๖,๕๙๗.๔ บาท ต่อประชากร ๑ คน

คณะนักวิจัยได้ประมาณการรายจ่ายตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำใหม่อีกครั้ง (reestimate) โดยกำหนดสมมติฐานว่า ถ้ารัฐบาลต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถปฏิบัติงานผ่านค่าเป้าหมายขั้นต่ำตามเกณฑ์ชีวิตที่กำหนดจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการจัดสรรงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปเช่นใด คณะนักวิจัยจึงได้นำค่าเป้าหมายขั้นต่ำที่ควรจะเป็น (ได้จากการวิจัย) ไปแทนค่าเฉลี่ยระดับผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำในรอบที่ ๒ (ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙)

ตารางประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล
(บาทต่อประชากร)

โดยใช้สมมติฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำตามเกณฑ์ชี้วัดที่ควรจะเป็น

ลำดับ	แผนงาน	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล
๑	บริหารงานทั่วไปและงบกลาง	๒๖๘.๙๐	๒,๓๓๘.๑๐	๒,๖๕๗.๒๐	๒,๙๕๗.๐๐
๒	รักษาความสงบภายใน	๒๓๗.๖๐	๒๓๗.๕๐	๒๓๒.๕๐	๑๔๒.๘๐
๓	การศึกษา	๒๑๐.๕๐	๖,๐๙๑.๐๐	๔,๗๐๖.๘๐	๖๒๕.๒๐
๔	การสาธารณสุข	๑๓๒.๘๐	๔๘๒.๓๐	๒๔๙.๙๐	๓๐๒.๘๐
๕	สังคมสงเคราะห์	๑๔.๓๖	๖๓.๕๐	๗๐.๕๐	๗๓.๑๐
๖	เคหะชุมชน	๔๔๘.๕๐	๒,๓๓๘.๒๐	๒,๑๐๐.๒๐	๑,๙๔๔.๔๐
๗	สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	๒๕.๗๐	๑๒๖.๐๐	๑๔๗.๖๐	๕๘.๖๐
๘	การศาสนา วัฒนธรรม และ นันทนาการ	๑,๑๐๓.๗๐	๗๒.๓๑	๒๕๑.๐๐	๑๐๙.๓๙
๙	อุตสาหกรรมและการโยธา	๖,๖๓๒.๘๐	๕,๑๘๐.๐๐	๕,๐๑๔.๕๐	๔,๑๙๔.๔๐
๑๐	การเกษตร	๓๓.๑๕	๓๑.๕๐	๓.๘๐	๒๗.๖๐
๑๑	การพาณิชย์	๘.๙๐	๕๔.๑๐	๙๙.๒๐	๔๗๙.๖๐
รวมทุกแผนงาน (บาทต่อประชากร)		๙,๑๑๖.๙๑	๑๗,๐๙๔.๕๑	๑๕,๕๗๓.๒๐	๑๐,๙๑๔.๘๙
ค่าเฉลี่ยรายได้ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้รับในปัจจุบัน (บาทต่อประชากร)		๑,๓๙๖.๙๒	๑๑,๔๖๕.๓๒	๑๑,๒๑๔.๕๘	๘,๕๖๗.๔๔
% Under-financed		- ๘๔.๗.๗%	- ๓๒.๙%	- ๒๘.๐๐%	- ๒๑.๕%

จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าตัวเลขประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำสำหรับการบรรลุค่าเป้าหมายขั้นต่ำเปลี่ยนแปลงไปพอสมควร โดยเฉพาะในกรณีของ

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จากระดับ ๑,๘๔๕.๕๓ เป็น ๙,๑๑๖.๙๑ บาทต่อประชากร (หรือราว ๕ เท่าตัว) ทั้งนี้ เนื่องจากบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่ต้องดูแลภาพรวมภารกิจบริการสาธารณะในระดับจังหวัดจะต้องมีความเข้มข้นขึ้นมาก อาทิ การพัฒนาระบบถนน และการคมนาคมขนส่งในภาพรวมของจังหวัด การส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวให้เต็มพื้นที่จังหวัด เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะได้มากนัก ดังนั้น หากรัฐคาดหวังให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการเติมเต็มช่องว่างของบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในจังหวัด ก็จะต้องเพิ่มการสนับสนุนทางทรัพยากรแก่กลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นต่อไป

(๒) เทศบาลนคร มีความต้องการรายจ่ายเพิ่มขึ้นพอสมควรเช่นกัน จากเดิมประมาณ ๑๑,๕๖๖ บาทต่อประชากร เป็นประมาณ ๑๗,๐๙๕ บาทต่อประชากร (เพิ่มขึ้นราว ๑.๕ เท่าตัว) ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเทศบาลนคร ยังมีข้อจำกัดพอสมควรในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้บรรลุค่าเป้าหมายขั้นต่ำตามเกณฑ์ชี้วัด โดยเฉพาะในด้านจัดระเบียบชุมชน การจัดการภัยพิบัติ และงานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ซับซ้อนตามระดับพัฒนาการของชุมชนเมือง

(๓) เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ผลประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำในครั้งที่ ๒ พบว่ามีสัดส่วนเปลี่ยนแปลงในด้านความต้องการรายจ่ายเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่มากนัก เนื่องจากกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้สามารถดำเนินการได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำในสัดส่วนที่ค่อนข้างดีพอสมควรแล้ว

ตารางประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะสำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบล

(บาทต่อประชากร)

โดยใช้สมมติฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำตามเกณฑ์ชีวิตที่ควรจะเป็น

ลำดับ	แผนงาน	อบต. (ใหญ่)	อบต. (ใหญ่)	อบต. (ใหญ่)
๑	บริหารงานทั่วไปและงบกลาง	๑๗๙๕.๕๐	๒๑๕๓.๒๐	๑๗๕๘.๐๐
๒	รักษาความสงบภายใน	๒๐๑.๑๐	๗๘.๕๐	๒๘.๔๐
๓	การศึกษา	๒๑๗๑.๔๐	๑๓๗๙.๑๐	๑๙๖๒.๑๐
๔	การสาธารณสุข	๒๗๕.๘๐	๙๓.๑๐	๑๕๑.๒๐
๕	สังคมสงเคราะห์	๕๑.๗๐	๑๑๓.๐๐	๓.๕๐
๖	เคหะชุมชน	๗๖๖.๐๐	๘๖๑.๔๐	๘๕๕.๑๐
๗	สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	๘๘.๖๐	๖๘.๘๐	๕๙.๔๐
๘	การศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	๑๗๑.๗๐	๑๗๗.๓๐	๒๑๑.๘๐
๙	อุตสาหกรรมและการโยธา	๑๓๕๒.๑๐	๗๗๑.๗๐	๑๐๙๗.๔๐
๑๐	การเกษตร	๖๕.๘๙	๙๑.๗๖	๗๙.๘๙
๑๑	การพาณิชย์	๑๒.๔๐	๕๙.๐๐	๕๙๐.๐๔
รวมทุกแผนงาน (บาทต่อประชากร)		๖๙๕๒.๑๙	๕๘๔๖.๘๖	๖๗๙๖.๘๓
ค่าเฉลี่ยรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับในปัจจุบัน (บาทต่อประชากร)		๗๕๗๙.๐๗	๖๙๒๘.๙๐	๗๕๘๐.๓๗
% Under-financed		๙.๐%	๙.๐%	๑๑.๕%

องค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดต่าง ๆ ผลประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำในครั้งที่ ๒ พบว่ามีสัดส่วนเปลี่ยนแปลงในด้านความต้องการรายจ่ายเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่มากนัก เนื่องจากกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ สามารถดำเนินการได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำในสัดส่วนที่ค่อนข้างดีพอสมควรแล้ว

พบข้อมูลในระบบงานที่สำคัญดังนี้

(๑) มีการทับซ้อนในการดำเนินการกิจ (service overlapping) ขึ้นพื้นฐานอย่างกว้างขวางระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ การกิจที่ดำเนินการทับซ้อนกันหมายความว่าภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่างดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ เป็นงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันหรือดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน และมักมีกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกัน การดำเนินการกิจที่ทับซ้อนกันนั้นนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในด้านพื้นที่การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้วนั้น ยังก่อให้เกิดความสูญเสียเชิงทรัพยากรและก่อให้เกิดการเสียโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนจะดำเนินการกิจขนาดใหญ่อีกประการหนึ่งด้วย

(๒) พบช่องว่างในระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local service gaps) ที่ไม่มีเจ้าภาพหรือมักไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเฉพาะภารกิจที่มีความสลับซับซ้อนหรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คุ้นเคย

ตารางประมวลภารกิจตามเกณฑ์ชีวิตที่มีการดำเนินการทับซ้อนและที่ขาดการดำเนินการในระดับท้องถิ่น

ด้าน	ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อน	ภารกิจที่ขาดเจ้าภาพดำเนินการ
โครงสร้างพื้นฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - ถนนสำหรับการสัญจรทางบก (ลาดยาง, คสล.) และการระบายน้ำ - การจัดการแหล่งน้ำสาธารณะ (คลอง ลำธาร บ่อน้ำ แหล่งน้ำ ตามธรรมชาติ การขุดสระ/บ่อบาดาล ถังน้ำ ฯลฯ) 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบประปาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน - ระบบฐานข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การพัฒนาระบบโลจิสติกส์และ GIS ในระบบคมนาคมขนส่งของพื้นที่
ผังเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - การปรับปรุงภูมิทัศน์ของเมือง/ชุมชน - การเพิ่มพื้นที่สีเขียว/สวนสาธารณะ - การจัดการที่โล่ง หรือการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะหรือที่โล่ง 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองชุมชน (รวมการปรับปรุงและการบังคับใช้ผังเมือง) - การจัดทำฐานข้อมูลที่ดินและแผนที่รูปแบบเพื่อสนับสนุนการจัดการด้านที่ดิน - การรับมือกับความเสี่ยงในอาคาร อาคารสูง หรือหอพัก การตรวจสอบอาคาร/อาคารสูง - การปรับปรุงชุมชนแออัดหรือแหล่งเสื่อมโทรม การสาธารณสุข
การสาธารณสุข บริการทางสังคม และคุณภาพชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี ผู้สูงอายุ และเด็กและเยาวชน - การส่งเสริมอาชีพสตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริมเล่นกีฬา - การอนามัยแม่และเด็ก - การเฝ้าระวังโรคประจำถิ่น - การส่งเสริม/พัฒนา/สนับสนุนอาสาสมัคร กลุ่มชมรมผู้สูงอายุ/ผู้พิการ/ ผู้ป่วย/ผู้ด้อยโอกาส 	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมคุณภาพชีวิตและฟื้นฟูคนพิการ ผู้ป่วย/ผู้ติดเชื้อ และผู้ติดยาเสพติด - กิจกรรมให้ความรู้ด้านโภชนาการและการตรวจสุขภาพร้านอาหาร/สถานประกอบการ - บริการสถานสงเคราะห์/ศูนย์ฟื้นฟู/ศูนย์พักพิง/Day-care ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ป่วย - การดูแลผู้ป่วยที่มีอาการทางจิตในชุมชน
การศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก - การจัดการศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา - การสอนเสริมในระบบโรงเรียน อาทิ หลักสูตรสองภาษา หลักสูตรท้องถิ่น หลักสูตรที่มุ่งความเป็นเลิศ - การฝึกอาชีพ ภาษาต่างประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาสายอาชีวศึกษา - การสนับสนุนการศึกษานอกห้องเรียนหรือศูนย์การเรียนรู้ทั่วไป - การศึกษาเพื่อเติมด้อยโอกาส เด็กพิการ หรือเด็กที่ต้องการได้รับการดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษ - การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน

ด้าน	ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อน	ภารกิจที่ขาดเจ้าภาพดำเนินการ
	<p>ความรู้ทางเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ หรือคอมพิวเตอร์ และการส่งเสริม ศิลปะวัฒนธรรม และการอนุรักษ์ ภูมิปัญญาประเพณี</p> <ul style="list-style-type: none"> - ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา - ศูนย์คอมพิวเตอร์ไอซีที - ศูนย์การเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ - การเข้าค่ายอบรมในลักษณะต่าง ๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - กิจกรรมเพื่อดูแลให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก ที่หยุดเรียนกลางคัน (drop-out student)
<p>การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดเก็บ/จัดการ/กำจัดขยะ - การคัดแยกขยะ การนำขยะมาใช้ ๓ Rs - การดูแลอนุรักษ์แหล่งน้ำ/ป่าไม้/ ป่าปลูก - การส่งเสริมอาสาสมัครสิ่งแวดล้อม 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการขยะอันตราย/ขยะติดเชื้อ/ขยะพิษ - การตรวจคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ แหล่งน้ำใต้ดิน และสารเคมีตกค้างในดิน - การจัดการไฟฟ้าและการเผาในที่โล่ง
<p>การส่งเสริม ศิลปะวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ โบราณสถาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมการเรียนรู้แลกเปลี่ยน การสืบทอด ปลูกจิตสำนึกอนุรักษ์ ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> - การค้นหา ยกย่อง เชิดชู ค่านิยมท้องถิ่น ภูมิปัญญาชาวบ้านและปราชญ์ชาวบ้าน - การอนุรักษ์หรือพัฒนาเมืองเก่า อาคารเก่า ชุมชนเก่า พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น - ระบบข้อมูลหรือหลักสูตรด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นรวมทั้งการจัดทำ แผนที่วัฒนธรรม หรือแผนที่ชุมชนเชิงนิเวศน์ - การรับแจ้งข่าวสารและการจัดการปัญหาการ บุกรุกหรือทำลายโบราณสถาน ศาสนาสถาน
<p>การจัดระเบียบ ชุมชน และการ รักษาความ สงบ ภายใน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การดับเพลิง การจัดการภัยพิบัติ เครื่องมืออุปกรณ์รับมือภัยพิบัติ - การลดการเกิดอุบัติเหตุทางถนน การจราจร และ อพพร. - การเฝ้าระวังเหตุอาชญากรรม กล้องวงจรปิด หรือปัญหายาเสพติด 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบบูรณาการเพื่อรับมือภัยพิบัติ - การออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบชุมชนและความสะอาด - การออกใบอนุญาต/การตรวจหอพัก - การจัดการข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความไร้ระเบียบ/ความไม่สงบเรียบร้อย - เวทีประชาชน/เวทีสาธารณะเพื่อจัดการ ความขัดแย้ง/ไกล่เกลี่ย

ด้าน	ภารกิจที่ดำเนินการเข้าซ้อน	ภารกิจที่ขาดเจ้าภาพดำเนินการ
การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน อาชีพ และการท่องเที่ยว	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการส่งเสริมการเกษตร การประมง หรือการกสิกรรม - การส่งเสริมกลุ่มอาชีพ/กลุ่มแม่บ้าน - การส่งเสริมการเกษตรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงหรือเกษตรอินทรีย์ - การส่งเสริมการท่องเที่ยว - ตลาด ตลาดนัด ถนนคนเดิน ตลาดน้ำ ฯลฯ 	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมการเกษตรปลอดภัยตามมาตรฐานสากล - การจัดการตลาด การวิจัยพัฒนาสินค้าชุมชน การบรรจุภัณฑ์ การตลาดและการพ่วงราคาสินค้า/การประกันรายได้ เติบโตเต็มห่วงโซ่เศรษฐกิจ - การพัฒนาคุณภาพดิน หรือหมอดิน และการฟื้นฟูคุณภาพดิน - การส่งเสริมความปลอดภัยหรือการป้องกันปัญหาอาชญากรรมให้แก่นักท่องเที่ยว - การฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวและการมุ่งสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่การท่องเที่ยว - ฐานข้อมูลท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการสร้างงาน การสร้างรายได้ การลงทุน และการท่องเที่ยว

๔.๒.๕ ปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยสำนักนวัตกรรมและมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงรุก สำนักงาน.ป.ป.ช.)

จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่า ปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยด้านต่าง ๆ ๖ ด้าน ดังนี้

๔.๒.๕.๑ ด้านโครงสร้าง

๔.๒.๕.๒ ด้านการบริหารจัดการ

๔.๒.๕.๓ ด้านการคลัง

๔.๒.๕.๔ ด้านระเบียบ/กม.

๔.๒.๕.๕ ด้านการกำกับดูแล

๔.๒.๕.๖ ด้านการจัดทำแผน

โดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

๔.๒.๕.๑ ด้านโครงสร้าง

(๑) โครงสร้างของหน่วยงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการบางแห่งไม่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ หน่วยงานตรวจสอบภายในไม่มีอยู่ในโครงสร้างการบริหาร

(๒) ไม่มีโครงสร้างเป็นกอง ปัจจุบันอาศัยอยู่กับส่วนราชการอื่น

(๓) กำหนดโครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบภายในไว้ แต่ไม่กำหนดกรอบตำแหน่งผู้ตรวจสอบ

ภายใน

(๔) กำหนดโครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบภายในและกำหนดกรอบตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในไว้ แต่ไม่มีผู้ตรวจสอบภายใน

(๕) กำหนดโครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบภายในไว้ และได้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายใน

๔.๒.๕.๒ การบริหารจัดการ

๔.๒.๕.๒.๑ ผู้บริหาร

(๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีจำนวน ๗,๘๕๑ แห่ง มีผู้ตรวจสอบภายในเพียง ๙๘๓ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๙๕ ที่ไม่แต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายใน เนื่องจากผู้บริหารกันกรอบอัตรากำลังไว้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่าย รองปลัด ซึ่งเป็นกรอบอัตรากำลังที่มีเงินค่าตอบแทนตำแหน่ง และกันงบประมาณไว้สำหรับจ้างลูกจ้างตามประสงค์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่เร่งรัดการบรรจุแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายในให้เต็มจำนวนตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนด

(๒) ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญ ส่งเสริม และสนับสนุนงานตรวจสอบภายในเท่าที่ควร โดยพบว่าการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการบางแห่งไม่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุด มีการมอบอำนาจในการกำกับดูแลงานตรวจสอบภายในให้ผู้บริหารระดับรอง ทำให้การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในขาดความเป็นอิสระและเที่ยงธรรม

(๓) ปรากฏว่าเมื่อตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในว่างลง ผู้บริหารจะยุบตำแหน่งตรวจสอบภายในเพื่อกันงบประมาณบริหารงานบุคคลไม่ให้เกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เพื่อนำกรอบตำแหน่งไปแต่งตั้งตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย รองปลัด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเงินตอบแทน เป็นการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญและสนับสนุนการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในอย่างชัดเจน

(๕) ฝ่ายบริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับผู้ตรวจสอบภายใน ไม่เชื่อถือในข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบภายใน ส่งผลให้ไม่มีการปรับปรุงการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบภายใน

(๖) ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่นการบรรจุแต่งตั้ง คัดสรรบุคลากรและจ้างลูกจ้าง ในลักษณะเรียกรับเงิน ประโยชน์ต่างตอบแทน ในการขึ้นสู่ตำแหน่งและเข้าสู่ตำแหน่ง

(๗) ไม่มีงบประมาณและสถานที่ทำงาน

(๘) หน่วยงานตรวจสอบภายในบางส่วนราชการมีอัตรากำลังไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการให้ความสำคัญกับการตรวจสอบภายใน โดยจัดอัตรากำลังของหน่วยงานตรวจสอบภายในให้เพียงพอกับปริมาณงานในความรับผิดชอบ ซึ่งทั่วไปควรมีอัตรากำลังไม่น้อยกว่า ๓ อัตรา แต่ปัจจุบันพบว่ามีส่วนราชการที่มีอัตรากำลังน้อยกว่า ๓ คน จำนวนประมาณ ๖๐ หน่วยงาน

(๙) เนื่องจากผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจไม่เห็นความสำคัญ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้ตรวจสอบภายใน ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำงานได้ตามมาตรฐานที่ระเบียบกำหนด

(๑๐) ข้อเสนอแนะจากผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในยังไม่ได้รับการแก้ไขทั้งหมด

๔.๒.๕.๒.๒ หน่วยรับตรวจ

(๑) ไม่อำนวยความสะดวกและไม่ให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจสอบภายในในการปฏิบัติงานตรวจสอบ

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (ผู้รับการตรวจ) มีการโยกย้าย ทำให้มีการปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความล่าช้า และติดขัดในการประสานงานกับผู้ตรวจสอบภายใน

๔.๒.๕.๒.๓ ผู้ตรวจสอบภายใน

(๑) จากการสำรวจข้อมูลของชมรมฯ ณ วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งสิ้น ๗,๘๕๑ แห่ง จากจำนวนทั้งหมด มีผู้ตรวจสอบภายในเพียง ๙๓๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๙๕ เท่านั้น ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีผู้ตรวจสอบภายในนั้น นอกจากเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ดีของราชการแล้วยังเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้ตรวจสอบภายในไม่ครบทุกแห่ง โดยข้อมูลจากศูนย์บริหารข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นแห่งชาติ ณ วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้ตรวจสอบภายในจำนวน ๑,๐๗๗ คน และจากการสำรวจข้อมูลการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่นให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายในกรณีที่ไม่มีผู้ตรวจสอบภายใน ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ มีจำนวน ๓,๑๑๙ คน

(๒) มีการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในจากผู้ไม่มีประสบการณ์ด้านการตรวจสอบภายใน หรือแต่งตั้งบุคลากรในตำแหน่งอื่นๆ มาเป็นหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในและยังมีการสั่งการให้ผู้ตรวจสอบภายในปฏิบัติงานอื่นไม่ใช่งานในหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบ

(๓) โดยภาพรวมมีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายในไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของจำนวน อปท. ทั้งหมด

(๔) ปัญหาความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายในปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงกับหัวหน้าส่วนราชการ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ตรวจสอบภายในตรวจพบความผิดปกติซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ หรือเกิดความเสียหาย หรืออาจเกิดความเสียหาย ให้หน่วยรับตรวจส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวให้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ. ๒๕๔๖ กระบวนการต้องผ่านหัวหน้าส่วนราชการอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวปัจจุบันไม่มีผลบังคับใช้แล้ว

(๕) ผู้ตรวจสอบภายในของส่วนการภูมิภาค (สำนักงานจังหวัด) มีการปฏิบัติหน้าที่ ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การบริหารเงินงบประมาณ การประเมินขึ้นเงินเดือน อยู่ภายใต้กลุ่มงานอำนวยการ ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงาน นอกจากนี้ บุคลากรยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายในส่วนราชการภายในภูมิภาคภายในจังหวัด

(๖) ผู้ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบภายในได้รับการฝึกอบรมด้านการตรวจสอบภายในไม่เพียงพอ และไม่มีคู่มือในการปฏิบัติงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

(๗) การตรวจสอบภายในยังไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงานขององค์กร เนื่องจากมีหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบเป็นจำนวนมาก

(๘) ผู้ตรวจสอบภายในของ อปท. ส่วนใหญ่ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายใน ส่งผลให้การดำเนินงานต่างๆ ของ ปท. ขาดการปรับปรุงประสิทธิภาพ ขาดการประเมินและบริหารความเสี่ยงจากผู้ตรวจสอบภายในส่งผลให้เกิดการทุจริตตามมาในที่สุด

(๙) ผู้ตรวจสอบภายในทราบปัญหาและรู้ข้อเท็จจริงภายในหน่วยงานดี แต่ผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระตามที่กฎหมายกำหนด เพราะไม่มี “คณะกรรมการตรวจสอบ” สำหรับปฏิบัติหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล รวมไปถึงกำหนดนโยบายในการควบคุมหรือตรวจสอบ ให้คำปรึกษา และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้ตรวจสอบภายใน จึงอาจถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจได้ง่าย

