

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่อง “โครงการเผยแพร่ และพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง ภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก” อาศัยแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด (Indicator)
2. แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking)
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำวิธีการปฏิบัติที่ดี/เป็นเลิศ (Best Practices)
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
5. แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency)
6. แบบจำลองตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด

2.1.1 แนวคิดและความเป็นมาของการพัฒนาตัวชี้วัด (Indicator)

คำว่า “Indicator” ในภาษาไทยมีการใช้คำอย่างหลากหลาย เช่น ตัวชี้วัด ตัวชี้ ตัวชี้นำ ดัชนี เครื่องชี้วัด และตัวบ่งชี้ เป็นต้น คำเหล่านี้ถูกใช้เป็นมาตรฐานทางสถิติ หรือเครื่องชี้สถานะบางอย่างเพื่อใช้วิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพการณ์ หรือภาวะการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต กระบวนการดำเนินงาน การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่หรือผลผลิต หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ในที่นี้ขอใช้คำว่า “ตัวชี้วัด” ซึ่งเป็นคำกลางๆ สำหรับสื่อความหมายถึง “Indicator”

มีผู้ให้คำนิยามของ “ตัวชี้วัด” กันอย่างหลากหลาย ขอยกตัวอย่างเป็นแนวทางของความหมายของตัวชี้วัด ดังนี้

The American Heritage Dictionary (1972) ให้นิยามตัวชี้วัดว่า หมายถึงข้อความที่ชี้บ่งบอกหรือเครื่องมือที่ใช้ติดตามการดำเนินงานหรือสถานะของระบบ

Oxford Dictionary (1981) ได้ให้ความหมายตัวชี้วัดว่า หมายถึง สิ่งที่ใช้ชี้หรือบอกทิศทางไปที่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง

Johnstone (1981) กล่าวว่าตัวชี้วัด หมายถึง ตัวแปรหรือตัวประกอบ(Factor) ที่ใช้วัดเพื่อให้ได้คุณค่าหรือคุณลักษณะ ซึ่งบ่งบอกสถานภาพของลักษณะ หรือผลของสิ่งใดหนึ่งในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

เมธี ครองแก้ว (2540) ได้ให้ความหมายของตัวชี้วัดว่า เป็นเครื่องมือบอกทิศทางว่า การพัฒนาหรือการดำเนินกิจกรรมที่เป็นนโยบายสาธารณะของรัฐในแต่ละเรื่องได้ไปถึงจุดใด บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแค่ไหน ซึ่งเป็นเรื่องของการดูสัมฤทธิ์ผลของงานหรือระบุดผลสำเร็จของงาน

วันเพ็ญ ผ่องกาย (2550) ใช้คำว่า “ตัวบ่งชี้” และให้ความหมายว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง ตัวแปรประกอบหรือองค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะ หรือปริมาณของระบบการดำเนินงานส่วนใดส่วนหนึ่งในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นสารสนเทศที่บ่งบอกสภาวะหรือสภาพการณ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่เราสนใจ ซึ่งการนำตัวแปรหรือข้อเท็จจริงต่างๆ มาสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดคุณค่าจะสะท้อนให้เห็นสภาพการณ์ที่ต้องการศึกษาโดยรวม

จากความหมายของตัวชี้วัดที่มีผู้ให้ไว้ต่างๆ กัน พอจะสรุปได้ว่า “ตัวชี้วัด” มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) ตัวชี้วัดจะต้องสามารถให้ค่า หรือบ่งบอกคุณลักษณะของสิ่งที่ทำการวัดว่า มีปริมาณหรือคุณลักษณะเช่นไร ส่วนจะมีความหมายอย่างไร จะต้องนำไปตีค่า หรือเปรียบเทียบเกณฑ์ หรือมาตรฐานจึงจะทราบได้ว่า สิ่งนั้นมีค่าสูงหรือต่ำ ได้มาตรฐานหรือไม่ เพียงใด

2) ค่าหรือคุณลักษณะที่ได้จากตัวชี้วัดมีความหมายภายใต้เงื่อนไขประการ คือ

2.1) เงื่อนไขของเวลา กล่าวคือ ตัวชี้วัดจะบ่งบอกสถานภาพของ สิ่งที่มีจุดเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ระยะเวลา 1 สัปดาห์, 3 เดือน, 1 ปี ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่เก็บรวบรวมข้อมูลมาใช้และการตีความหมาย

2.2) เงื่อนไขของสถานที่ กล่าวคือ ตัวชี้วัดจะบ่งบอกสถานภาพของสิ่งที่มีจุดเฉพาะในเขตพื้นที่ หรือบริเวณ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบที่ทำการตรวจสอบ เช่น ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด ตำบลปัจจัย กระบวนการ หรือผลลัพธ์ เป็นต้น

ในการประเมินตัวชี้วัด จะถูกพัฒนาขึ้นมาจากประเด็นที่ต้องการประเมิน โดยตัวชี้วัดนี้ จะแสดงให้เห็นทราบถึง สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ หรือที่เกิดขึ้นในประเด็นที่ต้องการประเมิน ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นมา นั้นจะต้องมีความเหมาะสมกับประเด็นที่ต้องการประเมินสามารถวัดได้แม่นยำ ถูกต้อง และที่สำคัญต้องกำหนดเกณฑ์ หรือเป้าหมายที่ต้องการบรรลุสำหรับตัวชี้วัดนั้นๆ

การพัฒนาตัวชี้วัดใช้ เป็นเครื่องมือบอกถึง ระดับการพัฒนานั้นเอง เดิมการพัฒนาประเทศมีจุดมุ่งหมาย ที่สำคัญ คือ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product: GNP) วัดการพัฒนา แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว การพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะมีผล

ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางด้านสังคมเสมอ การใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเพียงตัวเดียวไม่สามารถบอกถึงสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ยุคต่อมาของการพัฒนา มุ่งพิจารณาที่ประชากรเป้าหมายของการพัฒนาว่า ควรมีคุณภาพ ชีวิต (Quality of Life) ที่ดีขึ้น หรืออีกแนวทางหนึ่ง จะใช้คำว่า ความเป็นอยู่ที่ดี (Well Being) เริ่มมีการแยกแยะประเด็นต่างๆ ที่แสดงถึง คุณภาพชีวิตหรือความเป็นอยู่ที่ดี ทำให้ตัวชี้วัดผลการพัฒนาเกิดขึ้น มากมาย

ในภาคเอกชนก็พบว่า มีหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต และสังคม ได้แก่ มูลนิธิเพื่อนหญิงคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการสาธารณสุขมูลฐาน สภาองค์กรพัฒนาเด็กและเยาวชน เป็นต้น

สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตที่กล่าวมา คือ เครื่องชี้วัดเหล่านั้นจะถูกเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงเป็นระยะตลอดมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เครื่องชี้วัดที่จัดทำขึ้นไม่ได้เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือไม่สามารใช้ได้ทุกระยะเวลาทั้งนี้เพราะ ในลักษณะของการพัฒนา จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตลอดเวลา เครื่องชี้วัด หรือตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นจึงควรมีลักษณะยืดหยุ่น สามารถเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับระยะเวลา และบริบทของพื้นที่เป้าหมาย

ทั้งนี้ ใน การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดนิยามของตัวชี้วัด (Indicators) เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการศึกษาไว้ว่า “ตัวชี้วัด หมายถึง ชุดเครื่องมือที่ใช้ในการวัดและประเมินผลการปฏิบัติการใดๆ ขององค์กรและบุคลากร ซึ่งในที่นี้หมายถึงความโปร่งใสในด้านต่างๆ ที่สำคัญของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย ตัวชี้วัด (Indicator) วิธีการประเมิน (Evaluated Method) และเกณฑ์การประเมิน (Evaluated Criteria) เพื่อสะท้อนถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ”

2.1.2 ลักษณะที่สำคัญของตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดมีลักษณะสำคัญรวม 5 ประการ ดังนี้ (Johnstone, 1981)

1) ตัวชี้วัดสามารถให้สารสนเทศเกี่ยวกับสิ่ง หรือสภาพที่ศึกษาอย่างกว้างๆ ตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้ในด้านสังคมศาสตร์ให้สารสนเทศที่ถูกต้องแม่นยำไม่มากก็น้อย แต่ไม่จำเป็นต้องถูกต้องแม่นยำอย่างแน่นอน

2) ตัวชี้วัดมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตัวแปร เนื่องจากตัวชี้วัดเกิดจากการรวมตัวแปรหลายๆ ตัวที่มีความสัมพันธ์กันเข้าด้วยกัน เพื่อให้เห็นภาพรวมของสิ่ง หรือสภาพที่ต้องการศึกษา แต่ตัวแปรจะให้สารสนเทศของสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษาเพียงด้านเดียว เพราะว่ามีลักษณะที่เฉพาะเจาะจง เช่น อัตราส่วนของครูต่อนักเรียน

3) ตัวชี้วัดจะต้องกำหนดเป็นปริมาณ ตัวชี้วัดต้องแสดงสภาพที่ศึกษาเป็นค่าตัวเลข หรือ ปริมาณเท่านั้น ในการแปลความหมายค่าของตัวชี้วัด จะต้องนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการสร้างตัวชี้วัด จะต้องมีการกำหนดความหมายและเกณฑ์ของตัวชี้วัดอย่างชัดเจน

4) ตัวชี้วัดจะเป็นค่าชั่วคราว จะมีค่า ณ จุดเวลา หรือช่วงเวลานั้นๆ เมื่อเวลาเปลี่ยนไป ค่าตัวชี้วัดก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้

5) ตัวชี้วัดเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทฤษฎี

2.1.3 คุณสมบัติของตัวชี้วัดที่ดี

ศิริชัย กาญจนวาสี (2545) กล่าวถึงคุณสมบัติที่ดีของตัวชี้วัดไว้ ดังนี้

1) ความตรง (Validity) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องบ่งชี้ได้ตามคุณลักษณะที่ต้องการวัดได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

1.1) มีความตรงประเด็น (Relevant) ตัวชี้วัดต้องชี้วัดได้ ตรงประเด็น มีความเชื่อ มโยงสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณลักษณะที่มุ่งวัด เช่น GPA ใช้เป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยทั่วไป

1.2) ความเป็นตัวแทน (Representative) ตัวชี้วัด จะต้องมีความเป็นตัวแทนคุณลักษณะที่มุ่งวัด หรือมีมุมมองที่ครอบคลุมองค์ประกอบที่สำคัญของคุณลักษณะ ที่มุ่งวัดอย่างครบถ้วน เช่น อุณหภูมิร่างกายเป็นตัวชี้วัดสภาวะการมีไข้ของผู้ป่วย

2) ความเที่ยง (Reliability) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องบ่งชี้คุณลักษณะที่มุ่งวัดได้อย่างน่าเชื่อถือ คงเส้นคงวา หรือบ่งชี้ได้คงที่เมื่อทำการวัดซ้ำในระยะเวลาเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

2.1) ความเป็นปรนัย (Objectivity) ตัวชี้วัดต้องชี้วัดได้อย่างเป็นปรนัย การตัดสินใจเกี่ยวกับค่าของตัวชี้วัดควรขึ้นอยู่กับสภาวะที่เป็นอยู่ หรือคุณสมบัติของสิ่งนั้นมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับความรู้สึกตามอัตวิสัย

2.2) มีความคลาดเคลื่อนต่ำ (Minimum Error) ตัวชี้วัด ต้องชี้วัดได้อย่างมีความคลาดเคลื่อนต่ำ ค่าที่ได้จะต้องมาจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

3) ความเป็นกลาง (Neutrality) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องบ่งชี้ด้วยความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง (Bias) ไม่น้อมเอียงเข้าหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ชี้นำ โดยการเน้นการบ่งชี้ เฉพาะลักษณะความสำเร็จ หรือความล้มเหลวหรือความไม่ยุติธรรม

4) ความไว (Sensitivity) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องมีความไวต่อคุณลักษณะที่มุ่งวัด สามารถแสดงความผันแปร หรือความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน โดยตัวชี้วัดจะต้องมีมาตรฐานและหน่วยวัดที่มีความละเอียดเพียงพอ

5) สะดวกในการนำไปใช้ (Practicality) ตัวชี้วัดที่ดีจะต้องสะดวกในการนำไปใช้ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

5.1) เก็บข้อมูลง่าย (Availability) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องสามารถนำไปใช้วัด หรือเก็บข้อมูลได้สะดวก สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลจากการตรวจ นับ วัด หรือสังเกตได้ง่าย

5.2) แปลความหมายง่าย (Interpretability) ตัวชี้วัดที่ดี ควรให้ค่าการวัดที่มีจุดสูงสุดและต่ำสุด เข้าใจง่ายและสามารถสร้างเกณฑ์ตัดสินคุณภาพได้ง่าย

นอกจากนี้ สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2539) ได้กล่าวถึงคุณสมบัติของตัวชี้วัดที่ดีไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ

1) ความเป็นกลาง (Neutrality) หมายถึง ความไม่ลำเอียงของตัวชี้วัด ยกตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดผลิตภาพของแรงงาน (Labor Productivity) ซึ่งวัดด้วยอัตราส่วน ระหว่างรายได้ต่อค่าใช้จ่ายแรงงาน เมื่อนำตัวบ่งชี้ไปใช้ในหน่วยงาน ประเภทผลิต และประเภทบริการ จะทำให้ ขาดความเป็นกลาง เพราะการปฏิบัติงานประเภทบริการนั้น ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก ส่วนการปฏิบัติงานประเภทการผลิตใช้เครื่องจักรกลมากกว่าแรงงาน

2) ความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) หมายถึง การตัดสินเกี่ยวกับค่าของตัวชี้วัดมิได้เกิดจากการคิดเอาเองของผู้วิจัย แต่ขึ้นอยู่กับสถานะที่เป็นอยู่หรือเป็นรูปธรรม

3) มีความไวต่อความแตกต่าง (Sensitivity) หมายถึง ความสามารถของตัวชี้วัดที่จะวัดความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง

4) ค่าของมาตรวัด หรือตัวชี้วัดที่ได้ ควรมีความหมาย หรือตีความได้อย่างสะดวก (Meaningfulness & Interpretability) กล่าวคือ ค่าของมาตรวัดควรมีจุดสูงสุด และต่ำสุดที่ง่ายต่อความเข้าใจ เช่น มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 10 หรือระหว่าง 0 ถึง 100 ค่าของตัวชี้วัดที่ได้จากการวัด หากอยู่ที่ 60 จะตีความได้ว่าสูงกว่าค่าเฉลี่ย (50) เพียงเล็กน้อย แต่หากค่าของมาตรวัด และตัวบ่งชี้ไม่มีค่าสูงสุด (หรือต่ำสุด) ที่แน่นอน เช่น วัดออกมาแล้วได้ 50 หรือ 120 ก็ไม่ทราบว่าเป็น 50 หรือ 120 นั้น จะตีความได้อย่างไร

5) ความถูกต้องในเนื้อหาของตัวชี้วัดที่นำมาใช้ (Content Validity) ในการศึกษา หรือพัฒนาตัวชี้วัด จะต้องศึกษาให้แน่ชัดว่าเนื้อหาในเรื่องที่ศึกษานั้นๆ คืออะไร ตัวชี้วัดที่ดี ต้องมีความถูกต้องในเนื้อหาที่ต้องการวัด

6) ความถูกต้องในการพัฒนาตัวชี้วัด (Development Validity) การพัฒนาตัวชี้วัด คือการนำเอาตัวแปรหลายๆ ตัวมารวมกัน ไม่ว่าจะนำมาบวกกันหรือคูณกัน ความถูกต้องในการพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับความสามารถพิสูจน์ได้ในเชิงทฤษฎีสอดคล้องกับเชิงประจักษ์ตามที่ปรากฏ

2.1.4 การสร้างตัวชี้วัด

บุษบา ตันติศักดิ์ (2550) กล่าวถึงการสร้างตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพว่า เป็นการเน้นถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลัก และเน้นการประเมินผลผลิต (Output) โดยมีขั้นตอน ดังนี้

- 1) พิจารณาว่าควรมีเป้าหมายใดบ้างที่จะตอบตามวัตถุประสงค์โครงการ
- 2) ในแต่ละเป้าหมายจะต้องมีข้อมูลอะไร (ตัวชี้วัด) ที่จะระบุว่าเป้าหมายนั้นได้บรรลุแล้ว
- 3) ข้อมูลเหล่านั้นจะไปหาได้จากแหล่งใด
- 4) จะเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการใดและเมื่อใด

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking)

Benchmarking เป็นกระบวนการในการดำเนินธุรกิจที่ทำให้ทราบว่าองค์กรเป็นอย่างไร อยู่ที่ตำแหน่งใด เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ดีที่สุดในอุตสาหกรรมหรือในโลกว่าต่างกันราวฟ้ากับดินเพียงใด แล้วสามารถกำหนดกรรมวิธีที่จะปรับปรุงกระบวนการต่างๆ ทางธุรกิจ เพื่อให้อยู่ในแนวหน้าเท่ากับหรือดีกว่าคนที่เก่งที่สุดใน ปัจจุบัน อาจเรียกได้ว่าคนที่ทำ Benchmark คนแรกๆ ในประวัติศาสตร์โลก อาจเป็นชุนนุ ซึ่งเคยกล่าวไว้ว่า “รู้เขา รู้เรา รบร้อยครั้ง ชนะ ร้อยครั้ง ” ซึ่งก็หมายความว่าองค์กรต้องรู้ขีดความสามารถทั้งเขาทั้งเรา และสามารถทำให้ดีกว่าเขาได้นั่นเอง (พีรศักดิ์ วรสุนทรโรสถ, 2542: 5)

