

## บทที่ 7

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 7.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเพื่อการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ ตามโครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งดำเนินการทดสอบ /ทดลองวิธีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ และเพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้สามารถใช้เป็นเกณฑ์ประเมินที่เป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) สามารถสรุปผลการศึกษาได้เป็นประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ผลการจัดประชุมสัมมนา เพื่อเผยแพร่ชี้แจงรายละเอียดเกณฑ์มาตรฐาน และตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในพื้นที่ส่วนกลาง ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก รวม 23 จังหวัด แบ่งเป็น 9 กลุ่มจังหวัดประกอบด้วย

1. กลุ่มที่ 1 ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี และตราด
2. กลุ่มที่ 2 ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี และระยอง
3. กลุ่มที่ 3 ภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดปราจีนบุรี สระแก้ว และฉะเชิงเทรา
4. กลุ่มที่ 4 ภาคตะวันตก ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์
5. กลุ่มที่ 5 ภาคตะวันตก ได้แก่ จังหวัดราชบุรี และกาญจนบุรี
6. กลุ่มที่ 6 ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม และนครนายก
7. กลุ่มที่ 7 ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดสระบุรี สิงห์บุรี ลพบุรี และพระนครศรีอยุธยา
8. กลุ่มที่ 8 ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม
9. กลุ่มที่ 9 หน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร

การจัดประชุมสัมมนาทั้ง 9 ครั้งดังกล่าวข้างต้น มีหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมสัมมนาจำนวน 1,724 หน่วยงาน จากหน่วยงานที่ส่งจดหมายเชิญจำนวน 2,690 หน่วยงาน รวมผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้นจำนวน 2,004 คน

2) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบประเมินความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,164 ชุด จากหน่วยงานภาครัฐที่ส่งแบบประเมินกลับมา โดยผลการวิเคราะห์ คะแนนรวมตัวชี้วัดจากมาตรฐานความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ เท่ากับ 283.46 จากคะแนนเต็ม 480 คะแนน โดยแยกคะแนนตัวชี้วัดตามมาตรฐานต่างๆ ดังต่อไปนี้

- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง) มีคะแนนรวมเฉลี่ยเท่ากับ 48.96 จากคะแนนเต็ม 80 คะแนน
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงาน มีคะแนนรวมเฉลี่ยเท่ากับ 47.76 จากคะแนนเต็ม 70 คะแนน
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน มีคะแนนรวมเฉลี่ยเท่ากับ 47.87 จากคะแนนเต็ม 70 คะแนน
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล มีคะแนนรวมเฉลี่ยเท่ากับ 38.78 จากคะแนนเต็ม 60 คะแนน
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ มีคะแนนรวมเฉลี่ยเท่ากับ 33.53 จากคะแนนเต็ม 60 คะแนน
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล มีคะแนนรวมเฉลี่ยเท่ากับ 28.25 จากคะแนนเต็ม 60 คะแนน
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ มีคะแนนรวมเฉลี่ยเท่ากับ 43.04 จากคะแนนเต็ม 80 คะแนน

3) ผลการค้นหาหน่วยงานต้นแบบ (Best Practice) จากการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานที่มีคะแนนสูงสุดจากการประเมินตนเองที่ได้รับเลือกให้เป็นหน่วยงานต้นแบบ (Best Practice) ในแต่ละเขตพื้นที่และกลุ่มจังหวัดทั้ง 9 แห่ง ได้แก่