(๑๐) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนบ่อย หรือได้โอนไปอยู่หน่วยงานอื่นที่มีความก้าวหน้าและมีผลตอบแทนมากกว่า เนื่องจากงานตรวจสอบภายในไม่ใช่สายงานหลักทำให้มีข้อจำกัดในเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ และไม่มีค่าตอบแทนเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าตอบแทนกับหน่วยงานตรวจสอบอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเกิดการสูญเสียกำลังคนเชิงคุณภาพอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ผู้ตรวจสอบภายในไม่มีความรู้ และประสบการณ์ไม่เพียงพอในการตรวจสอบให้มีคุณภาพ

(๑๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งผู้ตรวจสอบภายในไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตรวจสอบโดยไม่ขึ้นตรงต่อปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การเสนอแผนการตรวจสอบ การรายงานผลการตรวจสอบ

(๑๒) ผู้ตรวจสอบภายในได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานอื่นที่ไม่ใช่งานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายในจึงไม่สามารถปฏิบัติงานตรวจสอบภายในได้เต็มเวลา

(๓.๑๓) อปท. บางแห่ง เมื่อตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในว่างลง ผู้บริหารก็จะยุบ เพื่อเอาอัตราไปแต่งตั้งตำแหน่งอื่น

(๑๔) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งใหม่หรือรับโอนตำแหน่งอื่นมาเป็นผู้ตรวจสอบภายใน และมีการโอน (ย้าย) เปลี่ยนสายงานมาเป็นผู้ตรวจสอบภายใน

(๑๕) ผู้ตรวจสอบภายในบางแห่งยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และความสามารถในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน ทำให้ปฏิบัติงานยังไม่ครบถ้วน หรือไม่ปฏิบัติตามกระบวนการตรวจสอบภายใน

(๑๖) ผู้ตรวจสอบภายในบางแห่งไม่จัดทำแผนการตรวจสอบ หรือจัดทำแผนการตรวจสอบ โดยไม่มีการประเมินความเสี่ยง

(๑๗) ผู้ตรวจสอบภายในปฏิบัติงานตรวจสอบไม่เป็นไปตามแผนการตรวจสอบ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายให้ผู้ตรวจสอบภายในปฏิบัติหน้าที่อื่น

(๑๘) ผู้ตรวจสอบภายในไม่ได้รับข้อมูลผลการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะจากหน่วยรับตรวจและไม่ได้กำหนดระบบการติดตามผลการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะให้ครบถ้วน

๔.๒.๕.๓ ปัญหาด้านการคลัง

(๑) หน่วยงานตรวจสอบภายในได้รับงบประมาณจำนวนจำกัด ทำให้เป็นอุปสรรคในการเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ ทักษะและความสามารถอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ ส่งผลให้การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร

(๒) กรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตในทุกงาน/โครงการและทุกประเภทรายจ่าย โดยเฉพาะรายจ่าย “ค่ารักษาพยาบาล” และ “ค่าเช่าบ้าน” ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่มีความซับซ้อน และการเบิกจ่ายเงินลักษณะดังกล่าวมีแบบใบสำคัญประกอบฎีกาเบิกจ่ายจำนวนน้อยและตรวจสอบง่ายแต่ก็ยังมีกรณีการทุจริตจากการเบิกเงินดังกล่าวเกิดขึ้น กรณีทุจริตลักษณะที่ไม่ซับซ้อนเหล่านั้นนี้ เกิดขึ้นซ้ำๆ ทั้งที่มีกฎหมายระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

(๓) การเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบ จ่ายเงินไปโดยเอกสารประกอบฎีกาไม่ถูกต้องไม่ครบถ้วน และพบว่ามืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความร่วมมือระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองต้องการเบิกจ่ายเงินออกมาใช้ จึงตีความให้ผิดไปจากระเบียบอนุญาต

(๔) ปัญหาด้านบัญชี ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงเกิดเป็นปัญหา เนื่องจากระเบียบเบิกจ่ายกำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนัก/กอง เป็นผู้เบิกจ่าย ซึ่งต้องทำฎีกาด้วยตนเอง ทำให้ฎีกาเบิกจ่ายมีจำนวนมาก เกิดลักษณะงาน การที่ขาดความรู้ความเข้าใจในทางด้านการเงิน การจัดทำฎีกาจึงไม่ถูกต้อง การบันทึกบัญชีล่าช้าเพราะต้องแก้ฎีกา และจัดเตรียมเอกสารให้ครบถ้วนซึ่งมีการจ่ายเงินไปก่อนแล้ว หลังจากนั้นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น นำระบบ e-Laas มาบังคับใช้ ถือเป็นความเสี่ยง เพราะระบบไม่สามารถควบคุมการทุจริตและสอบทานการทำงานของหน่วยรับตรวจได้ โดยเฉพาะผู้ตรวจสอบภายใน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีรหัสเข้าไปตรวจสอบหรือสอบทานได้

(๕) การจัดตั้งงบประมาณ การจัดทำข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ ไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารงบประมาณที่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๖) มุ่งเน้นการจัดตั้งงบประมาณด้วยการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีประโยชน์ต่างตอบแทน

(๗) ตั้งงบลงทุน เพื่อพัฒนาไว้น้อย มีการตั้งงบประมาณงบดำเนินการไว้สูงแต่จะกะนไว้เบิกเหลือมปี และมีการกระจายยอดงบประมาณ จาก ๑ โครงการ แบ่งออกเป็น ๓ - ๔ โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนเป็นความต้องการของผู้บริหาร การบริหารงบประมาณที่ไม่คำนึงถึงรายได้ ไปให้ความสำคัญกับรายจ่าย เพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะให้มากที่สุด เพื่อที่จะได้คะแนนเสียง ขณะการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

(๘) ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดเก็บรายได้ เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะพัฒนาและจัดเก็บรายได้แต่สนใจรอรับหรืออาจวิ่งเต้นขอรับการจัดสรรรายได้จากส่วนกลาง เพื่อนำไปใช้ตามโครงการต่างๆ ที่หาเสียงไว้ทำให้มีลูกหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก และมีลูกหนี้ค้างชำระเกิน ๑๐ ปี เป็นจำนวนมากส่งผลให้เกิดความเสียหายกับราชการ เพราะต้องจำหน่ายเป็นหนี้สูญ

๔.๒.๕.๔ ระเบียบ/กม:

(๑) ระเบียบฯ ไม่กำหนดให้ผู้ตรวจสอบภายในมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อผู้บริหาร ทำให้ผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระเพียงพอในการเข้าถึงข้อมูลด้านตัวเลขความเสี่ยงต่างๆ

(๒) ระเบียบ มท. ว่าด้วยการตรวจสอบภายในของ อบท. พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ตรวจสอบภายในสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒.๕.๕ การกำกับดูแล

ผู้กำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายอำเภอ) และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ตรวจสอบรายงานการควบคุมภายใน แผนและผลการตรวจสอบภายในที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงาน ตามที่ระเบียบกำหนด ซึ่งการไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน

๔.๒.๕.๖.แผน

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของผู้บริหาร ไม่ได้จัดทำประชาคม ตามที่กฎหมาย ระเบียบกำหนด แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงไม่ใช่การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

๔.๒.๖ แนวทางการประเมินผลแบบโต้ตอบ (Interactive evaluation)

๔.๒.๖.๑ แนวทางการประเมินผลแบบโต้ตอบ

การประเมินผลแบบโต้ตอบอาจประเมินทุกส่วนของโครงการก็ได้ แต่ส่วนใหญ่เน้นการประเมินความก้าวหน้า (formative evaluation) โดยเฉพาะการให้บริการและการนำโครงการไปปฏิบัติ ซึ่งเน้นตัวแปรกระบวนการ (process variables) รวมทั้งกระบวนการอื่น ๆ ที่องค์การจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการ การประเมินความก้าวหน้าสนใจผลลัพธ์น้อยกว่าการประเมินผลสรุป (summative evaluation) เพราะผู้มีส่วนได้เสียมองว่าโครงการยังไม่หยุดนิ่งหรือดำเนินไปไม่เพียงพอที่จะประเมินผลลัพธ์ได้ ตรงกันข้ามผู้จัดทำโครงการต้องการประเมินผลเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงโครงการมากกว่า การประเมินผลแบบโต้ตอบมีหลายแนวทาง ส่วนใหญ่ใช้บริการจากนักประเมินผลที่มีประสบการณ์ ทำงานตามสัญญา และให้คำแนะนำแก่ผู้รับบริการ อาจกำหนดให้นักประเมินผลช่วยสังเกตดูว่าอะไรกำลังเกิดขึ้นหรือช่วยผู้มีส่วนร่วมตัดสินใจความสำเร็จ หรือไม่ก็กลยุทธ์หรือการริเริ่มโครงการ หรือมองถึงการวางแผนในอนาคต บางแนวทางอาจให้นักประเมินผลคิดถึงการขยายงานโครงการ ช่วยตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางของโครงการ นอกจากเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลแล้วนักประเมินผลอาจช่วยผู้ตัดสินใจกำหนดทิศทางและบางกรณีอาจช่วยเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงกลยุทธ์ของโครงการ แนวทางการประเมินผลแบบโต้ตอบที่สำคัญมี ๕ แนวทาง ดังต่อไปนี้ (Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๓-๒๒๙)

๔.๒.๖.๑.๑ การประเมินผลการตอบสนอง (responsive evaluation)

นักทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมากที่สุดกับแนวทางการประเมินผลการตอบสนอง คือ สเตก (Stake) ผลงานของ สเตก มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ เขาเสนอว่ากิจกรรมพื้นฐานของการประเมินผลมี ๒ กิจกรรม ได้แก่ บรรยายข้อเท็จจริง (description) และใช้ดุลพินิจ (judgment) ซึ่งเป็นรูปลักษณะสองด้านของการประเมินผล (two countenances of evaluation) ดังนั้น กิจกรรมของการประเมินผลที่เป็นทางการใด ๆ มีทั้งการบรรยายข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจต่อสิ่งที่ถูกประเมินอยู่เสมอ เพื่อให้ นักประเมินผลสะดวกในการเก็บรวบรวมข้อมูลและแปลความ สเตก

นักประเมินผลจะทำการประเมินผลโดยดำเนินการ ๕ ด้าน ได้แก่

- (๑) ให้ข้อมูลภูมิหลัง เหตุผลและคำบรรยายหลักเหตุผลของโครงการ รวมทั้งความต้องการที่เป็นที่มาของโครงการ
- (๒) ระบุสิ่งที่ตั้งใจให้มีมาก่อนเริ่มโครงการ (intended antecedents) เช่น ปัจจัยนำเข้า ทรัพยากร และเงื่อนไขที่เป็นอยู่ ระบุกระบวนการแลกเปลี่ยน (transactions) เช่น กิจกรรมและกระบวนการของโครงการ และระบุผลลัพธ์ (outcomes)
- (๓) บันทึกสิ่งที่มีมาก่อน กระบวนการแลกเปลี่ยน และผลลัพธ์ที่สังเกตเห็น รวมทั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับสิ่งที่ไม่ได้ตั้งใจของแต่ละส่วน
- (๔) กล่าวถึงข้อความเป็นมาตรฐาน เช่น เกณฑ์ ความคาดหวัง ผลการปฏิบัติของโครงการที่เปรียบเทียบ เพื่อใช้ดุลพินิจตัดสินสิ่งที่มีมาก่อน กระบวนการแลกเปลี่ยน และผลลัพธ์
- (๕) บันทึกการใช้ดุลพินิจที่กระทำเกี่ยวกับเงื่อนไขที่มีมาก่อน กระบวนการแลกเปลี่ยน และผลลัพธ์ นักประเมินผลวิเคราะห์ข้อมูลในตารางการบรรยายข้อเท็จจริงโดยมองการเข้ากันได้ระหว่างเจตนา กับสิ่งที่สังเกตเห็น และมองไปที่การพึ่งพาอาศัยกันหรือการปรับเปลี่ยนของผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการแลกเปลี่ยนและสิ่งที่มีมาก่อน และการปรับเปลี่ยนของกระบวนการกับสิ่งที่มีมาก่อน ส่วนการใช้ดุลพินิจกระทำโดยการเปรียบเทียบมาตรฐานกับข้อมูลการบรรยาย

โครงสร้างของรูปลักษณ์สองด้านดังกล่าวช่วยให้นักประเมินผลมีกรอบแนวคิดที่จะคิดถึงความต้องการข้อมูลเพื่อนำมาประเมินผล ภายหลังเมื่อสเตกได้ทบทวนแนวคิดของเขาอีกครั้งเมื่อ ๒๕ ปีให้หลัง เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๑ สเตก ตั้งข้อสังเกตว่างานชิ้นแรกเขาได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการบรรยายข้อเท็จจริงน้อยไป เขาจึงแก้ไขงานชิ้นหลังในเรื่องการประเมินผลการตอบสนอง กล่าวคือ ช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๗๐ สเตก ได้เริ่มขยายความงานเก่าปี ค.ศ. ๑๙๖๗ โดยเขียนให้เป็นเรื่องการประเมินที่มุ่งเน้นผู้มีส่วนร่วม (participant-oriented evaluation) อย่างชัดเจน แม้งานชิ้นหลังมีรากฐานมาจากงานชิ้นแรก แต่เป็นงานที่สื่อให้เห็นว่าได้เน้นความเป็นทางการน้อยลง แต่เพิ่มความเป็นพหุนิยมและเน้นกระบวนการมากกว่างานชิ้นแรก หัวใจสำคัญของการประเมินผลการตอบสนองอยู่ที่การเน้นข้อกังวล (a concern) และประเด็น (issue) ที่ผู้มีส่วนได้เสียมีปฏิริยาไม่เห็นด้วย สเตก กล่าวว่า เขาไม่ได้เสนอแนวทางใหม่ แต่เป็นวิธีการประเมินผลที่คนแสดงออกอยู่แล้วตามธรรมชาติ กล่าวคือ คนสังเกตเห็นสิ่งที่เขาไม่ชอบ (ข้อกังวล) และมีปฏิริยาโต้ตอบโดยแสดงออกมาเป็นประเด็นที่เขาไม่เห็นด้วย (ประเด็น) อยู่แล้ว ดังนั้น แนวทางของเขาจึงเป็นความพยายามพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้เกิดปรับปรุงและเน้นพฤติกรรมที่เป็นธรรมชาติของการประเมินผล สเตก เน้นความสำคัญของการตอบสนองต่อความเป็นจริงในโครงการและการมีปฏิริยาแสดงข้อกังวล รวมทั้งประเด็นที่ผู้มีส่วนร่วมไม่เห็นด้วยมากกว่าการกระทำตามแผนการประเมินที่กำหนดไว้ล่วงหน้าและยึดวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลัก สเตก นิยามการประเมินผลการตอบสนองว่า

“การประเมินผลการศึกษาเป็นการประเมินผลการตอบสนอง ถ้าเป็นการประเมินที่มุ่งไปที่กิจกรรมของโครงการโดยตรงมากกว่าเจตนาของโครงการ ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ผลวิจัย และถ้าอาศัยการนำเสนอมุมมองที่แตกต่างกันเป็นหลักในการเขียนรายงานความสำเร็จและล้มเหลวของโครงการ”

เหตุผลที่เสนอการประเมินผลการตอบสนอง ก็เพราะ สเตก เห็นว่า การประเมินผลการตอบสนองทำให้ผู้ใช้ผลวิจัยเข้าใจสิ่งที่ถูกประเมิน แนวทางการตอบสนองพยายามตอบสนองตามธรรมชาติที่คนค่อยๆ มีข้อมูลและเกิดความเข้าใจ เป้าประสงค์กรอบแนวคิดและจุดเน้นของการประเมินผลการตอบสนองเกิดจากการมีปฏิริยาไม่เห็นด้วยของคนที่เกี่ยวข้อง อันเป็นผลให้เกิดการสนใจประเด็นที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น นักประเมินผลการตอบสนองต้องมีปฏิริยาอย่างต่อเนื่องต่อสมาชิกในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลว่าเขาจะได้ข้อมูลที่เขต้องการและเต็มใจรับ นักประเมินผลต้องวางแผนสังเกตและเจาะจง จัดคนไว้หลายประเภทเพื่อสังเกตโครงการ ต่อมานักประเมินผลต้องเตรียมสรุปเรื่องราว แสดงภาพ ผลผลิตหรือกราฟจากมุมมองต่าง ๆ ที่หลากหลาย รวมทั้งต้องตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล เช่น อาจให้เจ้าหน้าที่แสดงปฏิริยาต่อรูปภาพ หรือให้ผู้มีอำนาจแสดงปฏิริยาต่อข้อค้นพบ ต้องเก็บบันทึกการกระทำและมีปฏิริยาซ้ำๆ กันหลายครั้ง อีกทั้งเลือกสื่อที่จะเข้าถึงผู้ใช้ผลวิจัยเพื่อเพิ่มความน่าจะเป็นและความเชื่อถือในการสื่อสาร และเตรียมเขียนรายงานขั้นสุดท้าย

สิ่งหนึ่งที่อาจสรุปได้จากคำอธิบายของสเตก คือ นักประเมินผลไม่ต้องไปสนใจวัตถุประสงค์ที่เป็นทางการหรือความแม่นยำการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นทางการ เขาจะทำงานตามแนวคิดของการวิจัยเชิงคุณภาพและอาศัยเทคนิคเชิงคุณภาพ ส่วนข้อมูลย้อนกลับจากผู้มีส่วนได้เสียเน้นที่การพรรณนาและเล่าเรื่องราว ซึ่งเป็นการศึกษากรณีศึกษาจากตัวอย่างจำนวนน้อยรายที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกระบวนการของโครงการ โดยเฉพาะการศึกษาข้ออ้างข้อกังวล และประเด็นของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละรายทางด้านการรายงานผลต่อผู้ใช้ผลวิจัยการประเมินผลการตอบสนองจะเน้นความหลากหลายที่เกิดขึ้นในบริบทของโครงการ คำแนะนำที่เสนอมุมมองด้านเดียวนั้นไม่น่าจะทำได้ เพราะเงื่อนไขตัดสินว่าโครงการที่ดีหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ดีนั้นแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับคนตัดสินใจ และเกณฑ์ที่เขาใช้ประเมิน (Fitzpatrick, Sanders, and Worthen, ๒๐๐๔: ๑๓๕-๑๓๗)

๔.๒.๖.๑.๒ การวิจัยปฏิบัติการ (action research)

การวิจัยปฏิบัติการเป็นแนวทางที่สองที่ใช้ในบริบทของการปรับปรุงโครงการระดับพื้นที่และอยู่ภายใต้การควบคุมของท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติ หรือเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลแบบโต้ตอบ การวิจัยปฏิบัติการมีจุดเริ่มต้นมาจากการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาในขณะทำงานระดับท้องถิ่น เช่น ปัญหาความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติ ปัญหาการเคหะชุมชน เป็นต้น ทางด้านความหมายนั้นการวิจัยปฏิบัติการเป็นการวิจัยที่เน้นความร่วมมือร่วมใจกันกระทำการกิจกรรม ก่อให้เกิดสิ่งที่ตามมา ได้แก่ กระบวนการ ค่านิยมความเป็นอิสระ ความเสมอภาคและความร่วมมือกัน เพื่อให้เกิดประสบการณ์การเรียนรู้แก่ผู้มีส่วนร่วมและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในทางปฏิบัติและเป็นประโยชน์ในทางทฤษฎี ทางด้านองค์ประกอบสำคัญของการวิจัยปฏิบัติการมี ๔ ประการ ดังนี้ (Wadsworth, ๑๙๙๑; cited in Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๔)

(๑) การคิดไตร่ตรองถึงการกระทำในปัจจุบัน (reflection on current action) ขั้นนี้เกิดจากบางครั้งผู้ปฏิบัติงานระดับพื้นที่สังเกตเห็นความคลาดเคลื่อนระหว่างสิ่งที่เขาทำหรือเผชิญ กับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

(๒) การออกแบบ (design) ขั้นนี้ผู้ปฏิบัติงานกำหนดปัญหาให้ชัดเจนและเริ่มตอบคำถามที่เกี่ยวกับปัญหา รวมไปถึงการระบุว่าเป็นปัญหาคืออะไร กลุ่มอ้างอิงสำคัญที่จะไปเก็บข้อมูลประกอบด้วยใครบ้าง

(๓) งานสนาม (fieldwork) ขั้นนี้เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล เน้นความหมายของมุมมองของสมาชิกกลุ่มอ้างอิงแต่ละคน

(๔) การวิเคราะห์และสรุป (analysis and conclusions) ผลจากงานสนามก่อให้เกิดความรู้ซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจที่ไม่เคยมีมาก่อน ขั้นนี้เน้นการทำความเข้าใจความหมายของการกระทำ ซึ่งก่อให้เกิดข้อสรุป คำอธิบาย และทฤษฎี

(๕) การวางแผน (planning) ขั้นนี้พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงและทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับการปรับปรุงการปฏิบัติ ให้คำแนะนำที่มองออกไปไกล แต่สอดคล้องกับความเป็นจริงและนำไปปฏิบัติโดยมีพื้นฐานและเรียนรู้มาจากการปฏิบัติในอดีต

ส่วนที่เป็นพื้นฐานของการวิจัยปฏิบัติการ คือ เน้นที่การประเมินผลการนำแนวทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้ไปปฏิบัติระดับพื้นที่ นักวิชาการแบ่งขั้นตอนสำคัญของการวิจัยปฏิบัติการออกเป็น ๔ ขั้นตอน ได้แก่ (Kemmis, ๑๙๘๕; cited in Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๕)

(๑) การทำแผนปฏิบัติเพื่อปรับปรุงสิ่งที่เกิดแล้ว

(๒) การกระทำเพื่อนำแผนไปปฏิบัติ

(๓) การสังเกตผลกระทบของการกระทำในบริบทที่เกิดขึ้น

(๔) การคิดทบทวนถึงผลกระทบในฐานะที่เป็นพื้นฐานของการวางแผนต่อไป การปฏิบัติ

ที่ตามมาหรือกิจกรรมอื่น ๆ ตามลำดับของวงจรการวางแผน

ขั้นตอนดังกล่าวต้องเป็นไปตามลำดับอย่างเจาะจง กล่าวคือ เริ่มจากการทำแผนปฏิบัติซึ่งก่อให้เกิดการกระทำตามแผน ปกติแล้วต้องเป็นแผนที่ตรงตามความหมายของ คำว่า “แผน” กล่าวคือต้องเป็นแผนในอนาคตและมองไปข้างหน้า รวมถึงการลองผิดลองถูกจากประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติ เช่น การสอนหนังสือ ผู้สอนอาจสอนนักเรียนเป็นกลุ่มตามความเคยชิน ไม่ได้คำนึงนวัตกรรมมาใช้ การนำนวัตกรรมมาใช้เกิดขึ้นเมื่อผู้สอนต้องการรับแนวทางใหม่ ๆ ซึ่งเกิดตามวงจรของการวิจัยปฏิบัติการ เช่น การวางแผน ปฏิบัติ สังเกตผลลัพธ์ คิดทบทวนและวางแผนใหม่ตามพื้นฐานของสิ่งที่ทำความเข้าใจแล้ว ทำให้เกิดโอกาสขยายความ

