

## แนวทาง

### กรอบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักงาน ป.ป.ช. โดยศูนย์ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ได้ศึกษารายละเอียดแนวทางการขับเคลื่อนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๔ โดยมุ่งเน้นการออกแบบการขับเคลื่อนการประเมินอย่างเป็นระบบ ลดภาระของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลดการใช้จ่ายงบประมาณ และเพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันการทุจริตเชิงรุก และพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ เพื่อออกแบบเกณฑ์การประเมิน โดยให้ความสำคัญในการพัฒนาเกณฑ์การประเมินให้เกิดการสนับสนุนต่อการยกระดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นไปตามทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) โดยได้สังเคราะห์ผลการวิจัยเรื่องแนวทางการปรับปรุงและแนวการพัฒนาเครื่องมือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ของประเทศไทยให้สูงขึ้น ซึ่งจัดทำโดยคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้ศึกษาข้อมูลทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบและพัฒนาเครื่องมือการประเมินด้านการประเมินแนวโน้มการทุจริตการมีคุณธรรม และมีความโปร่งใส ของหน่วยงาน ทั้งเครื่องมือของประเทศไทยและเครื่องมือในระดับสากลเพิ่มเติม เพื่อพัฒนาเกณฑ์การประเมินให้สามารถเกิดการป้องกันการทุจริตเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง มีการบูรณาการเครื่องมือส่งเสริมด้านคุณธรรมและความโปร่งใสจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินการ และมุ่งเน้นการร่วมดำเนินการขับเคลื่อนด้านธรรมาภิบาลในภาพรวมของประเทศ

นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ยังได้พัฒนาระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA Online) เพื่อเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ทันสมัย สามารถบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการประเมินสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ อีกทั้งยังสามารถกำกับติดตามการประเมินได้อย่างทันสมัย รวมถึงสามารถวิเคราะห์และประมวลผลการประเมินได้อย่างอัตโนมัติ ตอบสนองต่อการนำข้อมูลไปสู่การปรับปรุงหน่วยงานที่รับการประเมิน และการวางแผนในการป้องกันการทุจริตต่อไปได้

สำหรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น ถือเป็นภารกิจเร่งด่วนและเฉพาะกิจ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการประชุมครั้งที่ ในการประชุมครั้งที่ ๙๖๑-๓๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๑ โดยที่ประชุมได้มีมติ ให้ดำเนินการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยให้นำกรอบแนวทางการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนาในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มาเป็นเครื่องมือสำหรับการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนดกรอบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชำรงต้น โดยได้หารือกับผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงในรายละเอียดบางส่วนให้มีความเหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์เฉพาะกิจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### ๑. ตัวชี้วัดการประเมิน

ตัวชี้วัดการประเมิน ใช้กรอบเกณฑ์การประเมินตามการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔ โดยจำแนกออกเป็น ๑๐ ตัวชี้วัด ได้แก่

- ๑) การปฏิบัติหน้าที่ (Bribery Fraud)
- ๒) การใช้งบประมาณ (Budget Misallocation)
- ๓) การใช้อำนาจ (Power Distortion)
- ๔) การใช้ทรัพย์สินของราชการ (Asset Misappropriation)
- ๕) การแก้ไขปัญหาการทุจริต (Anti - Corruption Improvement)
- ๖) คุณภาพการดำเนินงาน (Service Quality)
- ๗) ประสิทธิภาพการสื่อสาร (Communication Efficiency)
- ๘) การปรับปรุงระบบการทำงาน (Procedure Improvement)
- ๙) การเปิดเผยข้อมูล (Open Data)
- ๑๐) การป้องกันการทุจริต (Anti - Corruption Practice)

### ๒. เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน

เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน ใช้เครื่องมือการประเมินตามการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔ โดยจำแนกออกเป็น ๓ เครื่องมือ ซึ่งแต่ละเครื่องมือจะใช้วัดตัวชี้วัดที่แตกต่างกัน ดังนี้

