

โครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนด
ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานภาครัฐ
ในส่วนกลาง ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก
(บทสรุปสำหรับผู้บริหาร)

1. บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

หลัก “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า และหลักความโปร่งใส ซึ่งหลักการทั้ง 6 ประการนี้ ได้มีการบรรจุไว้ใน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน สำนักคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สังกัดสำนัก งานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานหลักที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้การบริหารปกครองบ้านเมืองของรัฐบาล เป็นไปตามหลัก ธรรมาภิบาลมากที่สุด โดยการเน้นให้เกิดความโปร่งใสในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐบาล ให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการของประชาชน รวมทั้งเป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการ ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งนำไปสู่การบริหารราชการที่มีความโปร่งใส อันเป็นปัจจัยหลักของการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับ รัฐบาลมีแนวนโยบายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการและสื่อสารสาธารณะอื่นได้อย่างกว้างขวาง ถูกต้อง เป็นธรรม และรวดเร็ว จึงจำ เป็นที่จะต้องมีการพัฒนามาตรการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การตอบสนองต่อสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และการให้บริการข้อมูลข่าวสารที่ดีแก่ประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะในเรื่องความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

ในปีงบประมาณ 2550 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้จัดทำโครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่มีความเหมาะสมกับการบริหารราชการ ทั้งรูปแบบการบริหารราชการ

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อพัฒนารูปแบบ และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ

มาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการที่มีคุณค่าและมีประสิทธิภาพ โดยเป็นกระบวนการที่หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการเพื่อยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้จากทุกฝ่าย รวมทั้งการให้บริการแก่ประชาชนบนพื้นฐานของความเท่าเทียมและมีมาตรฐานเป็นหนึ่งเดียว

ปัจจุบันโครงการดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยผลของการศึกษาได้กำหนดให้มีมาตรฐานความโปร่งใสที่เป็นที่ต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน รวม 7 ด้าน และตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 48 ตัวชี้วัด ดังนี้

- 1) ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง มี 8 ตัวชี้วัด
- 2) ด้านการบริหารงาน มี 7 ตัวชี้วัด
- 3) ด้านการให้บริการแก่ประชาชน มี 7 ตัวชี้วัด
- 4) ด้านการบริหารงานบุคคล มี 6 ตัวชี้วัด
- 5) ด้านการบริหารงบประมาณ มี 6 ตัวชี้วัด
- 6) ด้านการติดตามและประเมินผล มี 6 ตัวชี้วัด
- 7) ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน มี 8 ตัวชี้วัด

เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ของสำนัก งานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในเชิงรุก ตลอดจนเพื่อเป็นการพัฒนาและสนับสนุน ความโปร่งใสของระบบราชการ จำเป็นที่จะต้องสร้างองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ได้พัฒนาขึ้นมาอย่างถูกต้อง สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงจัดให้มี “โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ โครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดกำหนดภา ยใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนกลาง ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก” ขึ้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวปรากฏผลเป็นรูปธรรม การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ของประชาชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากขึ้น ดังนั้น คณะผู้วิจัย ในนามของ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จึงรับเป็นผู้ดำเนินโครงการดังกล่าว ใน ส่วนของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) ภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก โดยมีรายละเอียดในการดำเนินโครงการดังต่อไปนี้

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงานของรัฐทางด้านข้อมูลข่าวสารของราชการในการรองรับการตรวจประเมินของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจประเมินด้านต่างๆ

1.2.2 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้อย่างครบถ้วนมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลตามแบบประเมินเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการจะทำให้หน่วยงานของรัฐมีความพร้อมในการที่จะตอบสนองต่อสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2.3 เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้ ในการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่ได้พัฒนาขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

1.2.4 เพื่อนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (ที่ได้จัดทำขึ้น) มาเป็นเครื่องมือในการตรวจประเมินและสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงาน (Benchmark) ตามมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

1.2.5 เพื่อผลักดันการพัฒนากลไกในการดำเนินการและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐด้านความโปร่งใสตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่ได้พัฒนาขึ้น

1.3 เป้าหมายของโครงการ

1.3.1 เป้าหมายด้านเนื้อหา ครอบคลุมการดำเนินการและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่สอดคล้อง กับพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งการนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเป็นเครื่องมือในการตรวจประเมินและสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงาน (Benchmark)

1.3.2 เป้าหมายด้านหน่วยงาน ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) ภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก ทั้งรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล และอบต.)

1.3.3 เป้าหมายด้านพื้นที่ ครอบคลุมพื้นที่หน่วยราชการในส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) และพื้นที่ทุกจังหวัดในภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก

1.4 ขอบเขตการดำเนินการ

เสริมสร้างองค์ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทุกหน่วยงานในเขตพื้นที่ส่วนกลาง และทุกจังหวัดในภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก โดย

1.4.1 ดำเนินการเผยแพร่องค์ความรู้ ในการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดที่ได้พัฒนาขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีองค์ประกอบสำคัญ คือ

1) องค์ความรู้และชุดคู่มือเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส รวมทั้งกำหนดวิธีการประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) กระบวนการและวิธีการเสริมสร้างและเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการและประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

3) ประสิทธิภาพและผลการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

1.4.2 ดำเนินการศึกษาและนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (ที่ได้จัดทำขึ้น) มาเป็นเครื่องมือในการตรวจประเมิน และสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงาน (Benchmark) ตามมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ โดยดำเนินการในลักษณะสำคัญ ได้แก่

1) ดำเนินการนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่ได้จัดทำขึ้น มาศึกษาวิเคราะห์เพื่อค้นหารูปแบบและทดสอบประเมินผลมาตรฐานความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐสำหรับการบริหารราชการแต่ละรูปแบบด้วยวิธีการที่เหมาะสม

2) พัฒนารูปแบบและวิธีการในการดำเนินการและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐด้านความโปร่งใส ให้สามารถใช้เป็นเกณฑ์ประเมินผลที่เป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ

1.4.3 ผลักดันการพัฒนากลไกในการดำเนินการและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ของหน่วยงานภาครัฐด้านความโปร่งใสตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดของหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

1) ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนากลไกในการผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการ และการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล และการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

2) สรุปและวิเคราะห์ผลการตรวจประเมิน และสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงาน (Benchmark) รวมทั้งความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ ในการดำเนินการ และประเมินผลตามมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

1.5.1 ดำเนินการประสานงานและจัดประชุมร่วมกับคณะทำงานของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และนักวิจัยประจำโครงการ (ดำเนินการในลักษณะของโครงการย่อยประจำแต่ละภูมิภาค) เพื่อกำหนดแนวทางการสร้างองค์ความรู้ และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการประเมินมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส (จำนวน 3 ครั้ง)

1.5.2 ดำเนินการเสริมสร้างและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรในหน่วยงานของภาครัฐเกี่ยวกับมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส รวมทั้งดำเนินการทดสอบ /ทดลองวิธีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ โดยการจัดเวทีประชุมเป็นรายจังหวัด โดยจะแยกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

1) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ประกอบด้วย หน่วยงานระดับกรมในทุกกระทรวง รวมทั้ง 20 กระทรวง หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 6 หน่วยงาน และหน่วยงานอื่นๆ /องค์กรมหาชน จำนวน 4 หน่วยงาน

2) กลุ่มภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดนครปฐม นครนายก นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สิงห์บุรี สระบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม และสมุทรปราการ รวม 11 จังหวัด

3) กลุ่มภาคตะวันตก ประกอบด้วย จังหวัดกาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และราชบุรี รวม 4 จังหวัด

4) กลุ่มภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ตราด ปราจีนบุรี และสระแก้ว รวม 7 จังหวัด

นอกจากนี้ ดำเนินการจัดประชุมวิเคราะห์ภาพรวมในระดับภาคอีก 4-6 ครั้ง

1.5.3 พัฒนารูปแบบและวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้สามารถใช้เป็นเกณฑ์ประเมินที่เป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmark)

1.5.4 ศึกษาติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามโครงการในระดับภูมิภาคเพื่อพัฒนารูปแบบและการทดสอบประเมินผลมาตรฐานความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ โดยวิธีการที่เหมาะสม

1.5.5 ดำเนินการทดสอบและวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล /ความรู้ที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐานและ ตัวชี้วัดความโปร่งใส เพื่อพัฒนาและสร้างเป็นเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmark) ตลอดจนวิธีการประเมินผลหน่วยงานภาครัฐที่เป็นมาตรฐาน

1.5.6 จัดหรือส่งเสริมกลไกในการผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นศูนย์ประสานงานกลางในการขับเคลื่อนการติดตามประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

1.5.7 สรุปและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามโครงการจัดทำรายงานการศึกษาวิจัย

1.6 ระยะเวลาการศึกษา

ระยะเวลาดำเนินการ 8 เดือน นับตั้งแต่วันที่ลงนามในสัญญาจ้าง โดยมีตารางการดำเนินการตามระยะเวลา (29 ธันวาคม 2551 – 31 สิงหาคม 2552)

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 สามารถเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เสริมสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลาง ภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก

1.7.2 มีการดำเนินการและประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีรูปแบบและวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

1.7.3 มีการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกเกี่ยวกับการดำเนินการและการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐด้านความโปร่งใสตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

1.7.4 มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ และแนวทางการตรวจประเมินและสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงาน (Benchmark) ตามมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

1.7.5 หน่วยงานภาครัฐมีการพัฒนาประสิทธิภาพด้านความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ส่งผลให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารที่ดีจากหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นการคุ้มครองและส่งเสริม

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งมีระบบและกลไกการเปิดเผยการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้และตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ

2. ทบทวนวรรณกรรม

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

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด

2.1.1 แนวคิดและความเป็นมาของการพัฒนาตัวชี้วัด (Indicator)

The American Heritage Dictionary (1972) ได้นิยามตัวชี้วัดว่า หมายถึง ข้อความที่ใช้บ่งบอกหรือเครื่องมือที่ใช้ติดตามการดำเนินงานหรือสภาวะของระบบ ส่วน Oxford Dictionary (1981) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง สิ่งที่ใช้หรือบอกทิศทางไปที่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง

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

เมธี ครองแก้ว (2540) ได้ให้ความหมายของตัวชี้วัดว่า เป็นเครื่องมือบอกทิศทางว่า การพัฒนาหรือการดำเนินกิจกรรมที่เป็นนโยบายสาธารณะของรัฐในแต่ละเรื่องได้ไปถึงจุดไฉรรลุล่วงวัตถุประสงค์และเป้าหมายแค่ไหน ซึ่งเป็นเรื่องของการดูสัมฤทธิ์ผลของงานหรือระบุมูลสำเร็จของงาน

จากความหมายของตัวชี้วัดที่มีผู้ให้ไว้ต่างๆ กัน พอจะสรุปได้ว่า “ตัวชี้วัด” มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1) ตัวชี้วัดจะต้องสามารถให้ค่า หรือบ่งบอกคุณลักษณะของสิ่งที่ทำการวัดว่า มีปริมาณหรือคุณลักษณะเช่นไร ส่วนจะมีความหมายอย่างไร จะต้องนำไปตีค่า หรือเปรียบเทียบกับเกณฑ์ หรือมาตรฐาน ซึ่งจะทราบได้ว่า 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 ตัวชี้วัดจะบ่งบอกสถานภาพของสิ่งที่มุ่งวัดเฉพาะในเขตพื้นที่ หรือบริเวณ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบที่ทำการตรวจสอบ เช่น ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด ด้าน ปัจจัย กระบวนการ หรือผลลัพธ์ เป็นต้น

ในการประเมินตัวชี้วัด จะถูกพัฒนาขึ้นมาจากประเด็นที่ต้องการประเมิน โดยตัวชี้วัดนี้ จะแสดงให้เห็น ทราบถึง สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ หรือที่เกิดขึ้นในประเด็นที่ต้องการประเมินตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นมานั้น จะต้องมี ความเหมาะสมกับประเด็นที่ต้องการประเมินสามารถวัดได้แม่นยำถูกต้อง และที่สำคัญต้องกำหนดเกณฑ์ หรือ เป้าหมายที่ต้องการบรรลุสำหรับตัวชี้วัดนั้นๆ

ทั้งนี้ ใน การศึกษาครั้ง นี้ได้กำหนดนิยามของตัวชี้วัด (Indicators) เพื่อเป็นแนวทางในการ ดำเนินการศึกษาไว้ว่า “ตัวชี้วัด หมายถึง ชุดเครื่องมือที่ใช้ในการวัดและประเมินผลการปฏิบัติการใดๆ ของ องค์กรและบุคลากร ซึ่งในที่นี้หมายถึงความโปร่งใสในด้านต่างๆ ที่สำคัญของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่ง ประกอบด้วย ตัวชี้วัด (Indicator) วิธีการประเมิน (Evaluated Method) และเกณฑ์การประเมิน (Evaluated Criteria) เพื่อสะท้อนถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ”

2.1.2 ลักษณะที่สำคัญของตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดมีลักษณะสำคัญรวม 5 ประการ ดังนี้ (Johnstone, 1981)

1) ตัวชี้วัดสามารถให้สารสนเทศเกี่ยวกับสิ่ง หรือสภาพที่ศึกษาอย่างกว้างๆ ตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้ใน ด้านสังคมศาสตร์ให้สารสนเทศที่ถูกต้องแม่นยำไม่มากก็น้อย แต่ไม่จำเป็นต้องถูกต้องแม่นยำอย่างแน่นอน

2) ตัวชี้วัดมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตัวแปร เนื่องจากตัวชี้วัดเกิดจากการรวมตัวแปรหลายๆ ตัวที่ มีความสัมพันธ์กันเข้าด้วยกัน เพื่อให้เห็นภาพรวมของสิ่ง หรือสภาพที่ต้องการศึกษา ำ แต่ตัวแปรจะให้ สารสนเทศของสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษาเพียงด้านเดียว