1. ภาคตะวันออก ได้แก่ อบต.บางกะไชย จังหวัดจันทบุรี สำนักงานตำรวจภูธร จังหวัดระยอง และศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด จังหวัดสระแก้ว
2. ภาคตะวันตก ได้แก่ การประสานส่วนภูมิภาค จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และอบต.รางบัว จังหวัดราชบุรี
3. ภาคกลาง ได้แก่ สำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำนักงานสรรพากรพื้นที่ปทุมธานี1 และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จังหวัดสมุทรสาคร
4. ราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) กรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลภาคสนามจากหน่วยงานที่เข้าข่ายได้รับเลือก เป็นกรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) พบว่า หน่วยงานทั้งหมดต่างก็มีคะแนนประเมินจาก คณะผู้วิจัยลดลงจากคะแนนที่ได้ประเมินตนเองไว้ ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลและเอกสารประกอบ ที่ได้จากการศึกษาภาคสนาม ปรากฏว่า มีหน่วยงานที่ควรได้รับการพิจารณาเป็นกรณีศึกษาที่ดีที่สุด (Best Practices) เพียง 3 หน่วยงานเท่านั้น โดยอาศัยหลักเกณฑ์ว่าต้องมีคะแนนประเมินตั้งแต่ร้อยละ 90 หรือ 432 คะแนนขึ้นไป ซึ่งได้แก่ 1) ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง 2) สำนักงานที่ดินจังหวัด พระนครศรีอยุธยา และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี

4) ผลการพัฒนา แบบประเมิน ความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐานและ ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รูปแบบใหม่ มีรายละเอียดดังนี้

1. มาตรฐานและตัวชี้วัด ความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง) ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 1.1-1.6 (ตามแบบประเมินรูปแบบใหม่ คูภาคผนวก ) โดยมีตัวชี้วัดย่อยรวม 26 ตัวชี้วัดย่อย ค่าคะแนนเต็มในการประเมินเท่ากับ 52 คะแนน

2. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 2.1-2.7 (ตามแบบประเมินรูปแบบใหม่ คูภาคผนวก) โดยมีตัวชี้วัดย่อยรวม 34 ตัวชี้วัดย่อย ค่าคะแนนเต็มในการประเมินเท่ากับ 68 คะแนน

3. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 3.1-3.5 (ตามแบบประเมินรูปแบบใหม่ คูภาคผนวก) โดยมีตัวชี้วัดย่อยรวม 22 ตัวชี้วัดย่อย ค่าคะแนนเต็มในการประเมินเท่ากับ 44 คะแนน

4. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการ บริหารงานบุคคล ประกอบด้วยตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 4.1-4.6 (ตามแบบประเมินรูปแบบใหม่ คูภาคผนวก) โดยมีตัวชี้วัดย่อยรวม 25 ตัวชี้วัดย่อย ค่าคะแนนเต็มในการประเมินเท่ากับ 50 คะแนน

5. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการ บริหารงบประมาณ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 5.1-5.5 (ตามแบบประเมินรูปแบบใหม่ คูภาคผนวก) โดยมีตัวชี้วัดย่อยรวม 22 ตัวชี้วัดย่อย ค่าคะแนนเต็มในการประเมินเท่ากับ 44 คะแนน

6. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการ ติดตามและประเมินผล ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 6.1-6.4 (ตามแบบประเมินรูปแบบใหม่ คูภาคผนวก ) โดยมีตัวชี้วัดย่อยรวม 15 ตัวชี้วัดย่อย ค่าคะแนนเต็มในการประเมินเท่ากับ 30 คะแนน

7. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 7.1-7.5 (ตามแบบประเมินรูปแบบใหม่ คูภาคผนวก) โดยมีตัวชี้วัดย่อยรวม 22 ตัวชี้วัดย่อย ค่าคะแนนเต็มในการประเมินเท่ากับ 44 คะแนน

สรุปรวมทั้งหมด 7 มาตรฐาน มีตัวชี้วัด 37 ตัวชี้วัด ซึ่งประกอบด้วย ตัวชี้วัดย่อย (Sub-indicators) ทั้งหมด 160 ตัวชี้วัดย่อย ค่าคะแนนในการประเมิน รวมทั้งสิ้น 320 คะแนน

5) การกำหนดเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmark) ใช้วิธีการกำหนดคะแนนเป็นช่วงคะแนนแบบ Likert ซึ่งจะแบ่งได้เป็น 5 ช่วง (ระดับ) โดยหน่วยงานภาครัฐที่ถือว่ามีความโปร่งใสได้มาตรฐานนั้น ต้องมีค่าคะแนนประเมินตั้งแต่ 193 คะแนนขึ้นไป ซึ่งจัด อยู่ใน “ความโปร่งใสมาก” เป็นเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmark) ที่เป็นมาตรฐาน