๑) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประเมินระดับการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายในที่มีต่อหน่วยงานตนเอง ในตัวชี้วัดการปฏิบัติหน้าที่ (Bribery Fraud) การใช้งบประมาณ (Budget Misallocation) การใช้อำนาจ (Power Distortion) การใช้ทรัพย์สินของราชการ (Asset Misappropriation) การแก้ไขปัญหาการทุจริต (Anti - Corruption Improvement)

๒) แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประเมินระดับการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสียภายนอกที่มีต่อหน่วยงานที่ประเมิน ในตัวชี้วัดคุณภาพการดำเนินงาน (Service Quality) ประสิทธิภาพการสื่อสาร (Communication Efficiency) การปรับปรุงระบบการทำงาน (Procedure Improvement)

๓) แบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ ในตัวชี้วัดการเปิดเผยข้อมูล (Open Data) และการป้องกันการทุจริต (Anti - Corruption Practice)

### ๓.กลุ่มประชากร/กลุ่มตัวอย่าง/การเก็บรวบรวมข้อมูล

กลุ่มประชากร/กลุ่มตัวอย่าง/การเก็บรวบรวมข้อมูล จะกำหนดกลุ่มประชากรที่ครอบคลุมในทุกมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายและครบถ้วนตามตัวชี้วัดและเครื่องมือการประเมินได้ และกำหนดขนาดตัวอย่างตามหลักความเป็นตัวแทนที่ดี โดยกำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลตามความเหมาะสมของแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

#### ๑) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน หมายถึง บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่ทำงานให้กับหน่วยงานมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑ ปี) ซึ่งประกอบด้วย นายก/รองนายก/ที่ปรึกษานายก/เลขาธิการนายก/ผู้ช่วยเลขาธิการนายก ประธานสภา/รองประธานสภา/เลขาธิการสภา/สมาชิกสภา ปลัด/รองปลัด หัวหน้า-ผู้อำนวยการ ปฏิบัติการ - ทรงคุณวุฒิ ปฏิบัติงาน - ทักษะพิเศษ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างทั่วไป ลูกจ้างประจำ

การคัดเลือกตัวอย่าง โดยวิธีคัดเลือกตัวอย่างอย่างง่าย (Simple random sampling)

การเก็บข้อมูลตัวอย่าง โดยใช้กลไกการบริหารงานของหน่วยงานหรือการเผยแพร่ช่องทางการเข้าระบบการประเมินให้แก่เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน เช่น การเผยแพร่ช่องทางเข้าระบบการประเมิน ITA Online system เช่น QR code หรือ Web responsive ที่เว็บไซต์ภายในหน่วยงาน หรือการประชาสัมพันธ์ภายในหน่วยงานด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภายในสามารถเข้าสู่ระบบการประเมิน ITA Online system ได้ด้วยตนเอง

การกำหนดขนาดตัวอย่าง เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนที่แตกต่างกัน จึงจำแนกออกเป็น ๓ กลุ่ม และการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสัดส่วนจำนวนของบุคลากรภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้

ประเภท/ ขนาด	อบจ.		เทศบาล		อปต.		เมืองพัทยา	
	จำนวนผู้มี ส่วนได้ส่วน เสียภายใน	ขนาด ตัวอย่าง ขั้นต่ำ	จำนวนผู้มี ส่วนได้ส่วน เสียภายใน	ขนาด ตัวอย่าง ขั้นต่ำ	จำนวนผู้มี ส่วนได้ส่วน เสียภายใน	ขนาด ตัวอย่าง ขั้นต่ำ	จำนวนผู้มี ส่วนได้ส่วน เสียภายใน	ขนาด ตัวอย่าง ขั้นต่ำ
เล็ก	ไม่เกิน ๓๐๐ คน	๓๐ หรือทั้งหมด เท่าที่มี	ไม่เกิน ๑๐๐ คน	๓๐ หรือทั้งหมด เท่าที่มี	ไม่เกิน ๓๐ คน	ทั้งหมด เท่าที่มี	-	-
กลาง	๓๐๑ - ๕๐๐ คน	ร้อยละ ๑๐	๑๐๑ - ๓๐๐ คน	๓๐	๓๑ - ๑๐๐ คน	๓๐	-	-
ใหญ่	มากกว่า ๕๐๐ คน	ร้อยละ ๑๐	มากกว่า ๓๐๐ คน	ร้อยละ ๑๐ (ไม่น้อยกว่า ๓๐ คน)	มากกว่า ๑๐๐ คน	ร้อยละ ๑๐ (ไม่น้อยกว่า ๓๐ คน)	มากกว่า ๑๐๐ คน	ร้อยละ ๑๐ (ไม่น้อยกว่า ๓๐ คน)