3) ตัวชี้วัดจะต้องกำหนดเป็นปริมาณ ตัวชี้วัดต้องแสดงสภาพที่ศึกษาเป็นค่าตัวเลข หรือปริมาณ เท่านั้น ในการแปลความหมายค่าของตัวชี้วัด จะต้องนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการ สร้างตัวชี้วัด จะต้องมีการกำหนดความหมายและเกณฑ์ของตัวชี้วัดอย่างชัดเจน

4) ตัวชี้วัดจะเป็นค่าชั่วคราว จะมีค่า ณ จุดเวลา หรือช่วงเวลานั้นๆ เมื่อเวลาเปลี่ยนไป ค่าตัวชี้วัด ก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้

5) ตัวชี้วัดเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทฤษฎี

2.1.3 คุณสมบัติของตัวชี้วัดที่ดี

ศิริชัย กาญจนวาสี (2545) กล่าวถึงคุณสมบัติที่ดีของตัวชี้วัดไว้ ดังนี้

1) ความตรง (Validity) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องบ่งชี้ได้ตามคุณลักษณะที่ต้องการวัดได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

1.1) มีความตรงประเด็น (Relevant) ตัวชี้วัดต้องชี้วัดได้ ตรงประเด็น มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณลักษณะที่มุ่งวัด เช่น GPA ใช้เป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยทั่วไป

1.2) ความเป็นตัวแทน (Representative) ตัวชี้วัด จะต้องมีความเป็นตัวแทนคุณลักษณะที่มุ่งวัด หรือมีมุมมองที่ครอบคลุม ลุ่มองค์ประกอบที่สำคัญของคุณลักษณะที่มุ่งวัดอย่างครบถ้วน เช่น อุณหภูมิร่างกายเป็นตัวชี้วัดสภาวะการมีไข้ของผู้ป่วย

2) ความเที่ยง (Reliability) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องบ่งชี้คุณลักษณะที่มุ่งวัดได้อย่างน่าเชื่อถือ คงเส้นคงวา หรือบ่งชี้ได้คงที่เมื่อทำการวัดซ้ำในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

2.1) ความเป็นปรนัย (Objectivity) ตัวชี้วัดต้องชี้วัดได้อย่างเป็นปรนัย การตัดสินใจเกี่ยวกับค่าของตัวชี้วัดควรขึ้นอยู่กับสถานะที่เป็นอยู่ หรือคุณสมบัติของสิ่งนั้นมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับความรู้สึกตามอัตวิสัย

2.2) มีความคลาดเคลื่อนต่ำ (Minimum Error) ตัวชี้วัด ต้องชี้วัดได้อย่างมีความคลาดเคลื่อนต่ำ ค่าที่ได้จะต้องมาจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

3) ความเป็นกลาง (Neutrality) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องบ่งชี้ด้วยความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง (Bias) ไม่น้อมเอียงเข้าหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ชี้นำ โดยการเน้นการบ่งชี้เฉพาะลักษณะความสำเร็จหรือความล้มเหลวหรือความไม่ยุติธรรม

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 ควรให้ค่าการวัดที่มีจุดสูงสุดและต่ำสุดเข้าใจง่าย และสามารถสร้างเกณฑ์ตัดสินคุณภาพได้ง่าย

2.1.4 การสร้างตัวชี้วัด

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

1) พิจารณาว่าควรมีเป้าหมายใดบ้างที่จะตอบตามวัตถุประสงค์โครงการ

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

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking)

2.2.1 ความหมายของคำว่า Benchmark

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

อย่างไรก็ตาม วัฒนา พัฒนพงศ์ (2546: 168) ได้แปลคำว่า Benchmarking ว่า “การเทียบวัดมาตรฐาน” และได้ให้ความหมายของคำว่า Benchmarking ว่าหมายถึง การเทียบวัดมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กร เป็นการเทียบวัดมาตรฐานระหว่างกระบวนการต่อกระบวนการ (Process Benchmarking) กล่าวคือ เป็นการเทียบวัดมาตรฐานของกระบวนการทำงานของหน่วยงานหนึ่งกับมาตรฐานของกระบวนการทำงานของอีกหน่วยงาน หนึ่ง จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดทำ การเทียบวัดมาตรฐานการปฏิบัติงาน ก็คือ ทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจุบันกับอดีตมาตรฐานการปฏิบัติงานภายในองค์กรด้วยตนเอง ระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง มาตรฐานของกระบวนการทำงานขององค์กรของเรากับองค์กรของคู่แข่งชั้น และมาตรฐานของกระบวนการขององค์กรของเรากับองค์กรอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มคู่แข่งของเรา

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 ขั้นตอน หรือวิธีการปฏิบัติกับคู่แข่งโดยตรง

3) การทำ Benchmark แบบเปรียบเทียบเฉพาะกิจกรรม (Functional Benchmarking) เป็นการเปรียบเทียบแนวปฏิบัติที่เหมือนกัน

4) การทำ Benchmark แบบเปรียบเทียบทั่วไป (Generic Benchmarking) เป็นการสร้างแนวคิดอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับธุรกิจหรือการปฏิบัติงานที่ไม่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งสามารถนำมาปฏิบัติได้ในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกัน โดยไม่คำนึงว่าเป็นอุตสาหกรรมใด

2.2.3 จุดมุ่งหมายของการทำ Benchmarking

จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดทำการศึกษาเทียบวัดมาตรฐานมีดังต่อไปนี้ (วัตินา พัฒนพงศ์, 2546: 169)

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

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำวิธีการปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practices)

จุดเริ่มต้นของกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) เริ่มต้นจากวงการแพทย์ เป็นวิธีการปฏิบัติงานที่ดี ไม่ว่าจะนำไปปฏิบัติที่ไหน อย่างไร ซึ่งผลงานที่ปฏิบัตินั้นได้นำไปสู่ผลสำเร็จ หน่วยงานจำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานที่ดีกับหน่วยงานย่อย และมีการแลกเปลี่ยนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ผลสุดท้าย คือ การนำ Best Practices นั้นไปใช้จนเป็นมาตรฐาน ตัวอย่างโปรแกรมที่ได้รางวัล คือ โปรแกรมการเชิญชวนผู้ดูแลผู้ป่วยที่เป็นมะเร็งต่อมลูกหมากของกลุ่มแพทย์เฮนรีฟอร์ด โดยให้ผู้ป่วยสามารถดูแลตนเองได้ที่บ้านร่วมกับการรักษาที่ศูนย์การรักษา โดยดำเนินกิจกรรมในลักษณะการวิจัยผลของโปรแกรมพบว่าร้อยละ 90 ของผู้ป่วยที่ได้รับการวินิจฉัยส่วนใหญ่เป็นมะเร็งในระยะแรกเท่านั้น ผู้ป่วยมีความพึงพอใจในการดูแลรักษาจากโปรแกรมดังกล่าวที่เป็นกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices)

กรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) เป็นกระบวนการสำคัญที่จะนำไปสู่การทำ Benchmarking ดังนั้น จึงควรทำความรู้จัก และเข้าใจเรื่อง Benchmarking ก่อน เนื่องจาก Benchmarking เป็นกระบวนการวัดและการเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์ บริการ และวิธีปฏิบัติขององค์กรใดๆ กับองค์กรอื่นที่สามารถทำได้ดีกว่า เพื่อนำผลของการเปรียบเทียบมาใช้ในการปรับปรุงองค์กร Benchmarking

ประกอบด้วย 2 ส่วนหลักๆ ได้แก่ การเปรียบเทียบวัด (Benchmark) และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practices)

โดยสรุป Benchmark 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) ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน 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

2.3.1 ความหมายของวิธีการปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practices)

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

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

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

2.3.2 ขั้นตอนการจัดทำกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices)

การจัดทำกรณีศึกษาที่ดีเลิศ มีขั้นตอนดำเนินการ 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนเตรียมการ 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 ทีมผู้ถ่ายทำและตัดต่อวิดีโอ

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

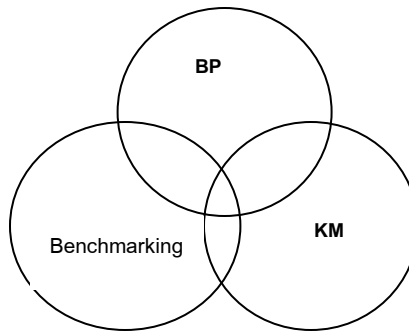
1. การวิเคราะห์ข้อมูล
2. การเลือกรูปแบบการเขียน
3. การลงมือเขียนและเรียบเรียงกรณีศึกษา
4. การตรวจทานแก้ไข
5. การจัดทำรูปเล่มหรือรายงาน

2.3.3 บทสรุป

กล่าวโดยสรุปคุณลักษณะสำคัญของกรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices) ได้แก่

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

แผนภาพที่ 1.1 แสดงความสัมพันธ์การจัดการความรู้ (Knowledge Management : KM), การสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking), กรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practices : BP)



2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในภารกิจของรัฐ

แนวคิดนี้เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในกรณีที่เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจโดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

2.4.1 หลักความโปร่งใส

การกำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้หลักความโปร่งใสนั้นเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สามารถเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานได้ พระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 20 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมายและแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้

หลักความโปร่งใส นั้น เป็นการสร้างความรู้สึกที่ดี และเกิดการยอมรับผลการปฏิบัติราชการจากประชาชน ซึ่งในการดำเนินการของรัฐนั้นมุ่งประสงค์จะให้บริการแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วถึง ส่วนราชการจึงควรที่จะสามารถเปิดเผยแนวทางการปฏิบัติราชการในทุกเรื่องให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าภารกิจของภาครัฐมีจำนวนเรื่องเท่าใดและจะดำเนินการในแต่ละเรื่องอย่างไร เว้นแต่เป็นเรื่องกระทบความมั่นคงที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อคุ้มครองประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม

แนวทางการดำเนินการของส่วนราชการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 20 ดังกล่าวข้างต้น ส่วนราชการจะต้องประกาศโดยเปิดเผย โดยวิธีการที่ส่วนราชการนั้นจะเห็นว่า ข้าราชการของตนและประชาชนได้รับทราบภารกิจที่จะดำเนินการในรอบปีซึ่งปรากฏตามแผนปฏิบัติราชการว่า มีภารกิจใดที่ส่วนราชการนี้จะต้องกระทำ วิธีการทำงานในภารกิจนั้น เป้าหมาย ที่แสดงให้เห็นความสำเร็จของภารกิจว่าจะเกิดประโยชน์ในเรื่องใด ระยะเวลาที่จะทำภารกิจเสร็จสิ้นและงบประมาณที่จะใช้ อันเป็นการแสดงความคุ้มค่าของการปฏิบัติตามภารกิจนั้น

2.4.2 หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการซึ่งสามารถวัดผลได้ และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อไป หลักการในเรื่องนี้จึงนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าการบริหารราชการหรือการดำเนินการกิจใดๆ จะมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น จำเป็น ต้องมีการพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้น โดยต้องมีข้อมูลพื้นฐานของผลงานที่เกิดขึ้นจริงของส่วนราชการแต่ละหน่วยมาเทียบกับเป้าหมาย หรือประมาณการที่กำหนดไว้เทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมี **หลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ** ขึ้น ไว้ในชัดเจนโดยบัญชีต้นทุนต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงต้นทุนตัวเงินและทรัพย์สินที่มีการนำไปใช้ในการปฏิบัติการกิจโดยตรง และต้นทุนอื่นที่มีใช้ตัวเงินแต่แฝงอยู่ในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ซึ่งสัมพันธ์กับระยะเวลาในการปฏิบัติงานแต่ละเรื่อง การที่มีข้อมูลที่ครบถ้วนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่แท้จริง จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพการทำงานในภาพรวม และเป็นเครื่องวัดถึงความคุ้มค่าของผลงานที่เกิดขึ้นได้ เมื่อทราบถึงต้นทุนการบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นแล้ว ย่อมนำมาสู่การกำหนดเป้าหมายเพื่อการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการ และการคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพขึ้น

การจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะตามที่บัญญัติในมาตรา 21 นี้ ส่วนราชการจะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเมื่อกรมบัญชีกลางได้วิเคราะห์และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ส่วนราชการนำไปเป็นฐานในการคำนวณกับภารกิจของส่วนราชการนั้นแล้ว เมื่อมีหลักเกณฑ์เกิดขึ้น ส่วนราชการต้องจัดทำ

รายการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของตน แจ้งให้สำ นักงบประมาณกรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ นอกจากนี้ รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะยังสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของแต่ละส่วนราชการ

ในส่วนของการประเมินความคุ้มค่า ตามที่กำหนดในมาตรา 22 นั้น เป็นการวิเคราะห์การดำเนินการกิจของแต่ละส่วนราชการที่ได้ดำเนินการไปว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการนั้นเทียบได้กับการใช้ทรัพยากรในอัตราที่สมดุลกันหรือไม่ ทั้งนี้ ในการประเมินนั้นต้องไม่คำนึงแต่เฉพาะประโยชน์หรือรายจ่ายที่คำนวณเป็นตัวเงินได้เท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของสังคมที่ได้รับจากภารกิจ นั้นและประโยชน์ด้านอื่นที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินด้วย เพราะภารกิจของภาครัฐนั้นมีใช้กระทำเพื่อแสวงหากำไร แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน การวัดความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจด้านเดียวจะไม่ครอบคลุมถึงภารกิจภาครัฐทั้งหมด ซึ่งแม้ว่าบางเรื่องจะไม่เกิดความคุ้มค่าแต่เป็นหน้าที่ของรัฐเพื่อการรักษาความปกติสุขให้เกิดขึ้นในสังคม เช่นนี้ก็ยังคงเป็นภารกิจที่ต้องกระทำต่อไป การประเมินความคุ้มค่าจึงเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการปฏิบัติงาน ถ้างานใดประโยชน์ได้รับมีเล็กน้อยหรือไม่ มีก็อาจพิจารณาเลิกภารกิจนั้นหรือนำไปรวมกับภารกิจอื่นที่ได้ผลอย่างเดียวกัน หรืองานใดมีประโยชน์ควร จะดำเนินการต่อไปแต่การลงทุนมีมูลค่าสูงมาก อาจแสดงให้เห็นถึงความไม่คุ้มค่า และสมควรต้องปรับเปลี่ยนวิธีการให้เหมาะสมและยังรักษาประโยชน์ไว้อย่างเดิม