## 7.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวแบบ (Model) เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยมีประเด็นที่จะนำมาอภิปราย (Discussion) ดังต่อไปนี้

### การแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาตัวแบบ (Model) ประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

จากตัวแบบจำลอง (Model) ประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดเดิมที่กำหนดไว้ใน 7 มาตรฐาน ประกอบด้วย 48 ตัวชี้วัด (Indicators) โดยมีตัวชี้วัดย่อย (Sub-indicators) รวม 240 ตัวชี้วัดย่อย หลังจากการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในราชการส่วนกลาง ในภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก ประกอบกับการประชุมวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัยแล้ว ได้มีการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐใหม่ ซึ่งผลจากการแก้ไขปรับปรุง และพัฒนาปรากฏว่า แบบจำลอง (Model) ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐนั้น คงเหลือเพียง 37 ตัวชี้วัด โดยมีตัวชี้วัดย่อยเพียง 160 ตัวชี้วัดย่อยเท่านั้น

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่คณะผู้วิจัยนำมาใช้ในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาตัวชี้วัดนั้น ประกอบด้วย

1) **หลักความพร้อม** (ของหน่วยงานภาครัฐ) ซึ่งหลักความพร้อมนั้น คณะผู้วิจัยได้พิจารณาจากผลการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐตามแบบประเมินความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ โดยพิจารณาจากผลรวมของการประเมินตนเองในแต่ละตัวชี้วัดย่อยในระดับ 2 ซึ่งถือว่าหน่วยงานมีการดำเนินการแล้ว และมีข้อมูล/เอกสารพร้อมให้พิจารณาหรือตรวจประเมินได้ ซึ่งพิจารณา

จากจำนวนร้อยละของหน่วยงานที่มีความพร้อมในการดำเนินการตามแต่ละตัวชี้วัดต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 หรือร้อยละ 33.3

ดังนั้น หากผลการดำเนินการตามแต่ละตัวชี้วัดย่อยของหน่วยงานภาครัฐ โดยรวมแล้ว มีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 33.3 คณะผู้วิจัยจะตัดตัวชี้วัดย่อยนั้นออกจากสารบบแบบจำลอง (Model) ที่จะพัฒนาขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ สอดคล้องกับหลักการประการหนึ่งของการจัดทำตัวชี้วัดที่ดี คือ มีความสะดวกในการนำไปใช้ (Practicality) (ศิริชัย กาญจนวสี, 2545) ทั้งนี้ ในเบื้องต้นหลังจากใช้หลักความพร้อมมีผลทำให้ ตัวชี้วัดย่อยหลายตัวถูกตัดออกไปซึ่งเหลือตัวชี้วัดอยู่ทั้งหมด 39 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย ตัวชี้วัดย่อย 193 ตัวชี้วัดย่อย

## 2) หลักความซ้ำซ้อนของตัวชี้วัดหรือภาระการประเมิน

## 3) หลักความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ

## 4) หลักแนวคิดทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์

ในหลักคิดตามข้อ 2) – 4) นั้น คณะผู้วิจัยได้นำมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในรอบที่สองร่วมกัน โดยพิจารณาแยกตามตัวชี้วัดย่อยในแต่ละข้อรายตัว ซึ่งผลการวิเคราะห์ของคณะผู้วิจัยพบว่า ตัวชี้วัดย่อยในหลายตัวชี้วัดมีความซ้ำซ้อนกันในภาระงานหรือภาระการประเมิน เช่น