#### ๒) ผู้มีส่วนได้เสียภายนอก

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก หมายถึง บุคคล นิติบุคคล บริษัทเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมารับบริการหรือมาติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑) ประกอบด้วย ผู้เสียภาษี ผู้ขอการอนุมัติ/อนุญาต ตามระเบียบหรือข้อบัญญัติ ผู้ขอรับรัฐสวัสดิการต่างๆ บริษัทผู้เสนองานซื้อ/จ้าง บริษัทผู้ได้รับคัดเลือก โรงเรียนในสังกัด อื่นๆ

การคัดเลือกตัวอย่าง โดยวิธีคัดเลือกตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบมีชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) จากบัญชีรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก

การเก็บข้อมูลตัวอย่าง โดยเก็บข้อมูลจาก ๒ วิธีการ ดังนี้

(๑) การจัดจ้างผู้รับจ้างสำรวจข้อมูล จากบัญชีรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่มาใช้บริการ ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมและจัดส่งให้ผู้รับจ้างสำรวจข้อมูล หรือจากการสำรวจภาคสนามด้วย จากนั้นจึงนำข้อมูลเข้าสู่ระบบการประเมิน ITA Online

(๒) การกำหนดให้หน่วยงานเผยแพร่ช่องทางของการเข้าระบบการประเมินให้แก่ผู้รับบริการ หรือผู้มาติดต่อ เช่น การเผยแพร่ QR code หรือ Web responsive ที่เว็บไซต์สาธารณะของหน่วยงาน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปในพื้นที่สามารถเข้าสู่ระบบการประเมิน ITA Online ได้ด้วยตนเอง

การกำหนดขนาดตัวอย่าง เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนที่แตกต่างกัน โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการจำแนกออกเป็น ๓ กลุ่ม ตามปัจจัยหลายประการ เช่น ศักยภาพเชิงพื้นที่ รายได้ จำนวนประชากร และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจึงกำหนดตามกลุ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้

ประเภท/ ขนาด	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมืองพัทยา
	ขนาดตัวอย่าง ขั้นต่ำ	ขนาดตัวอย่าง ขั้นต่ำ	ขนาดตัวอย่าง ขั้นต่ำ	ขนาดตัวอย่าง ขั้นต่ำ
เล็ก	๓๐	๓๐	๓๐	-
กลาง	๕๐	๕๐	๕๐	-
ใหญ่	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐

๓) หน่วยงาน (สำหรับแบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT))

เก็บข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่เข้ารับการประเมินทั้งหมด โดยไม่มีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง และจะเก็บข้อมูลโดยการจัดจ้างผู้รับจ้างตรวจสอบข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงาน

#### ๔. การประมวลผลคะแนน

การประมวลผลคะแนน จะมีการคำนวณคะแนนทั้งรายตัวชี้วัด รายเครื่องมือ และคะแนนรวมตามลำดับ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ ๑ คำนวณคะแนนของข้อคำถาม จากการหาคะแนนเฉลี่ยของแต่ละข้อคำถาม