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างตามที่กำหนดในมาตรา 23 นั้น มุ่งหมายให้มีการเปลี่ยนแนวความคิดเดิม ที่มุ่งจัดซื้อจัดจ้างโดยคำนึงเฉพาะราคาต่ำสุดเป็นสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมาหลายครั้งเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้ราคาต่ำสุดอาจทำให้ได้ของที่มีคุณภาพต่ำ หรือใช้ประโยชน์ได้เพียง ในช่วงเวลาหนึ่ง รวมตลอดถึงการละทิ้งงานเพราะปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ ซึ่งทำให้ต้องเริ่มดำเนินการใหม่ อันเป็นการสูญเสียเวลาในช่วงนั้นไป ฉะนั้น หลักการใหม่จึงกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึงความ คุ้มค่าเป็นหลัก โดยต้องพิจารณาถึงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีกระบวนการที่ง่ายและรวดเร็วสามารถ ให้นำของที่ จัดซื้อจัดจ้างมาให้บริการได้ ไม่เกิดภาระแก่ประชาชนที่ต้องรอคอยการได้รับบริการ และจะต้องคำนึงถึง คุณภาพและประโยชน์ระยะยาว รวมทั้งวัตถุประสงค์ที่จะนำสิ่งนั้นมาใช้ประโยชน์ด้วย

อย่างไรก็ตาม ความในมาตรา 23 นั้นมีขึ้นเพื่อให้เป็นหลักการ และส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับ ดูและเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีหน้าที่ไปปรับปรุงระเบียบให้สอดคล้องหลักการนี้ เพื่อให้ส่วน ราชการต่าง ๆ นำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่าต่อไป

2.4.3 หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

หลักความรับผิดชอบมีขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติราชการในระยะต่อไปมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่ เกิดขึ้นจากความล่าช้าหรือละเลยไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายในการบริหารราชการ

และประชาชนได้รับความเดือดร้อน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการปฏิบัติราชการที่ผ่านมา พระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติราชการให้เกิดความรับผิดชอบขึ้น ในมาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 ทั้งนี้ หลักปฏิบัติราชการที่กำหนดให้เกิดความชัดเจนของผู้รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ นี้เป็นการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการทั่วไป ซึ่งมีผลทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญของการปฏิบัติงานที่ล่าช้า ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดได้ และเมื่อส่วนราชการหนึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดเหตุแห่งความล่าช้าดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อภาระงานของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ด้วย จึงสมควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการที่เป็นปัญหาในด้านต่างๆ ไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

ในส่วนแรกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 เป็นการกำหนดหน้าที่ในระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ซึ่งเป็นปกติในการปฏิบัติราชการที่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบหรือการอนุญาตตามอำนาจหน้าที่ของอีกส่วนหนึ่งราชการหนึ่งเสียก่อน จึงจะดำเนินการต่อไปได้ โดยที่การทำงานของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และผลลัพธ์ในท้ายที่สุดเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หากส่วนราชการที่มีอำนาจเห็นชอบหรืออนุญาตดำเนินการล่าช้าย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐในภาพรวมที่ทำให้การดำเนินกิจการต่างๆ ไม่อาจกระทำต่อไปได้ หลักการตามพระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตที่ส่วนราชการหนึ่งจะต้องพิจารณาให้กับการดำเนินการของอีกส่วนราชการหนึ่งไว้ภายใน 15 วัน โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เห็นชอบหรืออนุญาตได้รับเรื่องที่ส่งมาจากส่วนราชการอื่นและนับเฉพาะวันทำการของส่วนราชการนั้น เพื่อที่ส่วนราชการที่จะต้องทำหน้าที่ดำเนินการต่อไปที่ส่งเรื่องมาให้พิจารณาจะได้ทราบผลและปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องรวดเร็ว และเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานจึงกำหนดเป็นบทบังคับว่า หากล่าช้าเกินกำหนดเวลาและมีความเสียหายเกิดขึ้น ข้าราชการผู้รับผิดชอบในการพิจารณาเรื่องนั้นต้องรับผิดชอบ กับความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยถือว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นการส่วนตัวและไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเป็นหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นจะต้องพิสูจน์เองว่าความล่าช้ามิใช่เกิดจากความผิดของตน เช่น การได้รับเอกสารไม่ครบถ้วนต้องทวงถามหลายครั้ง

ข้อกำหนดในส่วนต่อมาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการต้องพิจารณาโดยเร็วโดยใช้อำนาจของตนเอง และหลีกเลี่ยงการดำเนินการในรูปคณะกรรมการ เพราะสภาพปัญหาการปฏิบัติราชการที่ล่าช้าประการหนึ่งเกิด

จากการที่ส่วนราชจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอยู่เสมอ ซึ่งการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการนั้นมีข้อจำกัดในการดำเนินงานเพราะต้องกระทำในรูปองค์คณะ และต้องจัดให้มีการประชุมซึ่งไม่อาจทำได้โดยต่อเนื่อง รวมทั้งไม่มีผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ และส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการจะได้เตรียมเรื่องจนมีข้อสรุปแล้ว หลายเรื่องจึงไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการให้เกิดขั้นตอนการทำงานที่ล่าช้าอีก แนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ส่วนราชการจึงควรจัดวางระบบและพัฒนาความรู้เจ้าหน้าที่ของตนให้สามารถพิจารณาตัดสินใจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในความรับผิดชอบได้โดยตรง

สำหรับในกรณีใดที่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปคณะกรรมการนั้น การดำเนินการก็ควรให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการ เพราะการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการเป็นการปฏิบัติงานโดยมุ่งหวังจะรับฟังความเห็นและหาข้อยุติในระหว่างผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ในคณะกรรมการนั้น และสามารถนำผลการพิจารณาของคณะกรรมการไปปฏิบัติได้โดยตรงและไม่มีข้อขัดแย้งจากหน่วยงานที่มีผู้แทนเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการอีก ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานในรูปแบบคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็ว จึงกำหนดเป็นหลักการไว้ว่า เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการแล้ว ผู้แทนส่วนราชการที่อยู่ในคณะกรรมการต้องมาร่วมประชุม การไม่มาร่วมประชุมถือเป็นเหตุได้ แยกผลการประชุมในภายหลังมิได้

ในประการสุดท้ายของข้อกำหนดในเรื่องนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 คือ การสั่งราชการต้องทำเป็นหนังสือ เพื่อให้เกิดหลักฐานที่ชัดเจนในการปฏิบัติราชการและแสดงความรับผิดชอบในผลการดำเนินการตามคำสั่งของตน มิให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานที่ ไม่มีผู้ยอมรับผิดชอบว่าเป็นผู้สั่งการ ซึ่งทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบทั้งที่ได้กระทำไปตามที่ได้รับคำสั่ง แต่ไม่มีหลักฐานยืนยันคำสั่งนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีเร่งด่วนซึ่งมีอยู่เสมอในการปฏิบัติราชการ อาจมีคำสั่งให้ปฏิบัติด้วยวาจาไปก่อนได้ แต่จะต้องมีการบันทึกการสั่งการเป็นหนังสือต่อไป และผู้รับคำสั่งเมื่อขณะปฏิบัติงานหรือดำเนินการเสร็จแล้วต้องรายงานโดยอ้างอิงถึงคำสั่งด้วยวาจาว่า ให้มีการปฏิบัติอย่างไร ซึ่งหลักการในข้อนี้สอดคล้องกับหลักกฎหมายเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย และบทบัญญัตินี้ใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐทุกระดับตั้งแต่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นใด

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency)

จากการค้นคว้าเอกสาร ตำรา พบว่า มีผู้แปลความหมาย “ความโปร่งใส” แตกต่างกันไป อาทิ

1) องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (June, 2001) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสไว้ว่า สถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่คลุมเครือของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนินธุรกรรมใดต่อสาธารณะ อย่าง

มีเหตุผล และมีหลักเกณฑ์ โดยอาจแสดงในรูปแบบของระบบเอกสาร ที่ถูกต้อง ชัดเจน เช่น บันทึกการประชุม รายงาน การจดบันทึกต่างๆ ฯลฯ

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

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

4) ส่วน ทรงศิริ พันธุเสวี และคณะ (2550) ได้สรุป คำนิยามของ “ความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐ” ไว้ดังนี้

“ความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐ หมายถึง การ ปฏิบัติงานหรือการกระทำใดๆ ของ ภาครัฐที่ปฏิบัติโดยตรงไปตรงมา เปิดเผย เป็นธรรม และเสมอภาค สามารถตรวจสอบได้ ชี้แจงอธิบายได้ เมื่อมีข้อสงสัย การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง บุคลากรของรัฐมีจิตสำนึกที่ดี มีจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในขณะที่หน่วยงานก็มีการวางระบบป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบโดยชัดเจนมีประสิทธิภาพ มีการเตรียมพร้อมข้อมูลสำหรับบริการประชาชน และมีการวางระบบกลไก/ช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด นอกจากนี้ มีการวางระบบการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือ และเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐได้ และในประการสุดท้าย ผู้นำองค์กรของรัฐยึดถือความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมในตนเอง“

3. ผลการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

3.1 การจัดประชุมสัมมนา

คณะผู้วิจัยได้จัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่ชี้แจงรายละเอียดเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามกำหนดการดังกล่าวมีผลสรุปตามตารางที่ 1.1 ดังนี้

ตารางที่ 1.1 แสดงจำนวนหน่วยงาน และผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัด
ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง ภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก

ครั้งที่	เขตพื้นที่	จังหวัด	จัดหมายเชิญประชุม	เข้าร่วมประชุม	
			จำนวนหน่วยงาน	จำนวนหน่วยงาน	จำนวนคน
1	ภาคตะวันออก วันที่ 2 มี.ค. 2552 สถานที่ : จ.จันทบุรี	จันทบุรี	150	119	130
		ตราด	132	89	109
		รวม	282	208	239
2	ภาคตะวันออก วันที่ 3 มี.ค. 2552 สถานที่ : จ.ชลบุรี	ชลบุรี	150	102	126
		ระยอง	150	82	94
		รวม	300	184	220
3	ภาคตะวันตก วันที่ 16 มี.ค. 2552 สถานที่ : จ.เพชรบุรี	เพชรบุรี	152	120	135
		ประจวบคีรีขันธ์	148	89	108
		รวม	300	209	243
4	ภาคตะวันตก วันที่ 23 มี.ค. 2552 สถานที่ : จ.ราชบุรี	ราชบุรี	150	123	147
		กาญจนบุรี	160	77	93
		รวม	310	200	240
5	ภาคกลาง วันที่ 9 เม.ย. 2552 สถานที่ : จ.กรุงเทพมหานคร	นนทบุรี	80	47	54
		ปทุมธานี	80	52	58
		นครปฐม	80	38	45
		นครนายก	80	41	42
		รวม	320	178	199
6	ภาคตะวันออก วันที่ 20 เม.ย. 2552 สถานที่ : จ.ปราจีนบุรี	ปราจีนบุรี	100	56	57
		สระแก้ว	100	48	55
		ฉะเชิงเทรา	100	49	60
		รวม	300	153	172
7	หน่วยงานราชการส่วนกลาง วันที่ 27 เม.ย. 2552 สถานที่ : จ.กรุงเทพมหานคร	ราชการ	236	201	244
		รัฐวิสาหกิจ	4	5	5
		องค์กรอิสระ	13	13	16
		รวม	253	219	265
8	ภาคกลาง วันที่ 4 พ.ค. 2552 สถานที่ : จ.สระบุรี	สระบุรี	90	69	81
		สิงห์บุรี	75	36	37
		ลพบุรี	85	61	65
		อยุธยา	75	52	55
		รวม	325	218	238
9	ภาคกลาง วันที่ 6 พ.ค. 2552 สถานที่ : จ.สมุทรปราการ	สมุทรปราการ	106	69	90
		สมุทรสงคราม	94	41	47
		สมุทรสาคร	100	45	51
		รวม	300	155	188
รวมทั้งสิ้น			2,690	1,724	2,004

3.2 ข้อเสนอแนะจากการประชุมสัมมนา

สามารถสรุปประเด็นข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อปรับปรุงมาตรฐานและเกณฑ์ชี้วัดความโปร่งใสได้เป็น 7 ประเด็นที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้

1. ควรปรับภาษา เพราะมีลักษณะเป็นเชิงวิชาการมากเกินไป ทั้งในลักษณะที่เยิ่นเย้อ เข้าใจยาก หรือไม่ชัดเจน จึงควรปรับใช้ภาษาให้ง่ายต่อความเข้าใจเชิงปฏิบัติการ และเป็นรูปธรรม ยกตัวอย่างคำว่า “...การรายงานผลกับการวิเคราะห์ ..” ทำให้เกิดความยากลำบากในการตอบ เพราะคำว่า “รายงานผล” กับคำว่า “การวิเคราะห์” มีความหมายต่างกันในการทำงานจริง

2. ควรมีกระบวนการเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ และกระจ่างชัดเจนในเกณฑ์ฯ ดังกล่าว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติหรือหน่วยงานที่ต้องกรอกข้อมูลเข้าใจถูกต้องตรงกัน อาทิ ขั้นตอน การประเมิน ผู้มีหน้าที่และบทบาทในการกรอกข้อมูล คำอธิบายความหมายเพิ่มเติมในคำสำคัญบางคำ พร้อมยกตัวอย่างประกอบ อาทิ “คณะกรรมการจากภายนอก ” “พ.ร.บ.ข้อมูลฯ ในมาตราต่างๆ ” “ผู้ตรวจสอบภายใน ” (คือใคร เพราะปกติมีผู้ตรวจสอบจากส่วนกลางอยู่แล้ว) เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ในแบบประเมินฯ มากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีบางประเด็นที่ยากต่อการปฏิบัติและทำความเข้าใจสำหรับบางหน่วยงาน เช่น ตัวชี้วัดที่ 7.4 ข้อ 2 ย่อย ตัวชี้วัดที่ 7.5 ข้อ 4 ย่อย ผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานสรรพากรเสนอว่า มีความยากในการปฏิบัติจริง และยากแก่การตีความหมายคำว่า “ข้อมูลที่เปิดเผยได้/ไม่ได้” สำหรับหน่วยงานในลักษณะเดียวกับสรรพากร