กรณีตัวชี้วัดที่ 2.6 (เดิม) การจัดทำรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี เมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่า มีความซ้ำซ้อน กับตัวชี้วัดที่ 6.1 แม้ว่าจะมีการใช้ถ้อยคำแตกต่างกันบ้างในตัวชี้วัดย่อย ประกอบกับตัวชี้วัดที่ 2.6 นั้น เป็นการเผยแพร่ผลการประเมินการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ในตัวชี้วัดตามมาตรฐานที่ 6 ซึ่งเป็นหัวข้อที่เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานโดยตรง ทั้งนี้ เป็น ไปตามหลักคุณสมบัติที่ดีของตัวชี้วัด (ศิริชัย กาญจนวสี, 2545) ซึ่งกล่าวไว้ว่า ตัวชี้วัดที่ดีต้องมีความตรง (Validity) ซึ่งความตรงที่ว่านี้ ประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ มีความตรงประเด็น (Relevant) และมีความเป็นตัวแทน (Representation) ซึ่งตัวชี้วัดในมาตรฐานที่ 6 มีความตรงประเด็นและเป็นตัวแทนของความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผลครบถ้วนแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องประเมินในประเด็นเดียวกันนี้ซ้ำซ้อนอีก ดังในตัวชี้วัดที่ 2.6

## 5) หลักการสื่อสารและการใช้ภาษาที่มีประสิทธิภาพ

หลักการในข้อนี้ คณะผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการพิจารณาปรับภาษาหรือถ้อยคำต่างๆ ในตัวชี้วัดย่อยแต่ละตัวชี้วัด เพื่อให้เกิดความสละสลวยและมีความเข้าใจง่ายขึ้น รวมทั้งทำให้เกิดความกระชับตามหลักการสื่อสารที่ดีและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์พบว่า มีการใช้ภาษาในตัวชี้วัดและตัวชี้วัดย่อยหลายข้อที่มีการใช้ถ้อยคำสำนวนที่ซ้ำซ้อน ฟุ่มเฟือย หรือสื่อความหมายเข้าใจ

ยาก ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการปรับปรุงและแก้ไขถ้อยคำภาษาดังกล่าวให้กระชับและเข้าใจง่ายขึ้น อาทิ

- ในตัวชี้วัดที่ 1.3 (เดิม) “การประกาศเผยแพร่การจัดหาพัสดุประจำปีของหน่วยงาน ให้ประชาชนได้รับทราบเป็นการล่วงหน้า” และในตัวชี้วัดย่อยตั้งแต่ข้อ 1-5 ขึ้นต้นข้อความด้วยคำว่า “มีการประกาศเผยแพร่...” ซึ่งตามหลักการใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารนั้น ไม่ควรใช้คำฟุ่มเฟือยซ้ำซ้อน ทั้งนี้ คำว่า “ประกาศและเผยแพร่” นั้น มีความหมายอันเดียวกัน โดยที่การประกาศนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเผยแพร่ (Publicity) อยู่แล้ว ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงปรับถ้อยคำภาษาในตัวชี้วัดนี้ทั้งหมดที่มีคำว่า “ประกาศเผยแพร่” เหลือเพียงคำว่า “การเผยแพร่” เท่านั้น

ดังนั้น โดยสรุปผลการพัฒนาตัวแบบประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย จึงเหลือเพียง 37 ตัวชี้วัด 160 ตัวชี้วัดย่อย ดังกล่าวข้างต้น

### 7.3 ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผลการศึกษารวมทั้งแนวทางการกำหนดมาตรฐานตัวชี้วัดความโปร่งใสและการพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ได้นำเสนอไว้ดังกล่าวข้างต้น อาจถือได้ว่า มีคุณภาพในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งยังต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมและพัฒนาในระยะต่อไป ทั้งนี้ ในการศึกษาที่มีข้อจำกัดดังต่อไปนี้

1) การค้นหาหน่วยงานต้นแบบ (Best Practice) ที่มีมาตรฐานความโปร่งใสตามตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ดำเนินการค้นหาโดยอาศัยการพิจารณา ค่าคะแนนจากการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมประชุมสัมมนา ซึ่งขาดการติดตามศึกษาในเชิงลึกเพื่อหาหลักฐานยืนยันผลการประเมินตนเองดังกล่าวเพื่อความชัดเจนอีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยระยะเวลาตามข้อกำหนดของโครงการที่กำหนดไว้เพียง 6 เดือน ประกอบกับงบประมาณที่มีจำกัดจึงทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถทำการศึกษาเชิงลึก โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงกรณีศึกษา (Case Study Research) เพื่อค้นหาหน่วยงานภาครัฐที่เป็นต้นแบบ (Best Practice) ของความโปร่งใสที่มีความชัดเจนและมีความน่าเชื่อถือมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

2) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) คณะผู้วิจัยใช้วิธีการคำนวณและจัดกลุ่มระดับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามช่วงคะแนนที่ได้จากการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ที่ส่งแบบประเมินกลับคืนมา ซึ่งมีจำนวน 1,164 หน่วยงาน จากหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมสัมมนาทั้งหมด 1,724 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 67.52 เท่านั้น ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่ไม่ได้ส่งแบบประเมินตามกำหนดเวลาอีก 560 หน่วยงาน ดังนั้น การคำนวณค่าคะแนนเพื่อ กำหนดเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) จึงไม่สามารถคำนวณค่าคะแนนจากหน่วยงานทั้งหมดที่เข้าร่วมประชุมสัมมนา

3) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) สำหรับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในการศึกษารั้งนี้ เป็นการดำเนินการเป็นครั้งแรก และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้นั้น ก็เพิ่งมีการกำหนดเป็นชุดแรก จึงกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของโครงการนำร่อง (Pilot Project) ซึ่งยังไม่เคยมีการนำไปใช้อย่างเป็นทางการมาก่อน ดังนั้น จึงยังไม่ปรากฏกรณีหน่วยงานต้นแบบ (Best Practice) ที่ผ่านกระบวนการใช้ตัวชี้วัดความโปร่งใสดังกล่าวอย่างแท้จริงที่จะถือเป็นหน่วยงานมาตรฐานตัวอย่างอันจะเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) ในการศึกษารั้งนี้ จึงเป็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยอาศัยแนวคิดตามหลักวิชาการ ประกอบกับผลการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนเท่านั้น ดังนั้น เกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) ด้านความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่นำเสนอไว้ในรายงานการศึกษานี้ จึงเป็นเพียงเกณฑ์มาตรฐานทดลองเบื้องต้นที่จำเป็นต้องมีการศึกษาพัฒนาและสร้างเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) ให้สมบูรณ์แบบในโอกาสต่อไป หลังจากมีการนำไปทดลองใช้ไปแล้วอย่างน้อย 1-2 ปีข้างหน้า

#### 7.4 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับแนวทางการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและแบบจำลอง (Model) ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ นั้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินการและการศึกษาวิจัยในระยะต่อไป ดังนี้

##### 7.4.1 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

1) ก่อนการนำแบบจำลองตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยไปใช้สำหรับการประเมินความโปร่งใสของหน่วยราชการหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆ นั้น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารควรมีการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ให้แก่บุคลากรผู้รับผิดชอบในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือเกี่ยวข้องกับภาระงานตาม ตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดไว้ข้างต้น เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ การจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ดังกล่าวควรมุ่งเน้นให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นบุคลากรที่จะต้องเป็นผู้ ปฏิบัติงาน หรือรวบรวมสารสนเทศเพื่อดำเนินการตามตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้น

2) ภาครัฐควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อติดตามประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐให้ชัดเจน และมีการตกลงกันในเชิงนโยบายในระดับบริหารให้เป็นที่แน่ชัดก่อนการดำเนินการ

3) ในส่วนของการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐนั้น ควรมอบหมายให้หน่วยงานกลางหรือสถาบันการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อสาธารณชน

นอกจากนี้ ในส่วนของคณะผู้ติดตามและประเมินผล ควรมีการจัดฝึกอบรมให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ทั้งในแง่ของสาระและวิธีการติดตามประเมินผล ทั้งนี้ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันในการตรวจประเมิน และมีความเป็นกลางและความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) มากที่สุด