2.2.1 ความหมายของคำว่า Benchmark

Benchmark เป็นกลยุทธ์และกระบวนการวิเคราะห์สำหรับการเปรียบเทียบอย่างต่อเนื่องของผลิตภัณฑ์ บริการ และการปฏิบัติงานขององค์กร เทียบกับหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำในวงการนั้นๆ การทำ Benchmark ไม่ได้เป็นเพียงการเปรียบเทียบองค์กรๆ หนึ่งกับองค์กรอื่นเพื่อปรับปรุงขั้นตอนการทำงานเท่านั้น แต่การทำ Benchmark เปรียบเสมือนการนำข้อมูลเชิงตัวเลข มาวิเคราะห์ เพื่อตัดสินใจถึงแนวทางที่จะผลักดันให้องค์กรพัฒนากิจกรรมหลักต่างๆ ไปสู่การเป็นผู้นำทางด้านคุณภาพที่ยอมรับกันทั่วโลก (World-class Quality) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และการพัฒนาทางความรู้ที่อยู่ตลอดเวลา ทำให้ตำแหน่งผู้นำทางด้านคุณภาพของกิจกรรมต่างๆ มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป นั่นหมายความว่า การทำ Benchmark เป็นกิจกรรมที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อจะค้นหาเป้าหมายใหม่สำหรับการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) และถ้าการทำ Benchmark เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยสนับสนุนการทำงานเป็นทีม และขจัดความคิดเห็นส่วนตัวที่อาจเกิดขึ้นในการตัดสินใจที่มีความสำคัญกับภารกิจ (Robere, 2543: 10)

ยังไม่มีผู้ให้ความหมายภาษาไทยของคำว่า Benchmarking ที่ชัดเจน อีกทั้งผู้เชี่ยวชาญหลายท่านก็ยังไม่กล้าแปลออกมาเป็นคำศัพท์ที่เป็นทางการ เพราะศัพท์ นั้นจำเป็นต้องสามารถแทนความหมายได้อย่างถูกต้องและลึกซึ้ง และเป็นที่ยอมรับของคนไทยทั่วไปได้ เนื่องจากในอดีต มีการบัญญัติศัพท์จำนวนไม่น้อยที่แม้จะนำออกมาใช้ในราชการเอง แต่ก็ไม่เป็นที่รู้จัก เช่น คำว่า “ฮาร์ดแวร์” ซึ่งศัพท์บัญญัติแปลว่า “กระตังภัณฑ์” ซึ่งก็ไม่ถูกใช้อย่างแพร่หลาย ทำให้คำศัพท์ประเภทนี้ค่อยๆ สูญหายไปในที่สุด ดังนั้น การใช้การเรียกทับศัพท์ว่า “เบนช์มาร์คกิง” หรือ เบนช์มาร์ค (Benchmarking or Benchmark) ก็น่าจะเป็นที่ยอมรับได้ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม วัฒนา พัฒนพงศ์ (2546: 168) ได้แปลคำว่า Benchmarking ว่า “การเทียบวัดมาตรฐาน” และได้ให้ความหมายของคำว่า Benchmarking ว่าหมายถึง การเทียบวัดมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กร เป็นการเทียบวัดมาตรฐานระหว่าง กระบวนการต่อกระบวนการ (Process Benchmarking) กล่าวคือ เป็นการเทียบวัดมาตรฐานของกระบวนการทำงานของหน่วยงานหนึ่งกับมาตรฐานของกระบวนการทำงานของอีกหน่วยงานหนึ่ง การเพิกเฉยต่อกิจกรรมเทียบวัดมาตรฐาน จะทำให้องค์กรล้าหลัง ไม่มีโอกาสทราบความก้าวหน้าขององค์กรอื่น จึงยากที่จะคิดแข่งขันกับองค์กรอื่น ปัจจุบัน องค์กรในระดับนานาชาติ ส่วนใหญ่มีการจัดทำ การเทียบวัดมาตรฐานของกระบวนการทำงาน จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดทำ การเทียบวัดมาตรฐานการปฏิบัติงาน ก็คือ ทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจุบันกับอดีตมาตรฐานการปฏิบัติงานภายในองค์กรด้วยตนเอง ระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง มาตรฐานของกระบวนการทำงานขององค์กรของเรา กับ องค์กรของคุณแข่งขัน และมาตรฐานของกระบวนการขององค์กรของเรา กับ องค์กรอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มคู่แข่งของเรา

2.2.2 ประเภทของ Benchmarking

การทำ Benchmark แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทหลัก คือ (Robere, 2543: 23-30)

- 1) การทำ Benchmark แบบเปรียบเทียบภายใน (Internal Benchmarking) เป็นการเปรียบเทียบกระบวนการทางธุรกิจกับกระบวนการที่คล้ายกันภายในองค์กร
- 2) การทำ Benchmark แบบเปรียบเทียบกับคู่แข่ง (Competitive Benchmarking) เป็นการเปรียบเทียบสินค้า บริการ ชั้นตอน หรือวิธีการปฏิบัติกับคู่แข่งโดยตรง
- 3) การทำ Benchmark แบบเปรียบเทียบเฉพาะกิจกรรม (Functional Benchmarking) เป็นการเปรียบเทียบแนวปฏิบัติที่เหมือนกัน เช่น กระบวนการจ่ายของเพื่อการประกอบตามคำสั่งซื้อของลูกค้า การควบคุมสินค้าคงคลังของส่วนประกอบคอมพิวเตอร์ แผง Logistic เพื่อเริ่มการผลิต เป็นต้น) ในส่วนที่เป็นการปฏิบัติงานเดียวกันหรือที่คล้ายกับภายนอกอุตสาหกรรม

4) การทำ Benchmark แบบเปรียบเทียบทั่วไป (Generic Benchmarking) เป็นการสร้างแนวคิดอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับธุรกิจหรือการปฏิบัติงานที่ไม่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งสามารถนำมาปฏิบัติได้ในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกัน โดยไม่คำนึงว่าเป็นอุตสาหกรรมใด เช่น การโอนย้ายเงินทุน การทำบาร์โค้ด การจัดส่งตามคำสั่งซื้อ การรับเข้า การเติมสินค้า เป็นต้น คำว่า Generic หมายถึง ไม่กำหนดตายตัวหรือเฉพาะ ซึ่งเป็น “รูปแบบการทำ Benchmark ที่แท้จริง” (Camp, 1989)

2.2.3 จุดมุ่งหมายของการทำ Benchmarking

จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดทำการศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานมีดังต่อไปนี้ (วัฒนา พัฒนพงศ์, 2546: 169)

- 1) การเทียบวัดมาตรฐานทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างอดีต กับปัจจุบัน
- 2) การเทียบวัดมาตรฐานทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างมาตรฐานการปฏิบัติงานภายในองค์กรด้วยตนเอง ระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง
- 3) การเทียบวัดมาตรฐานทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างมาตรฐานของกระบวนการทำงานของของเรากับองค์กรของคู่แข่ง
- 4) การเทียบวัดมาตรฐานทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างมาตรฐานของกระบวนการทำงานขององค์กรของเรากับองค์กรอื่นที่มีใช้กลุ่มคู่แข่งของเรา

การได้จัดทำ มาตรฐานของกระบวนการปฏิบัติงานในแต่ละเรื่อง และมีการนำมาตรฐานการปฏิบัติงานที่บันทึกไว้เป็นสถิติไว้มาเทียบวัดตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังกล่าว จะช่วยให้เราทราบทิศทางการพัฒนาองค์กรได้ชัดเจนขึ้น ทราบลำดับความสำคัญ และความเร่งด่วนของเรื่อง ที่จะต้องรีบจัดทำอย่างเป็นรูปธรรม และอย่างมีวัตถุประสงค์ (objectivity) เป็นที่ทราบกันดีว่า การกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการในปัจจุบัน เราใช้เทคนิคการระดมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และแปลงความคิดเห็นเป็นน้ำหนักของคะแนน แล้วคำนวณผลออกมาเป็นตัวเลข ซึ่งดูเหมือนจะมีลักษณะเป็นรูปธรรม และมีวัตถุประสงค์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ยังเป็นวิธีการที่ต้องอาศัยความรู้สึก และความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่นั่นเอง (subjectivity) ข้อจำกัดในเรื่องนี้ เราสามารถใช้วิธีเทียบวัด (benchmarking) (Patanapongse, 1998) มาช่วยแก้ไขได้

2.2.4 หลัก 5W 1H กับการทำ Benchmarking

“...เปรียบเทียบเหมือนคนที่เข้าไปสู่วาที่ช่างอยู่ เห็นรอยเท้าช่างใหญ่ ยาว กว้าง เห็นที่ซึ่งออกจากพาริกา ที่มีรอยเท้าใหญ่ อาจเป็นรอยเท้าของช่างพั้งนั้นก็ได้ หรือเห็นรอยเท้าช่างใหญ่ ยาว กว้าง เห็นที่ซึ่งช่างเสียดสีในเบื้องสูง เห็นรอยงาระในเบื้องสูง ถ้าเป็นผู้ฉลาด ก็ยังไม่ปลงใจทีเดียวว่า ช่างตัวนี้ใหญ่

เพราะมีช้างพังชื่อออกจากเรณุกา ที่มีรอยเท้าใหญ่ อาจเป็นรอยเท้าของช้างพังนั้นก็ได้ ต่อเมื่อเห็นรอยเท้าช้างใหญ่ ยาว กว้าง เห็นที่ซึ่งช้าง งเสียดสีในเบ้องสูง เห็นรอยงาระในเบ้องสูง และเห็นพญาช้างนั้น ซึ่งกำลังไปสู่วโค่นไม้หรือกลางแจ้ง หรือ ยืน หรือนอน เขาจึงปลงใจว่า นี่แหละคือช้างใหญ่....”

จุพหัตถิปโทปมสูตร

จากคำกล่าวด้านบน อาจเป็นสิ่งที่เปรียบเทียบถึง Benchmarking ได้เป็นอย่างดี โดยเปรียบกับผู้ที่เป็นผู้ฉลาด ถ้าหากได้เห็นรอยเท้าช้างขนาดใหญ่ ก็ยังไม่อาจปักใจเชื่อว่าเป็นของช้างขนาดใหญ่ จนกว่าจะได้เห็นตัวช้างที่แท้จริง องค์กรต่างๆ ก็เช่นเดียวกัน อาจไม่สามารถปักใจเชื่อได้ว่าองค์กรอื่นเป็นองค์กรที่ดีที่สุด ถ้าหากไม่ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง จากสังคม ดังนั้น การทำ Benchmark จึงเป็นเสมือนการเปรียบเทียบกับองค์กรหรือคนที่ดีที่สุดเพื่อจะได้ทำให้สามารถแข่งขันได้ ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริษัทหรือองค์กรอันหนึ่งอันใด ที่จะพิจารณาวิเคราะห์ตนเองว่ามีจุดอ่อนหรือจุดแข็งอย่างไร มีสภาพใดบ้างที่จะสามารถปรับปรุง ให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้ และทำการวิจัยเปรียบเทียบกับองค์กรที่ดีที่สุดในขณะนั้น ซึ่งอาจเป็นองค์กรประเภทเดียวกัน หรือเปรียบเทียบกับองค์กรนอกกลุ่มอุตสาหกรรมก็ได้ แล้วนำความรู้ที่ได้มาจัดวางแผนการปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้น

พีรศักดิ์ วรสุนทรโรสถ (2542: 252) ได้วิเคราะห์หลัก 5W 1H กับ การทำ Benchmark ว่า การทำ Benchmark ใช้หลักดังนี้

1) What – อะไรคือ Benchmark ขององค์กร องค์กรต้องวิเคราะห์ตนเองว่ามีจุดอ่อนและจุดแข็งอย่างไร มีสภาพใดบ้างที่จะสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้ และทำการวิจัยเปรียบเทียบกับบริษัทที่ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทอื่นๆ อาจเป็นบริษัทในประเภทเดียวกับเรา หรือเปรียบเทียบกับบริษัทนอกกลุ่มอุตสาหกรรมก็ได้ และนำความรู้ที่ได้มาจัดวางแผนการปรับปรุงองค์กรของเราให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้น

หรืออาจมองว่าเป็นกระบวนการการเปรียบเทียบตัวของเราเองกับบริษัทที่ดีที่สุดในอุตสาหกรรมเดียวกันในด้านต่างๆ โดยที่เรามีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ได้แค่เทียบหรือดีกว่าเขา เพื่อเป็นผู้นำที่คนอื่น ๆ จะต้องใช้เราเป็นเบ็นช์มาร์ค (Benchmark) ต่อๆ ไป

ชนิดของการทำเบ็นช์มาร์ค (Benchmark) อาจเริ่มตั้งแต่การตั้งเป้าหมายในและหาวิธีการปรับปรุงกระบวนการให้ดีขึ้น โดยเทียบภายในกับตัวเองก็ได้ในระยะแรก แต่การกระทำดังกล่าวบางครั้งอาจไม่ให้เกิดผลดีนักในระยะยาว เพราะเหมือนนกบินเกาะลารอบไม่รู้ว่าเราเองอยู่ตรงไหน ดีหรือไม่ดีเมื่อเทียบกับโลกภายนอก ดังนั้นจึงไม่ควรใช้นานนัก

ในระดับต่อมาอาจทำเบ็นช์มาร์ค (Benchmark) เปรียบเทียบกับคนที่ดีที่สุดในอุตสาหกรรม แล้วพยายามดันตนเองขึ้นให้ทัดเทียมกับเขา หรือเท่ากับเขาโดยการเรียนรู้การทำงานจากเขา แต่ใน

ลักษณะดังกล่าวก็อีก เช่นกันจะสามารถก้าวหน้าขึ้นได้ถึงระดับ หนึ่งทัดเทียมกับเขา และกระบวนการ เป็นชัมมาร์ค (Benchmark) นี้เป็นกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ถ้า คิดว่าจะเลียนแบบ อย่างเดียว กว่าจะดีเท่าๆกับเขาในขณะที่เราเริ่มต้นทำ เมื่อเสร็จแล้วเขาก็จะปรับปรุงให้ก้าวหน้าไปกว่า เรามากขึ้นหนึ่งเสมอ (เพราะเขาก้าวออกไปข้างหน้าอีกก้าวหนึ่งแล้ว)

ดังนั้นการที่จะเป็นผู้นำที่แข่งขันได้ในระดับนานาชาติ จำเป็นที่จะต้องทำการวิเคราะห์วิจัย ถึงจุดของตนเองและของผู้ที่ดีที่สุดในยุทธจักร แล้วกลับมาหาวิธีที่จะปฏิบัติให้บริษัทหรือองค์กรของเรา ก้าวข้ามขึ้นไปอยู่ในแนวหน้าให้ได้ในที่สุด ดังนั้น การทำ เป็นชัมมาร์ค (Benchmark) ที่แข่งขันได้ต้อง เริ่มต้นโดยตัวเองออกไปภายนอก คือ

- ต้องหาจุดอ่อนขององค์กรของเราที่สำคัญ ที่ต้องการการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
- ในแต่ละจุดที่สำคัญ พยายามวิจัยหาบริษัทหรือองค์กรที่มีจุดแข็งในจุดอ่อนของเรา และ ใช้มาตรฐานของเขาเป็นเบ็นชัมมาร์ค (Benchmark)
- เปรียบเทียบกระบวนการในองค์กรของเรากับเบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) อันนั้น
- วิเคราะห์หาวิธีการใหม่ที่จะทำให้กระบวนการใหม่ของเราดีกว่าเบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) ที่ตั้งไว้
- ลงมือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามแผนใหม่ที่วางไว้
- เมื่อทำไปแล้วต้องระลึกอ ยู่เสมอว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นการทำงานอย่างต่อเนื่อง วันนี้ต้องดีกว่าเมื่อวาน พรุ่งนี้ต้องดีกว่าวันนี้ หมุนวงจรใหม่ต่อไปเรื่อยๆ จึงจะสามารถคง อยู่ในแนวหน้าของยุทธจักรได้ตลอดไป

2) Why – ทำ เบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) ทำไม องค์กรชั้นนำทั่วไปได้มีการนำเบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) เข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารอย่างกว้างขวาง องค์กรชั้นนำเหล่านี้หวังอะไรจากการ ทำเบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) อย่างน้อยที่สุดจุดเด่นของการทำเบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) ในทุกช่วงของ เศรษฐกิจจะให้คุณ กล่าวคือ ในยามที่เศรษฐกิจตกสะเก็ด หรือตกเหวอยู่ หรือ มีการแข่งขันอย่างรุนแรง ในตลาด การทำ เบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) จะสามารถช่วยทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดและฟันฝ่า อุปสรรคต่างๆ ไปได้ หรือในสภาวะเศรษฐกิจปกติก็จะสามารถค้นหากระบวนการใหม่ๆ ที่ดีขึ้นกว่าเก่า ที่จะเขย่าก้าวกระโดดให้ล้ำหน้าคู่แข่ง มีจุดได้เปรียบโดยรวมของ อุตสาหกรรมและเป็นผู้นำใน อุตสาหกรรม โดยสรุปเราทำเบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) เพื่อเหตุผลต่างๆ กัน กล่าวคือ ทำเพื่อความอยู่ รอดขององค์กร (เพื่อให้แข่งขันได้) ทำเพื่อปรับปรุงกระบวนการต่างๆ ให้ดีขึ้น การทำ เบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) นั้นสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากข้อมูล ต่างๆ ได้ให้ทันเกมอยู่เสมอ การทำ เบ็นชัมมาร์ค (Benchmark) เป็นกระบวนการปรับปรุงธุรกิจที่ง่ายทำได้ทันที และทำยที่สุดจะชอบหรือไม่ก็ตาม การ

ทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) นี้ได้รับการพิสูจน์แล้วและขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ ในประชาคมโลก เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว

3) Who – ใครควรทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) นี้บ้าง คำตอบเกือบจะเป็นกำปั้นทุบดิน คือ เริ่มจากองค์กรใหญ่ไปหาองค์กรเล็ก คือ ทุกประเทศ ทุกธุรกิจ ทุกกลุ่มอุตสาหกรรม ทุกบริษัท ทุกโรงงาน ทุกสายงาน ทุกหน่วยงาน และทุกๆ คน เพราะสามารถวิเคราะห์องค์กรในแต่ละขนาด แต่ละส่วน แต่ละองค์กรได้เสมอ

4) Where – ทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) ที่ไหน คำตอบหลักก็คือ ทำในทุกๆ ที่เพราะสามารถทำได้ทุกที่โดยเริ่มต้นจากส่วนรับผิดชอบของตนเองก่อน

5) When – ทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) เมื่อไร อยากจะบอกว่าควรเริ่มต้นตั้งแต่วินาทีนี้แล้ว ถ้าอยากจะทำให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันกับนานาอารยประเทศในระยะยาวได้โดยเร็วที่สุด แต่ถ้าไม่สามารถขยายความคิดและวิธีการให้การศึกษาในกระบวนการทำ เป็นช้มาร์ค (Benchmark) ออกไปในวงกว้างแล้ว อีกหน่อยเมื่อไทยเราเริ่มต้นตัวทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) อาจต้องเริ่มเป็นช้มาร์ค (Benchmark) กับเวียดนาม พม่า ลาว หรือเขมร แล้วไม่รู้ว่าจะยังสามารถตีใจพูดได้เต็มปากว่าเป็นผู้นำในธุรกิจอยู่หรือเปล่า

6) How – ทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) อย่างไร จะอิงใช้วงจรรูชัวร์ที่ดัดแปลงในการทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) โดยแบ่งออกเป็น 4 ชั้นเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

- ชั้นที่หนึ่ง การวางแผน (ทำอะไร)
- ชั้นที่สอง เป็นการค้นคว้าวิจัยและเก็บข้อมูล (ดูองค์กรเขา – องค์กรเรา)
- ชั้นที่สาม ทำการวิเคราะห์ หาสาเหตุของข้อแตกต่าง (ขององค์กรเรา – องค์กรเขา)
- ชั้นที่สี่ ลงมือปฏิบัติปรับปรุงกระบวนการใหม่ และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ และกลับไปชั้น

หนึ่งในด้านอื่นๆ ใหม่ เพราะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง

ชั้นที่ 1 : การวางแผน

ในการวางแผนที่จะทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) นั้น มีสิ่งต่างๆ ที่ควรพิจารณา ดังนี้ ประการแรกจะต้องอธิบายเพื่อให้ผู้บริหารเข้าใจถึงประโยชน์ของการทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) และยินยอมพร้อมใจที่จะสนับสนุนเสียก่อน เพราะถ้าผู้บริหารไม่เห็นด้วย การจัดทำเป็นช้มาร์ค (Benchmark) ก็ไม่สามารถเริ่มต้นได้ หลังจากนั้นจึงต้องมองหาจุดอ่อนขององค์กรของเราเองว่า มีจุดอ่อนด้อยเป็นแผล ฯลฯ อยู่ตรงไหนบ้างที่ควรต้องดูดี มองหาทางปรับปรุง จุดใหญ่ๆ ที่เป็นสิ่งที่จะชี้เป็นชี้ตายให้แก่ธุรกิจ หลังจากนั้นก็พิจารณากำหนดหัวข้อที่จะทำ เป็นช้มาร์ค (Benchmark) ลงไป กำหนดขอบเขตของการที่จะทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยเปรียบเทียบ หลังจากนั้นจึงจัดทีมงานซึ่งทีมงานเป็นสิ่งสำคัญมากในการที่จะทำให้กระบวนการเป็นช้มาร์ค (Benchmark) นั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว *การล้างสมองทาง*

ความคิดเป็นสิ่งที่จะต้องทำก่อน และการฝึกหัดให้คนมองภาพองค์กรรวมให้เป็น มององค์ประกอบขององค์กรให้เป็น และความสามารถในการวิเคราะห์องค์กรที่ละส่วนให้เป็น จะเป็นกุญแจสำคัญในการทำเป็นชัมมาร์ค (Benchmark) การเลือกทีมงานจำเป็นต้อง เลือกมาจากหลายๆ ส่วนในองค์กร ซึ่งมีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกันที่จะเสริมให้ข้อมูลความคิดแลกเปลี่ยนกันได้จึงจะเป็นการดี มิใช่เอามาแต่วิศวกรหรือนักวิทยาศาสตร์ หรือนักบัญชีอันใดอันหนึ่ง ต้องมีหลายหลากสาขาวิชารวมเข้าเป็นทีมเดียวกันจากหลายหน่วยงาน หลังจากนั้นทีมจึงกำหนดขอบเขตวางแผนการทำเป็นชัมมาร์ค (Benchmark) เริ่มต้นหมุนวงจร PDCA ให้ละเอียดรัดกุมว่า วงจร PDCA ที่หมุนอันแรกจะดู ปรับปรุง แก้ไขในพารามิเตอร์ใดบ้าง ทำไม่ อย่างไร ฯลฯ ต้องถามคำถาม 5W 1H ซ้ำๆ ลงไปในการวางแผน เพื่อให้ได้ความชัดเจนของทีมงานให้มองภาพ รวมเดียวกัน และไม่มีข้อกังขา รู้เท่ากัน เหมือนกัน และมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน เป็นต้น องค์กรในองค์กร วงจร PDCA ใน PDCA 5W 1H ใน 5W 1H อย่าลืมเป็นอันขาด

ขั้นที่ 2 : เก็บข้อมูลและทำการวิจัย

ในการเก็บข้อมูลและทำวิจัยนั้น สิ่งแรก ที่ต้องทำก็คือ ต้องดูภาพองค์กรของตนเองให้ชัด คือจะต้องวิเคราะห์และจัดบันทึกกระบวนการภายในของเราเองที่เราเลือกจะทำ เป็นชัมมาร์ค (Benchmark) กับผู้อื่น เพื่อให้เข้าใจและมองถึงจุดอ่อนและจุดแข็งในตัวเองให้ได้ภาพที่ถูกต้อง หลังจากนั้นก็ เริ่มหาองค์กรข้างนอก องค์กร ที่มีจุดแข็งกว่าองค์กรของเราหรือมีจุดแข็งที่เด่นที่สุดในด้านนั้นๆ เพื่อที่จะใช้เป็นต้นแบบการทำ เป็นชัมมาร์ค (Benchmark) เปรียบเทียบ การหาองค์กรอื่นนั้นอาจใช้ข้อมูลจากทางเอกสารรายงานอินเทอร์เน็ต ฟอร์จูน 500 หรืออื่นๆ และดูทั้งภายในอุตสาหกรรมที่ใกล้เคียงกับของเรา ในประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันก็ยิ่งได้ เพราะถ้าเราเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมของเราในด้านนั้นๆ แล้ว ถ้าจะปรับปรุงต่ออาจต้องมองออกไปนอกกรอบอุตสาหกรรมของตนเอง เพื่อหาผู้ที่เด่นในยุทธจักรอื่นๆ เพื่อทำการเปรียบเทียบ เพราะอย่าลืมนะว่า องค์กรคือองค์กร อุตสาหกรรมใด ก็ก็ตามจะมองภาพได้เหมือนๆ กัน จุดที่จะพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงก็จะมาจาก 3 ส่วนเหมือนกันทั้งนั้น อย่าไปยึดติดกับกรอบอุตสาหกรรมเฉพาะส่วนของตัวเอง จะทำให้มองภาพแคบและมองเห็นช่องทางปรับปรุงได้ยาก หลังจากทีมมองหาองค์กรข้างนอกเพื่อจะเปรียบเทียบกับองค์กรของเราแล้ว ต้องศึกษาข้อมูลเบื้องต้น คือทำการบ้านในบริษัทนั้นๆ พอสมควร แล้วจึงเตรียมการติดต่อเพื่อเข้าพบเยี่ยมชมน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อเรื่องที่เราวางแผนกำหนดทำ เป็นชัมมาร์ค (Benchmark) เพื่อแลกเปลี่ยนเอกสารข้อมูลกัน และหลังจากนั้นก็ทำการเยี่ยมชมนเก็บข้อมูลต่างๆ ที่เราต้องการกลับมาเพื่อทำการวิเคราะห์ต่อไป ในการทำการเก็บข้อมูลและวิจัยมององค์กรตนเองและหาองค์กรข้างนอกกว่าจะดำเนินการในส่วนใดแล้ว นี้ก็เช่นเดียวกันกับการทำงานขั้นที่ 1 ต้องมีการหมุนวงจร PDCA ส่วน D ให้ละเอียดรัดกุม โดยถามคำถาม 5W 1H ซ้ำๆ ลงไปเพื่อให้ครบวงจรและแน่ใจว่าได้ภาพชัด ข้อมูลที่ถูกต้องทั้งของเราและของเขาเพื่อนำมาทำการวิเคราะห์ในขั้นต่อไป

แผนภาพที่ 2.1 วงจร ชูฮาร์ท ซึ่งถูกดัดแปลงในการทำเป็นชัมมาร์ค (Benchmark)



ขั้นที่ 3 : การวิเคราะห์

การมองดูสาเหตุความแตกต่างข้อได้เปรียบเสียเปรียบของ ระบบของเราและเขานั้น สิ่งแรกที่ต้องทำ คือ ต้องนำข้อมูลมาใช้ให้อยู่ในรูปเดียวกัน เปรียบเทียบในสิ่งที่เหมือนกัน เพราะการเก็บข้อมูลของบริษัทต่างๆ อาจไม่อยู่ในรูปเดียวกันไม่สามารถนำมาใช้โดยทันทีได้ อาจต้องปรับให้ข้อมูลมีฐานอย่างเดียวกันก่อนจึงจะเปรียบเทียบภาพได้ถูกต้อง อย่างเช่น ฝรั่งเศสเห็นคนไทยบนบานศาลกล่าวแก่พระพรหม แล้วพ่อแม่ที่เจ็บป่วยในโรงพยาบาลหายจากโรคร้ายก็จะมองภาพว่า พวกคนเอเชียนี้ยังป่าเถื่อนอยู่ หลงงมงาย (Superstition) แต่ถ้าตนเองสวดอ้อนวอนพระผู้เป็นเจ้าของพ่อแม่ที่เจ็บป่วย แล้วบังเอิญรอดชีวิตด้วย เหมือนกันก็จะเรียกเหตุการณ์เดียวกันนี้ว่า เป็นปาฏิหาริย์ (Miracle) ใช้คำศัพท์ต่างกัน ต้องปรับเข้าหาสิ่งเดียวกัน (Normalize) เสียก่อน เป็นต้น

หลังจากนั้นจะเริ่มทำการเปรียบเทียบว่า ระหว่างสิ่งที่เราทำอยู่ปัจจุบันกับของเขาที่เราไปเทียบชั้นด้วยนั้น มันห่างไกลจากกันมากน้อยแค่ไหน มีช่วงทิ้งห่างกันเท่าไรในฐานเดียวกัน เมื่อมองเห็นภาพข้อแตกต่างที่ชัดเจนแล้ว ก็จะเริ่มมองวิเคราะห์ลงไป ในรายละเอียดหาสาเหตุของการที่ทำให้เราถูกทิ้งห่างจากเขา และมองหาช่องทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ให้ดีขึ้น หลังจากนั้นจะต้องวางเป้าหมายเข็มมุ่งเพื่อที่จะทำให้เราแข่งก้าวกระโดดให้ข้ามและสามารถแซงหน้าเขาให้ได้ ในการทำอย่างนี้ไม่ใช่ฝันกลางวันลมๆ แล้งๆ การวางเป้าหมายเป็นสิ่งสำคัญถ้ามีวิธีเดินเข้าสู่เป้าหมายได้ แต่การวางเป้าหมายลอยๆ นั้นเป็นการบ่อนทำลายทีมงาน และเสียเวลาในการทำ เป็นชัมมาร์ค (Benchmark) ดังนั้นองค์ความรู้ต่างๆ จึงต้องสรรหามาใช้ในกระบวนการนั้นอย่างสุดกำลัง ว่าเราต่างกับเขาที่

Process จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ได้หรือไม่ อย่างไร หรือเราต่างกับเขาที่ทอร์ (T) หรือเราต่างกับเขาที่ ความเพี้ยน (Noise) จะทำอย่างไร ถ้ามั่วๆ ลงไปด้วย 5W 1H อย่างครบวงจร หลังจากนั้นวางรูปแบบ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนของเรา และมีการทบทวนกระบวนการทำงานให้ละเอียดมีความมั่นใจ พอสมควรในเบื้องต้น

ขั้นที่ 4 : การลงมือปฏิบัติปรับปรุงกระบวนการใหม่และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ

สิ่งแรกที่ต้องทำ คือ จัดทำแผนดำเนินการต่อจากขั้นที่ 3 ให้เป็นรูปร่างสมบูรณ์พอสมควร แล้วนำไปให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งตกลงอนุมัติหลักการไว้แล้วในขั้นที่ 1 อนุมัติแผนดำเนินการให้ เรียบร้อยเสียก่อน ต่อไปจึงจัดเตรียมทีมงานในการทำตามแผน เพราะในตอนนี้อาจต้องใช้ทีมงานเสริม จากส่วนอื่นๆ เข้ามาช่วยโครงการเพิ่มเติมจากทีมงานเดิมที่เริ่มวางแผน ทำการกระจายแผนลงไปสู่ ทีมงานทั้งหมดให้เข้าใจถึงจุดมุ่งหมายประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และให้มองเห็น ให้รู้สึก ให้มีความรู้ ข้อมูลทัดเทียมกับทีมเดิม เพื่อเดินหน้าไปในทิศทางเดียวกัน หลังจากนั้นจึงทำการปฏิบัติตามแผนใหม่ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรของเราให้ดีขึ้นแข็งแกร่งขึ้นตามแนวทางใหม่ที่วางไว้ ในการกระทำดังกล่าว อาจต้องมีการติดตามประเมินผลเป็นระยะๆ และอาจต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนให้เข้ากับ สถานการณ์ และให้เดินทางเข้าหา เป็นชัมมาร์ค (Benchmark) ใหม่ที่เรากำหนดไว้ การติดตาม ประเมินผลนี้เป็นเรื่องสำคัญมากอันหนึ่งที่ต้องใช้ตัววัดทั้งทางตรงและทางอ้อม อาจต้องใช้ SPC ฯลฯ แต่การติดตามประเมินผลนี้ผู้ บริหารเท่านั้นที่จะเป็นผู้ที่ตัดสินใจเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีน้ำหนัก บางครั้งต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงจากข้อมูลนี้อาจไม่สมบูรณ์เต็มที่ แต่พอจะเชื่อถือได้ว่ามีความเป็นไปได้และความน่าจะเป็นสูง ในการดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกันเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและต้องมี ขวัญกำลังใจความมุ่งมั่น และที่สำคัญที่สุดต้องมีองค์ความรู้ในวิธีการในการเดินเข้าสู่การเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงใหม่ โดยดำเนินการทีละส่วนให้ ได้ กำลังใจอย่างเดียว ความมุ่งมั่นอย่างเดียว แต่ไม่รู้วิธีการที่ ถูกต้องก็ไม่มีประโยชน์เสียเวลาเปล่า ในการหมุนวงจร PDCA ในส่วน A นี้ เมื่อเริ่มหมุนไปแล้ว ต้องพยายามให้วงจรหมุนอย่างต่อเนื่องขึ้นที่สูง คือ ดีขึ้น และบางครั้งอาจต้องใช้ ลิมย่นไว้ เป็น มาตรฐานเป็น ช่วงๆ ถ้ามทดสอบตัวเองและทีมงานซ้ำๆ ลงไปด้วย 5W 1H การทำเป็นชัมมาร์ค (Benchmark) นี้เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง เมื่อดำเนินการส่วนหนึ่งเสร็จ แล้วก็หมุนวงจรใหม่ ดูพารามิเตอร์ใหม่ที่เรายังด้อยโอกาส และทำการพัฒนาจุดอื่นๆ เพื่อให้เรา ทัดเทียมแข่งขันได้ในระดับของโลกในแนวหน้าและคงอยู่ในแนวหน้าตลอดไป (ต้องทำอย่างต่อเนื่อง)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำวิธีการปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practices)