3. ควรพิจารณาตัดข้อย่อยบางข้อออก ที่มีลักษณะซ้ำซ้อน หรือไม่มีความจำเป็น ตัวอย่าง ข้อย่อย 1.1 เรื่องการเผยแพร่ระเบียบงานที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องส่งไปให้หน่วยงานอื่นรับทราบด้วย เพราะทุกหน่วยงานใช้ระเบียบเหมือนกันหมด

4. ควรแยกเกณฑ์ฯ ให้เหมาะสมกับลักษณะและระดับการทำงาน ประเภทของหน่วยงาน อาทิ แยกเป็นเกณฑ์ฯ สำหรับหน่วยงานส่วนกลาง ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค ตัวอย่าง เช่น บางหน่วยงาน ไม่ได้ให้บริการประชาชน หรือกรณีหน่วย งานระดับภูมิภาค บางหน่วยงานมีขนาดเล็ก โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เช่น อบต. มีข้อจำกัดในการกรอกข้อมูลตาม เกณฑ์ฯ เพราะการปฏิบัติงานไม่ครอบคลุมทุกเกณฑ์ฯ ตัวชี้วัดบางตัวผู้เข้าประชุมเห็นว่า ไม่เหมาะที่จะนำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้าน กฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ควรปรับคือ ประเด็นการติดตามประเมินผล ประเด็นการจัดหาพัสดุ ประเด็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจ (มีวิธีพิจารณาแตกต่างกันระหว่างส่วนกลางและภูมิภาค เพราะส่วนภูมิภาคใช้การสอบเลื่อนขั้นตำแหน่ง) ประเด็นการเลื่อนขั้นเงินเดือน ประเด็นการพิจารณาการให้คุณให้โทษ เพราะการทำงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความแตกต่างกัน

- หรือ แยกเกณฑ์ฯ ระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอิสระ เพราะมีภารกิจและหน้าที่แตกต่างกัน รวมทั้งบางตัวชี้วัดอยู่นอกเหนืออำนาจในการประเมิน

- หรือ แยกเกณฑ์ฯ ระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ เพราะหน่วยงานมีความแตกต่างกัน เช่น ควรมีเกณฑ์ฯ หรือมาตรการตรวจสอบความโปร่งใสของผู้บังคับบัญชาหรือระดับนโยบาย เรื่องการใช้งบประมาณให้รัดกุม เนื่องจากเวลาผู้บังคับบัญชากระทำความผิด ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ไม่กล้าให้ข้อมูลหรือแสดงความเห็น กลัวถูกขึ้นบัญชีไม่พึงประสงค์ของผู้บังคับบัญชา หรือตัวอย่างว่า ผู้กรอกข้อมูล

เกณฑ์ฯ ไม่สามารถตอบได้ทุกคำถาม เพราะเนื้อหาในแต่ละประเด็นเป็นภาพรวมขององค์กรมากกว่า เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานจะให้ข้อมูลได้

5. ประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ต้องพิจารณาเรื่องภารกิจหน่วยงานและความเหมาะสมกับระดับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้วย ว่าควรให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใด เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมและเข้าใจในการบริหารงานภาครัฐ อาจทำให้เกิดความเสียหาย เสนอว่า ควรให้ภาคประชาชนผ่านกลุ่มผู้นำชุมชนหรือองค์กรภาคประชาชนก่อน จะทำให้เกิดความเข้าใจในการบริหารแต่ละด้านสอดคล้องกัน นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอว่า หากให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นเรื่องการจัดซื้อพัสดุบางรายการ จะก่อให้เกิดความล่าช้า เพราะบางครั้งบางกรณีเป็นเรื่องเทคนิคและเฉพาะทางที่ประชาชนยังมีความไม่เข้าใจ หรือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์หรือแผนองค์กร/แผนพัสดุ เป็นต้น

6. ควรเพิ่มเติมเกณฑ์ฯ หรือข้อย่อยบางประเด็น เช่น เกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินข้าราชการ เพื่อป้องกันการทุจริตสำหรับข้าราชการที่มีตำแหน่งเอื้อประโยชน์ (ทหาร ตำรวจ) กรณีที่ได้เลื่อนตำแหน่งหรือระดับการทำงาน สำหรับเป็นข้อมูลการตรวจสอบทรัพย์สินอย่างมีระบบ ต่อเนื่อง โดยให้มีข้อมูลหลักฐานประกอบการได้มาของทรัพย์สิน เพราะที่ผ่านมายังไม่มี รวมทั้งตัวชีวิตในประเด็นบุคลากรต้องพิจารณาในมิติเรื่องกลไกเครื่องมือในการปกป้องเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วย หรือตัวชีวิตในประเด็นการบริหารส่วนบุคคล ควรเพิ่มเติมประเด็นการแต่งตั้งและโยกย้ายเข้าไปด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้เพิ่มเติมการกำหนดเวลาในการเผยแพร่ข้อมูลฯ ในเว็บไซต์ เพื่อข้อมูลจะได้มีความทันสมัย และในส่วนของการร้องเรียน ควรพิจารณาเพิ่มเติมประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการและเปิดโอกาสให้มีกระบวนการชี้แจงสำหรับผู้ถูกร้องเรียนด้วย รวมทั้ง ควรพิจารณาเรื่องการจัดเรียงความสำคัญของแต่ละประเด็นปลีกย่อยด้วย เช่น แผนการจัดหาพัสดุ

7. ควรเปลี่ยนเกณฑ์ในลักษณะการให้ค่า คะแนน บางหน่วยงานไม่มีภารกิจในเกณฑ์นั้นๆ ทำให้ไม่สามารถคิดค่าคะแนน เช่น การจ้างลูกจ้าง หากปีใดไม่มีการจ้างลูกจ้าง ทำให้ไม่มีค่าคะแนน รวมทั้งควรปรับเกณฑ์ในลักษณะ “มี” “ไม่มี” ด้วย ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ในทางปฏิบัติ มีผู้เสนอว่า เกณฑ์ในลักษณะนี้มีปัญหา โดยยกตัวอย่างว่า การประเมินประเด็น “มี” “ไม่มี” คลุมข้อย่อยหลายข้อ ในกรณีที่ตอบข้อย่อยเพียงข้อเดียวแล้วจะตัดสินอย่างไร จะตัดสินว่าผ่านเกณฑ์หรือไม่ นอกจากนี้ ต้องพิจารณาความยาก-ง่าย และระดับการให้คะแนนของเกณฑ์ฯ ด้วย ผู้เข้าประชุมบางส่วนให้ความเห็นว่า ตัวชีวิตไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใสได้ เนื่องจากสเกลการให้คะแนนไม่เหมาะสม

4. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบประเมินความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐาน และตัวชี้วัดความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ข้อมูลที่ได้จากแบบประเมินความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จำนวน 1,164 ชุด (หน่วยงาน) จากหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมสัมมนาทั้งหมด 1,724 หน่วยงาน ซึ่งคิดเป็นอัตราตอบกลับร้อยละ 67.52 ผลวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงปริมาณมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.2 แสดงผลสรุปคะแนนเฉลี่ยรวม ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในกรุงเทพมหานคร ภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก จำแนกตามมาตรฐานตัวชี้วัด

มาตรฐานที่/ด้าน	คะแนนเต็ม	(\bar{x}) คะแนนการประเมินรวมเฉลี่ย	(S.D.) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ร้อยละของคะแนนเต็ม
1. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง)	80	48.96	18.21	61.20
2. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงาน	70	47.76	15.09	68.23
3. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน	70	47.87	15.28	68.39
4. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล	60	38.79	15.35	64.65
5. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ	60	33.53	16.24	55.88
6. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล	60	28.25	16.98	47.08
7. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ	80	43.04	19.46	53.80
รวมเฉลี่ย	480	283.46	97.58	59.05

จากตารางที่ 1.2 ผลสรุปคะแนนรวมเฉลี่ยของการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามมาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดในภาพรวม จำแนกตามแต่ละตัวชี้วัด ปรากฏดังนี้

- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ 1 ด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง) มีคะแนนรวมเฉลี่ยทั้งกลุ่ม 48.96 จากคะแนนเต็ม 80 คิดเป็นร้อยละของคะแนนเต็ม 61.20

- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ 2 ด้านการบริหารงาน มีคะแนนรวมเฉลี่ยทั้งกลุ่ม 47.76 จากคะแนนเต็ม 70 คิดเป็นร้อยละของคะแนนเต็ม 68.23
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ 3 ด้านการให้บริการแก่ประชาชน มีคะแนนรวมเฉลี่ยทั้งกลุ่ม 47.87 จากคะแนนเต็ม 70 คิดเป็นร้อยละของคะแนนเต็ม 68.39
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ 4 ด้านการบริหารงานบุคคล มีคะแนนรวมเฉลี่ยทั้งกลุ่ม 38.79 จากคะแนนเต็ม 60 คิดเป็นร้อยละของคะแนนเต็ม 64.65
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ 5 ด้านการบริหารงบประมาณ มีคะแนนรวมเฉลี่ยทั้งกลุ่ม 33.53 จากคะแนนเต็ม 60 คิดเป็นร้อยละของคะแนนเต็ม 55.88
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ 6 ด้านการติดตามและประเมินผล มีคะแนนรวมเฉลี่ยทั้งกลุ่ม 28.25 จากคะแนนเต็ม 60 คิดเป็นร้อยละของคะแนนเต็ม 47.08
- มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ 7 ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ มีคะแนนรวมเฉลี่ยทั้งกลุ่ม 43.04 จากคะแนนเต็ม 80 คิดเป็นร้อยละของคะแนนเต็ม 53.80

ทั้งนี้ คะแนนเฉลี่ยรวมทั้ง 7 มาตรฐานของความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ เท่ากับ 283.46 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ 97.58 คิดเป็นร้อยละของคะแนนเต็ม 59.05 และเมื่อพิจารณาคะแนนความโปร่งใสในแต่ละด้าน พบว่า โดยภาพรวมคะแนนเฉลี่ยของหน่วยราชการทั้งกลุ่มมีค่าคะแนนเฉลี่ยเกินกว่าร้อยละ 50 ยกเว้นมาตรฐานที่ 6 ความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล ที่มีคะแนนเฉลี่ยรวมต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยมีคะแนนเฉลี่ยรวม เท่ากับ 28.25 จากคะแนนเต็ม 60

ตารางที่ 1.3 แสดงผลการประเมินระดับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ จำแนกตามกลุ่มของค่าคะแนนรวมจากการประเมินตนเองเบื้องต้น

ระดับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ	จำนวน	ร้อยละ
น้อยมาก	33	2.8
น้อย	196	16.9
ปานกลาง	354	30.6
มาก	381	32.9
มากที่สุด	194	16.8
รวม	1,158	100.0

หมายเหตุ : การจัดระดับความโปร่งใสตามคะแนนรวมของการประเมินตนเอง มีดังนี้

คะแนนรวม	ผลการประเมินความโปร่งใส
0 – 96	น้อยมาก
97 – 192	น้อย
193 – 288	ปานกลาง
289 – 384	มาก
385 – 480	มากที่สุด

จากตารางที่ 1.3 เมื่อนำคะแนนรวมจากการประเมินตนเองเบื้องต้นของหน่วยงานราชการที่เข้าร่วมการประเมินตนเองดังกล่าวตามแบบมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสปรากฏว่า หน่วยงานราชการส่วนใหญ่มีความโปร่งใสตามมาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนด อยู่ในระดับมาก ซึ่งมีจำนวน 381 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 32.9 รองลงมาอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งมีจำนวน 354 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 30.6 ส่วนหน่วยงานที่มีความโปร่งใสในระดับมากที่สุดมีทั้งหมด 194 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 16.8

5. กรณีศึกษาที่ดีเลิศ (Best Practice) หน่วยงานภาครัฐที่มีมาตรฐานความโปร่งใส

คณะผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกหน่วยงานที่เป็นกรณีศึกษาที่ดีเลิศ โดยใช้เกณฑ์คะแนนที่ประเมินโดยคณะผู้วิจัยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 หรือ 432 คะแนน จากคะแนนเต็ม 480 คะแนน ซึ่งผลปรากฏว่า หน่วยงานที่สมควรได้รับเลือกเป็นกรณีศึกษาที่ดีเลิศ มีเพียง 3 หน่วยงานเท่านั้น ได้แก่

1. ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง มีคะแนน 464 คะแนน
2. สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีคะแนน 452 คะแนน
3. องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี มีคะแนน 447 คะแนน

ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์แนวทางการดำเนินการตามตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานมีรายละเอียดที่จะนำเสนอดังต่อไปนี้

กรณีศึกษาที่ 1 : ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง

คณะผู้วิจัยได้เดินทางไปทำการศึกษาข้อมูลและการดำเนินการตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามมาตรฐานทั้ง 7 ด้าน รวม 48 ตัวชี้วัด เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2552 โดยได้ทำการสัมภาษณ์ พล.ต.ต. ธนิตศักดิ์ ธีระสวัสดิ์ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดระยอง พ.ต.ท. หญิง ลินดา ผุดผ่อง รองผู้กำกับการกองอำนวยการ และ ด.ต. ไพบุลย์ บัวขาว เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ข้อมูลข่าวสารราชการ ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สามารถวิเคราะห์และสรุปได้ ดังนี้

1) แนวทางการปฏิบัติงานตามกรอบมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

1.1 ด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง)

ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง ได้ดำเนินการด้านการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบและข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดไว้ทุกประการ รวมทั้งมีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับรวมทั้งผลการจัดซื้อจัดจ้างทั้งภายในหน่วยงานตนเอง ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และในหน่วยงานใกล้เคียงครบถ้วนตามตัวชี้วัดที่ 1.1 – 1.8 ทุกตัวชี้วัด ทั้งนี้ ในระหว่างการสัมภาษณ์ผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดระยองได้ให้เจ้าหน้าที่นำเอกสาร หลักฐาน และแฟ้มงานต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุมารวมแสดงให้คณะผู้วิจัยดูด้วย ซึ่งพบว่า มีครบถ้วนสมบูรณ์ทุกรายการ

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง) จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้เต็ม 80 คะแนน ซึ่งตรงตามที่ตำรวจภูธร จังหวัดระยองได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้

1.2 ด้านการบริหารงาน

การดำเนินงานด้านการบริหารงานของตำรวจภูธร จังหวัดระยอง จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ค่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 2.1 การจัดทำและเผยแพร่โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน มีการดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการเผยแพร่โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ต่างๆ ทั้งที่สำนักงาน และทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน รวมถึงมีการจัดทำเอกสาร แผ่นพับเผยแพร่ภาระ หน้าที่งานให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

- ตัวชี้วัดที่ 2.2 การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 2, 4 และ 5 มีเพียงตัวชี้วัดย่อยที่ 3 ที่ผู้ให้ข้อมูลแจ้งว่า มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนบ้าง แต่ยังไม่เป็นรูปธรรมมากนัก และอาจนำเพียงความคิดเห็นบางส่วนเท่านั้นที่นำมาประกอบการจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน

- ตัวชี้วัดที่ 2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 2, 4 และ 5 มีเพียงตัวชี้วัดย่อยที่ 3 ที่ผู้ให้ข้อมูลแจ้งว่า ไม่ได้มีการดำเนินการเผยแพร่หลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ประชาชนรับทราบ อย่างไรก็ตาม ตำรวจภูธร จังหวัดระยองให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ภารกิจของหน่วยงานมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจในท้องที่ต่างๆ มิได้เป็นหน่วยรับแจ้งความหรือให้บริการโดยตรงต่อประชาชน

- ตัวชี้วัดที่ 2.4 การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรในหน่วยงานตำรวจภูธร จังหวัดระยอง มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดย่อยทั้ง 5 ตัวชี้วัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำกับดูแลมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพตำรวจ มีคณะกรรมการพิจารณาทัณฑ์ เป็นหน่วยงานกำกับดูแลภายในและมีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) ระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีบุคคลในวิชาชีพอื่นๆ เช่น ครู อบจ. ร่วมเป็นกรรมการด้วย ซึ่งเป็นหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและประเมินมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของตำรวจในแต่ละพื้นที่

- ตัวชี้วัดที่ 2.5 การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปี ตัวชี้วัดที่ 2.6 การจัดทำรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี และตัวชี้วัดที่ 2.7 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดย่อยทั้ง 15 ตัวชี้วัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ของประชาชนในการบริหารจัดการงานของตำรวจนั้น นอกจากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ กต .ตร. ที่มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ยังมีการจัดทำประชาคมในชุมชนต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงาน

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงาน จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 68 คะแนน เพิ่มขึ้นอีก 5 คะแนน จากที่ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง ได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้เพียง 63 คะแนน

1.3 ด้านการให้บริการแก่ประชาชน

การดำเนินงานด้านการให้บริการแก่ประชาชนของตำรวจภูธร จังหวัดระยอง จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการให้บริการแก่ประชาชน ในตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 2 และ 3 ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง ได้ดำเนินการและมีเอกสาร และข้อมูลให้ตรวจพิจารณาได้ครบถ้วน มีเพียงตัวชี้วัดย่อยที่ 4 และ 5 คือ การจัดทำคู่มือประกอบการให้บริการสำหรับบุคลากรและสำหรับเผยแพร่ให้ประชาชนนั้น ยังไม่มีการดำเนินการแต่ประการใด

- ตัวชี้วัดที่ 3.2 การให้บริการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ
ตัวชี้วัดที่ 3.3 การเลือกใช้ช่องทางการให้บริการที่เหมาะสมกับการให้บริการ ตัวชี้วัดที่ 3.4 การจัดทำมีช่องทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนหรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้รับบริการกับหน่วยงานที่ให้บริการ ตัวชี้วัดที่ 3.5 การพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน ตัวชี้วัดที่ 3.6 การประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ และตัวชี้วัดที่ 3.7 การวิเคราะห์และจัดทำระบบข้อมูลทางสถิติและสรุปผลการให้บริการแก่ประชาชน มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดทั้ง 6 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 30 ตัวชี้วัด

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 66 คะแนน ลดลง 4 คะแนน จากที่ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง ได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 70 คะแนน

1.4 ด้านการบริหารงานบุคคล

การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล ของตำรวจภูธร จังหวัดระยอง จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 4.1 การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร ตัวชี้วัดที่ 4.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ตัวชี้วัดที่ 4.3 การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 4.4 การพัฒนาระบบการให้คุณให้โทษแก่บุคลากรในหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 4.5 การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

ของบุคลากร และตัวชี้วัดที่ 4.6 การประเมินผลการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน มีการดำเนินการครบถ้วนโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณา ตามตัวชี้วัดทั้ง 6 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 30 ตัวชี้วัด

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้เต็ม 60 คะแนน เท่ากับที่ตำรวจภูธร จังหวัดระยองได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้

1.5 ด้านการบริหารงบประมาณ

การดำเนินงานด้านการบริหารงบประมาณของตำรวจภูธร จังหวัดระยอง จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจดู แล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 5.1 การจัดทำและเผยแพร่แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน
ตัวชี้วัดที่ 5.2 การจัดทำมีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี
ตัวชี้วัดที่ 5.3 การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการ ตัวชี้วัดที่ 5.5 การสุ่มตรวจการใช้
ใช้จ่ายเงินงบประมาณตามระยะเวลาที่กำหนด และตัวชี้วัดที่ 5.6 การประเมินผลการดำเนินการตามแผนการ
ใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี มีการดำเนินการครบถ้วน พร้อมทั้งมีเอกสาร ข้อมูลให้ตรวจพิจารณาได้ตาม
ตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 25 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 5.4 การลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน ตำรวจภูธร จังหวัด
ระยอง แจ้งว่า การเบิกจ่ายงบประมาณนั้นทำตามระเบียบที่กำหนดไว้ทุกประการ แต่ไม่ มีการลดขั้นตอน
การเบิกจ่ายงบประมาณ เพราะเห็นว่า ต้องทำให้เป็นมาตรฐานตามระเบียบกำหนด การลดขั้นตอนการ
เบิกจ่าย น่าจะเป็นช่องทางที่จะทำให้เกิดความไม่โปร่งใสมากกว่า ส่วนเรื่องหลักเกณฑ์และการแสดง
แผนผังขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณนั้น ก็ได้มีการจัดทำเพราะมีระเบียบกำหนดไว้แล้ว และทุก
คนรับทราบและถือปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนมาโดยตลอด

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนน
ประเมินในด้านนี้ 50 คะแนน ลดลง 10 คะแนน จากที่ตำรวจภูธร จังหวัดระยองได้ทำการประเมินตนเองไว้
ก่อนหน้านี้ 60 คะแนน

1.6 ด้านการติดตามและประเมินผล

การดำเนินงานด้านการติดตามและประเมินผลของตำรวจภูธร จังหวัดระยอง จากข้อมูล หลักฐาน
และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจดูแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความ
โปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 6.1 การจัดทำหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของ
หน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 6.2 การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 6.3 การจัดทำ
ให้มีกลไกการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่เป็นอิสระ ตัวชี้วัดที่ 6.4 การจัดทำมีกระบวนการรองรับ
การตรวจสอบจากภายนอกที่เป็นอิสระ ตัวชี้วัดที่ 6.5 การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตาม

และประเมินผล และตัวชี้วัดที่ 6.6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนร่วมได้เสียในการติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ มีการดำเนินการครบถ้วนโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณา ตามตัวชี้วัดทั้ง 6 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 30 ตัวชี้วัด

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้เต็ม 60 คะแนน เท่ากับที่ตำรวจภูธร จังหวัดระยองได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้

1.7 ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

การดำเนินงานด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ของตำรวจภูธร จังหวัดระยอง จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจดูแล้ว พบว่า ค่อนข้าง มีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 7.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา) ตัวชี้วัดที่ 7.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้) ตัวชี้วัดที่ 7.3 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะราย) ตัวชี้วัดที่ 7.4 การดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14-15 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยและอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผย) ตัวชี้วัดที่ 7.5 การดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติเกี่ยวกับ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล) ตัวชี้วัดที่ 7.6 การจัดระบบและช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ตัวชี้วัดที่ 7.7 การประเมินผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน และตัวชี้วัดที่ 7.8 การจัดการความรู้ด้านข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน มีการดำเนินการครบถ้วนโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณา ตามตัวชี้วัดทั้ง 8 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 40 ตัวชี้วัด

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้เต็ม 80 คะแนน เท่ากับที่ตำรวจภูธร จังหวัดระยองได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้

ทั้งนี้ ผลการประเมินมาตรฐานความโปร่งใสของตำรวจภูธร จังหวัดระยอง ในภาพรวมโดยคณะผู้วิจัย พบว่า มีคะแนนประเมินรวม 464 คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ 96.67

2) สรุปข้อเสนอแนะและข้อสังเกตจากหน่วยงานที่ทำการสัมภาษณ์

ข้อเสนอแนะ :

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน

- ตัวชี้วัดหลายตัวมีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งควรพิจารณาทบทวนรวมตัวชี้วัดบางตัวที่มีความซ้ำซ้อนกัน

- คำศัพท์และภาษาที่ใช้ในตัวชี้วัดขาดความชัดเจน และมีปัญหาในการตีความสำหรับผู้ปฏิบัติ

- ตัวชี้วัดที่นำเสนอมานั้น มีมากเกินไป เป็นการเพิ่มภาระงานโดยใช้เหตุ น่าจะมีการพิจารณาเลือกตัวชี้วัดที่สำคัญๆ มาใช้

- ตัวชี้วัดบางตัวไม่ตรงกับภารกิจของหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการประเมิน

- การใช้วิธีการประเมินตนเองน่าจะเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะมีคติในการประเมิน จึงควรจัดให้มีหน่วยงานภายนอกเป็นผู้ประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

- การประเมินความโปร่งใสตามวิธีดังกล่าวนี้ เป็นการเน้นการตรวจเอกสารซึ่งอาจจะไม่สะท้อนความเป็นจริงในการแสดงถึงความโปร่งใสของหน่วยงานนั้นๆ

ข้อสังเกต :

ตำรวจภูธร จังหวัดระยอง มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

- หน่วยงานตำรวจโดยทั่วไปไม่มีความชำนาญด้านงานเอกสาร เนื่องจากได้รับการฝึกให้ทำงานในด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยเป็นหลัก จึงหาบุคลากรที่มีความชำนาญในเรื่องนี้ได้ยาก

- อัตรากำลัง และงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินการทางด้านการจัดทำและดูแลเอกสารเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารเพื่อบริการประชาชนนั้นไม่เพียงพอ

- ตัวชี้วัดบางตัวมีความขัดแย้งกับระเบียบที่ทางราชการกำหนด เช่น การลดขั้นตอนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งตำรวจภูธร จังหวัดระยอง มีนโยบายให้ยึดถือตามระเบียบทุกประการ จึงไม่มีการลดหรือเพิ่มขั้นตอนและระยะเวลาในการจ่ายเงิน แต่ตัวชี้วัดที่เสนอมานั้นกลับประเมินความโปร่งใสด้วยการให้ลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งมีความเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบ น่าจะถือว่าเป็นความไม่โปร่งใสมากกว่า

กรณีศึกษาที่ 2 : สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

คณะผู้วิจัยได้เดินทางไปทำการศึกษาข้อมูลและการดำเนินการตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามมาตรฐานทั้ง 7 ด้าน รวม 48 ตัวชี้วัด เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2552 โดยได้ทำการสัมภาษณ์ นายสุพจน์ สุวรรณโชติ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นางพรรณิ กิจทวีพานิชย์ เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน และ นางสาวสุนทรี บุญปักษ์ เจ้าหน้าที่กลุ่มงานวิชาการที่ดิน ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สามารถวิเคราะห์และสรุปได้ ดังนี้

1) แนวทางการปฏิบัติงานตามกรอบมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

1.1 ด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง)

การดำเนินงานด้านการบริหารงานของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากข้อมูลหลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจดูแล้ว พบว่า ค่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 1.2 การจัดทำแผนการจัดหาพัสดุประจำปี ตัวชี้วัดที่ 1.3 การประกาศเผยแพร่แผนการจัดหาพัสดุประจำปีของหน่วยงานให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบเป็นการล่วงหน้า ตัวชี้วัดที่ 1.4 การดำเนินการจัดหาพัสดุตามแผนการจัดหาพัสดุ ตัวชี้วัดที่ 1.5 การกำหนดและการประกาศหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการ และตัวชี้วัดที่ 1.8 การประเมินผลการจัดหาพัสดุตามแผนการจัดหาพัสดุในปีงบประมาณ มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 25 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 1.1 การเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ สำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 3 และ 5 ส่วนตัวชี้วัดย่อยที่ 2 ยังไม่ได้มีการดำเนินการ และตัวชี้วัดย่อยที่ 4 ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการ ทั้งนี้ นางพรรณิ กิจทวีพานิชย์ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การเปิดเว็บไซต์ของหน่วยงานระดับจังหวัดนั้น ต้องขออนุญาตจากกรมที่ดินก่อน ซึ่งขณะนี้สำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับอนุญาต พร้อมทั้งได้รับ password และ user name จากกรมที่ดินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ก็จะนำข้อมูลเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานต่อไป