เข้าใจไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติ วงจรของการวิจัยปฏิบัติการทั้งหมดเป็นแนวคิดง่าย ๆ ที่ดึงดูดคนไปสู่สถานการณ์หรือกิจกรรมใหม่ ๆ สรุปได้ว่าการวิจัยปฏิบัติการเน้นโอกาสของการปรับปรุง ยกตัวอย่างเช่น การปรับปรุงองค์การ ขั้นตอนแรก วิทยาการอาจถามถึงสถานการณ์ปัจจุบันโดยให้ผู้ปฏิบัติงานช่วยกันวิเคราะห์ว่าจะปรับปรุงอะไรได้บ้าง หลังจากนั้นจึงให้ช่วยกันค้นหาแนวทางปรับปรุงที่จะใช้เวลาให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น ส่วนขั้นตอนที่สอง ให้ประเมินว่าจะลองใช้แนวทางใหม่ ๆ ได้อย่างไร ขั้นตอนแรกจึงตรงกับการประเมินผลการตอบสนอง ซึ่งเป็นการประเมินสถานภาพเดิม ส่วนขั้นตอนที่สองเน้นการนำกลยุทธ์หรือแนวทางแก้ปัญหาใหม่ ๆ มาใช้

๔.๒.๖.๑.๓ การทบทวนคุณภาพ (quality review)

ปกติการทบทวนคุณภาพเกิดในระบบองค์การที่หน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบโครงการตามนโยบายของคณะกรรมการ การทบทวนคุณภาพเป็นหน้าที่ของผู้จัดการแต่ละคนตามสายงานหรือเป็นหน้าที่ครูใหญ่ของโรงเรียนตามระบบโรงเรียน รวมทั้งอาจนำไปใช้ในองค์การเดียวที่แบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ เช่น การทบทวนคุณภาพของแผนกต่าง ๆ ของโรงพยาบาล สำหรับการทบทวนคุณภาพมีฐานคติ ๓ ข้อ ได้แก่ (Cuttance, ๑๙๙๔; cited in Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๖)

(๑) องค์การหรือระบบองค์การมีแนวทางประเมินตนเองและปรับปรุงคุณภาพ

(๒) การนำแนวทางประเมินตนเองไปปฏิบัติทำให้เกิดการพัฒนาองค์การอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับหลักการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

(๓) องค์การทุกองค์การจะนำกระบวนการประเมินตนเองไปปฏิบัติในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

ฐานคติข้างต้นหมายถึงแนวคิดในการพัฒนาวัฒนธรรมการประเมินผล ซึ่งสามารถพัฒนาให้การประเมินผลกลายเป็นวิธีการคิดที่มีอยู่ในชีวิตประจำวันของคนทุกประเภทและทุกระดับ เพื่อให้บรรลุแนวคิดดังกล่าว นักวิชาการบางคนจึงเสนอให้พัฒนาโครงการที่มีการประเมินผลอยู่ในตัว ดังนี้ (Wadsworth, ๑๙๙๑; cited in Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๖)

(๑) การคิดไตร่ตรองด้วยตนเองอย่างไม่เป็นทางการทุก ๆ วัน (daily informal personal reflection) หมายความว่าผู้ปฏิบัติงานที่ดีต้องรู้จักทบทวนการปฏิบัติของตนและแก้ไขเป็นประจำ

(๒) การทบทวนทุก ๆ สัปดาห์ (weekly reviews) อาจบันทึกความก้าวหน้าในการเรียนของผู้เรียนบางคนเอาไว้ ทบทวนสมุดบันทึกแต่ละสัปดาห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญและบริหารเวลาหรือจัดเวลาพูดคุยกับเพื่อนร่วมงานเกี่ยวกับการปฏิบัติในแง่มุมต่าง ๆ ของโครงการ

(๓) การประเมินผลความพยายามพิเศษเฉพาะด้าน (special effort evaluation) ตัวอย่าง อาจเป็นการประเมินที่ตอบสนองต่อความกังวลเกี่ยวกับกิจกรรมโครงการ เช่น ผู้บริหารเกรงว่าโครงการทำให้บางคนได้รับความพึงพอใจไม่เพียงพอตามที่เขาคาดต้องการ จึงให้ประเมิน กลยุทธ์ที่ใช้กับกลุ่มเป้าหมาย โดยเริ่มประเมินจากจดหมายข่าวของโครงการ

(๔) การประชุมเพื่อรวบรวมปัญหาทุก ๆ เดือน (monthly collective problem-pooling sessions) เนื่องจากการประชุมอาจเปิดโอกาสให้เสนอประเด็นใหม่ ๆ หรือระบุประเด็นที่จำเป็นต้องปฏิบัติ หรือบันทึกรายการที่คนไม่พอใจ เพื่อนำไปอภิปรายหรือทำวิจัยต่อไป

(๕) การจัดสัมมนาเพื่อวิเคราะห์ว่าสิ่งที่เราทำสำเร็จไปแล้วในแต่ละปีคืออะไร และเรากำลังจะทำอะไรในปีต่อไป (annual “what-have-we-achieved?” and “where-are-we-heading next year?” workshops) อาจจัดทำเป็นรายงานเกี่ยวกับโครงการที่ทำมาตลอดปี หรือระดมสมองเพื่อพัฒนาโครงการในอนาคตและระบุกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติต่อไป

การทบทวนที่มีประสิทธิผลส่วนใหญ่จะให้หน่วยงานทบทวนประเด็นที่รับผิดชอบไม่มาก ซึ่งคาดว่ามียุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไปมากกว่า การทบทวนดังกล่าวหน่วยงานต้องเน้นปัจจัยต่าง ๆ เช่น

(๑) ปัจจัยที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จในปัจจุบัน

(๒) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในปัจจุบัน

(๓) ขอบเขตของการพัฒนาที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุความต้องการอันเร่งด่วนของผู้รับบริการในอนาคต

(๔) ประสิทธิภาพของการบริการของระบบต่าง ๆ ที่จัดให้แก่หน่วยงาน

โดยทั่วไปถือว่าการทบทวนคุณภาพสามารถกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่โครงการ และมักเพิ่มเข้าไปเป็นภาระงานโดยไม่ต้องได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงาน เว้นแต่การฝึกอบรมพนักงานและการจัดทำคู่มือคุณภาพ ส่วนความเชี่ยวชาญระดับนักประเมินผลนั้นไม่จำเป็นต้องมีก็ได้ เพราะเป็นการเพิ่มภาระแก่พนักงานซึ่งปกติก็ไม่ได้ปฏิเสธความร่วมมือและอาจเกิดความตึงเครียดจากการแจ้งผลการประเมินจากนักประเมินผลโดยไม่จำเป็น แต่กระนั้นหน่วยงานก็ต้องมีอิสระที่จะเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงตามกระบวนการทบทวนคุณภาพ

๔.๒.๖.๑.๔ การประเมินผลการพัฒนา (developmental evaluation)

การประเมินผลการพัฒนาเป็นแนวทางที่นำเสนอโดยแพตตัน (Patton, ๑๙๙๖; cited in Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๘) ในสหรัฐอเมริกา และคัสซิงส์ (Cousins and Earl, ๑๙๙๒; cited in Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๘) ในแคนาดา และเป็นเงื่อนไขที่บรรดาที่ปรึกษาที่มีชื่อเสียงแนะนำให้นำไปปฏิบัติ การประเมินผลการพัฒนาเป็นกระบวนการประเมินผลที่ประกอบด้วยคำถามคำถามการประเมินผลและนำหลักเหตุผลของการประเมินผลไปใช้ในการปรับปรุงโครงการ ผลผลิต หรือการพัฒนางานองค์กร นักประเมินผลจะเป็นส่วนหนึ่งของทีมที่มีสมาชิกร่วมมือกันกำหนดแนวคิด ออกแบบ ทดสอบแนวทางใหม่ ๆ ในกระบวนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องในระยะยาว และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงตามแผนที่กำหนดไว้ งานหลักของนักประเมินผล ได้แก่ ช่วยให้ทีมอภิปรายถึงปัญหา ข้อมูล และเหตุผลในการประเมินผล ตลอดจนช่วยสนับสนุนข้อมูลการตัดสินใจในกระบวนการพัฒนา เมื่อเทียบกับการทบทวนคุณภาพแล้ว ในการประเมินผลการพัฒนา นักประเมินผลจะทำหน้าที่ช่วยเหลือเกือบทุกด้านของกระบวนการพัฒนาขององค์กร ขณะที่ในการทบทวนคุณภาพ นักประเมินผลมีบทบาทน้อยกว่า ส่วนเมื่อเทียบกับการประเมินผลการตอบสนองแล้ว นักประเมินผลในการประเมินผลการพัฒนาใช้เวลาเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลน้อยกว่า แต่มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาในการแนะนำคนอื่นให้เก็บรวบรวมข้อมูลมากกว่า บทบาทของนักประเมินผลในการประเมินผลการพัฒนาจึงคล้ายกับที่ปรึกษาในการพัฒนางานองค์กร แพตตัน ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของนักประเมินผลในอนาคต จะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารมากขึ้น

๔.๒.๖.๑.๕ การประเมินผลเพื่อการเสริมสร้างอำนาจ (empowerment evaluation)

การประเมินผลเพื่อการเสริมสร้างอำนาจเป็นแนวทางการประเมินผลที่เผยแพร่โดย เฟตเตอร์แมน (Fetterman) สมัยที่เขาเป็นประธานสมาคมประเมินผลสหรัฐอเมริกา (American Evaluation Association) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๓ แต่ก็ยังเป็นแนวทางการประเมินผลแบบโต้ตอบประเภทหนึ่งที่ก่อให้เกิดการโต้แย้งกันมากที่สุด เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่ขยายขอบเขตไปไกลกว่าการประเมินผลเป็นอันมาก หลักสำคัญคือ การกำหนดชะตาชีวิตตนเอง (self-determination) ให้กับผู้ประเมินผล หมายถึงความสามารถที่จะกำหนดแนวทางการกระทำในชีวิตตนเองของผู้ประเมินผล โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียกำหนดภารกิจ แสวงหาข้อมูล และวางแผนประเมินเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง ด้วยเหตุนี้ องค์กรและบุคคลจะกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้

ต่อเมื่อรู้จักแสวงหาข้อมูลเพื่อให้รู้ปัญหาและหาทางแก้ไขตนเอง การเสริมสร้างอำนาจมีหลักการ ๔ ข้อ ได้แก่ (Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๙)

(๑) การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุด คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในตัวคน อันเป็นผลให้คนมีสมรรถนะในการริเริ่มและดำเนินการเปลี่ยนแปลงสังคมมากขึ้น

(๒) ความหมายของสมรรถนะของมนุษย์ (human capacity) ต้องสนใจการพึ่งตนเอง การกำหนดชะตาชีวิตตนเองและการเสริมสร้างอำนาจมากขึ้น ไม่ใช่วัดการเปลี่ยนแปลงจากสถิติ

(๓) ความสำเร็จของการเสริมสร้างอำนาจวัดจากการที่คนสามารถระบุปัญหาของตนเอง และสร้างความเห็นพ้องต้องกันในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

(๔) การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นมากที่สุดเมื่อมีการเน้นที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงและสามารถรักษาผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงเอาไว้ได้

สำหรับขั้นตอนของการปฏิบัติในการประเมินผลเพื่อการเสริมสร้างอำนาจแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน ได้แก่ (Fetterman, ๒๐๐๑: ๒๔-๓๔)

(๑) กำหนดวิสัยทัศน์ (vision) ได้แก่ การถามเจ้าหน้าที่โครงการและบรรดาผู้มีส่วนร่วมเพื่อกำหนดภารกิจของโครงการ อาจใช้เวลา ๒-๓ ชั่วโมง โดยนักประเมินผลช่วยอำนวยความสะดวกเพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างเปิดกว้าง โดยให้เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนร่วมมีจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(๒) ประเมินสถานการณ์ (taking stock) ใช้เวลา ๒-๓ ชั่วโมง แบ่งออกเป็นสองขั้นย่อย ขั้นย่อยแรก ให้ระบุกิจกรรมสำคัญที่ต้องทำในโครงการ โดยนักประเมินผลเป็นผู้อำนวยความสะดวก ถามเจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนร่วมเพื่อให้ระบุลักษณะสำคัญหรือกิจกรรมสำคัญของโครงการมีอะไรบ้าง เมื่อระบุได้ ๑๐-๒๐ กิจกรรมก็ถือว่าเพียงพอแล้ว หลังจากให้จัดลำดับความสำคัญและระบุว่าการใดสำคัญที่สุด การจัดลำดับความสำคัญอาจใช้วิธีออกเสียงและแสดงเป็นจุดไว้ท้ายกิจกรรม ต่อจากนั้นจึงนับกิจกรรมที่สำคัญที่สุดตามจุดที่กำหนดไว้ ส่วนขั้นย่อยที่สอง เป็นการประเมินค่ากิจกรรม ให้เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนร่วมประเมินค่า โดยให้คะแนน ๑ ถึง ๑๐ ซึ่งเป็นคะแนนต่ำสุดและสูงสุดตามลำดับ กระบวนการประเมินค่าดังกล่าวเป็นไปอย่างเปิดเผยเพื่อสร้างความเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างเป็นประชาธิปไตยซึ่งยากที่ผู้บริหารจะครอบงำความคิด ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการเริ่มต้นสร้างบรรยากาศที่เป็นมิตรต่อกัน

(๓) การวางแผนสำหรับอนาคต (planning for the future) หลังจากประเมินกิจกรรมแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นการถามผู้มีส่วนร่วมว่าจากที่นี่ต้องการไปสู่ที่ใด และอยากปรับปรุงเรื่องใดอีก นักประเมินผลกำหนดให้กลุ่มใช้กิจกรรมที่ผ่านการประเมินมาแล้วในข้อก่อนเป็นพื้นฐานของการวางแผนเพื่ออนาคต เพื่อให้ภารกิจเป็นแนวทางการประเมินสถานการณ์ และใช้ผลลัพธ์ของการประเมินสถานการณ์วางแผนเพื่ออนาคต ซึ่งทำให้เกิดการหลอมรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเกิดการตรวจสอบขั้นตอนและแผนการปฏิบัติ ทั้งนี้ นักประเมินผลจะขอให้เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนร่วมระบุเป้าหมายของการประเมินผลตามผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินสถานการณ์และกำหนดจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับกิจกรรมแต่ละอย่าง ต่อจากนั้น นักประเมินผลจะถามกลุ่มเพื่อให้กลุ่มกำหนดกลยุทธ์ที่จะบรรลุจุดมุ่งหมาย รวมทั้งให้ระบุรูปแบบการติดตามผลความก้าวหน้าตามจุดมุ่งหมายแต่ละข้อด้วย กระบวนการวางแผนเพื่อการเสริมสร้างอำนาจถือว่านักประเมินผลไม่ได้มีฐานะต่ำกว่าหรือสูงกว่ากัน แต่ถือนักประเมินผล เจ้าหน้าที่โครงการและผู้มีส่วนร่วมต่างมีฐานะเท่ากัน นักประเมินผลอาจแทรกความคิดเข้าไปในขณะอภิปรายตามความเหมาะสม แต่ต้องไม่เป็นการครอบงำคนอื่น บทบาทของนักประเมินผลจึงเป็นผู้สอนแนะ ผู้อำนวยความสะดวกและเป็นเพื่อนทางด้านการประเมินผลเชิงวิพากษ์

สรุปแล้ว ขั้นตอนการประเมินผลเพื่อการเสริมสร้างอำนาจเป็นความร่วมมือร่วมกันของเจ้าหน้าที่โครงการ ผู้มีส่วนร่วม และนักประเมินผล ซึ่งเป็นความร่วมมือร่วมใจ ๓ ด้านด้วยกัน ได้แก่ (Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๙)

- (๑) ร่วมมือร่วมใจกันหาข้อสรุปเกี่ยวกับภารกิจ วิสัยทัศน์และผลลัพธ์ที่คาดหวัง
 - (๒) ประเมินสถานการณ์และใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนในอนาคต
 - (๓) ใช้การประเมินผลเป็นเครื่องมือพัฒนากลยุทธ์ที่สัมพันธ์กับเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ
- ดังนั้น การประเมินผลเพื่อการเสริมสร้างอำนาจจึงมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากการประเมินผลอื่นๆ ๔ ประการ ได้แก่ (Owen and Rogers, ๑๙๙๙: ๒๒๙)

- (๑) เป็นการออกแบบเพื่อสร้างวัฒนธรรมชาวบ้าน (folk culture) ให้ความสำคัญกับการประเมินผลหมายความว่า การประเมินผลไม่ใช่เรื่องของผู้เชี่ยวชาญ ชาวบ้านหรือคนทั่วไปก็สามารถทำการประเมินผลได้
- (๒) เป็นกลไกที่ใช้เพื่อสร้างและผลักดันให้เกิดองค์การเรียนรู้ (learning organization)
- (๓) แยกออกไม่ขาดจากการประเมินผลกระบวนแบบจารีตที่กระทำโดยนักประเมินผลที่มาจากภายนอก

(๔) นักประเมินผลที่มีประสบการณ์อาจเสริมสร้างให้เกิดการประเมินผลเพื่อการเสริมสร้างอำนาจได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ (๑) ฝึกอบรมคนอื่นให้มีทักษะการประเมินผล (๒) เป็นผู้อำนวยการความสวดหรือผู้สอนและคอยช่วยคนอื่นประเมินผล (๓) ทำการประเมินผลเพื่อสร้างความกระจ่าง (illuminative evaluation) ร่วมกันกับผู้ปฏิบัติงาน และ (๔) กระทำตัวเป็นผู้สนับสนุนกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม

ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปนั้น นอกจากบทบาทของการประเมินผลแล้วนักประเมินผลยังมีบทบาททางด้านการวางแผนและให้บริการเพิ่มเติมด้วย ทั้งนี้เพราะนักประเมินผลอาจได้รับมอบหมายจากองค์การให้เป็นผู้ประเมินผลโครงการที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนร่วมด้วย

๔.๒.๖.๒ การวิเคราะห์แนวทางการประเมินผลแบบโต้ตอบกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

จากการศึกษาแนวคิดการประเมินผลแบบโต้ตอบ (interactive evaluation) โดยคำแนะนำของ รศ.ดร.วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ สามารถสรุปผลแนวคิดการประเมินผลแบบโต้ตอบ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ในการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ได้ดังนี้

การประเมินผลแบบโต้ตอบ (interactive evaluation) เป็นการประเมินผลที่มุ่งเน้นความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหา หรืออาจจะเรียกว่า “การประเมินผลที่มุ่งเน้นผู้มีส่วนร่วม (participant-oriented evaluation approaches)”

การประเมิน ITA นั้นมีรูปแบบที่เป็นการประเมินผลแบบโต้ตอบ (interactive evaluation) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการประเมินตนเอง (self-study) ซึ่งมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้รับบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะวัฒนธรรมท้องถิ่น (Folk culture) อย่างไรก็ตามการประเมิน ITA นั้นยังมีข้อบกพร่องบางประการที่ส่งผลให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการประเมินผลแบบโต้ตอบจะต้องมีการปรับปรุงการประเมิน ดังนี้

(๑) การประเมิน ITA มักจะทำให้ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่มีความเข้าใจมีส่วนร่วม ประเมิน ทั้งการไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์และรายละเอียดของการประเมิน และไม่เข้าใจในบริบทการดำเนินงาน หรือวัฒนธรรมพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้ที่ประเมินอาจจะให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องตาม ความเป็นจริง

(๒) การประเมิน ITA ควรจะทำให้เกิด “การมีส่วนร่วม (participation)” อย่างแท้จริง กล่าวคือ ไม่ใช่เพียงให้ความร่วมมือในการประเมิน แต่จะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และ รายละเอียดของการประเมินและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในเชิงคุณภาพ (Qualitative) ในการประเมิน อีกด้วย

(๓) การประเมิน ITA ควรจะมุ่งเน้นการประเมินผลในเชิงคุณภาพ มากกว่าการ ประเมินผลในเชิงปริมาณ โดยให้มีการกำหนดสัดส่วนการประเมินผลในเชิงคุณภาพและการประเมินผลในเชิง ปริมาณอย่างเหมาะสม

(๔) การประเมิน ITA ควรจะมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เนื่องจากลักษณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน

(๕) การประเมิน ITA ควรจะมีการส่งเสริมในทิศทางเดียวกันกับหลักธรรมาภิบาล

(๖) การประเมิน ITA ควรจะมีการปรับปรุงพัฒนาเพื่อสร้างต้นแบบหรือสร้างวัฒนธรรม ท้องถิ่น (Folk culture) ในการต่อต้านการทุจริต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการดำเนินการเพื่อ ปรับปรุงพัฒนาดตนเอง

(๗) การประเมิน ITA ควรจะมีการจัดทำหลักสูตร จัดระเบียบการเก็บข้อมูล จัดระเบียบ การประเมินให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๔.๒.๖.๓ ข้อสังเกตต่อการพัฒนาแบบสำรวจการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการ ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะทำงานพัฒนาส่งเสริมและพัฒนาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ร่วมกันพิจารณารายละเอียดของแบบสำรวจ ITA และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับ ปัญหาของแบบสำรวจ ITA ดังนี้

๒.๖.๓.๑ ปัญหาจากแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment (IIT))

ตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่

ข้อ ๑ บุคลากรในหน่วยงานของท่าน ปฏิบัติงาน/ให้บริการแก่ ผู้มาติดต่อ ตามประเด็นดังต่อไปนี้ มากน้อยเพียงใด

(๑.๑) โปร่งใสเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด

(๑.๒) โปร่งใสเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด

ข้อคำถามในข้อย่อยดังกล่าวมีคำถามหลายคำถามอยู่ในข้อเดียวกัน ซึ่งถามทั้งเรื่องของความ โปร่งใสและการปฏิบัติเป็นไปตามขั้นตอน / ระยะเวลาที่กำหนดไปพร้อมกัน คำตอบจึงเป็นเรื่องของทั้งความ โปร่งใสและการปฏิบัติตามขั้นตอน/ ระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในความเป็นจริงการปฏิบัติงานอาจจะไม่มีความ สอดคล้องกันในเรื่องดังกล่าว โดยอาจจะมีความโปร่งใสแต่อาจล่าช้า หรือมีความโปร่งใสแต่ไม่ปฏิบัติตาม ขั้นตอน เป็นต้น จึงทำให้ผู้ตอบเข้าใจคำถามได้ยาก

ข้อ ๑๒ บุคลากรในหน่วยงานของท่าน ปฏิบัติงาน/ให้บริการแก่ ผู้มาติดต่อทั่ว ๆ ไป กับผู้มาติดต่อที่รู้จักเป็นการส่วนตัวอย่าง เท่าเทียมกัน มากน้อยเพียงใด

ข้อคำถามเกี่ยวกับ ผู้มาติดต่อทั่ว ๆ ไป กับผู้มาติดต่อที่รู้จักเป็นการส่วนตัว นั้น โดยปกติเจ้าหน้าที่ผู้ตอบแบบวัดผลจะไม่ทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่ท่านอื่นๆ มีการรู้จักกับผู้ที่มาติดต่อเป็นการส่วนตัวหรือไม่ อย่างไร และจะปฏิบัติแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร อีกทั้ง ผู้มาติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คือคนในพื้นที่นั้นๆ เอง การที่เจ้าหน้าที่จะรู้จักเป็นการส่วนตัวหรือให้ความสนิทสนมเป็นกันเองกับผู้ติดต่อจึงเป็นเรื่องปกติโดยทั่วไป ข้อคำถามในข้อนี้จึงไม่น่าจะวัดผลในเรื่องการเลือกปฏิบัติได้ไม่ชัดเจน

ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ

ข้อ ๑๔ หน่วยงานของท่าน ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตัว กลุ่ม หรือพวกพ้อง มากน้อยเพียงใด

ข้อคำถามเกี่ยวกับคำว่า กลุ่ม หมายถึง ผู้ใด? ซึ่งอาจทำให้ผู้ตอบแบบวัดผลฯ ไม่เข้าใจคำถามว่าหมายถึงใคร กลุ่มคนประเภทไหน