จุดเริ่มต้นของกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) เริ่มต้นจากวงการแพทย์ เป็นวิธีการปฏิบัติงานที่ดี ไม่ว่าจะนำไปปฏิบัติที่ไหน อย่างไร ซึ่งผลงานที่ปฏิบัติได้นั้นได้นำไปสู่ผลสำเร็จ หน่วยงานจำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานที่ดีกับหน่วยงานย่อย และมีการแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ผลสุดท้าย คือ การนำ Best Practices นั้นไปใช้จนเป็นมาตรฐาน ตัวอย่างโปรแกรมที่ได้รางวัล คือ โปรแกรมการเชิญชวนผู้ดูแลผู้ป่วยที่เป็นมะเร็งต่อมลูกหมากของกลุ่มแพทย์เฮนรีฟอร์ด โดยให้ผู้ป่วยสามารถดูแลตนเองได้ที่บ้านร่วมกับการรักษาที่ศูนย์การรักษา โดยดำเนินกิจกรรมในลักษณะ การวิจัย ผลของโปรแกรมพบว่า ร้อยละ 90 ของผู้ป่วยที่ได้รับการวินิจฉัยส่วนใหญ่เป็นมะเร็งในระยะแรกเท่านั้น ผู้ป่วยมีความพึงพอใจในการดูแลรักษาจากโปรแกรมดังกล่าวที่เป็นกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices)

กรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) เป็นกระบวนการสำคัญที่จะนำไปสู่การทำ Benchmarking ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจ รู้จัก และเข้าใจเรื่อง Benchmarking ก่อน เนื่องจาก Benchmarking เป็นกระบวนการวัดและการเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ บริการ และวิธีปฏิบัติขององค์กรใดๆ กับองค์กรอื่นที่สามารถทำได้ดีกว่า เพื่อนำผลของการเปรียบเทียบมาใช้ในการปรับปรุงองค์กร Benchmarking ประกอบด้วย 2 ส่วนหลักๆ ได้แก่ การเปรียบเทียบวัด (Benchmark) และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practices)

กรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) หมายถึง วิธีปฏิบัติที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ หรือวิธีปฏิบัติที่นำองค์กรไปสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งเหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่สามารถทำได้หรือเหมาะสมกับทุกองค์กร

Benchmarking และ Best Practices นั้น โดยสรุป Benchmarking และ Best Practices มีความแตกต่างกัน คือ Benchmark คือ ค่าของตัววัด ส่วน Best Practice คือ กระบวนการที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ยกตัวอย่างกรณีของ FedEx และ องค์กรไปรษณีย์ไทย ในเรื่องการส่งมอบผลิตภัณฑ์ (พัสดุจากประเทศไทยถึงสหรัฐอเมริกา) บริษัท FedEx และ Thailand Post (ไปรษณีย์ไทย) ภายใต้งบเงินเท่าเทียมกัน FedEx สามารถส่งมอบผลิตภัณฑ์ให้แก่ลูกค้าภายในระยะเวลา 5 วัน ในขณะที่ Thailand Post (ไปรษณีย์ไทย) ต้องใช้เวลามากถึง 15 วัน ระยะเวลาที่ต่างกัน คือ ค่าวัด (Benchmark) กระบวนการ (วิธี) ที่ทำให้การใช้ระยะเวลาแตกต่างกันคือ Best Practices ดังนั้น หากไปรษณีย์ไทยต้องการสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้า ไปรษณีย์ไทยจะต้องศึกษาวิธีการขนส่งสินค้าของ FedEx แล้วนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถสนองตอบความต้องการของลูกค้าได้ในที่สุด

กรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) ถือว่ามีความสำคัญ จากหลักการที่ว่า “ถ้าได้นำความรู้ไปใช้ ความรู้นั้นก็ยิ่งเพิ่มคุณค่า เพราะทำให้เกิดการต่อยอดความรู้ให้แตกแขนงออกไปอย่างกว้างขวาง ” ดังนั้น เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการจัดการความรู้ในองค์กร คือ เพื่อให้คนในองค์กรมี Best Practice ในการทำงานที่ช่วยเพิ่มผลผลิตทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ดังคำกล่าวของ Peter Senge ที่ว่า ความรู้คือ ความสามารถในการทำอะไรก็ตามอย่างมีประสิทธิภาพ (Knowledge is the capacity for effective actions)

2.3.1 ความหมายของวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practices)

วิจารณ์ พานิช (อ้างถึงใน วันทนา เมืองจันทร์ และเต็มจิต จันทกา, 2548 : 12) กล่าวว่า วิธีการจัดการความรู้ที่ง่าย คือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากวิธีการทำงานแบบ Best Practice องค์กรประกอบสำคัญประการหนึ่งของการจัดการความรู้ คือ การมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศของหน่วยงานต่างๆ ที่มีผลงานดีเด่นเป็นที่ยอมรับในด้านต่างๆ (เช่น ด้านแนวคิด กระบวนการวางแผน การดำเนินงานตาม แผน การประเมินผล และการมีส่วนร่วมของชุมชน) โดยมีการเผยแพร่วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ เพื่อให้หน่วยงานอื่นได้นำไปปรับใช้ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 11 ระบุว่า “ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ”

กรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) คือ วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศในการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้สำเร็จ ซึ่งเป็นผลมาจากการนำความรู้ไปปฏิบัติจริง แล้วสรุปความรู้และประสบการณ์นั้น เป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดของตนเอง (บุรชัย ศิริมหาสาคร, 2548)

กรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) จึงเป็นบทสรุปของวิธีการปฏิบัติที่เป็น Tacit Knowledge (ความรู้ในตัวคน) ซึ่งเผยแพร่เป็น Explicit Knowledge (ความรู้ที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนในรูปแบบต่างๆ) เพื่อให้ผู้อื่นได้นำไปทดลองปฏิบัติ

กรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) หมายถึง แนวทางหรือวิธีการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ที่นำองค์กรไปสู่ความสำเร็จและบรรลุจุดมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น Best Practice Process Management, Best Practice Human Resources Focus, Best Practice Customer Satisfaction and Relationships Focus เป็นต้น

กรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices : BP) เป็นวิธีการทำงานหรือวิธีปฏิบัติงานที่ส่งผลต่อผลงานที่มีคุณภาพหรือส่งผลกระทบต่องานที่ประสบผลสำเร็จ

กรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) คือ วิธีการทำงานใหม่ที่องค์กรเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงในการพัฒนาคุณภาพองค์กร ซึ่งนำไปสู่การบรรลุผล องค์กรก้าวสู่ความเป็นเลิศ

กรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) คือ นวัตกรรมการทำงานดีๆ ขององค์กรที่คนในองค์กรสามารถอธิบายได้ว่า ดีแค่ไหน ดีอย่างไร ดีเพราะอะไร

นอกจากนี้ ยังมีคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับ Best Practice ก็คือ Good Practice เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้างใช้ในความหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ แต่ยังไม่เป็นหลักฐา นแน่ชัด หรือแสดงความถูกต้องอย่างชัดเจน จะต้องใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์มายืนยันผลงานและมีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ Good Practice คือ

- เป็นข้อเสนอแนะ คำแนะนำ แนวทาง
- การปฏิบัติงานที่อยู่บนพื้นฐานของความสำเร็จของงาน
- เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “Why” และ “What”
- เป็นความคาดหวังของการปฏิบัติงานโดยทั่วๆ ไป

อีกคำหนึ่งก็คือ Innovative Practice หมายถึง จุดเน้นและแนวทางการทำงาน ที่น่าสนใจ แต่ขณะนี้ยังไม่มิตัวชี้วัดใดจะบอกความสำเร็จได้

2.3.2 กรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) กับทฤษฎีการเรียนรู้ของ Thorndike

Edward Lee Thorndike (พ.ศ. 2417 – 2492) เป็นนักจิตวิทยาชาวอเมริกันผู้ค้นพบทฤษฎีความต่อเนื่อง (Connectionism) ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่า การเรียนรู้เกิดจากการลองผิดลองถูก เช่น เมื่อให้ผู้เรียนทำกิจกรรมอะไรอย่างหนึ่งซึ่งไม่มีความรู้ในเรื่องนั้นมาก่อน ผู้เรียนจะทำแบบลอง ผิดลองถูก เพื่อเลือกที่จริง ทั้งที่เท็จ จนกระทั่งจับได้ว่า ควรทำอย่างไร จึงจะถูกต้องและรวดเร็วก็จะเลือกทำด้วยวิธีนั้นในครั้งต่อไป

2.3.3 การวิเคราะห์กรณีศึกษาที่ดีที่สุด

การวิเคราะห์กรณีศึกษาที่ดีที่สุด มีวิธีการดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

- เป็นการศึกษากระบวนการดำเนินการต่างๆ ของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ
- ประวัติของการดำเนินการและเส้นทางสู่ความสำเร็จ
- วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ
- บทเรียนจากกรณีศึกษา

2.3.4 อุปสรรคขัดขวางการนำกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) ไปขยายผล

- ขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการของกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) ที่มีอยู่
- ขาดการจูงใจในการนำไปใช้ให้เกิดผล
- ขาดทักษะและองค์ความรู้ที่แท้จริงที่จะช่วยให้บรรลุความสำเร็จ

2.3.5 วัตถุประสงค์ของการจัดทำกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices)

ในการจัดทำกรณีศึกษาที่ดีเลิศนั้น โดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- นำเสนอกรณีที่ประสบความสำเร็จ (Success Cases)
- เป็นการเล่าเรื่องราวที่เป็นกรณีศึกษา (Stories Telling)
- เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการความรู้ (Knowledge Management)
- เป็นต้นแบบและแรงบันดาลใจให้กับองค์กรอื่นๆ ในธุรกิจเดียวกัน (Lessons and Inspiration)
- สร้างบรรยากาศแห่งการแข่งขันเพื่อไปสู่ความเป็นเลิศ (The good gets better)

2.3.6 กลุ่มเป้าหมาย

- อุตสาหกรรมเดียวกัน
- วัตถุประสงค์เดียวกัน
- กระบวนการคล้ายคลึงกัน

2.3.7 รูปแบบของการเขียนกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices)

- เขียนเฉพาะกระบวนการ (Process Best-practices)
- เขียนเฉพาะระบบงาน (System Specific Best-practices) เช่น เขียนเฉพาะ การเรียนรู้ การสอน หรือการบริหาร เป็นต้น
- เขียนครอบคลุมทั้งองค์กร (School/Level Best-practices)

2.3.8 วิธีปฏิบัติที่ดีเลิศ

- เป็นกระบวนการไม่ใช่กิจกรรม
- ประกอบด้วยส่วนต่างๆ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติที่เป็นเลิศ
- สนับสนุนต่อกระบวนการขององค์กรและการดำเนินงานที่ระบุไว้ในเบื้องต้น
- ต้องสนับสนุนด้วยผลลัพธ์ที่เหนือกว่า

2.3.9 คุณลักษณะสำคัญของกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices)

- Systematic
- Integrate
- Linkage

2.3.10 ขั้นตอนการจัดทำกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices)

การจัดทำกรณีศึกษาที่ดีเลิศ มีขั้นตอนดำเนินการ 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- การเตรียมการ
- การเลือกกรณีศึกษา
- การเก็บข้อมูล
- การเขียนกรณีศึกษา (Case Study)

1) ขั้นตอนการเตรียมการ ประกอบด้วย

- กำหนดกรอบแนวทางในการศึกษา
- เกณฑ์ในการวิเคราะห์ความเป็นเลิศ จากคู่มือ Baldrige หรือเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (<http://www.tqa.or.th> และ <http://www.quality.nist.gov/Award>)
- อ่านเอกสาร Best Practices ที่มีคนเขียนไว้แล้ว
- กำหนดหัวข้อและรูปแบบของหนังสือ
- เลือกทีมงานและบรรณาธิการหนังสือ สำหรับการเลือกทีมงาน ประกอบด้วยสมาชิกทีม
 1. หัวหน้าทีม
 2. ผู้เขียนกรณีศึกษา
 3. บรรณาธิการหนังสือ
 4. ผู้ประสานงาน
 5. อื่นๆ เช่น ทีมผู้ถ่ายทำและตัดต่อวิดีโอทัศน์

2) ขั้นตอนการเลือกกรณีศึกษา ประกอบด้วย

1. การเลือกกระบวนการที่จะศึกษาและหน่วยงาน
2. กำหนดระยะเวลาโครงการ
3. จัดทำแผนการเก็บข้อมูล
4. กำหนดผู้ประสานงานของทั้งสองฝ่าย

3) ขั้นตอนการเก็บข้อมูล ประกอบด้วย

1. กำหนดและเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)
2. กำหนดประเด็นหรือกรอบคำถามในการเก็บข้อมูล
3. กำหนดวิธีการเก็บข้อมูล
4. ประสานงานและนัดหมายผู้ให้ข้อมูล
5. ลงมือเก็บรวบรวมข้อมูล พร้อมทั้งการบันทึกข้อมูลไว้เป็นหลักฐาน

4) ขั้นตอนการเขียนกรณีศึกษา ประกอบด้วย

1. การวิเคราะห์ข้อมูล
2. การเลือกรูปแบบการเขียน
3. การลงมือเขียนและเรียบเรียงกรณีศึกษา
4. การตรวจทานแก้ไข
5. การจัดทำรูปเล่มหรือรายงาน

สำหรับการบ่งชี้กรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) ประกอบด้วย

- 1) ทีมงานเป็นผู้ ระบุกระบวนการปฏิบัติที่เป็นเลิศภายในองค์กรของตน (ประมาณ 2-3 เรื่อง)
- 2) ผู้วิจัยยืนยันด้วยแบบสอบถามเบื้องต้น
- 3) กระบวนการเหล่านี้มีที่มาอย่างไร (What, How & How come)
- 4) กระบวนการเหล่านี้ได้ส่งผลให้ความสำเร็จขององค์กรในด้านใดอย่างไร

ปัญหาและอุปสรรค ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) มีดังนี้

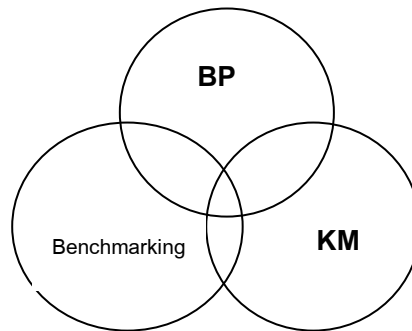
- 1) ผู้บริหารขององค์กรและผู้ประสานงานไม่เข้าใจในกระบวนการและความหมายของกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices)
- 2) ช่วงเวลา (Timing) ในการจัดทำกรณีศึกษาที่ดีเลิศไม่อำนวย
- 3) องค์กรไม่มีวิธีปฏิบัติที่ดีเลิศที่เป็นระบบเพียงพอที่จะใช้เป็นกรณีศึกษาได้

2.3.11 บทสรุป

กล่าวโดยสรุปคุณลักษณะสำคัญของกรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) ได้แก่

- 1) Best-practices เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อเข้าใจที่มาแห่งกระบวนการที่เป็นเลิศของเจ้าของ
- 2) เป็นกระบวนการวิจัยทางเชิงคุณภาพวิธีหนึ่ง (Grounded Theory)
- 3) เป็นวิธีการหนึ่งของ Knowledge capturing และจุดเริ่มต้นในการทำ Benchmarking
- 4) เป็นการเรียนรู้และเข้าใจที่มาของความสำเร็จขององค์กรเพื่อนำไปใช้ให้เกิดผลต่อไป

แผนภาพที่ 2.2 แสดงความสัมพันธ์การจัดการความรู้ (Knowledge Management : KM), การสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking), กรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices : BP)



2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร ราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ¹

แนวคิด (2546) นี้เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในกรณีที่เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่าใน การปฏิบัติแต่ละภารกิจโดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

2.4.1 หลักความโปร่งใส

การกำหนดให้ส่วนราชการต้อง ใช้หลักความโปร่งใสนั้นเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมี ประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สามารถเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงาน ได้ พระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 20 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้²

¹ คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.ร.. กรุงเทพฯ : วิชน พับบลิชซิง. 2547.