- ตัวชี้วัดที่ 1.6 การประกาศผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ /โครงการพร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินผลการจัดหาพัสดุ ยังไม่ได้มีการดำเนินการในตัวชี้วัดย่อยที่ 4 ส่วนตัวชี้วัดอื่นๆ ที่เหลือดำเนินการแล้ว

- ตัวชี้วัดที่ 1.7 การสรุปผลการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบเดือน มีการดำเนินการแล้วตามตัวชี้วัดย่อยที่ 1 และ 2 ส่วนตัวชี้วัดย่อยที่ 3, 4 และ 5 อยู่ระหว่างการดำเนินการ

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงาน จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 72 คะแนน ลดลง 4 คะแนน จากที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 76 คะแนน

1.2 ด้านการบริหารงาน

การดำเนินงานด้านการบริหารงานของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจากข้อมูลหลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจดูแล้ว พบว่า ค่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 2.1 ถึง 2.3 และ 2.5 ถึง 2.7 มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดทั้ง 6 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 30 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 2.4 การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรในหน่วยงาน สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดย่อย 1, 2, 4 และ 5 ยกเว้นตัวชี้วัดย่อยที่ 3 เรื่องการประกาศเผยแพร่มาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรภายในหน่วยงานทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ยังไม่ได้มีการดำเนินการ

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงาน จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 68 คะแนน ลดลง 2 คะแนน จากที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้า 70 คะแนน

1.3 ด้านการให้บริการแก่ประชาชน

การดำเนินงานด้านการให้บริการแก่ประชาชนของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่าง ๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจดูแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 3.1 ถึง 3.6 มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดทั้ง 6 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 30 ตัวชี้วัด ทั้งนี้ ในเรื่องการให้บริการประชาชนนั้น สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวอย่างมาก ประกอบกับเป็นหน่วยงานที่จังหวัดเลือกเป็นหน่วยงานหนึ่งที่เป็นตัวชี้วัดด้านการให้บริการของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ได้รับเลือกจากกรมที่ดิน เป็นหน่วยงานเป้าหมายที่ให้ทางรัฐบาลภูฏานมาเยี่ยมชมหน่วยงานตามคำร้องขอ

- ตัวชี้วัดที่ 3.7 การวิเคราะห์และจัดทำระบบข้อมูลทางสถิติและสรุปผลการให้บริการแก่ประชาชน ตัวชี้วัดย่อยที่ 2, 3, 4 และ 5 ดำเนินการแล้ว มีเพียงตัวชี้วัดย่อยที่ 1 อยู่ระหว่างดำเนินการ

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 69 คะแนน เท่ากับคะแนนที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้า

1.4 ด้านการบริหารงานบุคคล

การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่าง ๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจดูแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 4.1 การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดย่อย 2, 3, 4 และ 5 ยกเว้นตัวชี้วัดย่อยที่ 1 เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร อยู่ระหว่างดำเนินการ

- ตัวชี้วัดที่ 4.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ตัวชี้วัดที่ 4.3 การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 4.4 การพัฒนาระบบการให้คุณ/ให้โทษแก่บุคลากรในหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 4.5 การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร และตัวชี้วัดที่ 4.6 การประเมินผลการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน มีการดำเนินการครบถ้วนโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณาตามตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 25 ตัวชี้วัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ ทางกรมที่ดินมีโครงการให้รางวัลบุคลากรที่มีคุณธรรมและจริยธรรมดี เตน โดย

ให้โลโก้ประกาศเกียรติคุณเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ ในส่วนของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้จัดให้มี “ทุนอาหาร” เพื่อช่วยเหลือให้บุคลากรกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อนำไปใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 59 คะแนน เท่ากับที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้า

1.5 ด้านการบริหารงบประมาณ

การดำเนินงานด้านการบริหารงบประมาณของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากข้อมูลหลักฐาน และเอกสาร ต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 5.1 การจัดทำและเผยแพร่แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน
ตัวชี้วัดที่ 5.2 การจัดทำมีกลไกการตรวจสอบ การดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี
ตัวชี้วัดที่ 5.3 การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการ ตัวชี้วัดที่ 5.5 การสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามระยะเวลาที่กำหนด และตัวชี้วัดที่ 5.6 การประเมินผลการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี มีการดำเนินการครบถ้วน พร้อมทั้งมีเอกสาร ข้อมูลให้ตรวจพิจารณาได้ตามตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 25 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 5.4 การลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แจ้งว่า มีการดำเนินการตามตัวชี้ วัดที่ 2, 4 และ 5 มีในส่วนของตัวชี้วัดย่อยที่ 1 และ 3 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และคู่มือแสดงขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินให้ผู้มาติดต่อนั้น ไม่ได้ดำเนินการ ทั้งนี้ ในส่วนของการลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณนั้น ผู้ให้ข้อมูลชี้แจงว่า ในทางปฏิบัติได้ดำเนินการด้วยความรวดเร็วภายใต้กรอบระเบียบของทางราชการอยู่แล้ว จึงไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อลดขั้นตอนและเวลาในการจ่ายเงินงบประมาณ

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 56 คะแนน เพิ่มขึ้น 4 คะแนน จากที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้า 52 คะแนน

1.6 ด้านการติดตามและประเมินผล

การดำเนินงานด้านการติดตามและประเมินผลของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัย ได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 6.1 การจัดทำหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน มีการดำเนินการในตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 2, 4 และ 5 ส่วนตัวชี้วัดย่อยที่ 3 เรื่องการประกาศเผยแพร่

หลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บุคลากร / สาธารณชนได้รับทราบนั้น ในทางปฏิบัติมีการแจ่มแจ้งกันเป็นการภายใน แต่ไม่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนแต่อย่างใด

- ตัวชี้วัดที่ 6.2 การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 6.5 การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล และตัวชี้วัดที่ 6.6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนร่วมได้เสียในการติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ มีการดำเนินการครบถ้วนโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณา ตามตัวชี้วัดทั้ง 3 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 15 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 6.3 การจัดทำมีกลไกการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่เป็นอิสระ มีการดำเนินการในตัวชี้วัดย่อยที่ 4 และ 5 ส่วนตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 2 และ 3 นั้นอยู่ระหว่างดำเนินการ

- ตัวชี้วัดที่ 6.4 การจัดทำมีกระบวนการรองรับการตรวจสอบจากภายนอกที่เป็นอิสระ ได้มีการดำเนินการตามตัวชี้วัดย่อยที่ 1 ถึง 5 แต่เพิ่งเริ่มดำเนินการ ดังนั้นเอกสารและข้อมูลต่างๆ ยังไม่พร้อมสำหรับการตรวจพิจารณา

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 50 คะแนน ลดลง 10 คะแนน จากที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 60 คะแนน

1.7 ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

การดำเนินงานด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจดูแล้ว พบว่าค่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 7.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา) ตัวชี้วัดที่ 7.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้) ตัวชี้วัดที่ 7.3 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะราย) ตัวชี้วัดที่ 7.4 การดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14-15 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยและอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผย) ตัวชี้วัดที่ 7.5 การดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล) ตัวชี้วัดที่ 7.6 การจัดระบบและช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และตัวชี้วัดที่ 7.8 การจัดการความรู้ด้านข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน มีการดำเนินการครบถ้วนโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณา ตามตัวชี้วัดทั้ง 7 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 35 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 7.7 การประเมินผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน มีการดำเนินการตามตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 3, 4 และ 5 มีเพียงตัวชี้วัดย่อยที่ 2 เรื่องการจัดทำคู่มือการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนนั้น ไม่ได้มีการดำเนินการ

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 78 คะแนน เพิ่มขึ้น 4 คะแนน จากที่สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 74 คะแนน

ทั้งนี้ ผลการประเมินมาตรฐานความโปร่งใสของสำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในภาพรวมโดยคณะผู้วิจัย พบว่า มีคะแนนประเมินรวม 452 คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ 94.17

2) สรุปข้อเสนอแนะและข้อสังเกตจากหน่วยงานที่ทำการสัมภาษณ์

ข้อเสนอแนะ :

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน

- ตัวชี้วัดบางประการไม่ตรงกับภาระหน้าที่ของกรมที่ดินและสำนักงานที่ดินจังหวัด เช่น โครงการปักหลักเขตที่ดินสาธารณะต่างๆ เป็นโครงการที่กรมที่ดินริเริ่มให้มีการรังวัดและปักหลักเขต ซึ่งการจัดหาพัสดุสำคัญคือ หลักเขต ในส่วนนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด

- ตัวชี้วัดบางตัวใช้ภาษาที่เข้าใจยาก และต้องมีการตีความ บางครั้งผู้ปฏิบัติงานไม่เข้าใจจึงมีการตีความแตกต่างกันไป เช่น คำว่า “หน่วยงาน” หมายถึง หน่วยงานระดับจังหวัดหรือรวมถึงหน่วยงานระดับกรมด้วย คำว่า “เว็บไซต์ของหน่วยงาน” หมายถึง ต้องเป็นเว็บไซต์ของหน่วยงานนั่นเอง หรือกรณีที่มีการส่งข้อมูลขึ้นเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานกลาง เช่น กรมที่ดิน กรณีเช่นนี้จะถือว่ามี การเผยแพร่ทางเว็บไซต์ได้หรือไม่ ซึ่งผู้ปฏิบัติไม่มีความชัดเจนในประเด็นนี้

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการประเมิน

- ตัวชี้วัดมีจำนวนมาก การดำเนินการจริงควรมีการอบรมผู้ปฏิบัติงานให้เข้าใจหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีปฏิบัติ โดยชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน รวมทั้ง การอบรมนั้นต้องมีระยะเวลาเพียงพอที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทำความเข้าใจกับตัวชี้วัดทั้งหมด

ข้อสังเกต :

สำนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

- ตัวชี้วัดบางด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง) ตามที่กำหนดมานั้น เป็นไปตามระเบียบของทางราชการอยู่แล้ว ฉะนั้นอาจไม่จำเป็นต้องนำเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการมาประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานอีก

- ข้อมูลข่าวสารที่จะกำหนดให้มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนนั้น ควรเป็นประเด็นที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนในวงกว้าง ส่วนบางเรื่องที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำวันหรือการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน อาจไม่จำเป็นต้องสร้างตัวชี้วัดด้านการเผยแพร่ต่อสาธารณชน

- ตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินที่น่าเสนอนี้ อาจไม่มีความเหมาะสมและใช้ได้กับทุกหน่วยงาน จึงควรมีการพิจารณาแยกจัดทำให้เหมาะสมตามภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานราชการ

กรณีศึกษาที่ 3 : องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี

คณะผู้วิจัยได้เดินทางไปทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลและการดำเนินการตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามมาตรฐานทั้ง 7 ด้าน รวม 48 ตัวชี้วัด เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2552 โดยได้ทำการสัมภาษณ์ นายมุก ดาวดิษฐ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว นางนิตยา แก้วคำ นักบริหารงานคลัง นางสาวขวัญเรือน จิตรดี ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ และ นางสาวนภาพรณ จิตรดี ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่พัสดุ ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สามารถวิเคราะห์และสรุปได้ ดังนี้

1) แนวทางการปฏิบัติงานตามกรอบมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

1.1 ด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง)

การดำเนินงานด้านการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสาร ต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า การดำเนินการตามกรอบตัวชี้วัดที่ 1.2 ถึง 1.8 มีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ยกเว้น ตัวชี้วัดที่ 1.1 ที่ไม่ได้ดำเนินการในตัวชี้วัดย่อยบางข้อ ดังมีผลการพิจารณา ดังนี้

- ตัวชี้วัดที่ 1.1 การเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 3, 4 และ 5 มีเอกสารให้ตรวจพิจารณาได้ มีเพียงตัวชี้วัดย่อยที่ 2 ที่ผู้ให้ข้อมูลแจ้งว่า ไม่มีการดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่า กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุนั้น ทุกหน่วยงานที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ใช้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ อันเดียวกันทั่วประเทศ

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้าง จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 78 คะแนน ลดลง 1 คะแนน จากที่องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี ได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 79 คะแนน

1.2 ด้านการบริหารงาน

การดำเนินงานด้านการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ค่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 2.1 การจัดทำและเผยแพร่โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน มีการดำเนินการตามตัวชี้วัดย่อยที่ 1 ถึง 4 ส่วนตัวชี้วัดย่อยที่ 5 ยังไม่มีการดำเนินการจัดทำคู่มือเผยแพร่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนที่มาใช้บริการได้รับทราบ

- ตัวชี้วัดที่ 2.2 การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอน การปฏิบัติงานของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 2.5 การดำเนินการตาม

แผนปฏิบัติการประจำปี ตัวชี้วัดที่ 2.6 การจัดทำรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี และตัวชี้วัดที่ 2.7 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี มีการดำเนินการครบถ้วนโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณา ตามตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 25 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 2.4 การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรในหน่วยงาน องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี มีการดำเนินการตามตัวชี้วัดย่อยที่ 1 และ 2 ส่วนตัวชี้วัดย่อยที่ 3, 4 และ 5 ยังไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงาน จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 62 คะแนน ลดลง 8 คะแนน จากที่องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรีได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 70 คะแนน

1.3 ด้านการให้บริการแก่ประชาชน

การดำเนินงานด้านการให้บริการแก่ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจดูแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการให้บริการแก่ประชาชน ตัวชี้วัดที่ 3.2 การให้บริการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ โดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ ตัวชี้วัดที่ 3.4 การจัดให้มีช่องทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนหรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้รับบริการกับหน่วยงานที่ให้บริการ ตัวชี้วัดที่ 3.5 การพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน และตัวชี้วัดที่ 3.7 การวิเคราะห์และจัดทำระบบข้อมูลทางสถิติและสรุปผลการให้บริการแก่ประชาชน มีการดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 25 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 3.3 การเลือกใช้ช่องทางการให้บริการที่เหมาะสมกับการให้บริการ มีตัวชี้วัดย่อยที่ 3 เรื่องการนำระบบเทคโนโลยีในด้านต่างๆ มาสนับสนุนการปฏิบัติงานนั้น มีการดำเนินการบ้างแล้ว แต่ยังไม่สมบูรณ์ คณะผู้วิจัยจึงให้คะแนนประเมินในข้อนี้ 1 คะแนน ส่วนตัวชี้วัดย่อยอื่นๆ มีการดำเนินการที่ครบถ้วนสมบูรณ์