ข้อ ๑๕ บุคลากรในหน่วยงานของท่าน มีการเบิกจ่ายเงินที่เป็นเท็จ เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าวัสดุอุปกรณ์ หรือค่าเดินทาง ฯลฯ มากน้อย เพียงใด

ข้อคำถามในข้อนี้ต้องการวัดผลในเรื่องใด จำนวนปริมาณเรื่องที่มีการทุจริต หรือจำนวนปริมาณเงินที่ทุจริต และผู้ตอบแบบวัดผลฯ จะต้องเปรียบเทียบอย่างไร ว่าการทุจริตอยู่ในระดับมากน้อยเพียงใด

ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ

ข้อ ๑๖ ผู้บังคับบัญชาของท่าน มอบหมายงานแก่ท่านอย่างเป็นธรรม มากน้อยเพียงใด

(หมายเหตุ : การมอบหมาย หมายถึง การมอบหมายงานตามตำแหน่งหน้าที่)

ข้อคำถามนี้หาก การมอบหมาย หมายถึง การมอบหมายงานของผู้บังคับบัญชาตามตำแหน่งหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชา ก็ควรจะมีการตั้งคำถามให้ชัดเจน โดยให้ผู้การมอบหมายงานที่เป็นงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้ที่ได้รับมอบหมายนั้นว่าเป็นอย่างไร ถูกต้อง ตรงตามกรอบอำนาจหน้าที่หรือไม่ เป็นไปตามระเบียบ และเหมาะสมหรือไม่ เมื่อตั้งคำถามถึงความเป็นธรรมหรือไม่ จึงต้องแปลความหมายของคำว่า เป็นธรรม มีความหมายในบริบทของข้อคำถามนี้ว่าอย่างไร

ข้อ ๑๗ ผู้บังคับบัญชาของท่าน มีการคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรม การศึกษาดูงาน หรือการให้ทุนการศึกษา อย่างเป็นธรรม มากน้อย เพียงใด

ข้อคำถามในข้อนี้มีการถามทั้งเรื่องคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรม การศึกษาดูงาน หรือการให้ทุนการศึกษา ซึ่งมีคำถามหลายคำถามอยู่ในข้อเดียวกัน อีกทั้งยังต้องแปลความหมายของคำว่า เป็นธรรมหรือไม่ มากน้อย เพียงใด ในบริบทของคำถามข้อนี้ด้วย

ข้อ ๑๘ ผู้บังคับบัญชาของท่าน มีการสั่งการให้ท่านทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือมีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากน้อยเพียงใด

ข้อคำถามเกี่ยวกับคำว่า “สิ่งที่ไม่ถูกต้อง” กับ “มีความเสี่ยงต่อการทุจริต” โดยความหมายแล้วมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก สิ่งที่ไม่ถูกต้องมีความหมายกว้างมาก เช่น ไม่ถูกต้องตรงมาตำแหน่งหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งการทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวอาจไม่ได้มีความเกี่ยวข้องใดๆ กับความเสี่ยงในการทุจริต คำถามในข้อนี้จึงทำให้ผู้ตอบแบบวัดผลฯ อาจมีข้อสงสัยและเลือกคำตอบยาก เพราะมีหลายเรื่องในคำถามข้อเดียวกัน และเป็นคนละเรื่องกัน

ตัวชี้วัดที่ ๔ การใช้ทรัพย์สินของราชการ

ข้อ ๑๙ บุคลากรในหน่วยงานของท่านมีการเอาทรัพย์สินของราชการไปเป็นของส่วนตัว หรือนำไปให้กลุ่ม หรือพวกพ้อง มากน้อยเพียงใด

ข้อคำถามในข้อย่อยดังกล่าวมีคำถามหลายคำถามอยู่ในข้อเดียวกัน และคำว่า กลุ่ม ยังต้องพิจารณาว่า หมายถึง กลุ่มคนใด ซึ่งอาจทำให้ผู้ตอบแบบวัดผลฯ ไม่เข้าใจคำถามว่าหมายถึงใคร กลุ่มคนประเภทไหน

ข้อ ๒๐ ขั้นตอนการขออนุญาตเพื่อยืมทรัพย์สินของราชการ ไปใช้ ปฏิบัติงานในหน่วยงานของท่าน มีความสะดวก มากน้อยเพียงใด

ข้อ ๒๑ กรณีที่ต้องมีการขอยืมทรัพย์สินของราชการไปใช้ปฏิบัติงาน บุคลากรในหน่วยงานของท่าน มีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง มากน้อยเพียงใด

ข้อ ๒๓ ท่านรู้แนวปฏิบัติของหน่วยงานของท่าน เกี่ยวกับการใช้ ทรัพย์สินของราชการที่ถูกต้อง มากน้อยเพียงใด

ในข้อคำถามทั้งสามข้อนี้เมื่อเรียงลำดับมาอยู่ด้วยกันอาจทำให้เข้าใจคำถามคลาดเคลื่อนไปเนื่องจากในข้อคำถาม ข้อ ๒๐ ได้ถามถึง “ความสะดวก” ของขั้นตอนการยืมทรัพย์สินของราชการ ซึ่งต้องมีขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบกำหนด ว่ามีความสะดวกหรือไม่ และข้อ ๒๑ ได้ถามถึง “กรณีที่ต้องมีการขอยืมทรัพย์สินของราชการไปใช้ปฏิบัติงาน บุคลากรในหน่วยงานของท่าน มีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง มากน้อยเพียงใด”

ซึ่งเมื่ออ่านคำถาม ข้อ ๒๐ ต้องทำความเข้าใจกับคำว่า “สะดวก” หมายความว่าอย่างไร โดยอาจทำให้เข้าใจได้สองแบบ กล่าวคือ แบบแรก สะดวกน่าจะส่งผลดีต่อราชการเนื่องจากยืมทรัพย์สินไปใช้ในการปฏิบัติราชการ และแบบที่สอง อาจจะคิดว่าหากต้องปฏิบัติเรื่องการขอยืมให้ถูกต้องก่อนจึงไม่น่าจะมีความสะดวก ดังนั้น การยืมได้ความสะดวกจึงไม่น่าจะส่งผลดีต่อหน่วยงานหรือการปฏิบัติราชการ

แต่เมื่ออ่านคำถามข้อ ๒๑ ได้ถามถึง “กรณีที่ต้องมีการขอยืมทรัพย์สินของราชการไปใช้ปฏิบัติงาน บุคลากรในหน่วยงานของท่าน มีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง มากน้อยเพียงใด” อาจทำให้ผู้ตอบแบบวัดผลฯ เกิดความสับสนเกี่ยวกับการตอบแบบสอบถามในข้อ ๒๐ ยิ่งขึ้นอีก

และเมื่อข้อ ๒๓ ถามว่า “ท่านรู้แนวปฏิบัติของหน่วยงานของท่าน เกี่ยวกับการใช้ ทรัพย์สินของราชการที่ถูกต้อง มากน้อยเพียงใด” ซึ่งในข้อเท็จจริงเป็นการยากมากที่ผู้ตอบแบบวัดผลฯ จะตอบคำตอบว่ามาก หรือ มากที่สุด เนื่องจากการใช้ทรัพย์สินในแต่ละส่วนงานของ อบท. มีการจัดการแยกออกจากกันตามแต่ละส่วนงาน จึงอาจทำให้ผู้ตอบแบบวัดผลฯ เกิดความไม่เข้าใจคำถามและข้อเท็จจริงที่มีอยู่ และอาจจะประเมิน ได้ว่าตนเองไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้เลย

ตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต

ข้อ ๒๘ หน่วยงานของท่าน มีการดำเนินการดังต่อไปนี้ ต่อการทุจริต ในหน่วยงาน มากน้อยเพียงใด อบท

- เฝ้าระวัง
- ตรวจสอบ
- ลงโทษทางวินัย

การเฝ้าระวัง ไม่ควรจะถูกนำมาเป็นข้อคำถามเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานด้านการทุจริตของ อบท. ซึ่งควรจะเปลี่ยนเป็นใช้คำว่า “การป้องกัน” เนื่องจาก อบท. ต่างๆ ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ไว้แล้ว แต่ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานนั้นๆจะนำแผนปฏิบัติการดังกล่าว

มาสู่การลงมือปฏิบัติด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เห็นเป็นรูปธรรมได้หรือไม่ อย่างไร เราจึงควรตั้งคำถามถึงการดำเนินงานด้านการป้องกัน และการปราบปรามการทุจริต เป็นสำคัญ

๒.๖.๓.๒ ปัญหาจากแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment (EIT))

ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน

ข้อ E๑ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ท่านติดต่อ ปฏิบัติงาน/ให้บริการ แก่ท่าน ตามประเด็นดังต่อไปนี้มาน้อยเพียงใด

(๑.๑) โปร่งใสเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด

(๑.๒) โปร่งใสเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด

ข้อคำถามในข้อย่อยดังกล่าวมีคำถามหลายคำถามอยู่ในข้อเดียวกัน ซึ่งถามทั้งเรื่องของความโปร่งใสและการปฏิบัติเป็นไปตามขั้นตอน / ระยะเวลาที่กำหนดไปพร้อมกัน คำตอบจึงเป็นเรื่องของทั้งความโปร่งใสและการปฏิบัติตามขั้นตอน/ ระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในความเป็นจริงการปฏิบัติงานอาจจะไม่มีความสอดคล้องกันในเรื่องดังกล่าว โดยอาจจะมีความโปร่งใสแต่อาจล่าช้า หรือมีความโปร่งใสแต่ไม่เป็นไปตามขั้นตอน เป็นต้น จึงทำให้ผู้ตอบเข้าใจคำถามได้ยาก

ข้อ E๒ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ท่านติดต่อ ปฏิบัติงาน/ให้บริการ แก่ท่าน กับผู้มาติดต่อคนอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน มาน้อยเพียงใด

ข้อเท็จจริงมีความเป็นไปได้ยากมากที่ผู้ตอบแบบวัดผลฯ จะทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน/ให้บริการของเจ้าหน้าที่ต่อผู้มาติดต่อคนอื่นๆ การเปรียบเทียบในข้อนี้จึงเป็นไปได้ยาก อีกทั้ง หากผู้ตอบแบบวัดผลฯ ประสงค์จะตอบว่า “ไม่ทราบ” ก็ไม่มีคำตอบให้เลือกตอบแต่อย่างใด

ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร

ข้อ E๓ หน่วยงานที่ท่านติดต่อ มีการเผยแพร่ผลงานหรือข้อมูลที่สาธารณชนควรรับทราบอย่างชัดเจน มาน้อยเพียงใด

ข้อคำถามเกี่ยวกับคำว่า ผลงานหรือข้อมูลที่สาธารณชนควรรับทราบ หมายถึง เรื่องใด? ซึ่งอาจทำให้ผู้ตอบแบบวัดผลฯ ไม่เข้าใจคำถามว่าหมายถึง เรื่องอะไรบ้าง

ตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงการทำงาน

ข้อ E๑๑ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ท่านติดต่อ มีการปรับปรุงคุณภาพ การปฏิบัติงาน/การให้บริการให้ดีขึ้น มาน้อยเพียงใด

(หมายเหตุ : หากท่านติดต่อครั้งแรก ให้เปรียบเทียบกับคุณภาพการปฏิบัติงาน/ให้บริการที่ท่านคาดหวังไว้ก่อนมาติดต่อ)

E๑๒ หน่วยงานที่ท่านติดต่อ มีการปรับปรุงวิธีการและขั้นตอน การดำเนินงาน/การให้บริการให้ดีขึ้น มาน้อยเพียงใด

(หมายเหตุ : หากท่านติดต่อครั้งแรก ให้เปรียบเทียบกับวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน /การให้บริการที่ท่านคาดหวังไว้ ก่อนมาติดต่อ)

ข้อคำถามทั้งสองนี้มีข้อสงสัยว่า ใช้กับกรณีการติดต่อที่ไม่ใช่ครั้งแรก แต่เป็นการติดต่อในเรื่องที่ต่างกัน หรือคนละส่วนงานกันหรือไม่ อย่างไร เนื่องจาก อบท. มีภารกิจหลักหลายด้านซึ่งมีส่วนงานรับผิดชอบหลายส่วนงาน การติดต่อในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกันมีขั้นตอนและวิธีการที่ต่างกัน จะสามารถนำมาใช้เปรียบเทียบและวัดผลในข้อนี้ได้หรือไม่

ข้อ E๑๕ หน่วยงานที่ท่านติดต่อ มีการปรับปรุงการดำเนินงาน/ การให้บริการ ให้มีความโปร่งใสมากขึ้น มากน้อยเพียงใด

ข้อคำถามในข้อนี้มีการตั้งคำถามให้ผู้ตอบแบบวัดผลฯ เปรียบเทียบเกี่ยวกับความโปร่งใสว่ามีมากขึ้นในระดับใด ซึ่งหากผู้ตอบแบบวัดผลฯ เป็นผู้ที่มาติดต่อครั้งแรก และประสงค์จะตอบว่า “ไม่ทราบ” เนื่องจากไม่สามารถเปรียบเทียบได้ แต่กลับไม่มีคำตอบให้เลือกตอบแต่อย่างใด

ส่วนที่ ๕ ผลการศึกษาข้อมูล

จากการศึกษาข้อมูล ทั้งข้อมูลจากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้พบประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถสังเคราะห์และจำแนกได้เป็น ๒ ประเด็นหลัก คือ (๑) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือและการดำเนินการประเมิน และ (๒) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- (๑) ปัญหาเกี่ยวกับการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (๑.๑) ปัญหาด้านเทคโนโลยีของการประเมิน ITA
 - (๑.๒) ปัญหาด้านบุคลากรในการประเมิน ITA
 - (๑.๓) ปัญหาด้านแบบสำรวจของการประเมิน ITA
 - (๑.๔) ปัญหาด้านการบริหารจัดการของการประเมิน ITA
 - (๑.๕) ปัญหาด้านฐานข้อมูลและเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (๑.๖) ปัญหาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (๒) ปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (๒.๑) ปัญหาภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (๒.๒) ปัญหาการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (๒.๓) ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (๒.๔) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (๒.๕) ปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- รายละเอียดของปัญหาสามารถสรุปพอสังเขปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑.๑) ปัญหาด้านเทคโนโลยีของการประเมิน ITA

(๑) ระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สมบูรณ์เนื่องจากมีการจัดทำและพัฒนาขึ้นมาใหม่ ซึ่งเริ่มดำเนินการในปีนี้ และอยู่ในระหว่างการปรับปรุงและพัฒนาระบบ ควบคู่ไปกับการใช้งาน มีการปิดปรับปรุงระบบอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ไม่สามารถเข้าใช้งานระบบได้

(๒) ระบบยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การประมวลผลช้า ในช่วงที่มีการเข้าใช้งานในระบบเป็นจำนวนมากในการเข้าใช้งานระบบในบางครั้งกดบันทึกข้อมูล แล้วระบบไม่ตอบสนองทำให้บันทึกข้อมูลไม่ได้

(๓) การค้นหาสถานะข้อมูลในรูปแบบเป็นจังหวัด ยังไม่สมบูรณ์ ทำให้การทำงานล่าช้า ไม่ต่อเนื่อง และระบบยังไม่มีการค้นหาในรูปแบบสถานะได้

(๔) ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเข้าในระบบไม่มีความสมบูรณ์ เช่น ไม่มีเบอร์โทรศัพท์ หรือมีเบอร์โทรศัพท์แต่ไม่สามารถติดต่อได้

(๕) ในบางหน้าเว็บไซต์การแสดงลิงค์เป็นบรรทัดเดียวยาวไม่มีการตัดบรรทัด บางลิงค์ไม่สามารถเปิดเว็บไซต์ได้บางลิงค์ข้อมูลไม่ตรงกับหัวข้อ และหน้าเว็บไซต์ตามลิงค์มีเฉพาะหัวข้อแต่ไม่มีข้อมูล

(๖) ในช่วงระหว่างที่ทำการปิดปรับปรุงเซิร์ฟเวอร์ ทีมผู้ประเมินยังสามารถเข้าระบบเพื่ออัปเดตข้อมูลได้แต่เกิดปัญหาข้อมูลทำการอัปเดตไปหายไปภายหลัง

(๗) การติดต่อประสานงานเพื่อเก็บข้อมูลแบบสอบถามทางโทรศัพท์ ผู้เก็บข้อมูลประสบปัญหาเรื่องความไม่ไว้วางใจจากผู้ให้ข้อมูลทำให้บางครั้งการตอบข้อมูลได้เพียงส่วนความคิดเห็น และไม่ตอบในส่วนข้อมูลส่วนบุคคล

(๘) ในการเปิดลิงค์เข้าไปดูข้อมูลในแต่ละครั้งมีการเปลี่ยนแปลงของข้อมูล ทำให้มีจำนวนข้อมูลที่ไม่คงที่หากไม่ได้ทำการประเมินอย่างต่อเนื่องจะทำให้ส่งผลต่อความไม่สอดคล้องในการให้คะแนนได้

(๑.๒) ปัญหาด้านบุคลากรในการประเมิน ITA

(๑) ปัญหาความรู้ความเข้าใจของผู้ประสานงานที่ทำหน้าที่ Admin เกี่ยวกับการประเมิน ITA พบว่า ผู้ประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งยังขาดความรู้ไม่เข้าใจในแนวคิด วิธีการ และขั้นตอนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี ๒๕๖๑ อันมีสาเหตุเนื่องมาจากการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีนี้เป็นประเมินผลด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งเป็นระบบใหม่ ผู้ประสานงานจึงไม่มีเวลาเพียงพอในการศึกษาทำความเข้าใจแนวทาง และขั้นตอนการประเมินผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศประกอบกับสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการพัฒนากรอบแนวคิดการประเมินจากเดิมประกอบด้วย ๕ ดัชนีเปลี่ยนเป็น ๑๐ ตัวชี้วัด รวมถึงมีการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินทั้ง ๓ เครื่องมือ

(๒) ปัญหาการให้ความสำคัญกับการประเมิน ITA ของผู้บริหาร ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้ดูแลระบบหรืออนุมัติการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบด้วยตนเอง แต่ได้มอบหมายให้ผู้ประสานงานของหน่วยงาน (Admin) เป็นผู้ดูแลระบบ และผู้อนุมัติข้อมูลที่จะนำเข้าสู่ระบบ ITAS แทนผู้บริหาร จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงส่วนน้อยที่ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญเลย กล่าวคือไม่มีการมอบนโยบายหรือสั่งการในที่ประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการติดตามความคืบหน้า และไม่เข้าใช้งานระบบ ITAS เพื่อดำเนินการอนุมัติข้อมูล ซึ่งสาเหตุอาจเกิดขึ้นเพราะผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุจึงไม่มีความชำนาญในการใช้งานผ่านระบบสารสนเทศ

(๓) ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตอบแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) พบปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ครบตามที่กำหนด เช่น การขาดความตระหนักในการตอบแบบสำรวจ IIT เป็นต้น

(๑.๓) ปัญหาด้านแบบสำรวจของการประเมิน ITA

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับความถนัดในการตอบแบบสำรวจผ่านระบบ ITAS พบว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่มีความถนัดในการตอบแบบสำรวจ IIT ผ่านระบบ ITAS ทั้งทางคอมพิวเตอร์และสมาร์ทโฟน ผู้ประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้จัดพิมพ์แบบสำรวจ IIT เพื่อนำไปให้เจ้าหน้าที่กรอกคำตอบลงในกระดาษ ซึ่งเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานจำนวนหนึ่งได้ให้ความเห็นว่ามี ความถนัดสะดวก และรวดเร็วในการตอบแบบสำรวจผ่านกระดาษมากกว่าผ่านระบบคอมพิวเตอร์ ด้วยเหตุนี้ ผู้ประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งจึงเสนอให้มีการสำรวจผ่านแบบสำรวจ IIT ทางกระดาษด้วย

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับข้อคำถามในแบบสำรวจ IIT และแบบสำรวจ EIT ข้อคำถามที่ใช้ในการสำรวจตามแบบมีจำนวนคำถามมากเกินไป หลายข้อคำถามมีความกำกวมไม่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้ตอบไม่เข้าใจข้อคำถามและตอบแบบสำรวจผิดตามเจตนารมณ์ของข้อคำถามนั้นๆ

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับแบบสำรวจ OIT ข้อคำถามที่ใช้ในการสำรวจมีบางประเด็นที่ไม่สอดคล้องตามบทบาทหน้าที่หรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็มีบริบทการทำงานที่แตกต่างกัน มีขนาดแตกต่างกัน จึงทำให้บางข้อคำถามอาจจะยังไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) จากการศึกษาแนวคิดการประเมินผลแบบโต้ตอบ (interactive evaluation) พบว่าการประเมิน ITA นั้นมีรูปแบบที่เป็นการประเมินผลแบบโต้ตอบ (interactive evaluation) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการประเมินตนเอง (self-study) ซึ่งมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้รับบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะวัฒนธรรมท้องถิ่น (Folk culture) อย่างไรก็ตามการประเมิน ITA นั้นยังมีข้อบกพร่องบางประการที่ส่งผลให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการประเมินผลแบบโต้ตอบ จะต้องมีการปรับปรุงการ

(๑.๔) ปัญหาด้านการบริหารจัดการของการประเมิน ITA

(๑) ปัญหาการสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินจากสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ไม่ค่อยได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสได้อย่างรวดเร็วและเพียงพอ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามที่จะแก้ไขโดยการสอบถามหรือหาข้อมูลเพิ่มเติม ก็พบว่าในเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความยุ่งยากและไม่สะดวกในการค้นหาข้อมูล และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด กับสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ก็ไม่สามารถที่จะตอบคำถามต่างๆ ได้อย่างชัดเจน และครบถ้วน ทำให้เกิดปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง ไม่สามารถที่จะดำเนินการประเมินฯ ได้ครบทุกเครื่องมือ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจะมีความสามารถเพียงพอในการให้คำปรึกษาและตอบข้อสงสัยขององค์กรส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาการประเมินฯ และระบบ ITAS ได้อย่างชัดเจน รวดเร็ว และตรงประเด็น

(๒) ปัญหาความเหมาะสมของระยะเวลาในการประเมิน เสนอให้มีการขยายระยะเวลาในการประเมินฯ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเตรียมความพร้อมในการเก็บข้อมูลมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งจะต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลการประเมินฯ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนได้เกิดความตื่นตัวในการเข้าไปตอบแบบประเมินฯ ในระบบ ITAS

(๓) ข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินการประเมิน เช่น การเสนอให้มีการเพิ่มกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินฯ ให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ และการเสนอให้มีการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการประเมินฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงที่สุด เพราะในปัจจุบันผู้ตอบแบบประเมินฯ บางส่วนไม่กล้าที่จะตอบตามความจริง การอบรมให้ความรู้ความเข้าใจกับผู้ใช้งานระบบอย่างต่อเนื่อง และเสนอให้ Admin ในระบบ ITAS ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีมากกว่า ๑ คน เพื่อจะได้ช่วยกันดำเนินการประเมินฯ เป็นต้น

(๑.๕) ปัญหาด้านฐานข้อมูลและเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) ปัญหาเรื่องการจัดทำฐานข้อมูล พบว่า ฐานข้อมูลที่ได้มีความไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะใช้ในการสำรวจ ส่วนใหญ่แล้วมักจะขาดข้อมูลหมายเลขโทรศัพท์ที่ใช้ในการติดต่อกลับ ขาดข้อมูล E-

mail และข้อมูลที่อยู่ไม่เป็นปัจจุบัน ต้องเก็บข้อมูลใหม่จากผู้มารับบริการของหน่วยงานในแต่ละวัน เพื่อให้จำนวนกลุ่มตัวอย่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหรือผู้มารับบริการครบตามจำนวนที่กำหนด