² ข้อมูลจาก “การปฏิบัติงานราชการตามหลักธรรมาภิบาล”

ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมายและแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้

หลักความโปร่งใสนั้นเป็นการสร้าง ความรู้สึกที่ดีและเกิดการยอมรับผลการปฏิบัติราชการจากประชาชน ซึ่งในการดำเนินการของรัฐนั้นมุ่งประสงค์จะให้บริการแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วถึง ส่วนราชการจึงควรที่จะสามารถเปิดเผยแนวทางการปฏิบัติราชการในทุกเรื่อง ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ด้ว่าภารกิจของภาครัฐมีจำนวนเรื่องเท่าใดและจะดำเนินการในแต่ละเรื่องอย่างไร เว้นแต่เป็นเรื่องกระทบความมั่นคงที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อคุ้มครองประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม

แนวทางการดำเนินการของส่วนราชการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 20 ดังกล่าวข้างต้น ส่วนราชการจะต้องประกาศ โดยเปิดเผย โดยวิธีการที่ส่วนราชการนั้นจะเห็นว่า ข้าราชการของตนและประชาชนได้รับทราบภารกิจที่จะดำเนินการในรอบปีซึ่งปรากฏตามแผนปฏิบัติราชการว่า มีภารกิจใดที่ส่วนราชการนี้จะต้องกระทำ วิธีการทำงานในภารกิจนั้น เป้าหมายที่แสดงให้เห็นความสำเร็จของภารกิจว่าจะเกิดประโยชน์ในเรื่องใด ระยะเวลาที่จะทำภารกิจเสร็จสิ้นและงบประมาณที่จะใช้ อันเป็นการแสดงความคุ้มค่าของการปฏิบัติตามภารกิจนั้น

2.4.2 หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการซึ่งสามารถวัดผลได้ และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมา ใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อไป หลักการในเรื่องนี้จึงนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 โดยมีสาระสำคัญต่อไปนี้

1. ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใด สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีต้นทุนกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น (มาตรา 21)

2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่า ภารกิจใดสมควรทำต่อไปหรือยุบเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ มีใช้คำนวณเป็นต้นทุนเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย (มาตรา 22)

3. การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบ บัญชีด้วยการพัสดุ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว (มาตรา 23)

ในการพิจารณาว่าการบริหารราชการหรือการดำเนินภารกิจใดๆ จะมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีการพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้น โดยต้องมีข้อมูลพื้นฐานของผลงานที่เกิดขึ้นจริงของส่วนราชการแต่ละหน่วยมาเทียบกับเป้าหมาย หรือประมาณการที่กำหนดไว้เทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมี **หลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ** ขึ้น ไว้ในชัดเจนโดยบัญชีต้นทุนต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงต้นทุนตัวเงินและทรัพย์สินที่มีการนำไปใช้ในการปฏิบัติภารกิจโดยตรง และต้นทุนอื่นที่มีใช้ตัวเงินแต่แฝงอยู่ในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ซึ่งสัมพันธ์กับระยะเวลาในการปฏิบัติงานแต่ละเรื่อง การที่มีข้อมูลที่ครบถ้วนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่แท้จริง จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพการทำงานในภาพรวม และเป็นเครื่องวัดถึงความคุ้มค่าของผลงานที่เกิดขึ้นได้ เมื่อทราบถึงต้นทุนการบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นแล้ว ย่อม นำมาสู่การกำหนดเป้าหมายเพื่อการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการ และการคำนึงถึงการให้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพขึ้น

การจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะตามที่บัญญัติในมาตรา 21 นี้ ส่วนราชการ จะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเมื่อกรมบัญชีกลางได้วิเคราะห์และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ส่วนราชการนำไปเป็นฐานในการคำนวณกับภารกิจของส่วนราชการนั้นแล้ว เมื่อมีหลักเกณฑ์เกิดขึ้น ส่วนราชการ

ต้องจัดทำรายการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของตน แจ้งให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ นอกจากนี้ รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะยังสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของแต่ละส่วนราชการ ฉะนั้น การเปรียบเทียบรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่เป็นประเภทหรือมีคุณภาพ หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกันระหว่างส่วนราชการต่างๆ จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อทราบว่า ต้นทุนที่แท้จริงของงานควรจะเป็นเท่าใด และถ้าส่วนราชการใดมีรายจ่ายในงานเช่นเดียวกันนั้นสูงกว่าส่วนราชการอื่นๆ ส่วนราชการนั้นมีหน้าที่ดำเนินการลดรายจ่ายลงโดยจัดทำเป็นแผนการลดรายจ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับรายจ่ายมาตรฐาน

ในส่วนของการประเมินความคุ้มค่า ตามที่กำหนดในมาตรา 22 นั้น เป็นการวิเคราะห์การดำเนินการกิจของแต่ละส่วนราชการที่ได้ดำเนินการ ไปว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการนั้น เทียบได้กับการใช้ทรัพยากรในอัตราที่สมดุลกันหรือไม่ ทั้งนี้ ในการประเมินนี้ ไม่ต้องไม่คำนึงแต่เฉพาะประโยชน์หรือรายจ่ายที่คำนวณเป็นตัวเงินได้เท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของสังคมที่ได้รับจากภารกิจนั้นและประโยชน์ด้านอื่นที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินด้วย เพราะภารกิจของภาครัฐนั้นมีใช้กระทำเพื่อแสวงหากำไร แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ ของประชาชน การวัดความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจด้านเดียวจะไม่ครอบคลุมถึงภารกิจภาครัฐทั้งหมด ซึ่งแม้ว่าบางเรื่องจะไม่เกิดความคุ้มค่าแต่เป็นหน้าที่ของรัฐเพื่อการรักษาความปกติสุขให้เกิดขึ้นในสังคม เช่นนี้ก็ยังเป็นภารกิจที่ต้องกระทำต่อไป การประเมินความคุ้มค่าจึงเป็น ข้อมูลในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการปฏิบัติงาน ถ้างานใดประโยชน์ได้รับมีเล็กน้อยหรือไม่ก็อาจพิจารณาเลิกภารกิจนั้นหรือนำไปรวมกับภารกิจอื่นที่ได้ผลอย่างเดียวกัน หรืองานใดมีประโยชน์ควรจะทำต่อไปแต่การลงทุนมีมูลค่าสูงมาก อาจแสดงให้เห็นถึงความไม่คุ้มค่า และสมควรต้องปรับเปลี่ยนวิธีการให้เหมาะสมและยังรักษาประโยชน์ไว้อย่างเดิม

การดำเนินการในส่วนนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณที่จะรวบรวมข้อมูลจากส่วนราชการและทำการประเมินความคุ้มค่า เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดแนวทางการจัดทำภารกิจของส่วนราชการต่อไป

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างตามที่กำหนดในมาตรา 23 นั้น มุ่งหมายให้มีการเปลี่ยนแนวความคิดเดิมที่มุ่งจัดซื้อจัดจ้างโดยคำนึงเฉพาะราคาต่ำสุดเป็นสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมาหลายครั้งเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้ราคาต่ำสุดอาจทำให้ได้ของที่มีคุณภาพต่ำ หรือใช้ประโยชน์ได้เพียงในช่วงเวลาหนึ่ง รวมตลอดถึงการละทิ้งงานเพราะปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ ซึ่งทำให้ต้องเริ่มดำเนินการใหม่อันเป็นการสูญเสียเวลาในช่วงนั้นไป ฉะนั้น หลักการใหม่จึงกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเป็นหลัก โดยต้องพิจารณาถึงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีกระบวนการที่ง่ายและรวดเร็วสามารถนำของที่จัดซื้อจัดจ้างมาให้บริการได้ ไม่เกิดภาระแก่ประชาชนที่ต้องรอคอยการได้รับบริการ และจะต้องคำนึงถึงคุณภาพและประโยชน์ระยะยาว รวมทั้งวัตถุประสงค์ที่จะนำ สิ่งนั้นมาใช้

ประโยชน์ด้วย ซึ่งอาจจะเทียบได้กับการซื้อของมาตรฐานทั่วไปที่มีราคาถูกแต่ต้องมีการซ่อมแซมบ่อยกับการซื้อของที่มีคุณภาพสูงกว่า แต่มีอายุใช้งานได้ยาวกว่าโดยไม่ต้องซ่อมแซม เช่นนี้การคำนวณความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรอย่างหลังอาจจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า ก็ควรเลือกอย่างหลัง อย่างไรก็ตาม ตามความในมาตรา 23 นั้นมีขึ้นเพื่อให้เป็นหลักการ และส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลและเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีหน้าที่ไปปรับปรุงระเบียบให้สอดคล้องหลักการนี้ เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ นำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่านี้ต่อไป

2.4.3 หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

หลักความรับผิดชอบมีขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติราชการในระยะต่อไปมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าหรือละเลยไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายในการบริหารราชการ และประชาชนได้รับความเดือดร้อน เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการปฏิบัติราชการที่ผ่านมา พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติราชการให้เกิดความรับผิดชอบขึ้นในมาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ในการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ถ้าการปฏิบัติงานของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุญาตจากอีกส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการผู้เห็นชอบหรืออนุญาตต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่จะได้ประกาศกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่า ต้องเกินกว่า 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้ามีการเห็นชอบหรืออนุมัติเกินเวลา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าความล่าช้ามิใช่เป็นความผิดของตน (มาตรา 24)

2. การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว และหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการ และมีให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง)

3. ในกรณีที่เป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการแม้จะมีได้เข้าร่วมประชุม และจะต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ อันจะก่อให้เกิดผลสรุปของงานที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงโดยส่วนราชการนั้นภายหลัง (มาตรา 25 วรรคสอง)

4. การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสั่งเพื่อปฏิบัติราชการที่ต้องมีหลักฐานยืนยันคำสั่งที่แน่นอน มีความรับผิดชอบทั้งผู้สั่งและผู้ปฏิบัติงาน (มาตรา 26)

หลักปฏิบัติราชการที่กำหนดให้เกิดความชัดเจนของผู้รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ นี้เป็นการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการทั่วไป ซึ่งมีผลทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญของการปฏิบัติงานที่ล่าช้า ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดได้ และเมื่อส่วนราชการหนึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดเหตุแห่งความล่าช้าดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ด้วย จึงสมควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการที่เป็นปัญหาในด้านต่างๆ ไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

ในส่วนแรกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 เป็นการกำหนดหน้าที่ในระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ซึ่งเป็นปกติในการปฏิบัติราชการที่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบหรือการอนุญาตตามอำนาจหน้าที่ของอีกส่วนหนึ่งราชการหนึ่งเสียก่อน จึงจะดำเนินการต่อไปได้ โดยที่การทำงานของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และผลลัพธ์ในท้ายที่สุดเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หากส่วนราชการที่มีอำนาจเห็นชอบหรืออนุญาต ดำเนินการล่าช้าย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐในภาพรวมที่ ทำให้การดำเนินกิจการต่างๆ ไม่อาจกระทำต่อไปได้ หลักการตามพระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตที่ส่วนราชการหนึ่งจะต้องพิจารณาให้กับการดำเนินการของอีกส่วนราชการหนึ่งไว้ภายใน 15 วัน โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เห็นชอบหรืออนุญาตได้รับเรื่องที่ส่งมาจากส่วนราชการอื่นและนับเฉพาะวันทำการของส่วนราชการนั้น เพื่อที่ส่วนราชการที่จะต้องทำหน้าที่ดำเนินการต่อไปที่ส่งเรื่องมาให้พิจารณาจะได้ทราบผลและปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องรวดเร็ว และเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติ งานจึงกำหนดเป็นบทบังคับว่า หากล่าช้าเกินกำหนดเวลาและมีความเสียหายเกิดขึ้น ข้าราชการผู้รับผิดชอบในการพิจารณาเรื่องนั้นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยถือว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัวและไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเป็นหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นจะต้องพิสูจน์เองว่าความล่าช้ามิใช่เกิดจากความผิดของตน เช่น การได้รับเอกสารไม่ครบถ้วนต้องทวงถามหลายครั้ง

แนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ส่วนราชการจึงควรวางระบบการพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการในระหว่างส่วนราชการด้วยกันขึ้นไว้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของตนสามารถพิจารณาได้ทันตามกำหนด อย่างไรก็ตาม การกำหนดเวลาในข้อนี้จะมีข้อยกเว้นกรณีที่ต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งไม่อาจดำเนินการได้ทันภายใน 15 วัน กรณีเช่นนี้ ส่วนราชการดังกล่าวต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าว่าการพิจารณาในเรื่องใดจำเป็นต้องใช้เวลาเกิน 15 วัน โดยจะต้องใช้เวลาเป็นจำนวนเท่าใด เพื่อให้ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องได้ทราบและวางแผนการปฏิบัติงานในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นได้ โดยไม่เกิดความเสียหาย

ข้อกำหนดในส่วนต่อมาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการต้องพิจารณาโดยเร็วโดยใช้ อำนาจของตนเอง และหลีกเลี่ยงการดำเนินการในรูปคณะกรรมการ เพราะสภาพปัญหาการปฏิบัติราชการที่ล่าช้าประการหนึ่งเกิดจากการที่ส่วนราชการจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอยู่เสมอ ซึ่งการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการนั้นมีข้อจำกัดในการดำเนินงานเพราะต้องกระทำในรูปองค์คณะ และต้องจัดให้มีการประชุมซึ่งไม่อาจทำได้โดยต่อเนื่อง รวมทั้งไม่มีผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ และส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการจะได้เตรียมเรื่องจนมีข้อสรุปแล้ว หลายเรื่องจึงไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการให้เกิดขึ้น ตอนการทำงานที่ล่าช้าอีก แนวทางปฏิบัติ ในเรื่องนี้ส่วนราชการจึงควรจัดวางระบบและพัฒนาความรู้เจ้าหน้าที่ของตนให้สามารถพิจารณาตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในความรับผิดชอบได้โดยตรง

สำหรับในกรณีใดที่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปคณะกรรมการนั้น การดำเนินการก็ควรให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการ เพราะการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการเป็นการปฏิบัติงานโดยมุ่งหวังจะรับฟังความเห็นและหาข้อยุติในระหว่างผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ในคณะกรรมการนั้น และสามารถนำผลการพิจารณาของคณะกรรมการไปปฏิบัติได้โดยตรงและไม่มีข้อขัดแย้งจากหน่วยงานที่มีผู้แทนเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการอีก ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานในรูปแบบคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็ว จึงกำหนดเป็นหลักการไว้ว่า เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการแล้ว ผู้แทนส่วนราชการที่อยู่ในคณะกรรมการต้องมาร่วมประชุม การไม่มาร่วมประชุมถือเป็นเหตุขัดแย้งผลการประชุมในภายหลังมิได้ เพราะผลการประชุมนั้นจะผูกพันทุกส่วนราชการที่มีผู้แทนในคณะกรรมการเพื่อมิให้มีการโต้แย้งภายหลังอันเป็นเหตุให้ไม่อาจปฏิบัติราชการตามผลการประชุมต่อไปได้ แนวทางปฏิบัติของส่วนราชการในข้อนี้จึงควรพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่สามารถรับผิดชอบแทนส่วนราชการได้ และสามารถเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งได้ตลอดเวลา หากไม่อาจเข้าร่วมประชุมต้องแสดงความเห็นไว้ล่วงหน้าเป็นข้อพิจารณาของคณะกรรมการ

ในประการสุดท้ายของข้อกำหนดในเรื่องนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 คือ การสั่งราชการต้องทำเป็นหนังสือ เพื่อให้เกิดหลักฐานที่ชัดเจน ในการปฏิบัติราชการและแสดงความรับผิดชอบในผลการดำเนินการตามคำสั่งของตน มิให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานที่ไม่มีผู้ยอมรับผิดชอบว่าเป็นผู้สั่งการ ซึ่งทำให้ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบที่ได้กระทำไปตามที่ได้รับคำสั่ง แต่ไม่มีหลักฐานยืนยันคำสั่งนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีเร่งด่วนซึ่งมีอยู่เสมอในการปฏิบัติราชการ อาจมีคำสั่งให้ปฏิบัติด้วยวาจาไปก่อนได้ แต่จะต้องมีการบันทึกการสั่งการเป็นหนังสือต่อไป และผู้รับคำสั่งเมื่อขณะ

ปฏิบัติงานหรือดำเนินการเสร็จแล้วต้องรายงานโดยอ้างอิงถึงคำสั่งด้วยวาจาว่า ให้มีการปฏิบัติอย่างไร ซึ่งหลักการในข้อนี้สอดคล้องกับหลักกฎหมายเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย และบทบัญญัตินี้ใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ตั้งแต่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นใด

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency)

2.5.1 นิยามของคำว่า “ความโปร่งใส” (Transparency)

นิยามของคำว่า “ความโปร่งใส” นั้น ไม่มีนิยามที่ตายตัว หากแต่ว่า การให้นิยามของ “ความโปร่งใส” ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม ซึ่งรวมไปถึงค่านิยม และวิถีชีวิต ความโปร่งใส จึงเป็นปรากฏการณ์ที่แตกต่าง และหลากหลาย เพราะหน่วยงานในแต่ละแห่ง ในแต่ละสังคมมีวัฒนธรรมองค์กร ธรรมเนียม และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคม และหน่วยงานที่ต่างกันไป ทั้งยังมีประเด็นเกี่ยวข้องที่ล้วนมีความหลากหลาย เช่น ความโปร่งใสในภาครัฐเป็นผลจากนโยบาย หน่วยงาน และวิธีปฏิบัติที่จัดช่องทางให้ข้อมูล ด้วยวิธีที่เสริมความเข้าใจนโยบายสาธารณะ เพิ่มประสิทธิภาพของวิถีการเมืองและลดความไม่แน่นอนของนโยบาย เป็นต้น

โดยทั่วไป ความโปร่งใส คือ การทำให้กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน เป็นไปอย่างเปิดเผย หรือเรียกได้ว่า เป็นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการสื่อสารในนโยบายของรัฐต่อกลุ่มที่ให้ความสนใจหรือกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งการสื่อสารนี้อาจมีอุปสรรค เพราะบุคคลที่ให้ความสนใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องนั้นมีหลากหลาย เช่น ประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือนักลงทุนจากในประเทศและต่างประเทศ

จากการค้นคว้าเอกสาร ตำรา และงานเขียนต่างๆ พบว่า มีผู้แปลความหมาย “ความโปร่งใส” แตกต่างกันไป อาทิ

1) องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (June, 2001) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสไว้ว่า สถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่คลุมเครือของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนินธุรกรรมใดใดต่อสาธารณะ อย่างมีเหตุผล และมีหลักเกณฑ์ โดยอาจแสดงในรูปแบบของระบบเอกสารที่ถูกต้อง ชัดเจน เช่น บันทึกการประชุม รายงาน การจดบันทึกต่างๆ ฯลฯ