- ตัวชี้วัดที่ 3.6 การประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ตัวชี้วัดย่อยที่ 4 เรื่องการเผยแพร่ผลการประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว มีการนำผลการประเมินความพึงพอใจของประชาชนไปแจ้งในที่ประชุมประชาคมด้วยวาจาเท่านั้น ส่วนช่องทางอื่นๆ ยังไม่ได้มีการดำเนินการ จึงขาดความหลากหลาย ในการเผยแพร่ คณะผู้วิจัยจึงให้คะแนนประเมินในข้อนี้เพียง 1 คะแนน

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 68 คะแนน ลดลง 2 คะแนน จากที่องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรีได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 70 คะแนน

1.4 ด้านการบริหารงานบุคคล

การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรีจาก ข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่าง ๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตาม กรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 4.1 การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร ตัวชี้วัดที่ 4.2 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ของบุคลากร ตัวชี้วัดที่ 4.3 การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 4.4 การพัฒนาระบบ การให้ทุนให้โทษแก่บุคลากรในหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 4.5 การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ของบุคลากร และตัวชี้วัดที่ 4.6 การประเมินผลการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน มีการดำเนินการ ครอบคลุมโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณา ตามตัวชี้วัดทั้ง 6 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัด ย่อย 30 ตัวชี้วัด

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมิน ในด้านนี้เต็ม 60 คะแนน เท่ากับที่องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรีได้ทำการประเมินตนเอง ไว้ก่อนหน้านี้

1.5 ด้านการบริหารงบประมาณ

การดำเนินงานด้านการบริหารงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรีจาก ข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่าง ๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ก่อนข้างมีความสมบูรณ์ตาม กรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 5.1 การจัดทำและเผยแพร่แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของ หน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 5.2 การจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี ตัวชี้วัดที่ 5.3 การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการ ตัวชี้วัดที่ 5.4 การลดขั้นตอนการ เบิกจ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงาน และตัวชี้วัดที่ 5.6 การประเมินผลการดำเนินการตามแผนการใ้ ใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี มีการดำเนินการครบถ้วน พร้อมทั้งมีเอกสาร ข้อมูลให้ตรวจพิจารณาได้ตาม ตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 25 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 5.5 การสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามระยะเวลาที่กำหนด องค์การบริหารส่วน ตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี แจ้งว่า ตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 2 และ 5 มีการดำเนินการครบถ้วนสมบูรณ์ ส่วน ตัวชี้วัดย่อยที่ 3 และ 4 นั้น มีการตรวจการใช้งบประมาณโดยคณะกรรมการภายใน แต่ยังไม่ มีคณะกรรมการภายนอกหน่วยงานมาสุ่มตรวจ ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงให้คะแนน ในข้อย่อยที่ 3 และ 4 ข้อละ 1 คะแนนเท่านั้น

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนน ประเมินในด้านนี้ 58 คะแนน ลดลง 2 คะแนน จากที่องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรีได้ทำ การประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 60 คะแนน

1.6 ด้านการติดตามและประเมินผล

การดำเนินงานด้านการติดตามและประเมินผลขององค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่าง ๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ค่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 6.1 การจัดทำหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 6.2 การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของหน่วยงาน ตัวชี้วัดที่ 6.3 การจัดทำมีกลไกการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่เป็นอิสระ ตัวชี้วัดที่ 6.4 การจัดทำมีกระบวนการรองรับการตรวจสอบจากภายนอกที่เป็นอิสระ และตัวชี้วัดที่ 6.5 การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล มีการดำเนินการครบถ้วนโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณา ตามตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 25 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 6.6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนร่วมได้เสียในการติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 3, 4 และ 5 มีการดำเนินการครบถ้วน มีเพียงตัวชี้วัดย่อยที่ 2 เกี่ยวกับการจัดทำแผนงานและงบประมาณ เพื่อดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย/ประชาชนในการติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว มีงบประมาณในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ขาดการจัดทำแผน และการประเมินผล คณะผู้วิจัยจึงให้คะแนนในประเด็นนี้เพียง 1 คะแนนเท่านั้น

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 59 คะแนน ลดลง 1 คะแนน จากที่องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรีได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 60 คะแนน

1.7 ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

การดำเนินงานด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี จากข้อมูล หลักฐาน และเอกสารต่าง ๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบแล้ว พบว่า ค่อนข้างมีความสมบูรณ์ตามกรอบตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

- ตัวชี้วัดที่ 7.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา) ตัวชี้วัดที่ 7.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้) ตัวชี้วัดที่ 7.3 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะราย) ตัวชี้วัดที่ 7.5 การดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล) และตัวชี้วัดที่ 7.6 การจัดระบบและช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ มีการดำเนินการครบถ้วนโดยมีข้อมูล และเอกสารพร้อมให้ตรวจพิจารณา ตามตัวชี้วัดทั้ง 5 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 25 ตัวชี้วัด

- ตัวชี้วัดที่ 7.4 การดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14-15 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยและอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผย) ตัวชี้วัดย่อยที่ 2, 4 และ 5 มีการดำเนินการครบถ้วน มีเพียงตัวชี้วัดย่อยที่ 1 และ 3 ยังไม่ได้มีการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัวชี้แจงว่า ในส่วนของตัวชี้วัดย่อยที่ 3 นั้น ที่ไม่ได้ดำเนินการเนื่องจาก ยังไม่เคยมีกรณีประชาชนมาขอข้อมูลข่าวสารในลักษณะที่เป็นปัญหาด้านการเปิดเผยข้อมูลมาก่อน

- ตัวชี้วัดที่ 7.7 การประเมินผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชนนั้น ยังไม่ได้มีการดำเนินการทั้ง 5 ตัวชี้วัดย่อย

- ตัวชี้วัดที่ 7.8 การจัดการความรู้ด้านข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน ตัวชี้วัดย่อยที่ 1, 2 และ 4 มีการดำเนินการครบถ้วน มีเพียงตัวชี้วัดย่อยที่ 3 และ 5 ที่ยังไม่ได้ดำเนินการ

ผลการประเมินความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล จากคณะผู้วิจัยปรากฏว่า มีคะแนนประเมินในด้านนี้ 62 คะแนน ลดลง 18 คะแนน จากที่องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรีได้ทำการประเมินตนเองไว้ก่อนหน้านี้ 80 คะแนน

ทั้งนี้ ผลการประเมินมาตรฐานความโปร่งใสของ องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี ในภาพรวมโดยคณะผู้วิจัย พบว่า มีคะแนนประเมินรวม 447 คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ 93.12

2) สรุปข้อเสนอแนะและข้อสังเกตจากหน่วยงานที่ทำการสัมภาษณ์

ข้อเสนอแนะ :

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน

- การสร้างตัวชี้วัด น่าจะ ให้บุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์ประกอบท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมดำเนินการด้วย เพื่อลดปัญหาการตีความที่ไม่ตรงกัน

- ตัวชี้วัดมีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งตัวชี้วัดหลายตัวน่าจะนำมารวมกันได้ จึงขอฝากให้คณะผู้วิจัยได้พิจารณาในประเด็นนี้ด้วย ซึ่งจะช่วยให้สามารถลดตัวชี้วัดที่มากเกินไปให้มีความกระชับขึ้น

ข้อสังเกต :

องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรีมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

- มีความสงสัยว่า หน่วยงานที่ดำเนินการครบถ้วนตามตัวชี้วัดที่นำเสนอมานั้น ยังมีความโปร่งใสจริง

6. แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดและการกำหนดเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking)

คณะผู้วิจัยได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดในรอบสุดท้าย โดยอาศัยหลักการทางวิชาการ ประกอบกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และแนวทางตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ ภายใต้การประชุมระดมความคิดเห็นของคณะผู้วิจัย และที่ปรึกษาโครงการก่อนที่จะสรุปเป็นมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสในขั้นสมบูรณ์

ผลจากการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตัวชี้วัดความโปร่งใสในรอบนี้ ปรากฏว่า ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ยังคงใช้ตามมาตรฐาน 7 ด้านเช่นเดิม แต่ตัวชี้วัดในแต่ละด้านจะมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการปรับลดตัวชี้วัดจากเดิม 48 ตัวชี้วัดหลัก และ 240 ตัวชี้วัดย่อย เหลือเพียง 37 ตัวชี้วัดหลัก และ 160 ตัวชี้วัดย่อย ดังนี้

ตารางที่ 1.4 ผลสรุปจำนวนตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ และค่าคะแนนการประเมิน หลังการวิเคราะห์และปรับปรุงแก้ไขโดยคณะผู้วิจัย

มาตรฐานความโปร่งใส	ตัวชี้วัดที่เหลือ	จำนวนตัวชี้วัดย่อย	คะแนนประเมิน
1. ด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง)	1.1 การเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ	4	8
	1.2 การจัดทำแผนการจัดหาพัสดุประจำปี	4	8
	1.3 การเผยแพร่แผนการจัดหาพัสดุประจำปีของหน่วยงานให้ประชาชนทั่วไปทราบเป็นการล่วงหน้า	4	8
	1.4 การดำเนินการจัดหาพัสดุตามแผนการจัดหาพัสดุ	5	10
	1.5 การกำหนดและการประกาศหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ/โครงการ	5	10
	1.6 การประกาศผลการจัดหาพัสดุแต่ละรายการ / โครงการพร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ในการตัดสินผลการจัดหาพัสดุ และการสรุปผลการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบเดือน	4	8
รวม	6 ตัวชี้วัด	26	52
2. ด้านการบริหารงาน	2.1 การจัดทำและเผยแพร่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน	4	8
	2.2 การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน	5	10
	2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน	4	8
	2.4 การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรในหน่วยงาน	4	8
	2.5 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ	5	10
รวม	5 ตัวชี้วัด	22	44

มาตรฐานความโปร่งใส	ตัวชี้วัดที่เหลือ	จำนวน ตัวชี้วัดย่อย	คะแนน ประเมิน
3. ด้านการให้บริการแก่ประชาชน	3.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการให้บริการแก่ประชาชน	4	8
	3.2 การให้บริการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้โดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ	4	8
	3.3 การเลือกใช้ช่องทางการให้บริการที่เหมาะสมกับการให้บริการ	5	10
	3.4 การจัดให้มีช่องทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนหรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้รับบริการกับหน่วยงานที่ให้บริการ	5	10
	3.5 การพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน	4	8
	3.6 การประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนและการวิเคราะห์ / จัดทำระบบข้อมูลทางสถิติและสรุปผลการให้บริการแก่ประชาชน	6	12
รวม	6 ตัวชี้วัด	28	56
4. ด้านการบริหารงานบุคคล	4.1 การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร	4	8
	4.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร	5	10
	4.3 การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน	5	10
	4.4 การพัฒนาระบบการให้ทุน/ให้โทษแก่บุคลากรในหน่วยงาน	5	10
	4.5 การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร	3	6
	4.6 การประเมินผลการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน	3	6
รวม	6 ตัวชี้วัด	25	50

มาตรฐานความโปร่งใส	ตัวชี้วัดที่เหลือ	จำนวน ตัวชี้วัดย่อย	คะแนน ประเมิน
5. ด้านการบริหารงบประมาณ	5.1 การจัดทำและเผยแพร่แผนการใช้จ่ายเงิน งบประมาณประจำปีของหน่วยงาน	4	8
	5.2 การจัดทำมีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการ ตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี	5	10
	5.3 การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงาน และโครงการ	5	10
	5.4 การลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของ หน่วยงาน	3	6
	5.5 การสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณตาม ระยะเวลา และการประเมินผลการดำเนินการ ตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี	5	10
รวม	5 ตัวชี้วัด	22	44
6. ด้านการติดตามและประเมินผล	6.1 การจัดทำหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการ ประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน	5	10
	6.2 การจัดทำมีกลไกการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่เป็นอิสระ	5	10
	6.3 การจัดทำมีกระบวนการรองรับการ ตรวจสอบ จากภายนอกที่เป็นอิสระ	3	6
	6.4 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนร่วมได้ เสียในการติดตามและประเมินผลการทำงาน ของหน่วยงานภาครัฐ	2	4
รวม	4 ตัวชี้วัด	15	30

มาตรฐานความโปร่งใส	ตัวชี้วัดที่เหลือ	จำนวน ตัวชี้วัดย่อย	คะแนน ประเมิน
7. ด้านการเปิดเผย และการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการ	7.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดส่งข้อมูล ข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุ เบกษา)	5	10
	7.2 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดให้มีข้อมูล ข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชน เข้าตรวจดูได้)	4	8
	7.3 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดหา ข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะราย) และการ ดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14- 15 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การ ปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย และอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผย)	5	10
	7.4 การดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และ มาตรา 25 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล)	4	8
	7.5 การจัดระบบและช่องทางการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารของราชการ	4	8
รวม	5 ตัวชี้วัด	22	44
รวมทั้งสิ้น	37 ตัวชี้วัด	160	320

จากตารางที่ 1.4 ผลสรุปจากการวิเคราะห์และปรับปรุงแก้ไขตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงาน
ภาครัฐ โดยคณะผู้วิจัย ปรากฏผลรวมว่า มาตรฐานความโปร่งใสมี 7 ด้านเช่นเดิม แต่ตัวชี้วัด (Indicators)
คงเหลือเพียง 37 ตัวชี้วัด (จากเดิม 48 ตัวชี้วัด) โดยมีตัวชี้วัดย่อย (Sub-indicators) จำนวน 160
ตัวชี้วัดย่อย (จากเดิม 240 ตัวชี้วัดย่อย) และค่าคะแนนการประเมินเท่ากับ 320 คะแนน (จากเดิม 480
คะแนน)