4) ในระยะ 1-2 ปีแรก ควรมีการดำเนินการใน ลักษณะของโครงการนำร่อง (Pilot Project) ก่อน โดยให้หน่วยงานภาครัฐสมัครใจเข้าร่วมโครงการติดตามและประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นการทดสอบเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสก่อนเป็นเบื้องต้น เมื่อทำการทดสอบและพัฒนาปรับปรุงจนตัวชี้วัดความโปร่งใสมีความชัดเจนและเที่ยงตรงแล้ว จึงเริ่มดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบครอบคลุมทั่วประเทศ

5) หลังจากมีการดำเนินการติดตามและประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดไปได้ระยะหนึ่งแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลในการดำเนินการดังกล่าว ควรมี การจัดระบบการจูงใจในลักษณะของการให้รางวัลแก่หน่วยงานที่สามารถปฏิบัติหรือดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการด้านความโปร่งใสที่มีเหนือกว่าหน่วยงานอื่นๆ

6) การดำเนินการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนด กล่าวได้ว่าเป็นภาคบังคับ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว ควรมีการดำเนินกิจกรรมด้านการเสริมสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน ภายใต้หลักความโปร่งใสให้แก่บุคลากรภาครัฐ ทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการควบคู่กันไปด้วยอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องกัน

7) ควรมีการจัดทำตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐแยกตามประเภทหน่วยงานต่างๆ ออกเป็น 6 ประเภทด้วยกัน คือ หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรมหาชน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่มีรูปแบบการปกครองพิเศษ (กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา)

แต่อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ไม่สามารถทำการแยกตัวแบบของมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทได้ เนื่องจากใน การจัดประชุมสัมมนาที่ผ่านมา

นั้น ได้ทำการประชุมแบบรวมทุกหน่วยงานภาครัฐภายในเวลา 1 วัน จึงทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถทำการเก็บข้อมูลหรือความคิดเห็นเฉพาะของหน่วยงานรัฐแต่ละประเภทโดยละเอียดเพื่อนำมาจัดทำตัวชี้วัดความโปร่งใสแยกตามหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทได้ ดังนั้น ในการนี้จึงควรมีการศึกษาเชิงลึกกับหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทเพื่อจะได้จัดทำตัวชี้วัดความโปร่งใสที่เหมาะสมตามลักษณะงานและภารกิจแต่ละหน่วยงานต่อไป

#### 7.4.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

โดยหลักการทั่วไปแล้ว ตัวชี้วัด (Indicator) ที่ดีนั้น ในประการหนึ่งจะต้องมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทแวดล้อม (Context) ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานในขณะนั้น ดังนั้น เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามที่กำหนดไว้ จึงควรมีการศึกษาและพัฒนาปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคสมัยและบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ โดยคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา ดังต่อไปนี้

1) ในระหว่างการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว หน่วยงานผู้รับผิดชอบควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยควบคู่กันไป เพื่อจะได้นำผลการศึกษาวินิจฉัยมาพัฒนาตัวชี้วัดในระยะต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการศึกษาวิจัยอาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะ ดังเช่น

- การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยควบคู่กันไปในระหว่างการปฏิบัติการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดไว้
- การวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของตัวชี้วัดต่างๆ ที่นำไปดำเนินการ ซึ่งจะให้ได้ข้อมูลมาแก้ไขปรับปรุงและการพัฒนาตัวชี้วัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป
- การวิจัยเชิงประเมิน (Evaluation Research) ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยในลักษณะของการประเมินโครงการติดตามและประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารให้เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว
- การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อทำการสำรวจการรับรู้และความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ เกี่ยวกับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ หลังจากที่มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสไปแล้ว ระยะเวลาหนึ่ง

2) ควรมีการพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเป็นระยะๆ ให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมของงานภาครัฐ เนื่องจากตัวชี้วัด ที่ดีนั้น ต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง ของหน่วยงานและภารกิจที่ดำเนินอยู่ ดังนั้น เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐก็ควรเป็นไปในลักษณะที่มีพลวัต (Dynamics) กล่าวคือ มีการศึกษาและพิจารณา ปรับปรุงแก้ไขให้มีความทันสมัย และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างสม่ำเสมอ