2) อัมมาร สยามวาลา (2547) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่า เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง ที่สังคมจะป้องกัน และรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องวางกฎระเบียบ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยล่วงหน้า ถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจ และมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้นๆ ความโปร่งใสไม่จำเป็นต้อง

นำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากผู้มีอำนาจบิดพลิ้วไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือ “ไม่โปร่งใส” ผู้นั้นเจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือกำลังปกปิดพฤติกรรมดังกล่าว

3) Brewer's Political Science Dictionary (อ้างใน OECD, 2002) ให้ความหมายว่า “การเปิดเผยต่อสายตาของประชาชน”

4) Business consultancy (อ้างใน Price Waterhouse Coopers, 2001) ให้คำนิยามว่า “การมีอยู่ซึ่ง วิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน แม่นยำ ง่ายต่อการเข้าใจ และเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง”

5) OECD Public Management (อ้างใน OECD, 2002) กล่าวว่า “ความโปร่งใส” มีความหมายที่หลากหลาย และแตกต่างกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ควบคุม (Regulators) กลุ่มต่างๆ แนวความคิดนั้นมีความหมายที่เริ่มตั้งแต่ การประกาศต่อ อสาธารณชนว่า ได้มีการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการควบคุมบริหาร (Regulatory Decisions) ไปจนถึงการลดละ การปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการ (Administrative Discretion) และคอร์รัปชัน การจัดระเบียบระบบกฎหมายด้วยการระบุกฎหมายให้ชัดเจน และการนำไปใช้อย่างรอบด้าน การปรึกษา และรับคำแนะนำจากประชาชน การทำการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมบริหาร และการใช้วิธีการตัดสินใจ (Decision-making) ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง

6) International Monetary Fund (1998) ให้ความหมายว่า หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณชนเกี่ยวกับระบบโครงสร้าง (Structure) และหน้าที่ขอบเขตความรับผิดชอบ (Functions) ของรัฐบาล จุดมุ่งหมายของนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) บัญชีภาครัฐ (Public Sector Accounts) และการคาดการณ์สถานะทางการคลัง (Fiscal Projections)

7) APEC Leader's Statement to Implement APEC Transparency Standards (October, 2002) กล่าวว่า ความโปร่งใส คือ หลักการพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังการส่งเสริมความเสรีทางการค้า (Trade Liberalization) การส่งเสริมการค้า (Trade Facilitation) ด้วยเหตุว่า การกำจัดอุปสรรคทางการค้า (Removals of Barriers to Trade) นั้น จะมีความหมายก็ต่อเมื่อประชาชนทราบว่า กฎหมาย ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติ และข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหาร (Administrative Ruling) มีผลต่อผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างไร สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎเกณฑ์เหล่านี้ขึ้นมา และสามารถเรียกร้องให้มีการดูแล การนำไปใช้ภายใต้ระบบกฎหมายในประเทศ (Domestic Law) ในระบบการเงินและการคลัง ความโปร่งใสทำให้เกิดความมั่นใจว่ามีการตรวจสอบได้ และมีความสุจริต (Integrity) ของธนาคารแห่งชาติ และบริษัทการเงิน และจัดหาข้อมูลทางเศรษฐกิจ การเงิน และตลาดเงินทุน (Capital Market) ให้กับสาธารณชน

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2003) ได้วิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาเกี่ยวกับคำว่า “ความโปร่งใส” ดังนี้

- ความซับซ้อนของนโยบายและการเลือกผู้ฟัง นโยบายหลายนโยบายมักจะซับซ้อน และยากต่อความเข้าใจของบุคคลที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงทำให้ไม่โปร่งใส องค์กรเอกชนหลายองค์กร ได้ออกมาเรียกร้องให้มีการเขียนกฎหมาย และนโยบายในภาษาสามัญ (Plain Language Drafting) ยกเว้นในกรณีที่ไม่ได้ หรือจำเป็นต้องใช้ศัพท์เฉพาะ

- การออกกฎหมายและความโปร่งใส องค์กรบริหาร (Administration) และการบังคับใช้ (Enforcement) ความถูกต้องของกฎหมาย มักขึ้นอยู่กับความดีความ วิธีการบริหาร และการบังคับใช้ ความสม่ำเสมอ และไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้นการออกกฎหมาย และการตีความกฎหมาย จึงมีผลอย่างมากต่อความโปร่งใส ชื่อเสียง และความน่าเชื่อถือ นโยบายที่ไม่มีบุคคลที่อยู่นอกรัฐบาลให้ความเชื่อถือ และไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ก็เท่ากับไม่มีใครเข้าใจและไร้ผล ซึ่งหมายถึง การไม่มีความโปร่งใส

- สิทธิภายใต้ความโปร่งใส กิจกรรมภาครัฐมีผลกระทบต่อประชาชนทุกๆ คน ความโปร่งใส จึงต้องมีการหมุนเวียนของข้อมูลแบบสองทิศทาง (Two-way Information Flow) และกระจายอำนาจ ภายใต้กรอบความคิดความโปร่งใส บุคคลเหล่านี้ต้องมีอำนาจในการร้องเรียน ซึ่งทำให้ความเคารพ สิทธิการเมือง สิทธิพลเมือง สิทธิทางสังคม และสิทธิด้านแรงงาน เป็นส่วนประกอบที่ขาดไม่ได้ของการเสริมสร้างความโปร่งใส

- บุคคลภายในและบุคคลภายนอก บุคคลที่อยู่ภายในระบบ อาจเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้กรอบของความโปร่งใสในภาครัฐ และสามารถนำสภาพความโปร่งใสมาใช้ เพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ง่ายกว่า บุคคลภายนอก รัฐบาลจึงต้องใช้ความพยายามสื่อสารกับ “บุคคลภายนอก” เช่น นักลงทุนต่างประเทศ มากกว่าการสื่อสารกับข้าราชการ ที่มีความเข้าใจในระบบมาก่อน เป็นต้น

อนึ่ง ในการส่งเสริมความโปร่งใส นั้น ไม่มีนโยบายใดที่ใช้ได้ในทุกโอกาส (One-size-fits-all policy) (OECD, 2003) แต่มีมาตรการหลักๆ ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าช่วยส่งเสริมความโปร่งใส คือ

1) การจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นที่สนใจ ให้แก่กลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือมีผลประโยชน์ (Interested Parties)

2) การมีขอบเขตของข้อปฏิบัติ ภายใต้ความโปร่งใสที่ชัดเจน (นโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยมักเป็นข้อยกเว้น)

3) การใช้กลไก เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของกลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือมีส่วนได้ส่วนเสีย ให้สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายได้ โดยในยุคนี้มีอินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายข้อมูล

4) การจัดการการหมุนเวียนของข้อมูล ในระดับระหว่างประเทศ (มักจะใช้กับการค้ามากกว่า การเมือง)

5) การแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายล่วงหน้า และรับฟังความคิดเห็น จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วน ทรงศิริ พันธุเสวี และคณะ (2550) ได้สรุป คำนิยามของ “ความโปร่งใส ของหน่วยงาน ภาครัฐ” ดังนี้

“ความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐ หมายถึง การ ปฏิบัติงานหรือการกระทำการใดๆ ของ ภาครัฐที่ปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย เป็นธรรม และเสมอภาค สามารถตรวจสอบได้ ชี้แจง อธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า สามารถตอบสนองความต้องการของ ประชาชนได้อย่างแท้จริง บุคลากรของรัฐมีจิตสำนึกที่ดี มีจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในขณะที่ หน่วยงานก็มีการวางระบบป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบโดยชัดเจนมีประสิทธิภาพ มีการ เตรียมพร้อมข้อมูลสำหรับบริการประชาชน และมีการวางระบบกลไก /ช่องทางให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด นอกจากนี้ มีการวาง ระบบการตรวจสอบที่ น่าเชื่อถือ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐได้ และในประการสุดท้าย ผู้นำองค์กรของรัฐยึดถือความ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมในตนเอง“

2.5.2 ความสำคัญของความโปร่งใส

Amartya Sen (1999) ได้อธิบายว่า “การรับประกันความโปร่งใสเป็นหมวดหมู่หนึ่งที่ สำคัญของเสรีภาพอันเป็นอุปกรณ์ (Instrumental Freedom) และการรับประกันนี้ เป็นบทบาทที่ชัดเจน ในการเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชัน การละเลยหน้าที่ทางการเงิน และการเกี่ยวข้องกับ ความ ทุจริต” กล่าวคือ ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่นๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การ พัฒนาคุณภาพชีวิต และการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งยังเป็นวิธี ป้องกันคอร์รัปชันที่ดีที่สุด ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติในหลายๆ วงการ ไม่ว่าจะในภาครัฐ หรือในภาคเอกชน หัน มาให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน ทั้งนี้ ความสำคัญของความ โปร่งใส สามารถวิเคราะห์ และสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศ และต่างประเทศและเพิ่มความ น่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ

2) ความโปร่งใสทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจและ ภาครัฐ (Accountability) โดยการตรวจสอบได้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีความโปร่งใส

3) ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิต และเป็นการมอบอำนาจแก่ประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่ได้รับ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและสร้างทางเลือกให้ประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย

4) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ผล ในอดีตวาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา จะพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องรายได้ งบประมาณรายจ่าย และการจ้างงาน แต่ในปัจจุบันวาทกรรมทั้งหลาย ได้นำประเด็นของความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย Amartya Sen (1999) อรรถาธิบายเพิ่มเติมว่า การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จ (Successful Development) หรือการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ชีวิตอย่างเสรี ต้องเคารพในสิทธิหลายประการ รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะในทรัพย์สินที่ดิน) เสรีภาพทางการเมือง การรับประกันความปลอดภัย (Protective Security) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประกันความโปร่งใส

5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนประสิทธิผลของการบริหารนโยบายภาครัฐ และการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใส ยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการฉ้อ นปลีง และลดปัญหาคอร์รัปชัน

6) นอกจากนี้ การรับประกันความโปร่งใส หมายถึง การรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลในรูปแบบต่างๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจ ที่เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม (Information Asymmetry) ดังนั้น จึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ด้วย การรับประกันความโปร่งใส ยังส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคล หรือหน่วยงานสนองตอบการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบัน ด้วยวิธีการทางการเมือง ทางประชาสังคม และทางเศรษฐกิจ อย่างเท่าเทียมกัน

7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ และยอมรับนโยบายใหม่ๆ ได้อย่างรวดเร็วและง่ายยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กระบวนการความโปร่งใส เช่น การให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และการแจ้งนโยบายล่วงหน้า เพื่อส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ตอนนโยบายดังกล่าว ประชาชนจะสามารถตัดสินใจนโยบายที่เห็นว่า ไม่เหมาะสม และแนะนำ รวมทั้ง เรียกร้องนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งทำยที่สุดแล้ว ความโปร่งใสจะส่งผลให้เกิดการพัฒนา นโยบายที่ดีขึ้น

8) ความโปร่งใส่นั้นสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสามารถมั่นใจว่า การตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใส ก็จะมีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุป ความโปร่งใส จึงมีความสำคัญต่อทั้งการเมือง การบริหาร ระบบเศรษฐกิจ ประชาสังคม และการพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

2.5.3 ประเภทของความโปร่งใส

องค์กร Bankstown Greens (2005) ได้จำแนกประเภทของ ความโปร่งใส โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสาธารณะใน 3 รูปแบบ ดังนี้

1) มองได้แต่ห้ามพูด ระบบการตัดสินใจปรากฏและเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่ประชาชนไม่สามารถออกความคิดเห็นได้

2) มองได้แต่ห้ามแตะต้อง ระบบการตัดสินใจปรากฏและเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยประชาชนสามารถออกความคิดเห็นได้ แต่ไม่สามารถมีอิทธิพลโดยตรงต่อระบบการตัดสินใจ

3) มองได้และเล่นได้ ระบบการตัดสินใจปรากฏและเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยประชาชนสามารถออกความคิดเห็น และมีอิทธิพล หรือสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระบบการตัดสินใจได้โดยตรง

2.5.4 ความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

Bellver and Kaufmann (2005) ได้เปิดเผยผลการวิจัยเกี่ยวกับการสร้างความโปร่งใสให้กับรัฐบาลในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยแบ่งขอบเขตของความโปร่งใสเป็น 2 ลักษณะ คือ ความโปร่งใสด้านเศรษฐกิจ สถาบัน และการเมือง (Economic Institutional and Political Transparency) จากการวิจัยพบว่า มีความแตกต่าง ระหว่างความโปร่งใสทางด้านเศรษฐกิจ สถาบัน และการเมืองภายในระดับประเทศอย่างมาก ผู้วิจัยเสนอว่า การทำให้เกิดความโปร่งใสนั้นเกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากรมากมาย เนื่องจากความโปร่งใสมักจะช่วยรัฐบาลประหยัดทรัพยากรสาธารณะ (Public Resources) และมักจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแทนองค์การอิสระ และองค์กรตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่า และใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ผู้วิจัยได้ให้นิยามของคำว่า “ความโปร่งใส” โดยยึดถือแนวความคิดของ Vishwananth and Kaufmann (1999) และ Kaufmann (2002) ที่นิยามความโปร่งใสว่า เป็น “การเพิ่มขึ้นของการหมุนเวียนของข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ตรงเวลาและน่าเชื่อถือได้ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด สามารถเข้าถึงได้ ” ดังนั้น Transparency Task Force ของ Brookings University จึงได้สรุปไว้ว่า ความโปร่งใส ก็คือ ระดับความเปิดเผยของสถาบัน ซึ่งหมายถึง ขอบเขตความสามารถที่บุคคลภายนอก (เช่น ประชาชนหรือผู้ถือหุ้น) สามารถตรวจสอบ ควบคุม และประเมินการกระทำของบุคคลภายใน (เช่น เจ้าพนักงานรัฐ หรือผู้บริหารองค์กร)

ผลการศึกษาข้อมูลของ Bellver and Kaufmann (2004) ยังชี้ให้เห็นว่า การมุ่งจัดหาข้อมูลเพียงอย่างเดียวมักไม่เพียงพอ หากจะให้มีประสิทธิภาพ ข้อมูลที่ถูกจัดหามา จะต้องถูกคัดเลือกมาแล้ว

และจะต้องเหมาะสมกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่จะมีความสามารถในการวิเคราะห์และนำข้อมูลไปใช้ในวิธีของตนเอง เช่น ในประเทศเม็กซิโก กฎหมายข้อมูลข่าวสารเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ถามคำถามโดยไม่จำกัดรูปแบบ เช่น มีจำนวนวาททั้งหมดที่ตัวในประเทศเม็กซิโก ประเทศเม็กซิโกผลิตนมเป็นปริมาณทั้งหมดเท่าไรในปี 2003 และนักการเมืองคนไหนบ้างที่ไม่เข้าร่วมประชุมสภาโดยไม่มีข้ออ้างที่เหมาะสม คำถามทั้งหมดนี้ถือว่า ถูก ต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการของเม็กซิโก และล้วนได้รับคำตอบ ซึ่งในปี 2004 ประเทศเม็กซิโกเป็นประเทศที่อุทิศงบประมาณ ในการให้ข้อมูลกับสาธารณะมากที่สุด เป็นจำนวนเงิน 22 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอันดับ 2 โดยใช้เงิน 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเพิ่มความโปร่งใสของภาครัฐ เพราะฉะนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลจึงจำเป็นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่ทว่า ภาวะทางการเมืองและทางระบบราชการ มักทำให้นักการเมืองและข้าราชการมีเหตุผลจูงใจ ที่ต้องปิดบังข้อมูล ดังนั้น การมีมติเห็นชอบ หรือออกกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร จึงสามารถควบคุมคอร์รัปชันได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายก็เป็นก้าวแรกที่สำคัญ และเป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นสถาบัน และการผูกมัดทรัพยากร เพื่อเหตุผลนี้ การตรากฎหมายเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น ถ้าจะทำให้กฎหมายนั้นมีประโยชน์จริง กฎหมายนั้นต้องถูกนำมาปฏิบัติจริง และสถาบันภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมภายในองค์กรของคน (Bellver and Kauffmann, 2003)

Mendel (2004) ได้จัดทำหลักการปฏิบัติสากลในเชิงเปรียบเทียบที่ประเทศต่าง ๆ พึงกระทำในการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

- 1) เปิดเผยมากที่สุด (Maximum Disclosure) กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ควรปฏิบัติตามหลักการมุ่งมั่นเปิดเผยข้อมูลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- 2) พันธกรณีเพื่อเปิดเผย (Obligation to Publish) หน่วยงานสาธารณะควรมีพันธกรณีที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญต่อสาธารณชน
- 3) ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย (Promotion of Open Government) องค์กรของรัฐควรส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย
- 4) จำกัดข้อยกเว้น (Limited Scope of Exceptions) ควรมีการกำหนดข้อยกเว้น จากการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนที่สุด และน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และข้อยกเว้นทั้งหลายควรผ่านการทดสอบเรื่อง “ความเสียหาย” (Harm) และ “ประโยชน์ของส่วนรวม” (Public Interest) อย่างเคร่งครัด

5) ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกการเข้าถึง (Process to Facilitate Access) การขอข้อมูลควรผ่านกระบวนการขั้นตอนที่รวดเร็ว ยุติธรรม การทบทวนการปฏิเสธการขอข้อมูลควรเป็นไปอย่างอิสระและเปิดเผย