ขั้นที่ ๒ คำนวณคะแนนของตัวชี้วัดย่อย (กรณี OIT) โดยการคำนวณผลรวมของคะแนนข้อคำถามทุกข้อในตัวชี้วัดย่อย จากนั้นนำมาหาร้อยละจากคะแนนเต็มของตัวชี้วัดย่อยนั้น

ขั้นที่ ๓ คำนวณคะแนนของตัวชี้วัด (กรณี OIT) โดยการนำคะแนนของตัวชี้วัดย่อยคุณน้ำหนักของตัวชี้วัดย่อยนั้น จากนั้นคำนวณผลรวมของคะแนนตัวชี้วัดย่อยถ่วงน้ำหนัก และหาร้อยละจากคะแนนเต็มของตัวชี้วัดนั้น

ขั้นที่ ๔ คำนวณคะแนนของตัวชี้วัด (กรณี IIT และ EIT) โดยการคำนวณผลรวมของคะแนนข้อคำถามทุกข้อในตัวชี้วัด จากนั้นนำมาหาร้อยละจากคะแนนเต็มของตัวชี้วัดนั้น

ขั้นที่ ๕ คำนวณคะแนนของแบบ โดยการนำคะแนนของตัวชี้วัดคุณน้ำหนักของตัวชี้วัดนั้น จากนั้นคำนวณผลรวมของคะแนนตัวชี้วัดถ่วงน้ำหนัก และหาร้อยละจากคะแนนเต็มของแบบนั้น

ขั้นที่ ๖ คำนวณคะแนนรวม โดยการนำคะแนนของแบบคุณน้ำหนักของแบบนั้น จากนั้นคำนวณผลรวมของคะแนนแบบถ่วงน้ำหนัก

### ๕. การรายงานผลการประเมิน

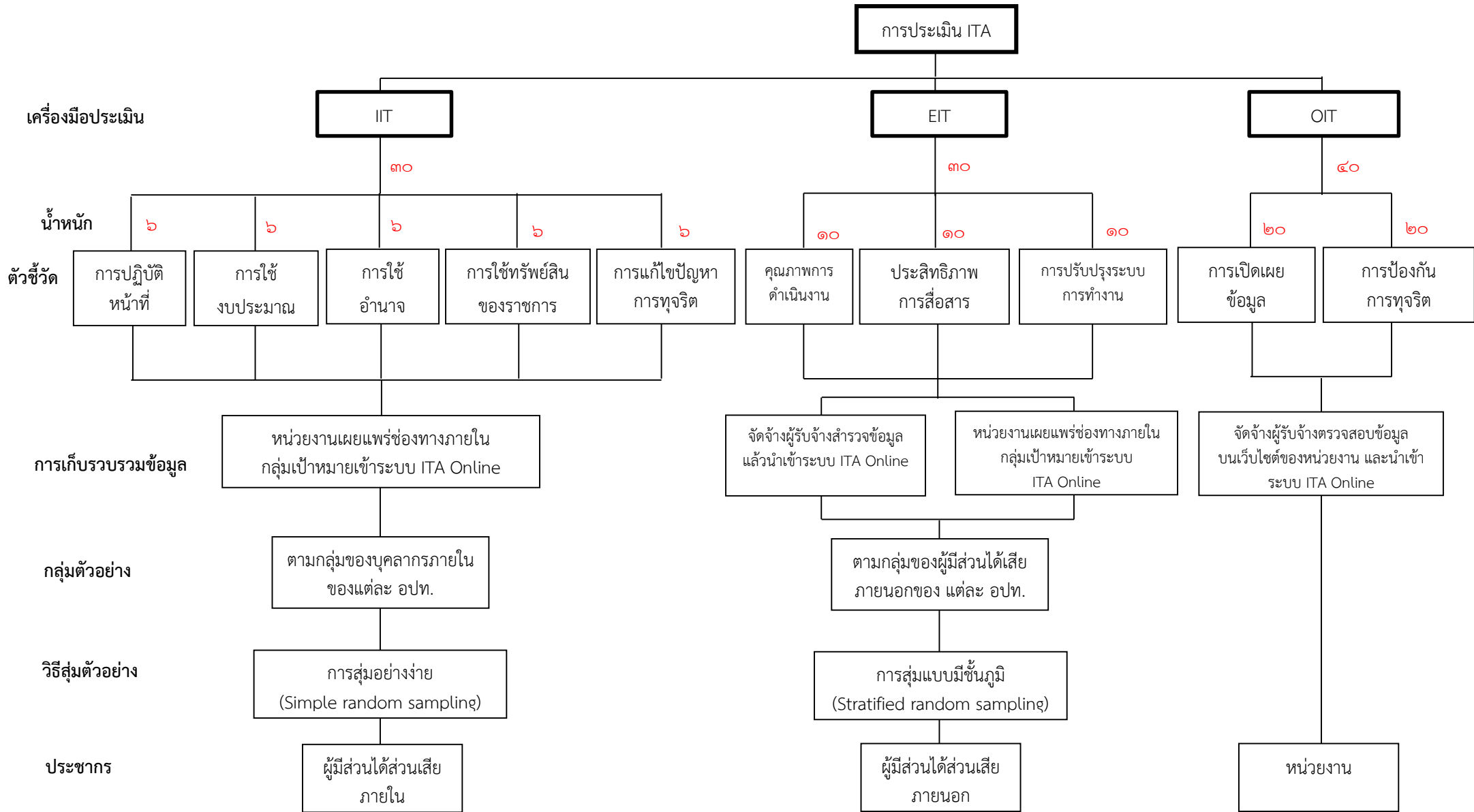
การรายงานผลการประเมิน จะเป็นการรายงานในลักษณะระดับผลการประเมิน (Rating score) ไม่มีการรายงานผลเป็นค่าคะแนนหรือเรียงลำดับ โดยจำแนกออกเป็น ๑๐ ระดับ ดังนี้