(๒) ปัญหาเรื่องการใช้งานระบบ ITAS พบว่า เกิดปัญหาและอุปสรรคในการนำเข้าข้อมูลรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหรือผู้มารับบริการผ่านระบบ ITAS มีบางหน่วยงานที่ประสบปัญหาการนำข้อมูลเข้าระบบแล้วแต่ข้อมูลไม่ขึ้นในระบบ ส่งผลให้ฐานข้อมูลที่ได้รับแจ้งจะนำไปใช้ในการสำรวจไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่กำหนด

(๓) ปัญหาเรื่องเรื่องการตอบแบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) พบว่า ประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกหรือผู้รับบริการไม่ให้ความสนใจในการตอบแบบสำรวจ EIT เนื่องจาก ๒ สาเหตุคือ สาเหตุจากระบบ ITAS มีปัญหาในการเข้าใช้งาน และสาเหตุจากประชาชนไม่รู้จักการประเมิน ITA

(๔) ปัญหาความพร้อมของเว็บไซต์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเปิดเผยข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การอัปเดตข้อมูลในเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้ดำเนินการเป็นอย่างสม่ำเสมอ ขาดเจ้าหน้าที่ในการลงข้อมูล

(๕) ปัญหาความพร้อมด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำเว็บไซต์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกยังไม่มีเตรียมการในเรื่องนี้ เนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเคยได้ให้ความเห็นว่าการใช้งบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาเว็บไซต์มีความไม่คุ้มค่าจึงให้ใช้พื้นที่ของเว็บไซต์เท่าที่มีให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

(๑.๖) ปัญหาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกในแต่ละตัวชี้วัดของการประเมิน ITA โดยสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่

(๑) การปฏิบัติงานไม่โปร่งใส ลำช้า ไม่เป็นไปตามขั้นตอน ระยะเวลาที่กำหนด มีการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจได้อย่างมากมายในการวินิจฉัยสั่งการไม่ว่าจะเป็นไปในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง

(๒) การเลือกปฏิบัติในการให้บริการกับกลุ่มคนใกล้ชิดแตกต่างกับประชาชนทั่วไป

(๓) พฤติกรรมการรับของขวัญ ของกำนัล ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในรูปแบบอื่นๆ

ในเทศกาลต่างๆ

ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ

(๑) เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ในส่วนงานอื่นๆนอกเหนือ จากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณโดยตรงไม่ทราบหรือยังไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกจ่าย งบประมาณภายในหน่วยงาน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีภาพลักษณ์ที่ไม่โปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ มีการถูกร้องเรียนว่าใช้งบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า บิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

(๓) มีการเบิกจ่ายที่เป็นเท็จ ปกปิด หรือไม่ตรงกับความเป็นจริง เช่น ค่าล่วงเวลา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ ต่าง ๆ

(๔) โครงการ/การใช้งบประมาณ มีผลประโยชน์แอบแฝง มีผลประโยชน์ทับซ้อน ผูกขาด เอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอก

ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ

การบริหารงานบุคคลยังเป็นระบบอุปถัมภ์มีความเหลื่อมล้ำโดยอาศัยความใกล้ชิดสนิทสนม เอื้อประโยชน์ แก่พวกพ้องหรือผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกต้อง

ตัวชี้วัดที่ ๔ การทรัพย์สินของราชการ

(๑) การนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ โดยไม่มีระเบียบที่ชัดเจน หรือมีกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ การบังคับที่ยังไม่รัดกุม และไม่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้

(๒) บุคคลภายนอกขอยืมทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ เพื่อไปใช้ในกิจส่วนตัว โดยอาศัยความสนิทสนมหรือความสัมพันธ์ส่วนตัว

(๓) การยืมทรัพย์สินของราชการ ไปใช้ในกิจธุระส่วนตัว หรือใช้ประโยชน์ในทางที่เอื้อต่อตนเองหรือพวกพ้อง

ตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต

(๑) ผู้บริหารของหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญ หรือดำเนิน การสั่งการหรือมีมาตรการใดๆ เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตอย่างเข้มงวดจริงจัง

(๒) ยังไม่มีนโยบาย มาตรการ และแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อบังคับใช้ในหน่วยงานอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

(๓) การเฝ้าระวังและตรวจสอบ การทุจริตยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า ขาดระบบการกำกับ ติดตามอย่างต่อเนื่องเจ้าหน้าที่ ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความตื่นตัว ความกระตือรือร้น ยังเป็นลักษณะ ของการทำงานเชิงรับเสียส่วนใหญ่

ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน

(๑) มีการให้บริการที่ไม่เท่าเทียมเสมอภาคและไม่สามารถตอบสนองต่อผู้รับบริการทุกกลุ่ม

(๒) มีการเรียกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือสินบน เพื่อแลกกับการอนุมัติ อนุญาต

ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร

(๑) ประชาชนไม่รับทราบถึงผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ประชาชนการขาดช่องทางการติดต่อสื่อสารที่หลากหลาย ทันสมัย และเข้าถึงง่าย

(๓) ประชาชนไม่เชื่อมั่นในระบบรับเรื่องร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงการทำงาน

(๑) การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความชัดเจน และมีความล่าช้าใน การให้บริการ

(๒) ประชาชนไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการ ทำงานข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไข

ตัวชี้วัดที่ ๙ การเปิดเผยข้อมูล

ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๑ ข้อมูลพื้นฐาน

หน่วยงานยังไม่มีเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัปเดตข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการ ดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๒ การบริหารงาน

หน่วยงานยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัพเดทข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๓ การบริหารเงินงบประมาณ

หน่วยงานยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัพเดทข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวชี้วัดย่อยที่ ๙.๔ การส่งเสริมความโปร่งใส

หน่วยงานยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัพเดทข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ตัวชี้วัดที่ ๑๐ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต

หน่วยงานยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดในตัวชี้วัดนี้ผ่านหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานยังไม่ได้มีการจัดทำข้อมูล อัพเดทข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน หรือขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่หลักในการดูแลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

(๒) ปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๑) ปัญหาภารกิจและการจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบหลากหลายและแตกต่างกัน อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจซ้ำซ้อนกัน

(๒) ไม่มีเป้าหมายหรือหลักเกณฑ์ในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากรูปแบบหนึ่งไปสู่อีกรูปแบบหนึ่งที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการปกครองตนเอง

(๓) ในทางปฏิบัติยังเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการมอบภารกิจ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบขอบเขตของงาน จากภารกิจที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักถูกตีความว่าไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) การกำหนดภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ไม่ชัดเจนและไม่เป็นระบบ ไม่มีการจัดหมวดหมู่ และใช้ข้อความไม่ทันสมัย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่เข้าใจและความไม่ชัดเจนว่าจะสามารถดำเนินการได้แค่ไหน อย่างไร ดังนั้นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) สืบเนื่องจากปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีองค์ประกอบที่มีความแตกต่างกันสูงมาก การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองจากการจัดเก็บภาษีบางประเภทและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรายหัวประชากรหรือขนาดพื้นที่ จึงไม่ตอบโจทย์ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมสาธารณะให้มีประสิทธิภาพได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจที่รัฐบาลมอบให้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรายได้และงบประมาณจำกัด

(๖) มีการทับซ้อนในการดำเนินการกิจขึ้นพื้นฐานอย่างกว้างขวางระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ การกิจที่ดำเนินการทับซ้อนกันหมายความว่า การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่างดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ เป็นงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันหรือดำเนินการในพื้นที่เดียวกันและมักมีกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกัน การดำเนินการกิจที่ทับซ้อนกันนั้นนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในด้านพื้นที่การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้วนั้น ยังก่อให้เกิดความสูญเสียเชิงทรัพยากรและก่อให้เกิดการเสียโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนจะดำเนินการกิจขนาดใหญ่อีกประการหนึ่งด้วย

(๗) พบช่องว่างในระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local service gaps) ที่ไม่มีเจ้าภาพหรือมักไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเฉพาะการกิจที่มีความสลับซับซ้อนหรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คุ้นเคย

(๒.๒) ปัญหาการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากหลายด้าน โดยสรุปได้ดังนี้

(๑) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้

(๒) ปัญหาด้านกฎหมาย

(๓) ปัญหาการขาดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาการคลัง

(๔) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ

(๕) ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณ

(๖) ปัญหาการถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๗) ปัญหาด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้

(๘) ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณ

(๙) ปัญหากระบวนการในเสนอจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดกระบวนการงบประมาณยังคงอยู่ในการควบคุมของส่วนกลาง ซึ่งทำให้ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณล่าช้า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ

(๑๐) ปัญหาการจัดตั้งสหการ

(๑๑) ปัญหาไม่ทราบรายจ่ายที่แท้จริงและเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๓) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

ที่	เรื่อง	ปัจจุบัน	สภาพปัญหา
๑.	องค์กรการบริหารงานบุคคล	แบ่งตามประเภทของอปท. และมี ๓ ระดับ (ก.ด. ก.กลาง ก.จังหวัด)	มีมาตรฐานการพิจารณาที่แตกต่างกัน มีความล่าช้า
๒.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น	ขึ้นอยู่กับปริมาณงานและคุณภาพของงาน ซึ่งเป็นไปตามขนาดของ อปท.	ผู้ที่อยู่ใน อปท.ขนาดเล็ก มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานน้อยกว่าผู้ที่อยู่ใน อปท. ขนาดใหญ่

ที่	เรื่อง	ปัจจุบัน	สภาพปัญหา
๓.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการถ่ายโอน	เมื่อได้โอนไปสังกัด อบท. แล้ว หากส่วนราชการเดิม มีอัตราตำแหน่งในระดับสูง ขึ้นว่างลงข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิ์สมัครเข้ารับการคัดเลือก	มีการถ่ายโอนบุคลากรไปยัง อบท. เป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ
๔.	การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน	รัฐจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอนตามตัวของข้าราชการผู้ที่ได้ถ่ายโอน เช่น การถ่ายโอนข้าราชการสถานีนามายตำบล เป็นต้น	เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นหรือเลื่อนระดับสูงขึ้นหรือโอนต่อไปยัง อบท. อันทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณให้กับ อบท. ที่รับถ่ายโอนในครั้งแรก ในการจ้างบุคลากรทดแทน
๕.	การสรรหา	อบท. มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคลากรมาดำรงตำแหน่งที่ว่างใน อบท.	มีการทุจริต ไม่ได้มาตรฐาน และใช้ระบบอุปถัมภ์
๖.	การโอน	ต้องครบ ๓ องค์ประกอบ คือ เจ้าตัวประสงค์ อบท. ปลายทางยินดีรับโอน และ อบท. ต้นทางยินยอมให้โอน	ขาดความคล่องตัว มีความขัดแย้ง แต่ไม่สามารถโอนได้ มีการเรียกรับผลประโยชน์
๗.	การบริหารงานบุคคล	นายก อบท. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในทุกกรณี	เกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัวในการบริหารงาน
๘.	การโอนสับเปลี่ยนข้ามประเภท อบท.	ไม่สามารถดำเนินการได้	ความไม่คล่องตัวในการบริหารงานบุคคล
๙.	การจ้างพนักงานจ้าง	ไม่ได้กำหนดจำนวนที่แน่นอน แต่ อบท. ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ ๔๐	มีการจ้างพนักงานจ้างเป็นจำนวนมาก เกิดภาวะคนล้นงาน
๑๐.	วาระการดำรงตำแหน่งของ ปลัด อบท.	ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งในแต่ละ อบท.	ยึดติดกับตำแหน่ง ไม่มีการเปลี่ยนเพื่อสร้างองค์ความรู้ ประสบการณ์ และทักษะในการปฏิบัติงานในต่างพื้นที่

(๒.๔) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

(๒.๔.๑) โครงสร้างกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอ โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้ คือ

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการกำกับตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนและสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนมีจำนวนที่สูงมาก เป็นผลให้การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดขึ้นได้น้อยมาก

(๒) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ค่อนข้างมาก ทั้งยังกำหนดให้ราษฎรผู้เข้าชื่อต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่ามีความประสงค์จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด

(๓) บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลไก วิธีการดำเนินงาน และกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การเปิดเผยข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ และการรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในทางปฏิบัติ

(๒.๔.๒) กลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพในเรื่องต่อไปนี้

(๑) การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ

(๒) การเปิดโอกาสให้ประชาชนการแสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่มีรูปแบบ องค์กรประกอบ และกลไกวิธีการดำเนินงานที่เป็นความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เป็นเพียงกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายจัดกระบวนการเท่านั้น

(๓) กระบวนการประเมินผลการมีส่วนร่วม โดยไม่ได้กำหนดให้มีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่มีความครอบคลุมทุกบทบาทการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่ทราบว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด บุคลากรท้องถิ่นไม่มีมาตรฐานกลางในการปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วม ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

(๒.๔.๓) ปัญหาในส่วน of ประชาชนมีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

(๑) การไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างไม่เพียงพอ ไม่ทั่วถึงหรือเท่าเทียมกันทุกกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ของปัญหา

(๒) การที่ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเองว่ามีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน คิดเพียงว่ามีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ก็เพียงพอแล้ว

(๓) การไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลาย ๆ กิจกรรมที่จำเป็นจะต้องร่วมมือกันโดยอาจเป็นเพราะเงื่อนไขข้อจำกัดด้านเวลาที่ไม่ตรงกัน หรือบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๔) การที่ประชาชนปฏิเสธไม่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยเหตุผลต่าง ๆ โดยเฉพาะต้นทุนที่มีในการเข้าร่วม อาทิ ต้องเสียเวลา เสียค่าเดินทาง ต้องทำมาหากิน หารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว

(๕) การที่ประชุมไม่เห็นประโยชน์ในการมีส่วนร่วมและกลัวในการแสดงความคิดเห็น กล่าวคือ สิ่งที่ประชาชนเสนอความคิดเห็นไปไม่ได้รับการตอบสนองทำให้ไม่อยากจะแสดงความคิดเห็นหรือแสดงความคิดเห็นไปแล้วถูกคุกคาม ช่มชู้ เลยเกิดความกลัวในการแสดงความคิดเห็น

(๒.๔.๔) ปัญหาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรบางส่วน ไม่เห็นถึงความสำคัญในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ดำเนินงานเพียงเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติหรือข้อสั่งการของหน่วยงานในระดับนโยบายเท่านั้น

(๒) ความไม่เข้าใจในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบวิธี และแนวทางการปฏิบัติในกระบวนการจัดตั้งงบประมาณ เพื่อการดำเนินงานในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงไปกว่าระดับของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ทำให้ดำเนินงานผิดพลาดในขั้นตอนปฏิบัติทำให้เกิดการเสี่ยงต่อความผิดจากการถูกตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ

(๓) รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนดำเนินงานในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่ชัดเจนที่จะสามารถนำไปเป็นตัวอย่างการดำเนินงาน

(๒.๔.๕) ปัญหาด้านอื่น ๆ

(๑) การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ การสร้างความรู้ ความร่วมมือ หรือการประเมินผล

(๒) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยเวลาและพัฒนาจากการไล่บทเรียนลงในหลักสูตรการศึกษาในระดับประถมและมัธยม

(๓) การขาดการประเมินผลการมีส่วนร่วม อาทิ ไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่จะบอกให้ทราบว่ามีประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่ หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานให้ดีขึ้นได้เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

(๔) กลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดช่องทางในการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน ขาดเครือข่ายในการระดมทรัพยากร ขาดศูนย์ข้อมูลข่าวสารหรือศูนย์ประสานงานการมีส่วนร่วม

(๕) ความกลัวไม่กล้าเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ เนื่องจากความกังวลในด้านต่าง ๆ อาทิ ขาดความรู้ความเข้าใจ คิดว่าตนเองไม่สำคัญ หรือกลัวผลที่ได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วม

(๒.๕) ปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ ดังนี้

(๒.๕.๑) ด้านโครงสร้าง

(๑) โครงสร้างของหน่วยงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการบางแห่งไม่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ หน่วยงานตรวจสอบภายในไม่มีอยู่ในโครงสร้างการบริหาร

(๒) ไม่มีโครงสร้างเป็นกอง ปัจจุบันอาศัยอยู่กับส่วนราชการอื่น

(๓) กำหนดโครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบภายในไว้ แต่ไม่กำหนดกรอบตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน

(๔) กำหนดโครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบภายในและกำหนดกรอบตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในไว้ แต่ไม่มีผู้ตรวจสอบภายใน

(๕) กำหนดโครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบภายในไว้ และได้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายใน

(๒.๕.๒) การบริหารจัดการ

(๒.๕.๒.๑) ผู้บริหาร

(๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีจำนวน ๗,๘๕๑ แห่ง มีผู้ตรวจสอบภายในเพียง ๙๘๓ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๙๕ ที่ไม่แต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายใน เนื่องจากผู้บริหารกันกรอบอัตรากำลังไว้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายรองปลัด ซึ่งเป็นกรอบอัตรากำลังที่มีเงินค่าตอบแทนตำแหน่ง และกันงบประมาณไว้สำหรับจ้างลูกจ้างตามประสงค์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่เร่งรัดการบรรจุแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายในให้เต็มจำนวนตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนด

(๒) ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญ ส่งเสริม และสนับสนุนงานตรวจสอบภายในเท่าที่ควร โดยพบว่าการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการบางแห่งไม่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุด มีการมอบอำนาจในการกำกับดูแลงานตรวจสอบภายในให้ผู้บริหารระดับรอง ทำให้การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในขาดความเป็นอิสระและเที่ยงธรรม

(๓) ปรากฏว่าเมื่อตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในว่างลง ผู้บริหารจะยุบตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน เพื่อกันงบประมาณบริหารงานบุคคลไม่ให้เกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เพื่อจะนำกรอบตำแหน่งไปแต่งตั้งตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย รองปลัด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเงินตอบแทน เป็นการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญและสนับสนุนการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในอย่างชัดเจน

(๕) ฝ่ายบริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับผู้ตรวจสอบภายใน ไม่เชื่อถือในข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบภายใน ส่งผลให้ไม่มีการปรับปรุงการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบภายใน

(๖) ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่นการบรรจุแต่งตั้ง คัดสรรบุคลากร และจ้างลูกจ้าง ในลักษณะเรียกรับเงิน ประโยชน์ต่างตอบแทน ในการขึ้นสู่ตำแหน่งและเข้าสู่ตำแหน่ง

(๗) ไม่มีงบประมาณและสถานที่ทำงาน

(๘) หน่วยงานตรวจสอบภายในบางส่วนราชการมีอัตรากำลังไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการให้ความสำคัญกับการตรวจสอบภายใน โดยจัดอัตรากำลังของหน่วยงานตรวจสอบภายในให้เพียงพอกับปริมาณงานในความรับผิดชอบ ซึ่งทั่วไปควรมีอัตรากำลังไม่น้อยกว่า ๓ อัตรา แต่ปัจจุบันพบว่ามีส่วนราชการที่มีอัตรากำลังน้อยกว่า ๓ คน จำนวนประมาณ ๖๐ หน่วยงาน

(๙) เนื่องจากผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจไม่เห็นความสำคัญทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้ตรวจสอบภายใน ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำงานได้ตามมาตรฐานที่ระเบียบกำหนด

(๑๐) ข้อเสนอแนะจากผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในยังไม่ได้รับการแก้ไขทั้งหมด

(๒.๕.๒.๒) หน่วยรับตรวจ

(๑) ไม่อำนวยความสะดวกและไม่ให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจสอบภายในในการปฏิบัติงานตรวจสอบ

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (ผู้รับการตรวจ) มีการโยกย้าย ทำให้มีการปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่องส่งผลให้เกิดความล่าช้า และติดขัดในการประสานงานกับผู้ตรวจสอบภายใน

(๒.๕.๒.๓) ผู้ตรวจสอบภายใน

(๑) จากการสำรวจข้อมูลของชมรมฯ ณ วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งสิ้น ๗,๘๕๑ แห่ง จากจำนวนทั้งหมด มีผู้ตรวจสอบภายในเพียง ๙๓๘ แห่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๙๕ เท่านั้น ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีผู้ตรวจสอบภายในนั้น นอกจากเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ดีของราชการแล้วยังเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้ตรวจสอบภายในไม่ครบทุกแห่ง โดยข้อมูลจากศูนย์บริหารข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นแห่งชาติ ณ วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้ตรวจสอบภายในจำนวน ๑,๐๗๗ คน และจากการสำรวจข้อมูลการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่นให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายในกรณีที่ไม่มีผู้ตรวจสอบภายใน ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ มีจำนวน ๓,๑๑๙ คน

(๒) มีการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในจากผู้ไม่มีประสบการณ์ด้านการตรวจสอบภายใน หรือแต่งตั้งบุคลากรในตำแหน่งอื่นๆ มาเป็นหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในและยังมีการสั่งการให้ผู้ตรวจสอบภายในปฏิบัติงานอื่นไม่ใช่งานในหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบ

(๓) โดยภาพรวมมีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายในไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของจำนวน อปท. ทั้งหมด

(๔) ปัญหาความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายในปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงกับหัวหน้าส่วนราชการ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ตรวจสอบภายในตรวจพบความผิดปกติซึ่งเป็นเรื่องสำคัญหรือเกิดความเสียหาย หรืออาจเกิดความเสียหาย ให้หน่วยรับตรวจสอบส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ. ๒๕๔๖ กระบวนการต้องผ่านหัวหน้าส่วนราชการอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวปัจจุบันไม่มีผลบังคับใช้แล้ว

(๕) ผู้ตรวจสอบภายในของส่วนการภูมิภาค (สำนักงานจังหวัด) มีการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การบริหารเงินงบประมาณ การประเมินขั้นเงินเดือน อยู่ภายใต้กลุ่มงานอำนวยการ ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงาน นอกจากนี้ บุคลากรยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายในส่วนราชการภายในภูมิภาคภายในจังหวัด

(๖) ผู้ปฏิบัติงานด้านตรวจสอบภายในได้รับการฝึกอบรมด้านการตรวจสอบภายในไม่เพียงพอและไม่มีคู่มือในการปฏิบัติงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

(๗) การตรวจสอบภายในยังไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงานขององค์กร เนื่องจากมีหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบเป็นจำนวนมาก

(๘) ผู้ตรวจสอบภายในของ อปท. ส่วนใหญ่ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายในส่งผลให้การดำเนินงานต่างๆ ของ อปท. ขาดการปรับปรุงประสิทธิภาพ ขาดการประเมินและบริหารความเสี่ยงจากผู้ตรวจสอบภายในส่งผลให้เกิดการทุจริตตามมาในที่สุด

(๙) ผู้ตรวจสอบภายในทราบปัญหาและรู้ข้อเท็จจริงภายในหน่วยงานดี แต่ผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระตามที่กฎหมายกำหนด เพราะไม่มี “คณะกรรมการตรวจสอบ” สำหรับปฏิบัติหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล รวมไปถึงกำหนดนโยบายในการควบคุมหรือตรวจสอบ ให้คำปรึกษา และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้ผู้ตรวจสอบภายใน จึงอาจถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจได้ง่าย

(๑๐) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนบ่อย หรือได้โอนไปอยู่หน่วยงานอื่นที่มีความก้าวหน้าและมีผลตอบแทนมากกว่า เนื่องจากงานตรวจสอบภายในไม่ใช่สายงานหลักทำให้มีข้อจำกัดในเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ และไม่มีค่าตอบแทนเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าตอบแทนกับหน่วยงานตรวจสอบอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเกิดการสูญเสียกำลังคนเชิงคุณภาพอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ผู้ตรวจสอบภายในมีความรู้ และประสบการณ์ไม่เพียงพอในการตรวจสอบให้มีคุณภาพ