6) ค่าใช้จ่าย (Costs) ประชาชนไม่ควรถูกกีดกันจากการขอข้อมูลด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็น

7) การประชุมแบบเปิด (Open Meetings) การประชุมองค์กรของรัฐ ควรเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าร่วมและรับรู้ได้

8) ยึดการเปิดเผยเป็นหลัก (Disclosure Takes Precedence) กฎหมายซึ่งขัดแย้งกับหลักการเปิดเผยมากที่สุด (Maximum Disclosure) ควรได้รับการแก้ไขหรือยกเลิก

9) ปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (Protection for Whistle Blower) บุคคลที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตควรได้รับการปกป้อง

หลักการปฏิบัติเหล่านี้จำเป็น เพราะกฎหมายข้อมูลข่าวสารจะไม่มีผล หากประชาชนและองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organisation : NGO) ไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึง หรือไม่สามารถใช้สิทธิเพื่อตั้งคำถามที่ซับซ้อนได้ ในขณะที่เดียวกัน กฎหมายข้อมูลข่าวสารจะไม่ถูกนำมาใช้ หากบุคคลในภาคประชาสังคมไม่สามารถมองเห็นถึงประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลบางอย่าง หรือไม่สามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ต่อในอื่นๆ ได้ หากกฎหมายมุ่งหวังเพียงแต่การมอบสิทธิให้กับประชาชน โดยไม่มีกลไกที่ชัดเจนที่ทำให้ประชาชนสามารถนำกฎหมายมาใช้ได้ และหากข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย และประโยชน์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารไม่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชน ด้วยการรณรงค์อย่างจริงจัง กฎหมายนั้นก็สูญเปล่า การปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารอย่างจริงจัง จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นระดับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

2.6 แบบจำลองตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

สำหรับแบบจำลองเกณฑ์มาตรฐานและ ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ เป็นตัวแบบประเมินมาตรฐานความโปร่งใสของ หน่วยงานภาครัฐ ที่พัฒนาขึ้นภายใต้ "โครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์การประเมิน ของหน่วยงานภาครัฐ" ที่ถือเป็นแบบจำลองเบื้องต้น ที่คณะผู้วิจัยนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2.1 แบบจำลองมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง)

ตัวชี้วัดที่ 1.1 การเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 1.1 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ณ ที่ทำการของหน่วยงาน			
2. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ที่หน่วยงานอื่นในพื้นที่ใกล้เคียง			
3. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ผ่านสื่อเฉพาะกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น วิทยุชุมชน และหนังสือและจดหมายข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น			
4. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน			
5. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการ			
ตัวชี้วัดที่ 1.2 การจัดทำแผนการจัดหาพัสดุประจำปี	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 1.2 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำแผนการจัดหาพัสดุตามที่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง			
2. มีการจัดทำแผนการจัดหาพัสดุที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานและความต้องการของประชาชน			
3. มีการกำหนดและเลือกใช้วิธีการจัดหาพัสดุที่เหมาะสมกับระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม			
4. มีการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง/ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการจัดหาพัสดุ			
5. มีการพิจารณาแผนที่แสดงให้เห็นถึงการเปรียบเทียบความคุ้มค่า/ประสิทธิภาพกับผลการจัดหาพัสดุในปีงบประมาณที่ผ่านมา			
ตัวชี้วัดที่ 1.3 การประกาศเผยแพร่แผนการจัดหาพัสดุประจำปีของหน่วยงานให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบเป็นการล่วงหน้า	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 1.3 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการประกาศเผยแพร่แผนการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน ณ ที่ทำการของหน่วยงาน			
2. มีการประกาศเผยแพร่แผนการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน ที่หน่วยงานอื่นในพื้นที่ใกล้เคียง			
3. มีการประกาศเผยแพร่แผนการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน ผ่านสื่อเฉพาะกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น วิทยุชุมชนหนังสือและจดหมายข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง/การจัดหาพัสดุ เป็นต้น			
4. มีการประกาศเผยแพร่แผนการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน			
5. มีการประกาศเผยแพร่แผนการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการ			

ตัวชี้วัดที่ 1.4 การดำเนินการจัดหาพัสดุตามแผนการจัดหาพัสดุ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 1.4 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเกี่ยวกับการดำเนินการที่ชัดเจน			
2. มีการดำเนินการโดยวิธีการที่เหมาะสม เช่น วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ และวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์			
3. มีการขออนุมัติสั่งซื้อ/สั่งจ้างจากผู้ที่มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการจัดหาพัสดุ			
4. มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ มีหลักฐานการตรวจรับ และการเบิกจ่ายที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้			
5. มีการนำผลการดำเนินการจัดหาพัสดุตามแผนที่กำหนดไว้มาวิเคราะห์และปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง			
ตัวชี้วัดที่ 1.5 การกำหนดและการประกาศหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 1.5 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการกำหนดหลักเกณฑ์โดยระบุขอบเขต ขั้นตอน และรายละเอียดของการจัดหาพัสดุในแต่ละรายการ/โครงการที่ชัดเจน			
2. มีการกำหนดระยะเวลาการแล้วเสร็จของงานและวิธีการในการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการที่เหมาะสม			
3. มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการพร้อมทั้งเกณฑ์การประเมินหรือตัดสินที่ชัดเจน			
4. มีการประกาศหลักเกณฑ์พร้อมทั้งแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือร่วมแข่งขันคัดเลือกทราบ			
5. มีการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดหาพัสดุ แล้วนำมาปรับปรุงการจัดหาพัสดุของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง			
ตัวชี้วัดที่ 1.6 การประกาศผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการพร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินผลการจัดหาพัสดุ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 1.6 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการประกาศผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้			
2. มีการประกาศผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการพร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินผลการจัดหาพัสดุนั้นๆ ณ ที่ทำการของหน่วยงาน			
3. มีการประกาศผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการพร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินผลการจัดหาพัสดุนั้นๆ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือร่วมแข่งขันคัดเลือกทุกรายได้รับทราบ			
4. มีการประกาศผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการพร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินผลการจัดหาพัสดุนั้นๆ ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน			
5. มีการประกาศผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการพร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินผลการจัดหาพัสดุนั้นๆ ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการ			

ตัวชี้วัดที่ 1.7 การสรุปผลการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบเดือน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 1.7 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีคณะกรรมการหรือมีการดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันร่วมรับผิดชอบในการสรุปและวิเคราะห์ผลการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบเดือน			
2. มีการนำผลสรุปการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบเดือนติดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของหน่วยงาน			
3. มีการสรุปวิเคราะห์งบประมาณในการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบเดือน			
4. มีการวิเคราะห์และสรุปผลการจัดหาพัสดุ โดยเปรียบเทียบกับภารกิจของหน่วยงาน			
5. มีการวิเคราะห์ผลการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบเดือนและนำมาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง			
ตัวชี้วัดที่ 1.8 การประเมินผลการจัดหาพัสดุตามแผนการจัดหาพัสดุในปีงบประมาณ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 1.8 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการประเมินขั้นตอนและวิธีการจัดหาพัสดุในรอบปีของหน่วยงาน			
2. มีการประเมินผลการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน โดยพิจารณาจากผลผลิตที่สามารถระบุถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดหาได้			
3. มีการประเมินผลการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน โดยพิจารณาจากผลผลิตที่สามารถระบุถึงการตอบสนองภารกิจของหน่วยงานได้			
4. มีการประเมินผลการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน โดยพิจารณาจากผลผลิตที่สามารถระบุถึงการนำไปใช้ในการเพิ่มผลผลิตการปฏิบัติงานของหน่วยงาน			
5. มีการประเมินผลการจัดหาพัสดุของหน่วยงาน โดยพิจารณาจากผลผลิตที่สามารถนำไปสู่การพัฒนากระบวนการจัดหาพัสดุที่เหมาะสมของหน่วยงาน			

ตารางที่ 2.2 แบบจำลองมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงาน

ตัวชี้วัดที่ 2.1 การจัดทำและเผยแพร่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 2.1 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง			
2. มีการรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนสอบถามได้อย่างเหมาะสม			
3. มีการจัดทำและเผยแพร่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานไว้ ณ ที่ทำการของหน่วยงาน			
4. มีการจัดทำและเผยแพร่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน			
5. มีการจัดทำคู่มือเผยแพร่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนที่มารับบริการได้รับทราบ			

ตัวชี้วัดที่ 2.2 การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 2.2 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน			
2. มีการกำหนดให้บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน			
3. มีการส่งเสริมให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน			
4. มีการเผยแพร่วิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานให้บุคลากรในหน่วยงานและประชาชนได้รับทราบในช่องทางต่างๆ เช่น ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน			
5. มีการทบทวนและเปรียบเทียบความสอดคล้องของการจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน โดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกันไว้ล่วงหน้า			
ตัวชี้วัดที่ 2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 2.3 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน			
2. มีการประกาศเผยแพร่หลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานให้บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบ			
3. มีการเผยแพร่หลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ประชาชนผู้มารับบริการได้รับทราบ			
4. มีการจัดทำเอกสารคู่มือแสดงหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน			
5. มีการประเมินหรือทบทวนหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงาน			
ตัวชี้วัดที่ 2.4 การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรในหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 2.4 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรภายในหน่วยงานตามอำนาจหน้าที่และลักษณะการปฏิบัติงานของบุคลากร			
2. มีการประกาศเผยแพร่มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรภายในหน่วยงานและให้เป็นที่รับรู้ของประชาชน ณ ที่ทำการของหน่วยงาน			
3. มีการประกาศเผยแพร่มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรภายในหน่วยงานทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน			
4. มีการกำกับดูแลมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากร โดยคณะกรรมการภายในหน่วยงาน			
5. มีการประเมินมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากร โดยหน่วยงานภายนอก			

ตัวชี้วัดที่ 2.5 การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปี	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 2.5 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการปฏิบัติหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการประจำปี โดยพิจารณาจากการกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลและส่วนงานภายในหน่วยงาน			
2. มีการปฏิบัติหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการประจำปี โดยพิจารณาจากการใช้จ่ายงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการกับแผนปฏิบัติการประจำปี			
3. มีการปฏิบัติหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการประจำปี โดยพิจารณาจากการดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปี			
4. มีการปฏิบัติหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการประจำปี โดยพิจารณาจากการจัดทําระบบการปฏิบัติการภายในหน่วยงานตามที่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง			
5. มีการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ โดยพิจารณาจากการนำแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานไปปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้			
ตัวชี้วัดที่ 2.6 การจัดทำรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 2.6 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการเผยแพร่ผลการประเมินการปฏิบัติงาน ตามแผนปฏิบัติการประจำปี			
2. มีการเผยแพร่ผลการประเมินการปฏิบัติงานทั้งก่อนและหลังการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในกิจกรรมโครงการ และแผนปฏิบัติการประจำปี			
3. มีการเผยแพร่ผลการประเมินการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีให้เป็นที่รับรู้ภายในหน่วยงาน			
4. มีการเผยแพร่ผลการประเมินการปฏิบัติงานให้เป็นที่รับรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนผ่านสื่อของหน่วยงาน			
5. มีการเผยแพร่ผลการประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงาน พร้อมทั้งระบุความสำเร็จประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการประจำปี			
ตัวชี้วัดที่ 2.7 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 2.7 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ			
2. มีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ			
3. มีการจัดกิจกรรมและโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น การจัดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็น การทำกิจกรรมร่วม เป็นต้น			
4. มีการจัดกลไกการเชื่อมโยงกับเครือข่ายภาคประชาชนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ			
5. มีการจัดทำรายงานและนำผลการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมาปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงาน			

ตารางที่ 2.3 แบบจำลองมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน

ตัวชี้วัดที่ 3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการให้บริการแก่ประชาชน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 3.1 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการให้บริการตามภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงาน			
2. มีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการให้บริการที่ตอบสนองต่อความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด สอดคล้องกับภารกิจและความต้องการของประชาชน			
3. มีการเผยแพร่หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการให้บริการแก่บุคลากรภายในหน่วยงานได้รับทราบอย่างทั่วถึง			
4. มีการจัดทำเอกสาร/คู่มือประกอบในการให้บริการตามภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบของบุคคลและส่วนงาน			
5. มีการจัดทำเอกสาร/คู่มือและเผยแพร่หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการให้บริการแก่ประชาชนที่มารับบริการ			
ตัวชี้วัดที่ 3.2 การให้บริการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 3.2 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการให้บริการเรียงตามลำดับก่อน-หลัง			
2. มีการให้บริการภายในระยะเวลาที่กำหนด			
3. มีการให้บริการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ เช่น การบริการแบบ One Stop Service หรือมีการดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน			
4. มีการให้บริการที่ถูกต้องตามภารกิจและความต้องการของประชาชน			
5. มีการให้บริการที่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์และเอกสารสำคัญ			
ตัวชี้วัดที่ 3.3 การเลือกใช้ช่องทางการให้บริการที่เหมาะสมกับการให้บริการ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 3.3 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีสถานที่และอุปกรณ์สำนักงานเหมาะสมต่อการให้บริการแก่ประชาชน			
2. มีเอกสาร/แบบฟอร์ม/คู่มือการให้บริการที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน			
3. มีการนำระบบเทคโนโลยีในด้านต่างๆ เช่น ระบบอินเทอร์เน็ตและเครือข่ายมาสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน			
4. มีการปรับปรุงระบบและช่องทางการให้บริการที่เหมาะสมต่อการให้บริการแก่ประชาชน			
5. มีการให้คำปรึกษาและการแนะนำทางการให้บริการแก่ประชาชน			

ตัวชี้วัดที่ 3.4 การจัดให้มีช่องทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนหรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้รับบริการกับหน่วยงานที่ให้บริการ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 3.4 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีขั้นตอนและกระบวนการในการกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบสำหรับการแก้ไขเรื่องร้องเรียนหรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้รับบริการกับหน่วยงานที่ให้บริการ			
2. มีขั้นตอนและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนโดยมีระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาคู่ที่เหมาะสมตามสมควรแก่กรณี			
3. มีการประกาศเผยแพร่ขั้นตอนและกระบวนการสำหรับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานให้สาธารณชนได้รับทราบ			
4. มีการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบภายในเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ากระบวนการแก้ไขเรื่องร้องเรียนและข้อขัดแย้งเป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่เหมาะสม			
5. มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนหรือข้อขัดแย้ง และเผยแพร่รายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อสาธารณชน			
ตัวชี้วัดที่ 3.5 การพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 3.5 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำแผนการพัฒนาบุคลากรด้านการให้บริการแก่ประชาชน			
2. มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบการให้บริการแก่ประชาชน			
3. มีการส่งเสริมให้บุคลากรในหน่วยงานได้มีการเดินทางไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับการจัดระบบการให้บริการแก่ประชาชนทั้งในและต่างประเทศ			
4. มีการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมการให้บริการแก่ประชาชนของบุคลากรในหน่วยงาน			
5. มีการติดตามและปรับปรุงแนวทางการพัฒนาปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชนของบุคลากรในหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง			
ตัวชี้วัดที่ 3.6 การประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 3.6 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ			
2. มีการจัดระบบการประเมินความพึงพอใจจากประชาชนผู้รับบริการที่หลากหลาย			
3. มีการรายงานผลการประเมินความพึงพอใจของหน่วยงานต่อผู้บริหารในหน่วยงาน			
4. มีการเผยแพร่ผลการประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการในช่องทางที่หลากหลาย			
5. มีการนำผลการประเมินผลความพึงพอใจจากประชาชนมาปรับปรุงการให้บริการ			

ตัวชี้วัดที่ 3.7 การวิเคราะห์และจัดทำระบบข้อมูลทางสถิติและสรุปผลการให้บริการแก่ประชาชน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 3.7 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำตารางปฏิทินการปฏิบัติงานของหน่วยงานเป็นรายปีให้กับประชาชนได้รับทราบ			
2. มีการจัดทำและแสดงผลระบบข้อมูลทางสถิติในด้านงบประมาณ บุคลากร และกิจกรรมการให้บริการแก่ประชาชนเป็นรายปีให้ประชาชนได้รับทราบ			
3. มีการสรุปและเผยแพร่ผลการให้บริการแก่ประชาชนภายในหน่วยงานเป็นรายปี			
4. มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเผยแพร่และพัฒนาระบบวิเคราะห์ข้อมูลของหน่วยงาน			
5. มีการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติและผลสรุปการให้บริการแก่ประชาชนเป็นเอกสารประจำปีของหน่วยงาน			