ระดับ	คะแนน
AA	๙๐ - ๑๐๐
A	๘๐ - ๘๙.๙๙
BB	๗๐ - ๗๙.๙๙
B	๖๐ - ๖๙.๙๙
CC	๕๐ - ๕๙.๙๙
C	๔๐ - ๔๙.๙๙
DD	๓๐ - ๓๙.๙๙
D	๒๐ - ๒๙.๙๙
E	๑๐ - ๑๙.๙๙
F	๐ - ๙.๙๙

ส่วนหลักเกณฑ์ของหน่วยงานที่ได้รับรางวัลให้เป็นไปตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

ตารางแสดงสัดส่วนน้ำหนักคะแนน

แบบ	ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัดย่อย	จำนวนข้อคำถาม
IIT ๓๐	การปฏิบัติหน้าที่ (Bribery Fraud) ๖		๖
	การใช้งบประมาณ (Budget Misallocation) ๖		๖
	การใช้อำนาจ (Power Distortion) ๖		๖
	การใช้ทรัพย์สินของราชการ (Asset Misappropriation) ๖		๖
	การแก้ไขปัญหาการทุจริต Anti-Corruption Improvement) ๖		๖
EIT ๓๐	คุณภาพการดำเนินงาน (Service Quality) ๑๐		๕
	ประสิทธิภาพการสื่อสาร (Communication Efficiency) ๑๐		๕
	การปรับปรุงระบบการทำงาน (Procedure Improvement) ๑๐		๕
OIT ๔๐	การเปิดเผยข้อมูล (Open data) ๒๐	ข้อมูลพื้นฐาน ๔	๙
		การบริหารงาน ๔	๙
		การบริหารเงินงบประมาณ ๔	๗
		การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ๔	๘
		การส่งเสริมความโปร่งใส ๔	๕
	การป้องกันการทุจริต (Anti-Corruption Practice) ๒๐	การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ๒๐	๘
		มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต ๐ (ประเมินนำร่อง)	๗



เอกสารสำหรับประชุมชี้แจงแนวทางการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ วันที่ ๕-๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เท่านั้น