(๑๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งผู้ตรวจสอบภายในในไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตรวจสอบโดยไม่ขึ้นตรงต่อปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การเสนอแผนการตรวจสอบ การรายงานผลการตรวจสอบ

(๑๒) ผู้ตรวจสอบภายในได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานอื่นที่ไม่ใช่งานที่เกี่ยวกับการตรวจสอบภายในจึงไม่สามารถปฏิบัติงานตรวจสอบภายในได้เต็มเวลา

(๑๓) อปท. บางแห่ง เมื่อตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในว่างลง ผู้บริหารก็จะยุบ เพื่อเอาอัตราไปแต่งตั้งตำแหน่งอื่น

(๑๔) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งใหม่หรือรับโอนตำแหน่งอื่นมาเป็นผู้ตรวจสอบภายใน และมีการโอน (ย้าย) เปลี่ยนสายงานมาเป็นผู้ตรวจสอบภายใน

(๑๕) ผู้ตรวจสอบภายในบางแห่งยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และความสามารถในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน ทำให้ปฏิบัติงานยังไม่ครบถ้วน หรือไม่ปฏิบัติตามกระบวนการตรวจสอบภายใน

(๑๖) ผู้ตรวจสอบภายในบางแห่งไม่จัดทำแผนการตรวจสอบ หรือจัดทำแผนการตรวจสอบโดยไม่มีการประเมินความเสี่ยง

(๑๗) ผู้ตรวจสอบภายในปฏิบัติงานตรวจสอบไม่เป็นไปตามแผนการตรวจสอบเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายให้ผู้ตรวจสอบภายในปฏิบัติหน้าที่อื่น

(๑๘) ผู้ตรวจสอบภายในไม่ได้รับข้อมูลผลการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะจากหน่วยรับตรวจและไม่ได้กำหนดระบบการติดตามผลการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะให้ครบถ้วน

(๒.๕.๓) ปัญหาด้านการคลัง

(๑) หน่วยงานตรวจสอบภายในได้รับงบประมาณจำนวนจำกัด ทำให้เป็นอุปสรรคในการเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ ทักษะและความสามารถอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ ส่งผลให้การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร

(๒) กรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตในทุกงาน/โครงการและทุกประเภทรายจ่าย โดยเฉพาะรายจ่าย “ค่ารักษาพยาบาล” และ “ค่าเช่าบ้าน” ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่มีความซับซ้อน และการเบิกจ่ายเงินลักษณะดังกล่าวมีแบบใบสำคัญประกอบฎีกาเบิกจ่ายจำนวนน้อยและตรวจสอบง่ายแต่ก็ยังมีกรณีการทุจริตจากการเบิกเงินดังกล่าวเกิดขึ้น กรณีทุจริตลักษณะที่ไม่ซับซ้อนเหล่านั้นนี้ เกิดขึ้นซ้ำๆ ทั้งที่มีกฎหมาย ระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

(๓) การเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบ จ่ายเงินไปโดยเอกสารประกอบฎีกาไม่ถูกต้องไม่ครบถ้วน และพบว่ามืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความร่วมมือระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองต้องการเบิกจ่ายเงินออกมาใช้ จึงตีความให้ผิดไปจากระเบียบอนุญาต

(๔) ปัญหาด้านบัญชี ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงเกิดเป็นปัญหา เนื่องจากระเบียบเบิกจ่ายฯ กำหนดให้ ผู้อำนวยการสำนัก/กอง เป็นผู้เบิกจ่าย ซึ่งต้องทำฎีกาด้วยตนเอง ทำให้ฎีกาเบิกจ่ายมีจำนวนมากเกินลักษณะงาน การที่ขาดความรู้ความเข้าใจในทางด้านการเงิน การจัดทำฎีกาจึงไม่ถูกต้อง การบันทึกบัญชีล่าช้าเพราะต้องแก้ฎีกา และจัดเตรียมเอกสารให้ครบถ้วนซึ่งมีการจ่ายเงินไปก่อนแล้ว หลังจากนั้นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น นำระบบ e-Laas มาบังคับใช้ ถือเป็นความเสี่ยง เพราะระบบไม่สามารถควบคุมการทุจริตและสอบทานการทำงานของหน่วยรับตรวจได้ โดยเฉพาะผู้ตรวจสอบภายใน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีรหัสเข้าไปตรวจสอบหรือสอบทานได้

(๕) การจัดตั้งงบประมาณ การจัดทำข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ผู้บริหาร อบท. ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจ ไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารงบประมาณที่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๖) มุ่งเน้นการจัดตั้งงบประมาณด้วยการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีประโยชน์ต่างตอบแทน

(๗) ตั้งงบประมาณ เพื่อพัฒนาไว้น้อย มีการตั้งงบประมาณงบดำเนินการไว้สูงแต่จะกะนไว้เบิกเหลือมปี และมีการกระจายยอดงบประมาณ จาก ๑ โครงการ แบ่งออกเป็น ๓ - ๔ โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนเป็นความต้องการของผู้บริหาร การบริหารงบประมาณที่ไม่คำนึงถึงรายได้ ไปให้ความสำคัญกับรายจ่าย เพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะให้มากที่สุด เพื่อที่จะได้คะแนนเสียง ชนะการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

(๘) ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดเก็บรายได้ เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สนใจที่จะพัฒนาและจัดเก็บรายได้แต่สนใจรอรับหรืออาจวิ่งเต้นขอรับการจัดสรรรายได้จากส่วนกลาง เพื่อนำไปใช้ตามโครงการต่างๆ ที่หาเสียงไว้ทำให้มีลูกหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนมาก และมีลูกหนี้ค้างชำระเกิน ๑๐ ปี เป็นจำนวนมากส่งผลให้เกิดความเสียหายกับราชการ เพราะต้องจำหน่ายเป็นหนี้สูญ

(๒.๕.๔) ระเบียบ/กม.

(๑) ระเบียบฯ ไม่กำหนดให้ผู้ตรวจสอบภายในมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อผู้บริหารทำให้ผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระเพียงพอในการเข้าถึงข้อมูลด้านตัวเลขความเสี่ยงต่างๆ

(๒) ระเบียบ มท. ว่าด้วยการตรวจสอบภายในของ อบท. พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ตรวจสอบภายในสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

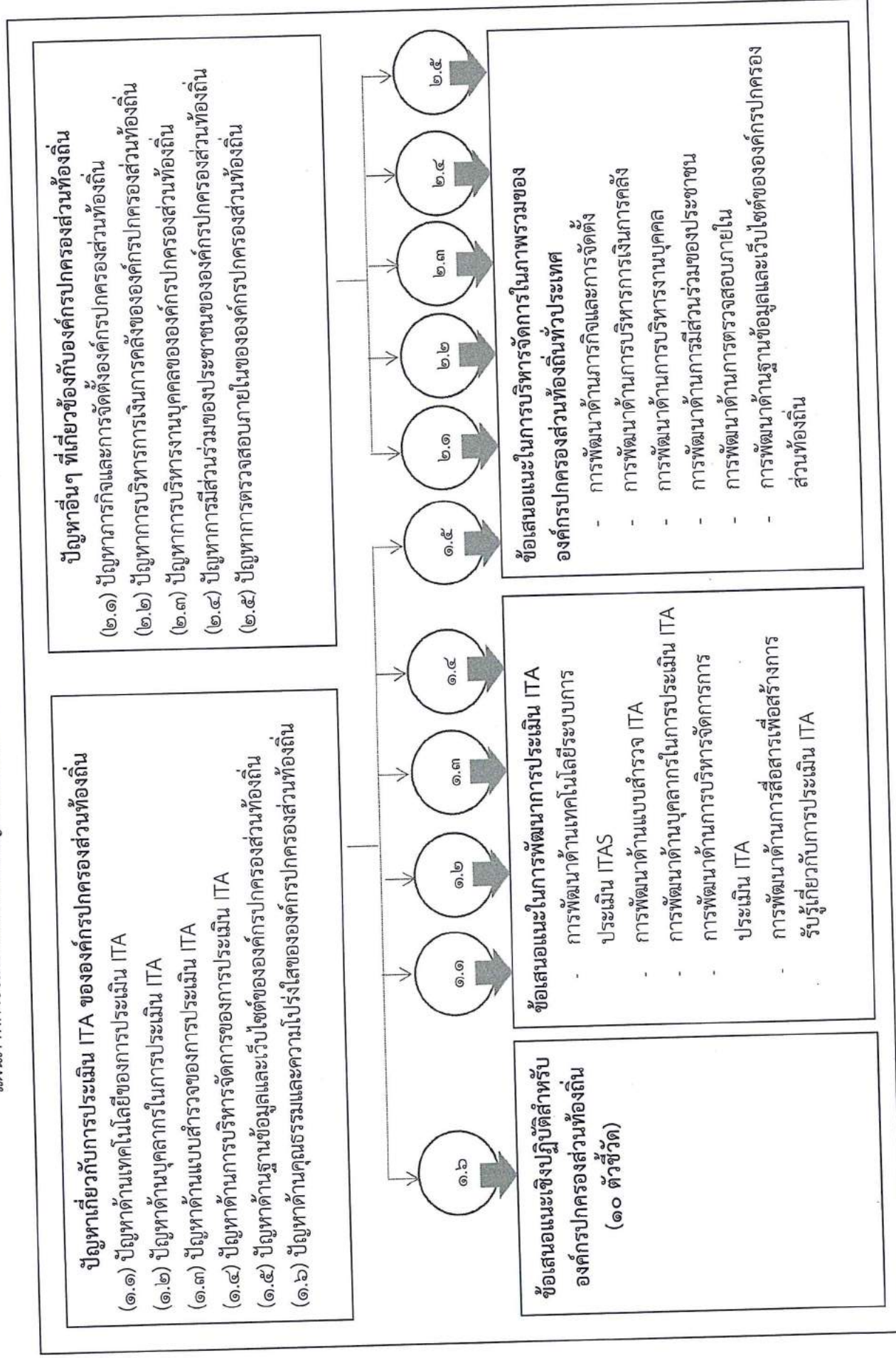
(๒.๕.๕) การกำกับดูแล

ผู้กำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด/นายอำเภอ) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ตรวจสอบรายงานการควบคุมภายใน แผนและผลการตรวจสอบภายในที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงาน ตามที่ระเบียบกำหนด ซึ่งการไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน

(๒.๕.๖) แผน

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของผู้บริหาร ไม่ได้จัดทำประชาคม ตามที่กฎหมาย ระเบียบกำหนด แผนพัฒนาท้องถิ่นจึงไม่ใช่การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

แผนภาพการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอแนะ



ส่วนที่ ๖

ข้อเสนอแนะ

คำถามที่ ๓ เราจะไปสู่อะไรที่ต้องการได้อย่างไร คือ เมื่อได้ทำการศึกษาข้อมูล สํารวจข้อมูล รวมไปถึงการวิเคราะห์ข้อมูลเรียบร้อยแล้ว จึงทำให้สามารถนำไปสู่การกำหนดมาตรการหรือข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการกำหนดทิศทางหรือวิธีการที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดได้

จากผลการศึกษาข้อมูลข้างต้น สามารถนำมาสู่การกำหนดข้อเสนอแนะโดยจำแนกได้ ดังนี้

๖.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๖.๑.๑ สำหรับการบริหารจัดการในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๑.๒ สำหรับการพัฒนาการประเมิน ITA

๖.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๖.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๖.๑.๑ ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

การบริหารจัดการในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ สามารถจำแนกข้อเสนอแนะออกเป็น ๖ ด้าน ดังนี้

๖.๑.๑.๑ การพัฒนาด้านภารกิจและการจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน กำหนดหน้าที่และอำนาจให้มีความชัดเจน ไม่มีความทับซ้อนกัน ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ

(๒) การกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเป็นระบบ เพื่อให้ในทางปฏิบัติเกิดความเข้าใจในขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจนระหว่าง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๖.๑.๑.๒ การพัฒนาด้านการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การปฏิรูปที่ไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย หน่วยงานสามารถดำเนินการได้ทันที

(๑.๑) การปฏิรูปการ สร้างความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการคลังท้องถิ่น อาทิ การจัดทำงบประมาณการติดตามตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและการประเมินผลทางการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือเป็นพลังตรวจสอบที่สำคัญของท้องถิ่นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่และคุ้มค่างบประมาณหรือไม่

(๑.๒) การปฏิรูปการสร้างความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ

(๑.๒.๑) เปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อหนี้ และผลการดำเนินงาน และปฏิรูปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรเปิด มีความโปร่งใส และเปิดเผย โดยการสร้างระบบหรือ

กลไกให้ประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกรวดเร็ว โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารในด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน

(๑.๒.๒) สนับสนุนการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างจริงจังในทุก ๆ ด้านตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การตั้งงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างรวมทั้งส่งเสริมและพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในภาคราชการ (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ) องค์กรอิสระ องค์กรภาคประชาชน NGO ให้สามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑.๒.๓) ปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ และมีระบบการตรวจสอบภายนอก

(๑.๒.๔) สนับสนุนให้องค์กรสื่อสารมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และเสนอข่าวการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑.๓) การปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

(๑.๓.๑) ให้นิติบุคคลและชุมชนสามารถเสนอโครงการต่อท้องถิ่นได้

(๑.๓.๒) การปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ และกำหนดมาตรฐานการทำงานที่โปร่งใส

(๑.๓.๓) กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านวินัยการคลังของท้องถิ่น กรณีมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นที่ปรึกษาควบคุมการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๑.๓.๔) ข้อเสนอเพื่อควบคุมและบริหารค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของท้องถิ่น

(๑.๓.๔.๑) สนับสนุนการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางและทางเลือกในการบริหารรายจ่ายด้านบุคลากรของท้องถิ่นรวมถึงการควบคุมอัตราค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของบุคลากร

(๑.๓.๔.๒) ให้มีคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นภายใต้สภาการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนและการขึ้นเงินเดือนที่เป็นมาตรฐาน กำหนดเพดานสัดส่วน ค่าตอบแทนบุคลากรต้องงบประมาณรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหาแนวทางการแก้ปัญหาการขึ้นเงินเดือนที่อาจทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงกว่าเพดานที่กำหนด

(๑.๔) การปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑.๔.๑) จัดทำฐานข้อมูลภาษีเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดข้อมูลสำคัญในการจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะข้อมูลผู้อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี ทำให้การจัดเก็บภาษีไม่ครอบคลุมฐานข้อมูลภาษีที่สำคัญ ได้แก่ แผ่นที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

(๑.๔.๒) พัฒนาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยสนับสนุนการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในแต่ละจังหวัด รวมทั้งสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรด้านการคลังของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรเหล่านั้น

(๑.๔.๓) เพิ่มช่องทางในการชำระภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีอาทิจ การชำระภาษีผ่านธนาคารบัตรเครดิตหรือผ่านโมเดิร์นเทรด

(๑.๔.๔) มาตรการอื่น ๆ อาทิ การจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ การประชาสัมพันธ์

(๑.๔.๕) การหลบเลี่ยงภาษีของประชาชนในท้องถิ่น การแก้ไขกระทำได้ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดงบประมาณตั้งแต่ต้นรวมไปถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายต่าง ๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษีได้ทราบว่าเงินภาษีที่จ่ายไปได้มีการนำไปใช้ในโครงการหรือกิจกรรมใดเพราะเหตุใด และประโยชน์ที่จะได้รับการกระทำดังกล่าวมีอะไรบ้าง ผลที่เกิดขึ้นคือจะช่วยให้การหลบเลี่ยงภาษีของประชาชนลดน้อยลง รวมทั้งจะช่วยตรวจตราบุคคลที่จะหลบเลี่ยงภาษีมากขึ้น เพราะการหลบเลี่ยงภาษีของผู้อื่นจะทำให้ตนต้องแบกรับภาระแทนบุคคลที่หลบเลี่ยงภาษี นอกจากนี้ ให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามกำกับควบคุมและประเมินผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษีให้น้อยลง

(๑.๕) การปฏิรูปการเปิดเผยรายจ่ายที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเงินส่วนนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยทราบทุกเดือน ส่งผลดีต่อความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณของประเทศในภาพรวม การวางแผนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

(๑.๖) การปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง ต้องมีแผนปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมืองเพื่อสร้างพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยเมื่อประชาชนได้รับการสร้างให้เป็นพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยแล้ว คนเหล่านี้จะมีสำนึกไม่หลบหลีกและการเลี่ยงในการจ่ายภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ติดตามการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าภาษียี่เหล่านี้นักกลับคืนสู่ประชาชนในรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีความคุ้มค่า

(๒) การปฏิรูปที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายจึงจะนำไปใช้ได้

(๒.๑) รายได้จากภาษีที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

(๒.๑.๑) รายได้จากภาษีที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองแหล่งที่มาของรายได้ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดเก็บรายได้จากแหล่งใหม่ได้แก่

(๑) ภาษีสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บเป็นไปตามหลักการผู้สร้างมลพิษต้องเป็นผู้รับภาระในการจ่ายและหลักการความรับผิดชอบของผู้ผลิต ควรเก็บในรูปแบบของภาษีท้องถิ่น ในระยะเริ่มต้นควรจัดเก็บในรูปแบบของภาษีแบ่งเนื่องจากรัฐบาลจะใช้มาตรการบังคับได้ดีกว่า ซึ่งจะทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนได้มากกว่าและให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

(๒) ภาษีทรัพย์สิน การจัดเก็บเป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษีและหลักผลประโยชน์ เนื่องจากฐานภาษีคือทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้จึงไม่มีผลต่อการบิดเบือนทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต และเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐบาลและ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตขึ้นโดยตรง ให้ตราพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินขึ้นมาใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่มีข้อบกพร่องมาก

(๓) ภาษีมรดก เป็นเครื่องมือป้องกันการสะสมทรัพย์สินมากเกินไป ลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคล และแก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาดในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม จะเก็บจากทรัพย์สินมรดกที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ สังกาทรัพย์ที่มีทะเบียนและทรัพย์สินทางการเงิน อาทิ เงินฝากธนาคาร หุ้น พันธบัตร เป็นต้น โดยให้เจ้าหน้าที่ทะเบียนมีหน้าที่จัดเก็บภาษี ณ สถานที่จดทะเบียน

การรับมรดกในวันที่มีการจดทะเบียน สำหรับอัตราภาษี ควรพิจารณาเทียบเคียงกับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนิติกรรม และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

(๔) ภาษีเสริมจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การจัดเก็บภาษีนี้ เป็นไปตามหลักท้องถิ่นที่อยู่และหลักผลประโยชน์ เนื่องจากประชาชนได้รับการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ควรจัดเก็บแบบภาษีเสริมโดยรัฐบาลจะเป็นผู้เก็บเพิ่มให้แก่ท้องถิ่น ร้อยละ ๑๐ ของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและสามารถขยายเพดานการจัดเก็บได้ถึงร้อยละ ๓๐

(๕) ภาษีสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสังคม การจัดเก็บภาษีนี้จะทำให้บรรลุปเป้าหมายทั้งด้านประสิทธิภาพความเป็นธรรม และยังจะทำให้สวัสดิการสังคมดีขึ้นอีกด้วย ควรจัดเก็บในรูปของภาษีแบ่ง สำหรับอัตราส่วนการแบ่งนั้นให้ปรับในลักษณะของส่วนเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไป

(๖) ภาษีการท่องเที่ยว เนื่องจากครัวเรือนในภาคเกษตรที่ยากจน ร้อยละ ๘๐ อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กแต่สัดส่วนของรายได้จากภาษีที่เก็บจากการท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ได้ตกไปที่ท้องถิ่นจึงไม่ช่วยทำให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ภาคเกษตรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น การให้ท้องถิ่นมีส่วนในภาษีท่องเที่ยวเพื่อประโยชน์ต่อการกระจายรายได้และการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ควรทำอาจจัดเก็บจากธุรกิจที่พัก สนามบิน บริษัทท่องเที่ยว ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้แรงจูงใจทางภาษีแก่สถานธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ให้เงินสนับสนุนการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนการนำภาษีการท่องเที่ยวมาจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

(๗) ภาษีนิติบุคคล โดยหลักการพื้นฐานที่ว่ากิจการนิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อมต้องใช้ทรัพยากรในพื้นที่นั้น จึงควรต้องร่วมรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรภาษีเงินได้กลับคืนพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย จึงเสนอให้จัดสรรรายได้บางส่วนจากภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่เหมาะสม อาทิ ร้อยละ ๑๐ หรือร้อยละ ๒๐ ทั้งนี้ คาดว่าการจัดสรรภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยอัตราตามที่กำหนดจะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖ ประมาณ ๑๘,๔๙๙.๘๐ ล้านบาท (คำนวณโดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๕๖) นอกจากนี้ การให้นิติบุคคลเสียภาษีให้กับท้องถิ่นที่กิจการนั้นไปตั้งอยู่ ยังจะเป็นการเพิ่มความผูกพันและความรับผิดชอบต่อกันและกันทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติบุคคล และประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

(๒.๑.๒) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้เพิ่มส่วนแบ่งรายได้ภาษีจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษีการพนัน ภาษีการศึกษา ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าใช้น้ำบาดาล ฯลฯ และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ จัดเก็บภาษีเพิ่มในภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต และให้มีส่วนแบ่งรายได้ภาษีอากรของรัฐจากค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น นอกจากนี้ ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้มีความทันสมัย อาทิ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น และควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการใด ๆ จากผู้ใช้หรือผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นด้วย

(๒.๑.๓) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจสถานประกอบการ ตามหลักผู้ใช้ประโยชน์จากบริการในท้องถิ่นเป็นผู้จ่าย (user's pay) และเป็นการกระจายภาษีสู่พื้นที่อย่างเป็นธรรมตามหลักการแหล่งกำเนิดรายได้ภาษีอากร (source generation principle) จึงเสนอให้เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๒) การเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่วิธีการภาษี

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมการสร้างและพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนารายได้ของตนเองอย่างเพียงพอและยั่งยืนสำหรับจัดทำบริการสาธารณะภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐจึงต้องส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีนวัตกรรมทางด้านรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี โดยยึดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน การเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่วิธีการภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนารายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจมีรูปแบบ ดังนี้

(๒.๒.๑) จัดตั้งกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ

(๑) ในระยะ ๑ - ๒ ปีแรก กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒ คน ผู้แทนนายกเทศมนตรีนคร ๒ คน ผู้แทนนายกเทศมนตรีเมือง ๓ คน ผู้แทนนายกเทศมนตรีตำบล ๕ คน ผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๘ คน ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนเมืองพัทยา และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการ

(๒) ในระยะต่อมาให้เปลี่ยนแปลงสถานภาพของสำนักงานกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติจัดตั้งเป็น “บริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (Local Government Development Holdings)” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

(๓) ให้บรรดาประมาณ เงินลงทุน และทรัพย์สินทั้งหมดของกองทุนสิ่งแวดล้อม กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และงบประมาณสำหรับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มารวมไว้ที่กองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ หลังจากนั้นจึงให้โอนบรรดาทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ไปยังบริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ

กำหนดให้กองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (บริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ) มีอำนาจหน้าที่

(๑) พิจารณานุมัติและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่โครงการขนาดใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ ได้แก่ โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องการส่งเสริม พัฒนา พื้นฟู บริหารจัดการ และอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และกิจการอื่นเกี่ยวกับการพัฒนาเชิงสังคม ศิลปวัฒนธรรม และการ

ท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) เป็นแหล่งกักเก็บเงินให้แก่กิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กิจการสถานธนาถนาบาล ตลาด ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ

(๓) พิจารณานุมัติและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค เตรียมความพร้อมของประชาชนสู่สังคมสูงวัยและบริหารจัดการสถานบริการด้านสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) ปฏิรูประบบเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยกำหนดให้งบประมาณส่วนที่เคยเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นงบประมาณของกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (บริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ)

(๒.๒.๒) พัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มาจากกองทุนและตลาดทุน การเพิ่มทรัพยากรทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในเชิงรุก แต่การพัฒนารายการเข้าถึงแหล่งเงินทุนไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืม หรือการลงทุนในตลาดทุนจำเป็นต้องอยู่บนเงื่อนไขการเงินการคลัง ไม่ใช่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนนี้ได้โดยไม่มีเพดานเงินกู้ ดังนั้น การพัฒนากองทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำได้โดย

(๑) การกู้ยืมโดยตรงจากสถาบันการเงิน และการกู้ยืมโดยอ้อมโดยการขายพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปหรือสถาบันทางการเงินที่สนใจเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการไม่มีวินัยการเงินการคลังในการกู้ยืมแนวทางหนึ่งคือการพัฒนาสถาบันการเงิน คือการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการที่สร้างรายได้กลับคืนมาให้กับท้องถิ่น

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเพื่อการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสามารถกู้ยืมได้ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง (ซึ่งจะกำหนดนิยาม และสร้างตัวชี้วัดที่ชัดเจน) ให้ฝ่ายบริหารแสดงแผนการกู้ยืม วิธีการชำระคืนหนี้ต่อสภาท้องถิ่นและบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายท้องถิ่น ให้เปิดเผยโครงการลงทุนต่อสาธารณะ รับฟังความคิดเห็นของพลเมืองในฐานะผู้เสียภาษีและมีส่วนได้ส่วนเสีย

(๓) กำหนดกรอบวินัยทางการคลังให้ครอบคลุมตัวชี้วัด ๒ ตัว คือ (๑) วงเงินกู้ยืม เปรียบเทียบกับสถานะการเงิน (รายได้หรือทรัพย์สิน) เป็นสัดส่วนที่กำหนดคล้ายคลึงกับตัวแปรที่ใช้ในระดับประเทศ ยอดหนี้/GDP (๒) ภาระการชำระคืนหนี้ (debt service) คือเงินต้นบวกดอกเบี้ย เปรียบเทียบกับรายได้ไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนด ทั้งนี้ ควรให้มีการทำงานวิจัยประกอบเพื่อกำหนดเกณฑ์ตามความเหมาะสมของแต่ละประเภท คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

(๔) ให้มีคณะกรรมการวินัยการคลังของท้องถิ่น เป็นองค์กรทางวิชาการให้คำแนะนำหน่วยงานท้องถิ่นที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการคลัง ให้คำแนะนำหน่วยงานท้องถิ่นที่ประสงค์จะกู้ยืมแหล่งเงินกู้ วงเงินกู้ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการลงทุนทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการคลัง งบประมาณ และการกู้ยืมของท้องถิ่น จัดทำดัชนีเตือนภัย (early warning) เพื่อเป็นข้อมูลต่อทุกฝ่ายที่สนใจรวมทั้งประชาชน

(๕) ให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้โดยการออกพันธบัตร การจำหน่ายพันธบัตร เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการระดมทุนระยะยาวเพื่อการลงทุนของท้องถิ่นซึ่งจะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นโดยรวมหลายประการ คือ ๑) ระดมเงินทุนจากเจ้าของเงินทุนโดยตรงไม่ต้องผ่านสถาบันการเงิน ๒) อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ๓) ออกพันธบัตรจะส่งเสริมความน่าเชื่อถือขององค์กรและเป็นที่รู้จักมากขึ้นประชาชนและผู้ออมมีทางเลือกในการเก็บออมมากขึ้น นอกเหนือจากเงินฝากในสถาบันการเงิน

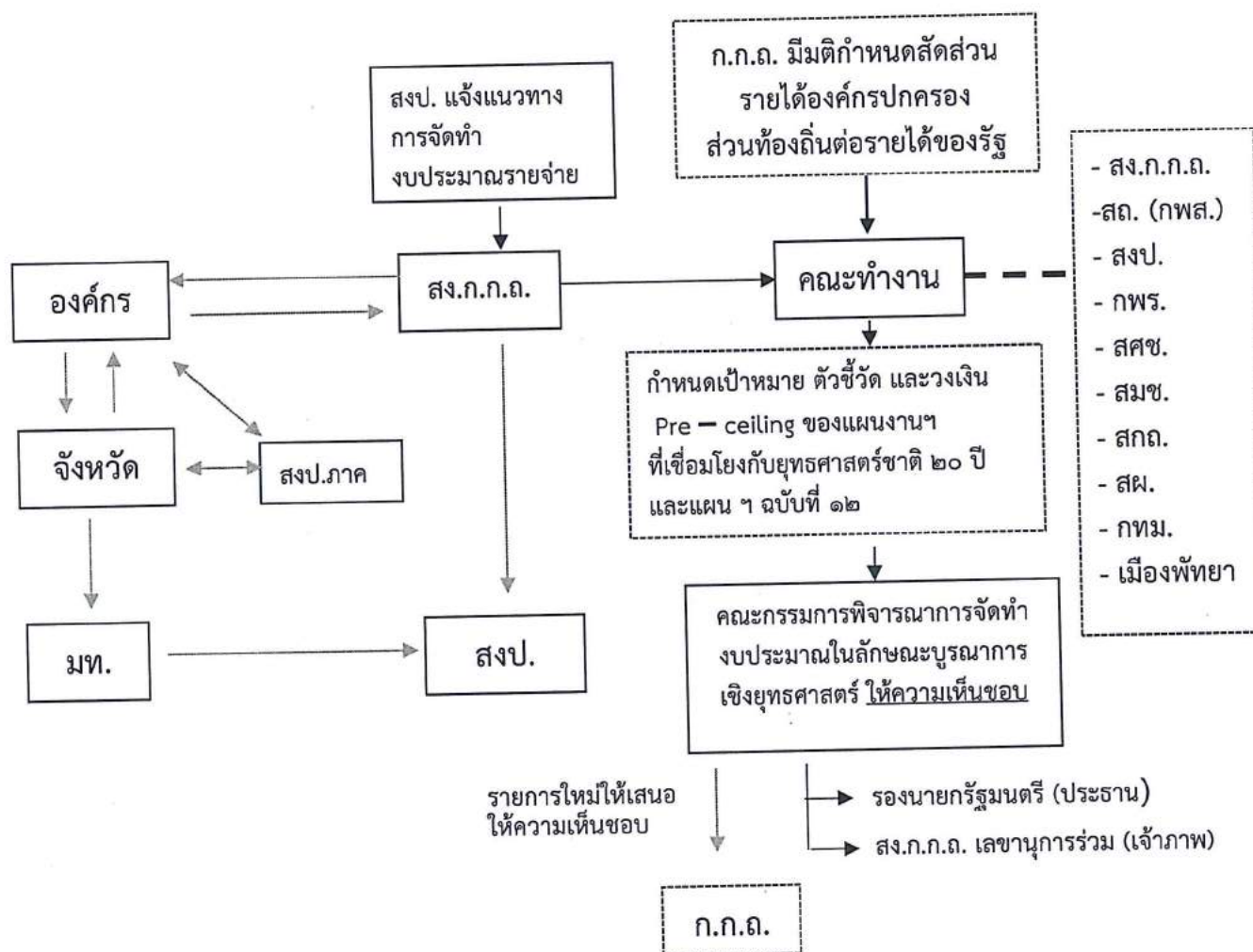
(๖) ให้มีการอบรมให้ความรู้ให้เจ้าหน้าที่การคลังของท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจเรื่องของพันธบัตร วิธีการระดม เงินทุน และวิธีการจัดสรรเงินสะสมเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมและไม่สูญเสียมากเกินไป

(๗) พิจารณาการแก้ปัญหาเดิมของการคลังท้องถิ่นซึ่งมักมีเงินคงคลังสะสมไม่แน่นอน เพราะจะกระทบต่อการออกพันธบัตรขายให้ประชาชนแล้วเมื่อถึงเวลากำหนดอายุพันธบัตรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจจะไม่มีเงินชำระคืนพร้อมดอกเบี้ย การศึกษาควรครอบคลุมถึงการประกันความมั่นคงของพันธบัตรด้วย เพราะหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่หนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ รัฐจะไม่ค้ำประกัน

(๘) ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ครอบคลุมการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น และการเพิ่มขีดความสามารถ

(๙) แก้ไขปัญหากระบวนการในเสนอจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กำหนด กระบวนการงบประมาณยังคงอยู่ในการควบคุมของส่วนกลางจนเกินความจำเป็นซึ่งทำให้ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณล่าช้า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ นอกจากนี้ในขณะทำงานงบประมาณยังขาดการมีส่วนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ท้องถิ่นต้องเสนองบประมาณไปยังสำนักงบประมาณโดยตรง และสำนักงบประมาณได้จัดตั้งสำนักงบประมาณภาคแล้ว ดังนั้น จึงควรให้มีบทบาทการทำงานร่วมกับสำนักงานกระจายอำนาจมากขึ้น โดยต้องสนับสนุนงบประมาณและเจ้าหน้าที่ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จึงควรปรับกระบวนการ ดังนี้

การจัดงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชั้น Pre - ceiling)



(๑๐) ปรับปรุงแก้ไข หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานตามภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาตามศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รายได้ จำนวนประชากร พื้นที่ ความหนาแน่นของประชากรและประชากรแฝง เพื่อแก้ไขปัญหาความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

(๑๑) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยรายจ่ายที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเงินส่วนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยทราบทุกเดือน แต่มีการปิดลับไม่ยอมเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อแก้ไขปัญหาให้มีการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ ต้องมีการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการข้อมูลกลางของท้องถิ่นโดยทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลในด้านการกิจงบประมาณ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง สำหรับให้เป็นข้อมูลกลางของส่วนราชการและสาธารณชนได้รับทราบ โดยให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

(๑๒) แก้ไขปัญหาของสหการในประเทศไทย ต้องออกกฎหมายรองรับการจัดตั้งสหการให้ อบจ. อบต. เทศบาล สามารถดำเนินการร่วมกันได้

(๑๓) ปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง ต้องมีแผนปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมืองเพื่อสร้างพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยเมื่อประชาชนได้รับการสร้างให้เป็นพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยแล้ว คนเหล่านี้จะมีสำนึกไม่หลบหลีกและการเสี่ยงในการจ่ายภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ติดตามการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าภาษีเหล่านั้นกลับคืนสู่ประชาชนในรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีความคุ้มค่า

๖.๑.๑.๓ การพัฒนาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การแก้ไขที่ไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย

(๑.๑) กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลให้โอกาสของข้าราชการถ่ายโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับโอกาสกลับมารับราชการในส่วนราชการเดิมเมื่อมีตำแหน่ง หรือการปรับระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น

(๑.๒) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านบุคลากรตามอัตราตำแหน่ง โดยพิจารณาตามกรอบของภารกิจ

(๒) แนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง โดยยกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. โดยกำหนดแนวทางตามที่เสนอไว้ในตาราง

ที่	เรื่อง	ปัจจุบัน	สภาพปัญหา	ข้อเสนอแนะ/แนวทางปฏิรูป
๑.	องค์กรการบริหารงานบุคคล	แบ่งตามประเภทของ อปท. และมี ๓ ระดับ (ก.ธ. ก.กลาง ก.จังหวัด)	มีมาตรฐานการพิจารณาที่แตกต่างกัน มีความล่าช้า	ให้ ก.ธ. และ ก.กลาง ยุบรวมเป็น ก.ธ. ส่วน ก.จังหวัด ปรับเป็น อ.ก.ธ.
๒.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น	ขึ้นอยู่กับปริมาณงานและคุณภาพของงาน ซึ่งเป็นไปตามขนาดของ อปท.	ผู้ที่อยู่ใน อปท.ขนาดเล็ก มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานน้อยกว่าผู้ที่อยู่ใน อปท.ขนาดใหญ่	ปรับโครงสร้าง อปท. ให้มีขนาดใหญ่ เพื่อสร้างความก้าวหน้าในหน้าที่การงานให้แก่บุคลากรในสังกัด และจูงใจข้าราชการให้มีการถ่ายโอนมากขึ้น
๓.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการถ่ายโอน	เมื่อได้โอนไปสังกัด อปท. แล้ว หากส่วนราชการเดิม มีอัตราตำแหน่งในระดับสูงขึ้นว่างลงข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก	มีการถ่ายโอนบุคลากรไปยัง อปท. เป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ	ให้ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปยัง อปท. แล้ว ได้มีสิทธิกลับมาสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับที่สูงขึ้นในส่วนราชการเดิมได้
๔.	การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน	รัฐจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน ตามตัวของข้าราชการผู้ที่ได้ถ่ายโอน เช่น การถ่ายโอนข้าราชการสถานีอนามัยตำบล เป็นต้น	เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือเลื่อนระดับสูงขึ้น หรือโอนต่อไปยัง อปท.อื่น ทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณให้กับ อปท.ที่รับถ่ายโอนในครั้งแรก ในการจ้างบุคลากรทดแทน	รัฐควรจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน ตามอัตราตำแหน่งโดยพิจารณาตามกรอบของภารกิจเช่นเดียวกันกับการถ่ายโอนข้าราชการครู

๖.๑.๑.๔ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) แนวทางแก้ไขโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย

(๑.๑) ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นจัดทำแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในแต่ละด้านอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมเป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการ การจัดเวทีประชาคม การจัดทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชน เป็นต้น และเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบถึงสาระสำคัญของแผนนี้

(๑.๒) ควรจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือนี้จะให้ข้อมูลข่าวสารและแนวทางในการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อาทิ ช่องทางที่ประชาชนจะมีส่วนร่วม หรือวิธีการเสนอและยกย่องข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น และให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบในวงกว้างทั้งโดยสื่อเอกสารสิ่งพิมพ์การเผยแพร่ในสื่อต่าง ๆ รวมทั้งในระบบอินเทอร์เน็ตด้วย เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง

(๑.๓) รัฐควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกิจการท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาครัฐและภาคประชาชนถือเป็นส่วนหนึ่งในแผนยุทธศาสตร์นี้และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นี้ ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย เข้าร่วมในการจัดทำแผนด้วยเพื่อให้เกิดความรู้สึกของความเป็นหุ้นส่วน (partnership)

(๑.๔) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกลุ่ม ประชาคมท้องถิ่นที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กลุ่มเยาวชน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรืออาจมอบหมายภารกิจบางประการให้กลุ่มประชาคมท้องถิ่นไปดำเนินการแทนก็ได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล อาทิ กิจกรรมด้านศูนย์พัฒนาเด็ก กิจกรรมด้านพัฒนา เยาวชน กิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

(๑.๕) ควรให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น ให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้นำชุมชน ท้องถิ่นในเรื่องนี้อย่างบูรณาการ โดยร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยใช้หลักสูตรกลางที่ผลิตขึ้น เป็นแนวทางการอบรม รวมทั้งขอความร่วมมือจากสำนักงานสาขาประจำจังหวัด ของสหภาพนิเทศ ใน การ ให้ความรู้และความช่วยเหลือแก่ประชาคมท้องถิ่นในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหาร ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

(๒) แนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้

(๒.๑) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่าย งบประมาณให้ครอบคลุมถึงการจัดทำประชาคม

(๒.๒) ปรับปรุง กฎ ระเบียบ แผนดำเนินงานของท้องถิ่นโดยบัญญัติให้การมี ส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัว วัดผลงานที่สำคัญ (Key Performance Indicators) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผลต่อการที่ รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(๒.๓) แก้ไขเพิ่มเติม ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในหมวดการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นให้เหมาะสม เพื่อ สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังมากขึ้น อาทิ การกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น จัดให้มีการแถลงผลการดำเนินการตามนโยบายทุกปีต่อที่ประชุมประชาคมท้องถิ่น รวมถึงจัดทำรายงานผล การดำเนินการในรอบปีเผยแพร่ให้สาธารณะได้รับรู้ ณ สำนักงาน และผ่านทางสื่อมวลชน รวมถึงระบบ อิเล็กทรอนิกส์ด้วยการรายงานรายจ่ายประจำปี และบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณเมื่อสิ้นปี มาชี้แจงให้ ประชาคมท้องถิ่นทราบ และเปิดเผยให้ประชาคมท้องถิ่นได้รับรู้ได้อย่างเปิดเผยและหรือร่วมแสดงความคิด ก่อนส่งไปให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้ความเห็นชอบต่อไปในกรณีของร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่างข้อบัญญัติ งบประมาณกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น นำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี การให้สภาท้องถิ่นจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายและ การใช้จ่ายงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแต่งตั้งบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกสภาและ บุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๕๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ให้เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลให้ประชาชนทราบ และมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

(๒.๔) กำหนดระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับที่เป็นกฎหมายกลางเพื่อสร้างแรงจูงใจ และสร้างการรับรู้ในกลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ควรได้รับการพัฒนาและมีโอกาสมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อการเสริมรายได้ และร่วมกำหนดทิศทางเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีส่วนร่วมในการปกครองด้วย

๖.๑.๑.๕ การพัฒนาด้านการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การพัฒนาโครงสร้างและรูปแบบของหน่วยงานตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ และสามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) การพัฒนาทักษะและความสามารถของบุคลากรด้านการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ รวมไปถึงสามารถให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) การพัฒนาแนวทางการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันกับสมาคมหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายใน

(๔) การพัฒนา digital platform เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับหน่วยงานและในระดับประเทศ

๖.๑.๑.๖ การพัฒนาฐานข้อมูลและเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) การสนับสนุนในเชิงนโยบายและงบประมาณในการจัดทำฐานข้อมูลผู้รับบริการ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีข้อมูลที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการประเมิน รวมไปถึงสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ในมิติอื่นๆ ได้อีกด้วย

(๒) การสนับสนุนในเชิงนโยบายและงบประมาณในการพัฒนาช่องทางในการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายและสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก โดยเฉพาะช่องทางเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและช่องทางออนไลน์ต่างๆ

(๓) การกำหนดแนวทางเชิงนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปิดเผยข้อมูลและการอัปเดตข้อมูลในเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดให้มีกลไกกำกับติดตามการเปิดเผยข้อมูลของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

๖.๑.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาการประเมิน ITA

การพัฒนาการประเมิน ITA นั้นสามารถจำแนกข้อเสนอแนะออกเป็น ๕ ด้าน ดังนี้

๖.๑.๒.๑ การพัฒนาด้านเทคโนโลยีระบบการประเมิน ITAS

(๑) พัฒนาระบบ ITAS ให้สามารถใช้งานได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น (User friendly) เพื่อให้ผู้ใช้งานทุกเพศ ทุกวัย ทั้งหน่วยงานที่รับการประเมินและผู้ที่ต้องแบบสำรวจ

(๒) พัฒนาระบบ ITAS ให้มีเสถียรภาพ เพิ่มขีดความสามารถของระบบให้ทันสมัย ตลอดจนการพัฒนาต่อยอดในประเด็นของศักยภาพของระบบให้มีความสามารถในการแยกแยะข้อมูลที่มีความสลับซับซ้อน สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานและการดำเนินงานในเชิงนโยบาย

(๓) พัฒนาระบบ ITAS ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกับข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ในเชิงลึก เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของประเทศซึ่งสามารถนำมาใช้ในการวางแผนงาน ด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับประเทศได้

๖.๑.๒.๒ การพัฒนาแบบสำรวจ ITA

(๑) พัฒนาแบบสำรวจ ITA โดยพิจารณาข้อคำถามให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้ตอบสามารถตอบได้ตรงตามวัตถุประสงค์ และเพื่อให้สามารถนำผลการประเมินไปสู่การปรับปรุง พัฒนาได้อย่างตรงประเด็นมากที่สุด

(๒) พัฒนาแบบสำรวจ ITA โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องตามบริบทการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งบริบททางกฎหมาย ระบบบริหารราชการ เศรษฐกิจ นโยบายรัฐบาล และ รูปแบบหรือสถานการณ์ความรุนแรงและความซับซ้อนของรูปแบบของการทุจริต รวมไปถึงความหลากหลาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจมีบริบทการทำงานในบางมิติที่แตกต่างกันได้

๖.๑.๒.๓ การพัฒนาด้านบุคลากรในการประเมิน ITA

(๑) พัฒนาผู้ดูแลระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีทักษะ ความรู้ ความ เข้าใจเกี่ยวกับการประเมิน ITA ทั้งด้านเกณฑ์การประเมินและระเบียบวิธีการประเมิน เพื่อให้สามารถปฏิบัติ ต่างๆ ในการประเมินได้อย่างถูกต้อง และสามารถกำกับติดตามการประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม

(๒) ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารจะต้อง ให้ความสำคัญต่อการประเมินและการพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเอง

(๓) พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้เกี่ยวกับการ พัฒนาการบริหารราชการด้านคุณธรรมและความโปร่งใสและหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผล การประเมินและนำไปสู่การวางแผนและดำเนินการปรับปรุงพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรมและความโปร่งใสได้ อย่างเป็นรูปธรรม

(๔) พัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมิน ITA เพื่อให้เป็น ผู้ให้คำแนะนำและให้คำปรึกษา ให้การสนับสนุน และร่วมแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณธรรมและ ความโปร่งใสแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ได้ทั่วประเทศได้อย่างทั่วถึง

(๕) การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถนำ “หลักสูตร ด้านทุจริตศึกษา” มาประยุกต์ใช้ในการให้การศึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มี การปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและต่อต้านการทุจริตได้

๖.๑.๒.๔ การพัฒนาด้านการบริหารจัดการการประเมิน ITA

(๑) พัฒนากลไกและโครงสร้างการกำกับติดตาม ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ สนับสนุนและร่วมแก้ไขปัญหาในการประเมิน ในระดับพื้นที่ให้มีความพร้อมและมีประสิทธิภาพ ทั้งจาก สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประจำจังหวัด

(๒) พัฒนารอบระยะเวลาและขั้นตอนกระบวนการประเมิน ITA ให้เหมาะสมกับ การประเมิน ITA สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดทั่วประเทศ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเตรียมการและดำเนินการประเมินได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนตามที่กำหนด

๖.๑.๒.๕ การพัฒนาด้านการสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้เกี่ยวกับการประเมิน ITA

(๑) การพัฒนาสื่อหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมิน ITA ที่มีความหลากหลาย และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวก รวมไปถึงสามารถทำความเข้าใจได้อย่างละเอียด เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปศึกษาและเรียนรู้ได้ โดยเฉพาะองค์ความรู้ออนไลน์

(๒) การจัดทำกลยุทธ์และแผนในการสื่อสารเกี่ยวกับการประเมิน ITA แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ให้ได้เกิดการรับรู้ข้อมูลอย่างทั่วถึงมากที่สุด

(๓) การสร้างการรับรู้เกี่ยวกับการประเมิน ITA ต่อประชาชนทั่วไป พร้อมทั้งจะต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลการประเมินฯ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนได้เกิดความตื่นตัวในการเข้าไปตอบแบบประเมินฯ โดยเฉพาะการสร้างเชื่อมั่นให้กับผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการประเมินฯ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงที่สุด

๖.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใส โดยสามารถจำแนกในแต่ละตัวชี้วัดการประเมิน ได้ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้มีคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยยึดหลักตามมาตรฐาน ขั้นตอน และระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด อย่างชัดเจน และเท่าเทียมกัน มีความมุ่งมั่นทำงานเต็มความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่องานที่ทำ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความมุ่งมั่นต่อผลสำเร็จของงานให้มีความสำคัญกับงานมากกว่าธุระส่วนตัว และพร้อมที่จะรับผิดชอบ หากเกิดความผิดพลาดที่เกิดจากตนเอง