ตารางที่ 2.4 แบบจำลองมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล

ตัวชี้วัดที่ 4.1 การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 4.1 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรของหน่วยงานที่เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง			
2. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเพื่อการสรรหา/คัดเลือก และรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาข้อโต้แย้ง/คัดค้านที่เกิดขึ้นจากการสรรหา/คัดเลือกบุคลากรของหน่วยงาน			
3. มีการประกาศหลักเกณฑ์ในการสรรหา/คัดเลือกบุคลากร โดยมีการเปิดเผยขั้นตอนและระยะเวลาการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมในการสรรหาบุคลากรแต่ละครั้งของหน่วยงาน			
4. มีการประกาศผลการสรรหา/คัดเลือกบุคลากร พร้อมทั้งให้เหตุผลหรือระบุคะแนนการสรรหาบุคลากรในแต่ละครั้ง			
5. มีช่องทางในการประกาศการสรรหา/ผลคัดเลือกบุคลากรของหน่วยงาน			
ตัวชี้วัดที่ 4.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 4.2 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานที่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง			
2. มีการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่สอดคล้องกับภาระงานตามตำแหน่งและภารกิจของหน่วยงาน			
3. มีการประกาศหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานให้บุคลากรได้รับทราบเป็นการล่วงหน้า			
4. มีกลไกให้มีการชี้แจง โต้แย้ง หรือคัดค้านผลการประเมินตามกระบวนการและขั้นตอนที่เหมาะสมของหน่วยงาน			
5. มีการนำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรมาปรับปรุงในการปฏิบัติงาน			

ตัวชี้วัดที่ 4.3 การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 4.3 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำกิจกรรม โครงการ และแผนพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน			
2. มีการจัดทำกิจกรรมและโครงการการพัฒนาบุคลากรที่สอดคล้องกับภาระงานของบุคคลตามตำแหน่ง			
3. มีการจัดทำกิจกรรมและโครงการการพัฒนาบุคลากรที่สอดคล้องกับภารกิจและเป้าหมายของหน่วยงาน			
4. มีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องและไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีบุคลากรของหน่วยงานเข้ารับการฝึกอบรมหรือการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง			
5. มีการนำผลการจัดทำโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาบุคลากรมาปรับปรุงในการบริหารงานบุคลากรและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร			
ตัวชี้วัดที่ 4.4 การพัฒนาระบบการให้คุณ/ให้โทษแก่บุคลากรในหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 4.4 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้คุณและให้โทษแก่บุคลากรตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับที่กำหนด			
2. มีคณะกรรมการหรือการดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันเพื่อพัฒนาระบบการให้คุณ/ให้โทษของหน่วยงาน			
3. มีการเผยแพร่รูปแบบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาระบบให้คุณและให้โทษแก่บุคลากร			
4. มีการเสริมสร้างรูปแบบและระบบการให้คุณ/ให้โทษที่เหมาะสม เช่น มีกระบวนการเพื่อให้อุบลากรที่ทำผิดสามารถชี้แจงได้อย่างเหมาะสมและเป็นลายลักษณ์อักษร			
5. มีการวิเคราะห์และนำผลการพิจารณาการให้คุณ/ให้โทษ มาพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในหน่วยงาน			
ตัวชี้วัดที่ 4.5 การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 4.5 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีแผนการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน			
2. มีระบบการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานที่หลากหลาย			
3. มีการสนับสนุนงบประมาณในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร			
4. มีการนำรายงานผลการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรมาแจ้งหรือประกาศให้บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบ			
5. มีการนำผลระบบการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน			

ตัวชี้วัดที่ 4.6 การประเมินผลการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 4.6 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีแผนงานการพัฒนาบุคลากรและขั้นตอนการประเมินการ บริหารบุคลากรที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน			
2. มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาและประเมินผลการบริหารบุคลากร			
3. มีการจัดกลไกและกระบวนการในการติดตามประเมินผลการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน			
4. มีการนำรายงานผลการประเมินผลการบริหารงานบุคคลมาแจ้งหรือประกาศให้บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบ			
5. มีการวิเคราะห์และนำผลการพัฒนาและประเมินการ บริหารบุคคลมาปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง			

ตารางที่ 2.5 แบบจำลองมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ

ตัวชี้วัดที่ 5.1 การจัดทำและเผยแพร่แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 5.1 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน			
2. มีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกับภารกิจและความจำเป็นเร่งด่วนของหน่วยงาน			
3. มีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน โดยระบุถึงที่มาของงบประมาณตามแหล่งที่มาได้			
4. มีการเผยแพร่แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน ตลอดจนแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องให้บุคลากรภายในและภายนอกหน่วยงานได้รับทราบ			
5. มีการวิเคราะห์แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยคำนึงถึงความคุ้มค่า และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ			
ตัวชี้วัดที่ 5.2 การจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 5.2 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีภายในหน่วยงานที่เหมาะสมหรือเป็นอิสระ (Internal Audit)			
2. มีการตรวจสอบและวิเคราะห์ความต้องการและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนงานต่างๆภายในหน่วยงาน			
3. มีการตรวจสอบและวิเคราะห์การดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับทางการเงิน/การคลัง และเป็นไปตามเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ			
4. มีการตรวจสอบและวิเคราะห์การดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มีความสัมพันธ์กับแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณร่วมกับหน่วยงานอื่น			
5. มีการวิเคราะห์การประหยัดและความคุ้มค่าของงบประมาณที่เกิดจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ			

ตัวชี้วัดที่ 5.3 การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 5.3 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้			
2. มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการโดยคณะกรรมการภายใน			
3. มีการเผยแพร่ผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการให้ทราบโดยทั่วไป			
4. มีการวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการ			
5. มีการนำผลการวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน/การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน			
ตัวชี้วัดที่ 5.4 การลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 5.4 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวนโยบายในการลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่เหมาะสม			
2. มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแสดงแผนผังแสดงขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณที่ชัดเจนภายในหน่วยงาน			
3. มีการเผยแพร่เอกสาร/คู่มือแสดงขั้นตอน/วิธีการเบิกจ่ายให้กับส่วนงาน/ผู้ที่มาติดต่อได้รับทราบ			
4. มีการนำเทคโนโลยีมาช่วยในการลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณและระบบบัญชีของหน่วยงาน			
5. มีการจัดทำผลการวิเคราะห์ระบบและขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน			
ตัวชี้วัดที่ 5.5 การสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามระยะเวลาที่กำหนด	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 5.5 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติในการสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน			
2. มีรายงานผลการสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณของคณะกรรมการภายในหน่วยงานตามระยะเวลาที่กำหนด			
3. มีรายงานผลการสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือจากคณะกรรมการขององค์กรตรวจสอบภายนอกตามระยะเวลาที่กำหนด			
4. มีเผยแพร่ผลการสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งจากคณะกรรมการภายในหน่วยงานและคณะกรรมการจากหน่วยงานภายนอก			
5. มีการวิเคราะห์และนำผลการสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณมาปรับปรุงการใช้จ่ายเงินงบประมาณ			

ตัวชี้วัดที่ 5.6 การประเมินผลการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 5.6 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพของงบประมาณ			
2. มีการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ			
3. มีการเผยแพร่ผลการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีให้บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบ			
4. มีการเผยแพร่ผลการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปได้รับทราบ			
5. มีการนำผลการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณมาวิเคราะห์และปรับปรุงการใช้จ่ายเงินงบประมาณ			

ตารางที่ 2.6 แบบจำลองมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล

ตัวชี้วัดที่ 6.1 การจัดทำหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 6.1 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง			
2. มีการจัดตั้งคณะกรรมการประเมินผลตามหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน			
3. มีการประกาศเผยแพร่หลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บุคลากร/สาธารณชนได้รับทราบ			
4. มีการประเมินผลตามหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานโดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต้นสังกัดและภาคส่วนที่หลากหลาย			
5. มีการนำผลการประเมินมาปรับปรุงการปฏิบัติงานตามพันธกิจของหน่วยงาน			

ตัวชี้วัดที่ 6.2 การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 6.2 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดแผนการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของหน่วยงาน			
2. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ/หรือมีการดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันในการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายในของหน่วยงาน			
3. มีการกำหนดหลักเกณฑ์/ตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายในของหน่วยงาน			
4. มีการจัดทำกิจกรรมและการพัฒนาระบบประเมินคุณภาพภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน			
5. มีการนำผลการประเมินคุณภาพภายในมาดำเนินการปรับปรุงการประกันคุณภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง			
ตัวชี้วัดที่ 6.3 การจัดให้มีกลไกในการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่เป็นอิสระ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 6.3 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในตามระเบียบของหน่วยงานที่กำหนดไว้			
2. มีแผนงาน กิจกรรม ระบบการตรวจสอบและการประเมินผลตนเองภายใน ตามหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลของหน่วยงานที่กำหนดไว้			
3. มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการ/คณะทำงาน/ผู้ตรวจสอบภายใน			
4. มีการเผยแพร่รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการ/คณะทำงาน/ผู้ตรวจสอบภายในให้บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบ			
5. มีการนำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการตรวจสอบและประเมินผลภายในไปปรับปรุงระบบการปฏิบัติงาน			
ตัวชี้วัดที่ 6.4 การจัดให้มีกระบวนการรองรับการตรวจสอบจากภายนอกที่เป็นอิสระ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 6.4 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการกำหนดแผนงาน หลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานจากคณะกรรมการตรวจสอบภายนอก เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประเมินผลที่ชัดเจน			
2. มีการเสริมสร้างกลไกและช่องทางในการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบภายนอก			
3. มีรายงานผลการดำเนินการตรวจสอบประเมินผลจากคณะกรรมการตรวจสอบภายนอกที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อบุคลากร/ผู้บริหารในหน่วยงาน			
4. มีการเผยแพร่รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบประเมินผลของคณะกรรมการตรวจสอบภายนอกทั้งต่อบุคลากรในหน่วยงานและสาธารณชนได้รับทราบ			
5. มีการนำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการตรวจสอบและประเมินผลจากคณะกรรมการภายนอกมาปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน			

ตัวชี้วัดที่ 6.5 การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 6.5 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือการดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันเพื่อการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลของหน่วยงาน			
2. มีการจัดทำแผนงานเพื่อดำเนินการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลของหน่วยงาน			
3. มีการจัดกิจกรรม โครงการในการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล แก่บุคลากรภายในและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง			
4. มีการจัดทำรายงานผลการจัดกิจกรรม/โครงการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลของหน่วยงาน			
5. มีการนำผลจัดกิจกรรม/โครงการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล มาปรับปรุงกระบวนการติดตามและประเมินผลของหน่วยงาน			
ตัวชี้วัดที่ 6.6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนร่วมได้เสียในการติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 6.6 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มาจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือภาคประชาชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน			
2. มีการจัดทำแผนงานและงบประมาณ เพื่อดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ประชาชนในการติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน			
3. มีการจัดกิจกรรมและโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย/ประชาชนในการติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน เช่น การจัดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น			
4. มีการจัดกลไกการเชื่อมโยงกับเครือข่ายภาคประชาชน/ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ			
5. มีการจัดทำรายงานและนำผลการติดตามและประเมินผลของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย/ภาคประชาชน มาปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน			

ตารางที่ 2.7 แบบจำลองมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูล
ข่าวสารของราชการ

ตัวชี้วัดที่ 7.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา)	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 7.1 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดรวบรวมและส่งข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนดลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา			
2. มีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของราชการของหน่วยงานที่จัดพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาไว้ที่ทำการของหน่วยงาน			
3. มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการจัดรวบรวมและบริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน			
4. มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่ได้มีการจัดพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาของหน่วยงานให้ประชาชนได้รับทราบผ่านช่องทางการเผยแพร่ของหน่วยงาน			
5. มีการให้บริการโดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่บริการและอธิบายข้อมูลข่าวสารของราชการ			
ตัวชี้วัดที่ 7.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้)	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 7.2 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดระบบการบริการข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้			
2. มีการจัดหมวดหมู่ข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้			
3. มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการจัดรวบรวมและบริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน			
4. มีการจัดทำคู่มือและระเบียบปฏิบัติในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ			
5. มีการให้บริการโดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่บริการและอธิบายข้อมูลข่าวสารของราชการ			
ตัวชี้วัดที่ 7.3 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะราย)	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 7.3 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดระบบการบริการข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ประชาชนได้เข้าขอเป็นการเฉพาะราย			
2. มีระเบียบปฏิบัติในการขอเอกสารข้อมูลข่าวสารของราชการตามคำขอเฉพาะราย			
3. มีการจัดทำสำเนา/คำรับรองสำเนาถูกต้องของข้อมูลข่าวสารให้ผู้ขอเฉพาะราย			
4. มีการดำเนินการและสามารถจัดหาข้อมูลให้ผู้ขอเฉพาะรายได้ตามเวลาที่กำหนด			
5. มีการให้บริการโดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่บริการและอธิบายข้อมูลข่าวสารของราชการ			

ตัวชี้วัดที่ 7.4 การดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14-15 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 7.4 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำระบบสารสนเทศในการเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย			
2. มีการจัดทำระเบียบ คำสั่ง และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย และข้อมูลที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด			
3. มีการดำเนินการเพื่อชี้แจงหรือระบุเหตุผลในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยระบุว่าเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด			
4. มีการดำเนินการในการมีคำสั่งให้เปิดเผย และอาจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามลำดับสายการบังคับบัญชา			
5. มีการกำหนดระเบียบวิธีการรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการมิให้รั่วไหลจากหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ			
ตัวชี้วัดที่ 7.5 การดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 7.5 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพียงเท่าที่เกี่ยวกับและจำเป็นเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์			
2. มีการดำเนินการและมีช่องทางให้เจ้าของข้อมูลสามารถแก้ไขและเพิ่มเติมข้อมูลของตนเอง			
3. มีการตรวจสอบและจัดทำบัญชีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในระบบของหน่วยงาน			
4. มีการแจ้งให้เจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลทราบในกรณีที่มีการให้ส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใดซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้นได้			
5. มีการจัดระบบการรักษาความปลอดภัยให้แก่ระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามความเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล			
ตัวชี้วัดที่ 7.6 การจัดระบบและช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 7.6 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดระบบและหน่วยให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ ณ ที่ทำการของหน่วยงาน			
2. มีการจัดหน่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 เคลื่อนที่ในบางช่วงเวลาที่เป็นไปตามความเหมาะสม เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ			
3. มีการจัดเผยแพร่ระบบข้อมูลข่าวสารทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน			
4. มีการจัดระบบ Call Center และการให้บริการข้อมูลข่าวสารทางโทรศัพท์/โทรสาร ซึ่งแม้มิใช่ตามที่กฎหมายกำหนดแต่เป็นการแสดงออกในเรื่องความโปร่งใส			
5. มีการสร้างเครือข่ายบริการข้อมูลข่าวสารกับหน่วยงานอื่น เพื่อบริการข้อมูลข่าวสารของราชการ			

ตัวชี้วัดที่ 7.7 การประเมินผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 7.7 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการจัดทำแผนงานและระบบการประเมินผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน			
2. มีการจัดทำคู่มือการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน			
3. มีการประเมินผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชนตามแผนงานที่กำหนด			
4. มีการรายงานและเผยแพร่ผลการประเมินผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน			
5. มีการนำผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชนมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน			
ตัวชี้วัดที่ 7.8 การจัดการความรู้ด้านข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน	<input type="checkbox"/> มี <input type="checkbox"/> ไม่มี		
ระดับการดำเนินการตามตัวชี้วัดที่ 7.8 (ระดับการปฏิบัติการตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน)	2	1	0
1. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือมีการดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันเพื่อการจัดการข้อมูลข่าวสารและความรู้ของหน่วยงาน			
2. มีการจัดระบบและหมวดหมู่ของข้อมูลข่าวสารและความรู้ภายในหน่วยงาน			
3. มีการจัดกิจกรรมและโครงการเกี่ยวกับการจัดการความรู้ด้านข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน			
4. มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร/ความรู้ทั้งส่วนงานภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง			
5. มีการวิเคราะห์และนำข้อมูลข่าวสาร/ความรู้มาประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมการปฏิบัติงานของบุคลากรและการพัฒนาองค์กร			

สำหรับตัวแบบดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้กำหนดวิธี การประเมินความพร้อมด้านข้อมูลข่าวสารและระดับการปฏิบัติงานของหน่วยงานว่า ได้มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้วิธีการประเมินใน 2 ลักษณะ คือ

1. การประเมินโดยวิธีการตรวจสอบความพร้อมของข้อมูลข่าวสารและเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาถึงความมี/ไม่มีข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน โดยทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่าง มี หรือ ไม่มี ตามตัวชี้วัดความโปร่งใสในด้านนั้นๆ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 48 ตัวชี้วัด

2. การประเมินขั้นตอนและระดับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน โดยพิจารณาจากระดับความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และการปฏิบัติ งานของหน่วยงานภาครัฐที่มีความก้าวหน้าทั้งในด้านความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และความสามารถในการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานและ

ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจำแนกตามตัวชี้วัดๆ ละ 5 ระดับ รวมทั้งสิ้น 240 ข้อ โดยให้หน่วยงานได้พิจารณาจากความพร้อมและความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และระดับการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง และทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องว่างตามข้อเท็จจริงของหน่วยงาน ซึ่งในเกณฑ์มาตรฐานการประเมินนั้น จะมีการวัดค่า 3 ระดับ คือ

- 2 = หมายถึง หน่วยงานของท่านได้มีการดำเนินการแล้วและมีเอกสาร /ข้อมูลพร้อมให้
ตรวจพิจารณา
- 1 = หมายถึง หน่วยงานของท่านกำลังมีการดำเนินการและมีเอกสาร /ข้อมูลบางส่วนให้
พิจารณา
- 0 = หมายถึง หน่วยงานของท่านยังไม่มีดำเนินการในข้อนั้นๆ