(๒) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่ผู้มาติดต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้มาติดต่อทั่วไปหรือผู้มาติดต่อที่รู้จักกันเป็นการส่วนตัว

(๓) บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานหรือให้บริการแก่ผู้มาติดต่อด้วยความโปร่งใสเป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด

ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้งบประมาณ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้งบประมาณให้มีความโปร่งใสอย่างชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีและเผยแพร่อย่างโปร่งใส รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานอย่างคุ้มค่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ไม่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง รวมถึงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจรับพัสดุต้องมีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้บุคลากรภายในมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานตนเองด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ โดยบุคลากรภายในสามารถสอบถามข้อมูลหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณได้ เมื่อเห็นถึงสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม สามารถทักท้วงและร้องเรียนได้

(๒) บุคลากรภายในต้องมีความรู้ มีความเข้าใจ และรับรู้เกี่ยวกับข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและไม่บิดเบือน ตรงตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่ตั้งไว้

(๔) การจัดซื้อจัดจ้าง/การจัดหาพัสดุและการตรวจรับพัสดุต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตัว กลุ่ม หรือพวกพ้อง

(๖) การเบิกจ่ายเงินของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เบิกจ่ายเงินที่เป็นเท็จ เช่น ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าวัสดุอุปกรณ์ หรือค่าเดินทาง เป็นต้น ต้องมีความโปร่งใสและมีการเบิกจ่ายตามจริง

ตัวชี้วัดที่ ๓ การใช้อำนาจ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม ทั้งการมอบหมายงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การคัดเลือกบุคลากร การบริหารงานบุคคล ไม่เอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มหรือพวกพ้อง อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) ผู้บังคับบัญชาต้องมีความเป็นธรรมในการคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรม การศึกษาดูงาน หรือการให้ทุนการศึกษาของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประเมินผลตามระดับคุณภาพของผลงาน

(๓) ผู้บังคับบัญชาต้องมีการมอบหมายงานตามตำแหน่งหน้าที่ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเป็นธรรม

(๔) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจห้ามมีการซื้อขายตำแหน่ง และไม่เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มหรือพวกพ้อง

(๕) ผู้บังคับบัญชาต้องไม่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทำธุระส่วนตัวของตนเอง

(๖) ผู้บังคับบัญชาต้องไม่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือมีความเสี่ยงต่อการทุจริต

ตัวชี้วัดที่ ๔ การใช้ทรัพย์สินของราชการ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบาย และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของราชการทั้งการนำทรัพย์สินไปใช้ กระบวนการขออนุญาตที่ชัดเจน มีความสะดวก รวมถึงการกำกับดูแล และตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของราชการให้ถูกต้องและมีความโปร่งใส อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) มีการอำนวยความสะดวกในขั้นตอนการขออนุญาตเพื่อยืมทรัพย์สินของราชการเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติงานในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับรู้ถึงแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินของราชการอย่างถูกต้อง

(๓) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของราชการ มีการป้องกันไม่ให้มีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว กลุ่ม หรือพวกพ้อง

(๔) หากบุคลากรภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการขอยืมทรัพย์สินของราชการไปใช้ปฏิบัติงาน ต้องมีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง

(๕) หากบุคคลภายนอกหรือภาคเอกชนต้องการขอยืมทรัพย์สินของราชการไปใช้ปฏิบัติงาน ต้องมีการขออนุญาตอย่างถูกต้อง

(๖) บุคลากรภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เอาทรัพย์สินของราชการไปเป็นของส่วนตัว หรือนำไปให้กลุ่มหรือพวกพ้อง

ตัวชี้วัดที่ ๕ การแก้ไขปัญหาการทุจริต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงานให้มีความโปร่งใส โดยการจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ สร้างความเชื่อมั่นให้กับบุคลากรภายใน ในการร้องเรียนเมื่อพบเห็นการทุจริตภายในหน่วยงานด้วย มีกระบวนการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการทุจริต รวมถึงการนำผลการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกไปใช้ปรับปรุงการทำงานเพื่อป้องกันการทุจริตในหน่วยงาน อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) บุคลากรภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร้องเรียนและส่งหลักฐานได้อย่างสะดวก สามารถติดตามผลการร้องเรียนได้ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความมั่นใจให้กับผู้ร้องเรียนว่าจะมีการดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีความปลอดภัยและไม่มีผลกระทบต่อผู้ร้องเรียน

(๒) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเฝ้าระวังการทุจริตในหน่วยงานมีการตรวจสอบและมีการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงเมื่อพบการทุจริต

(๓) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างจริงจัง

(๔) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำผลการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานไปปรับปรุงการทำงาน เพื่อป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ

(๕) ผู้บริหารสูงสุดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริต

(๖) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการทบทวนนโยบายหรือมาตรการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ มีการจัดทำแผนงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดที่ ๖ คุณภาพการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับคุณภาพการดำเนินงานให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม เจ้าหน้าที่มีการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักตามมาตรฐาน ขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด อย่างชัดเจน เท่าเทียมกัน มีการให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวมเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการ/ให้บริการแก่ผู้มาติดต่ออย่างตรงไปตรงมา ไม่ปิดบังหรือบิดเบือนข้อมูล

(๒) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องปฏิบัติงาน/ให้บริการแก่ผู้มาติดต่อทุกคน อย่างเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการดำเนินงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวมเป็นหลัก

(๔) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องปฏิบัติงาน/ให้บริการแก่ผู้มาติดต่อด้วยความโปร่งใส เป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ตัวชี้วัดที่ ๗ ประสิทธิภาพการสื่อสาร

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในภาพรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับประสิทธิภาพการสื่อสารให้มีความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชนผ่านช่องทางที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงได้ง่าย ไม่ซับซ้อน ครอบคลุมและเป็นปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) ข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการเผยแพร่ต่อสาธารณชนต้องมีความชัดเจน ครอบคลุมและเป็นปัจจุบัน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงานในลักษณะเข้าถึงง่าย ไม่ซับซ้อน และมีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่หลากหลาย

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถชี้แจงและตอบคำถาม เมื่อผู้มาติดต่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน

ตัวชี้วัดที่ ๘ การปรับปรุงระบบการทำงาน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาหน่วยงาน ทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และกระบวนการทำงานของหน่วยงานให้ดียิ่งขึ้น อย่างชัดเจน เปิดโอกาสให้ผู้รับบริการหรือผู้มาติดต่อ เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้นและมีความโปร่งใสมากขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงาน/การให้บริการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานมีการดำเนินงานที่มีคุณภาพการปฏิบัติงานที่ดียิ่งขึ้น

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติงาน/การให้บริการเพื่อให้หน่วยงานมีความโปร่งใสมากขึ้น

(๓) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติงาน/การให้บริการเพื่อให้หน่วยงานมีการดำเนินงานที่มีคุณภาพการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นตลอดเวลา

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงาน/การให้บริการของหน่วยงานให้ดีขึ้น มีการปรับปรุงการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงาน

ตัวชี้วัดที่ ๙ การเปิดเผยข้อมูล

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานทั้งด้านการบริหารงานและการดำเนินงานของหน่วยงานให้มีความโปร่งใส แสดงให้ประชาชนในพื้นที่และให้สาธารณชนได้รับทราบ อย่างชัดเจน ทั้งด้านข้อมูลพื้นฐาน การบริหารงาน การบริหารเงินงบประมาณ และการส่งเสริมความโปร่งใสของหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงาน ซึ่งประกอบไปด้วย

(๑.๑) แผนดำเนินงาน โดยต้องจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปี ในรายงานนั้นจะต้องมีรายละเอียดแผนงานโครงการ หรือกิจกรรม ที่หน่วยงานจะดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานและจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน มีการจัดทำรายงานการกำกับติดตามการดำเนินงานรอบ ๖ เดือน โดยจะต้องมีสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบ ๖ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน รวมทั้งมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี โดยจะต้องมีสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๑.๒) การปฏิบัติงาน ต้องมีการจัดทำมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน โดยต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน กรณีที่หน่วยงานมีมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก อาจเผยแพร่เฉพาะมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญต่อภารกิจของหน่วยงานได้

(๑.๓) การให้บริการ ต้องมีการจัดทำมาตรฐานและคู่มือการให้บริการ โดยจะต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับรายละเอียดการให้บริการตามภารกิจของหน่วยงาน ที่ผู้มารับบริการจะต้องรับทราบ กรณีที่หน่วยงานมีมาตรฐานและคู่มือการให้บริการเป็นจำนวนมาก อาจเผยแพร่เฉพาะมาตรฐานและคู่มือการให้บริการที่มีความสำคัญต่อภารกิจของหน่วยงานได้ รวมทั้งการจัดทำข้อมูลเชิงสถิติการให้บริการ โดยต้องเป็นการสรุปจำนวนผู้มารับบริการตามภารกิจของหน่วยงาน และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณ โดยมีการแสดงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๒.๑) ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับเงินงบประมาณที่หน่วยงานจะมีการใช้จ่าย และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน มีการจัดทำรายงานกำกับติดตามการใช้จ่ายงบประมาณรอบ ๖ เดือน โดยต้องมีการสรุปผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในรอบ ๖ เดือน และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๒.๒) การจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ การจัดทำจะต้องเป็นแผนการจัดซื้อจัดจ้างหรือแผนการจัดหาพัสดุ ตามที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการจัดทำประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุ จะต้องมีการประกาศตามที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น ประกาศเชิญชวน ประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น จัดทำสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุรายเดือน จะต้องเป็นสรุปผลการจัดซื้อหรือจัดจ้างตามแบบ สสร. ๑ จัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุประจำปี โดยจะต้องมีสรุปการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และข้อมูลทั้งหมดที่จัดทำจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมความโปร่งใส โดยมีการแสดงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๓.๑) การจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริต ควรมีการจัดทำแนวทางการปฏิบัติการจัดการเรื่องร้องเรียนการทุจริต โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับรายละเอียดการจัดการต่อเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน จัดทำช่องทางการแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริต โดยผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถแจ้งเรื่องร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน จัดทำข้อมูลเชิงสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตประจำปี จะต้องมีสรุปจำนวนและประเภทเรื่องร้องเรียนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และจะต้องนำเสนอต่อผู้บริหาร โดยจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๓.๒) การเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม มีการจัดทำช่องทางการรับฟังความคิดเห็นจากผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ให้สามารถแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น กล่องข้อความ หรือเว็บบอร์ด เป็นต้น มีการเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน เช่น การร่วมกันวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมติดตามประเมินผล เป็นต้น และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานเพื่อแสดงถึงความโปร่งใส อย่างถูกต้อง ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

(๔.๑) ข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งประกอบไปด้วย (๑) โครงสร้างหน่วยงาน ต้องมีรายละเอียดการแบ่งส่วนงานภายในของหน่วยงาน (๒) ข้อมูลผู้บริหาร ต้องประกอบด้วย ชื่อ-นามสกุล และตำแหน่งของผู้บริหารสูงสุดและรองผู้บริหารสูงสุด (๓) อำนาจหน้าที่ จะต้องมึเนื้อหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด (๔) แผนการขับเคลื่อนหน่วยงาน ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ และพันธกิจของหน่วยงานให้ครบถ้วน (๕) ข้อมูลการติดต่อของหน่วยงาน อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ หมายเลขโทรสาร ที่อยู่ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E - Mail) และแผนที่ตั้งของหน่วยงานให้ครบถ้วน และ (๖) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะต้องมึกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบัญญัติ ประกาศ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

(๔.๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารประชาสัมพันธ์ โดยการจัดทำจะต้องมีข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน และจะต้องเป็นข้อมูลในปีที่ประเมิน

(๔.๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิสัมพันธ์ข้อมูลระหว่างผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน โดยผู้รับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถสอบถามข้อมูลหรือข้อกังวลสงสัยผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น กล่องข้อความ หรือเว็บบอร์ด เป็นต้น รวมทั้งมีการใช้ เครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Network) เช่น Facebook Twitter Line เป็นต้น ในการสร้างการปฏิสัมพันธ์ข้อมูลกับรับบริการ ผู้มาติดต่อ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงาน

(๔.๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการตรวจสอบข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานที่ได้ทำการเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ทั้งที่เป็นลิงค์ (link) บนหน้าเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เชื่อมโยงไปยังข้อมูลข้อมูลพื้นฐาน ต่างๆ และที่อยู่ในรูปแบบ PDF ภาพถ่าย หรือเอกสารอื่น ๆ อย่างถูกต้อง ชัดเจน และเป็นปัจจุบัน

ตัวชี้วัดที่ ๑๐ การป้องกันการทุจริต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตให้มีความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อเปิดเผยการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะป้องกันการทุจริตในหน่วยงานให้ไม่ให้เกิดขึ้นได้

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

(๑) จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตประจำปี โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ด้านการป้องกันการทุจริตที่หน่วยงานจะดำเนินการ และจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน จัดทำรายงานการกำกับติดตามการดำเนินการป้องกันการทุจริตรอบ ๖ เดือน โดยต้องเป็นสรุปผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานในรอบ ๖ เดือน และจัดทำรายงานผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตประจำปี โดยจะเป็นการทำสรุปผลการดำเนินการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานในรอบ ๑๒ เดือน และโดยข้อมูลทั้งหมดจะต้องเป็นข้อมูลของปีที่ประเมิน

(๒) การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตของหน่วยงานนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเจตจำนงสุจริตของผู้บริหารให้กับสาธารณชนได้รับทราบ โดยจะต้องเป็นการแสดงเจตนารมณ์หรือคำมั่นของผู้บริหารสูงสุดคนปัจจุบัน ที่จะปฏิบัติหน้าที่และบริหารหน่วยงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการแสดงการดำเนินงานหรือกิจกรรมการมีส่วนร่วมของผู้บริหารสูงสุดคนปัจจุบัน ที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาหน่วยงานด้านคุณธรรมและความโปร่งใส และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

(๓) จัดทำและเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร มีการดำเนินการหรือกิจกรรมที่แสดงถึงการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีทัศนคติ ค่านิยม ในการปฏิบัติอย่างซื่อสัตย์สุจริต และจะต้องเป็นข้อมูลภายในปีที่ประเมิน

ส่วนที่ ๗

การนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ

คำถามที่ ๔ เราต้องทำอะไรบ้างเพื่อไปถึงจุดที่ต้องการ คือ การนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ โดยควรกำหนดแนวทางการนำไปสู่การปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

๑. การจัดทำแผนงานรองรับข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการดำเนินการ

๒. การกำหนดกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการ

ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกำหนดกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการอย่างชัดเจนและสามารถกำกับติดตามการดำเนินงานได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ทั้งการขับเคลื่อนในทางนโยบาย และการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติ รวมไปถึงการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ด้วย

ทั้งนี้ อาจมีการจัดตั้งคณะบุคคลซึ่งมีองค์ประกอบจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

๓. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะมีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม พรรคการเมือง นักการเมืองข้าราชการ หน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ สื่อมวลชน NGOs เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น สามารถกำหนดให้เกิดการมีส่วนร่วมทั้งในส่วนของการคิด การวางแผน การดำเนินการตามแผน หรือในส่วนของการติดตามประเมินผลก็ได้

๔. การติดตามและประเมินผล

ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการกำหนดแนวทางในการกำกับติดตามอย่างชัดเจน เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด รวมไปถึงจะต้องมีการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงาน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดของการประเมินผล ทั้งตัวชี้วัดของแผนงาน ตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕. การปรับปรุงแก้ไขแผน

ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการประเมินผลในระดับต่างๆ อย่างเป็นระยะ ผลจากการประเมินผลนั้นจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเหมาะสมและก่อให้เกิดผลลัพธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ



คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ที่ ๔๕ / ๒๕๖๒

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานส่งเสริมและพัฒนาแผนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งที่ ๓๔๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยให้มีหน้าที่และอำนาจตามความในข้อ ๔ แต่งตั้งคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง
กับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency
Assessment : ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ
มีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ ได้มีมติรับทราบรายงานผลความก้าวหน้าการประเมินคุณธรรมและ
ความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และอนุมัติ
ให้ขยายระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส
ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จากวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๑
เป็น วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ประกอบกับในการประชุมคณะอนุกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและ
ความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑
ได้มีมติรับทราบผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และให้เสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะทำงานส่งเสริมและ
พัฒนาแผนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีวาระ
การปฏิบัติหน้าที่นับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งจนถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช.
ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะทำงานส่งเสริม
และพัฒนาแผนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้
การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
ประสิทธิผล และบรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการแต่งตั้งและ
เบี้ยประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะบุคคล เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ
สำนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่การไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงให้แต่งตั้งคณะทำงานส่งเสริมและพัฒนา
แผนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบ
และหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

องค์ประกอบ

๑. พลโท เภกิงศักดิ์ เครือหงส์

ประธานคณะทำงาน

๒. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือผู้แทน

คณะทำงาน

/๓. ผู้ช่วย ...

- | | |
|--|-----------------------------|
| ๓. ผู้ช่วยเลขาธิการฯ หรือรองเลขาธิการฯ ที่เลขาธิการฯ มอบหมายให้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส | คณะทำงาน |
| ๔. ผู้ช่วยเลขาธิการฯ หรือรองเลขาธิการฯ ที่เลขาธิการฯ มอบหมายให้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล | คณะทำงาน |
| ๕. นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส | คณะทำงาน |
| ๖. รองศาสตราจารย์รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา | คณะทำงาน |
| ๗. นางสาวพิมพ์นารา บัวเกิด | คณะทำงาน |
| ๘. นายวิทยา โชคเศรษฐิกิจ | คณะทำงาน |
| ๙. นายฉัตรกุล ชื่นสุวรรณกุล | คณะทำงาน |
| ๑๐. ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล | คณะทำงาน |
| ๑๑. ผู้อำนวยการสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส | คณะทำงานและเลขานุการ |
| ๑๒. นางสาวชนิดา อาคมนัดนะ | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๓. นายพงษ์พันธ์ โตสกุลไกร | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |

โดยให้คณะทำงาน มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๑. ศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้ารับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐครบสมบูรณ์ตามกรอบแนวทางการประเมินผลที่กำหนด

๒. ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลทางสถิติที่ได้จากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี ๒๕๖๑

๓. ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. จัดทำแนวทางการส่งเสริมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถเข้ารับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ครบตามกรอบแนวทางการประเมินที่กำหนดทุกหน่วยงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๕. จัดทำแผนพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อยกระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ มีค่าคะแนนเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๕ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๖. ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. มอบหมาย

โดยให้คณะทำงานส่งเสริมและพัฒนาแผนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวาระการปฏิบัติหน้าที่ถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ นับตั้งแต่วันที่มียกคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานฯ หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒

พลตำรวจเอก



(วัชรพล ประสารราชกิจ)

ประธานกรรมการ ป.ป.ช.



คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ที่ ๓๒๕/ ๒๕๖๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๙๖๑ - ๓๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๑ กำหนดให้ดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงาน ป.ป.ช. รับหน้าที่หลักในการดำเนินการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ โดยให้นำกรอบแนวทางการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือสำหรับการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น

เพื่อให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสามารถกำกับดูแลการประเมินให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๙๖๓ - ๓๔/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๑ เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ (๑๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อกำกับติดตามการประเมินในภาพรวม ให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

- | | |
|--|------------------|
| ๑. นางสาวณัฏฐา สุวรรณจุฑะ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. ที่ปรึกษาประธานกรรมการ ป.ป.ช.
(รศ. ดร. มาณี ไชยธีรานุกูลศิริ) | อนุกรรมการ |
| ๓. พลโท เกกิงศักดิ์ เครือหงส์ | อนุกรรมการ |
| ๔. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๕. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ในภาครัฐ หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๖. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๗. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๘. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| ๙. อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |

/๑๐. รองเลขาธิการ...

๑๐. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
มอบหมายให้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของศูนย์ประเมิน
คุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ
๑๑. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้แทน
๑๒. ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ
สำนักงาน ป.ป.ช. หรือผู้แทน
๑๓. นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
หรือผู้แทน
๑๔. นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน
๑๕. นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน
๑๖. นายกสมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน
๑๗. หัวหน้าศูนย์ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส
ของหน่วยงานภาครัฐ
๑๘. นายเทอดศักดิ์ ฤทธิโชติ
๑๙. นายกฤษณ์นันท์ เตนากุล
- อนุกรรมการ
อนุกรรมการ
อนุกรรมการ
อนุกรรมการ
อนุกรรมการ
อนุกรรมการและ
เลขานุการ
อนุกรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ
อนุกรรมการและ
ผู้ช่วยเลขานุการ

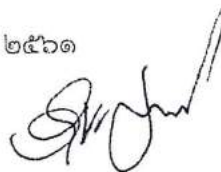
โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ให้ข้อสังเกตการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ รวมถึงกำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการประเมินให้เกิดประสิทธิภาพ
๒. กำกับติดตามการดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด
๓. รายงานความคืบหน้าผลการกำกับและติดตามและปัญหาอุปสรรคการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๔. แต่งตั้งคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑
๕. ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนถึงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๑

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑

พลตำรวจเอก



(วัชรพล ประสารราชกิจ)
ประธานกรรมการ ป.ป.ช.

รายนามคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๑. พลตำรวจเอก วัชรพล ประสารราชกิจ	ประธานกรรมการ ป.ป.ช.
๒. นายปรีชา เลิศกมลมาศ	กรรมการ ป.ป.ช.
๓. พลตำรวจเอก สถาพร หลาวทอง	กรรมการ ป.ป.ช.
๔. นายณรงค์ รัฐอมฤต	กรรมการ ป.ป.ช.
๕. นางสาวสุภา ปิยะจิตติ	กรรมการ ป.ป.ช.
๖. นายวิทยา อาคมพิทักษ์	กรรมการ ป.ป.ช.
๗. นางสุวณา สุวรรณจูฑะ	กรรมการ ป.ป.ช.
๘. นายสุรศักดิ์ ศิริวิเชียร	กรรมการ ป.ป.ช.
๙. พลเอก บุญยวัจน์ เครือหงส์	กรรมการ ป.ป.ช.

ที่ปรึกษา

- ๑) นางสาวนา สุวรรณจุฑะ
- ๒) นายอุทิศ บัวศรี

กรรมการ ป.ป.ช.

รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บรรณาธิการ

นายสมชัย ธีระวัณธุ์

ผู้อำนวยการสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

กองบรรณาธิการ

- ๑) นายพงษ์พันธ์ โตสกุลไกร
- ๒) นายภิญโญยศ ม่วงสมมุข
- ๓) นายกฤตนันท์ เตนากุล
- ๔) นายเทอดธรรม สังข์พันธานนท์
- ๕) นางสาวชญัญฉัตร อินโปธา
- ๖) นายวิน จิตรไกรสร
- ๗) นายอภิรักษ์ แสงทอง
- ๘) นางสาวอำพรทิพย์ สรรพวุธ
- ๙) นายเดชาวัต มุ่งสอนกลาง
- ๑๐) นางสาวรุ่งรัตน์ อรัญญิก

เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ

เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ

เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ

เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ

เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ

เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ

เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตปฏิบัติการ

ผู้ช่วยนักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

ผู้ช่วยนักวิจัย

สถานที่ติดต่อ

สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส

สำนักงาน ป.ป.ช.

เลขที่ ๓๖๑ ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

รหัสไปรษณีย์ ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๕๒๘ ๔๘๐๐ ต่อ ๗๑๔๑