6.1 การกำหนดเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmark)

จากตัวแบบ (Model) ใหม่ สำหรับการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามที่คณะผู้วิจัย
ได้นำเสนอไว้ข้างต้นนั้น ซึ่งมีทั้งหมด 37 ตัวชี้วัด 160 ตัวชี้วัดย่อย และค่าคะแนนการประเมินรวม 320

คะแนนนั้น คณะผู้วิจัยขอนำเสนอเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmark) โดยให้ใช้การกำหนดมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) แบบของลิเคิร์ต (Likert) มาใช้ใน การกำหนดเกณฑ์เบื้องต้น โดยวิธีการดังนี้

1. กำหนดอันตรภาคชั้นของคะแนนเป็น 5 ช่วง ตามแนวคิดของ Likert
2. วิธีการกำหนดช่วงคะแนนให้ใช้สูตร ดังนี้

$$\text{คะแนนในแต่ละช่วง} = \frac{\text{ค่าสูงสุด} - \text{ต่ำสุด}}{\text{อันตรภาคชั้นที่ต้องการ}}$$

$$\text{คะแนนในแต่ละช่วง} = \frac{320 - 0}{5}$$

$$= 64 \text{ คะแนน}$$

3. นำผลจากการคำนวณในข้อ 2 มาจัดช่วงชั้นของค่าคะแนนความโปร่งใส ซึ่งจะได้ผล ดังนี้

ช่วงที่	ค่าคะแนน	การแปลความหมาย
1	0 – 64	ระดับความโปร่งใสน้อย
2	65 – 128	ระดับความโปร่งใสพอใช้
3	129 – 192	ระดับความโปร่งใสปานกลาง
4	193 – 256	ระดับความโปร่งใสมาก
5	257 – 320	ระดับความโปร่งใสดีมาก

4. กำหนดเกณฑ์การเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmark) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

“หน่วยงานภาครัฐ ที่ถือว่ามีมาตรฐานความโปร่งใส นั้น อย่างน้อยจะต้องมีระดับความโปร่งใส มาก กล่าวคือ มีค่าคะแนนจากการประเมินตั้งแต่ 193 คะแนนขึ้นไป”

7. อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

7.1 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 ประกอบกับการประชุมวิเคราะห์

ของคณะผู้วิจัยแล้ว ได้มีการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐใหม่ ซึ่งผลจากการแก้ไขปรับปรุง และพัฒนาปรากฏว่า แบบจำลอง (Model) ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐนั้น คงเหลือเพียง 37 ตัวชี้วัด โดยมีตัวชี้วัดย่อยเพียง 160 ตัวชี้วัดย่อยเท่านั้น

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่คณะผู้วิจัยนำมาใช้ในการ พิจารณาแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาตัวชี้วัดนั้น ประกอบด้วย

1) หลักความพร้อม (ของหน่วยงานภาครัฐ) ซึ่งหลักความพร้อมนั้น คณะผู้วิจัยได้พิจารณาจากผลการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐตามแบบประเมินความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ โดยพิจารณาจากผลรวมของการประเมินตนเองในแต่ละตัวชี้วัดย่อยในระดับ 2 ซึ่งถือว่า หน่วยงานมีการดำเนินการแล้ว และมีข้อมูล / เอกสารพร้อมให้พิจารณาหรือตรวจประเมินได้ ซึ่งพิจารณาจากจำนวนร้อยละของหน่วยงานที่มีความพร้อมในการดำเนินการตามแต่ละตัวชี้วัดต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 หรือร้อยละ 33.3

ดังนั้น หากผลการดำเนินการ ตามแต่ละตัวชี้วัดย่อยของหน่วยงานภาครัฐโดยรวมแล้ว มีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 33.3 คณะผู้วิจัยจะตัดตัวชี้วัดย่อยนั้นออกจากสารบบแบบจำลอง (Model) ที่จะพัฒนาขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ สอดคล้องกับหลักการประการหนึ่งของการจัดทำตัวชี้วัดที่ดี คือ มีความสะดวกในการนำไปใช้ (Practicality) (ศิริชัย กาญจนวสี, 2545) ทั้งนี้ ในเบื้องต้นหลังจากใช้หลักความพร้อมมีผลทำให้ ตัวชี้วัดย่อยหลายตัวถูกตัดออกไปซึ่งเหลือตัวชี้วัดอยู่ทั้งหมด 39 ตัวชี้วัด ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 193 ตัวชี้วัดย่อย

2) หลักความซ้ำซ้อนของตัวชี้วัดหรือภาระการประเมิน

3) หลักความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ

4) หลักแนวคิดทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์

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

กรณีตัวชี้วัดที่ 2.6 (เดิม) การจัดทำรายงานการประเมินผลการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี เมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่า มีความซ้ำซ้อนกับตัวชี้วัด ที่ 6.1 แม้ว่าจะมีการใช้ถ้อยคำแตกต่างกันบ้างในตัวชี้วัดย่อย ประกอบกับตัวชี้วัดที่ 2.6 นั้น เป็นการเผยแพร่ผลการประเมินการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ในตัวชี้วัดตามมาตรฐานที่ 6 ซึ่งเป็นหัวข้อที่เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานโดยตรง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักคุณสมบัติที่ดีของตัวชี้วัด (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 มีการใช้ภาษาในตัวชี้วัดและตัวชี้วัดย่อยหลายข้อที่มีการใช้ถ้อยคำสำนวนที่ซ้ำ ซ้อน ฟุ่มเฟือย หรือสื่อความหมายเข้าใจยาก ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการปรับปรุงและแก้ไขถ้อยคำภาษาดังกล่าวให้กระชับและเข้าใจง่ายขึ้น อาทิ

- ในตัวชี้วัดที่ 1.3 (เดิม) “การประกาศเผยแพร่การจัดหาพัสดุประจำปีของหน่วยงานให้ประชาชนได้รับทราบเป็นการล่วงหน้า ” 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

7.2 ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผลการศึกษารวมทั้งแนวทางการกำหนดมาตรฐานตัวชี้วัดความโปร่งใสและการพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ได้นำเสนอไว้ดังกล่าวข้างต้น อาจถือได้ว่า มีคุณภาพในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งยังต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมและพัฒนาในระยะต่อไป ทั้งนี้ ในการศึกษาที่มีข้อจำกัดดังต่อไปนี้

1) การค้นหาหน่วยงานต้นแบบ (Best Practice) ที่มีมาตรฐานความโปร่งใสตามตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ดำเนินการค้นหาโดยอาศัยการพิจารณาค่า คະแนจากการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐที่เข้าร่วมประชุมสัมมนา ซึ่งขาดการติดตามศึกษาในเชิงลึกเพื่อหาหลักฐานยืนยันผลการประเมินตนเองดังกล่าวเพื่อความชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยระยะเวลาตามข้อกำหนดของโครงการที่กำหนดไว้เพียง 6 เดือน ประกอบกับงบประมาณที่มีจำกัดจึงทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถทำการศึกษาเชิงลึกโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงกรณีศึกษา (Case Study Research) เพื่อค้นหาหน่วยงานภาครัฐที่เป็นต้นแบบ (Best Practice) ของความโปร่งใสที่มีความชัดเจนและมีความน่าเชื่อถือมากกว่าที่เป็นอยู่

2) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) คณะผู้วิจัยใช้วิธีการคำนวณและจัดกลุ่มระดับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามช่วงคะแนนที่ได้จากการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ที่ส่งแบบประเมินกลับคืนมา ซึ่งมีจำนวน 1,164 หน่วยงาน จากหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมสัมมนาทั้งหมด 1,724 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 67.52 เท่านั้น ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่ไม่ได้ส่งแบบประเมินตามกำหนดเวลาอีก 560 หน่วยงาน ดังนั้น การคำนวณค่าคะแนนเพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) จึงไม่สามารถคำนวณค่าคะแนนจากหน่วยงานทั้งหมด ที่เข้าร่วมประชุมสัมมนา

3) การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) สำหรับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการดำเนินการเป็นครั้งแรก และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้นั้นก็เพิ่งมีการกำหนดเป็นชุดแรก จึงกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของโครงการ นำร่อง (Pilot Project) ซึ่งยังไม่เคยมีการนำไปใช้อย่างเป็นทางการมาก่อน ดังนั้น จึงยังไม่ปรากฏกรณีหน่วยงานต้นแบบ (Best Practice) ที่ผ่านกระบวนการใช้ตัวชี้วัดความโปร่งใสดังกล่าวอย่างแท้จริงที่จะถือเป็นหน่วยงานมาตรฐานตัวอย่างอันจะเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) ในการศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยอาศัยแนวคิดตามหลักวิชาการ ประกอบกับผลการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐบางส่วนเท่านั้น ดังนั้น เกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) ด้านความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่นำเสนอไว้ในรายงานการศึกษานี้ จึงเป็นเพียงเกณฑ์มาตรฐานทดลองเบื้องต้นที่จำเป็นต้องมีการศึกษาพัฒนาและสร้างเกณฑ์มาตรฐานเทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmarking) ให้สมบูรณ์แบบในโอกาสต่อไป หลังจากมีการนำไปทดลองใช้ไปแล้วอย่างน้อย 1-2 ปีข้างหน้า

7.3 ข้อเสนอแนะ

7.3.1 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

1) ก่อนการนำแบบจำลองตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยไปใช้สำหรับการประเมินความโปร่งใสของหน่วยราชการหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆ นั้น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารควรมีการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ให้แก่บุคลากรผู้รับผิดชอบในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือเกี่ยวข้องกับภาระงานตามตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดไว้ข้างต้น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ การจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ดังกล่าวควรมุ่งเน้นให้ตรงกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นบุคลากรที่จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงาน หรือรวบรวมสารสนเทศเพื่อดำเนินการตามตัวชี้วัดดังกล่าวข้างต้น

2) ภาครัฐควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อติดตามประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐให้ชัดเจน และมีการตกลงกันในเชิงนโยบายในระดับบริหารให้เป็นที่แน่ชัดก่อนการดำเนินการ

3) ในส่วนของการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐนั้น ควรมอบหมายให้หน่วยงานกลางหรือสถาบันการศึกษาเป็นผู้ดำเนินการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อสาธารณชน

นอกจากนี้ ในส่วนของคณะผู้ติดตามและประเมินผล ควรมีการจัดฝึกอบรมให้ กิดความรู้ความเข้าใจ ทั้งในแง่ของสาระัตถะและวิธีการติดตามประเมินผล ทั้งนี้ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันในการตรวจประเมิน และมีความเป็นกลางและความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) มากที่สุด

4) ในระยะ 1-2 ปีแรก ควรมีการดำเนินการในลักษณะของโครงการนำร่อง (Pilot Project) ก่อน โดยให้หน่วยงานภาครัฐสมัครใจเข้าร่วมโครงการติดตามและประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเป็นการทดสอบเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสก่อนเป็นเบื้องต้นแรก เมื่อทำการทดสอบและพัฒนาปรับปรุงจนตัวชี้วัดความโปร่งใสมีความชัดเจนและเที่ยงตรงแล้ว จึงเริ่มดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบครอบคลุมทั่วประเทศ

5) หลังจากมีการดำเนินการติดตามและประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดไปได้ระยะหนึ่งแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลในการดำเนินการดังกล่าว ควรมีการจัดระบบการจูงใจในลักษณะของการให้รางวัลแก่หน่วยงานที่สามารถปฏิบัติหรือดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการด้านความโปร่งใสที่มีเหนือกว่าหน่วยงานอื่น ๆ

6) การดำเนินการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนด กล่าวได้ว่าเป็นภาคบังคับ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว ควรมีการดำเนินกิจกรรมด้านการเสริมสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน ภายใต้หลักความโปร่งใสให้แก่บุคลากรภาครัฐ ทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการควบคู่กันไปด้วยอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องกัน

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

แต่อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ไม่สามารถทำการแยกตัวแบบของมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทได้ เนื่องจากในการจัดประชุมสัมมนาที่ผ่านมาได้ทำการประชุมแบบรวมทุกหน่วยงานภาครัฐภายในเวลา 1 วัน จึงทำให้คณะผู้วิจัยไม่สามารถทำการเก็บข้อมูลหรือความคิดเห็นเฉพาะของหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทโดยละเอียดเพื่อนำมาจัดทำตัวชี้วัดความโปร่งใสแยกตามหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทได้ ดังนั้น ในการนี้จึงควรมีการศึกษาเชิงลึกกับหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทเพื่อจะได้จัดทำตัวชี้วัดความโปร่งใสที่เหมาะสมตามลักษณะงานและภารกิจแต่ละหน่วยงานต่อไป

7.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

1) ในระหว่างการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว หน่วยงานผู้รับผิดชอบควรจัดให้มี การศึกษาวิจัยควบคู่กันไป เพื่อจะได้นำผลการศึกษาวิจัยมาพัฒนาตัวชี้วัดในระยะต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการศึกษาวิจัยอาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะ ดังเช่น

- การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยควบคู่กันไประหว่างการปฏิบัติการติดตามและประเมิน ผลการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดไว้

- การวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของตัวชี้วัดต่างๆ ที่นำไปดำเนินการ ซึ่งจะทำได้ข้อมูลมาแก้ไขปรับปรุงและการพัฒนาตัวชี้วัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

- การวิจัยเชิงประเมิน (Evaluation Research) ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยในลักษณะของการประเมินโครงการติดตามและประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารให้เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว

- การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อทำการสำรวจการรับรู้และความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ เกี่ยวกับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ หลังจากที่มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง

2) ควรมีการพัฒนา ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเป็นระยะ ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมของงานภาครัฐ เนื่องจากตัวชี้วัดที่ดีนั้น ต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง ของหน่วยงานและภารกิจที่ดำเนินอยู่ ดังนั้น เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐก็ควรเป็นไป ในลักษณะที่มีพลวัต (Dynamics) กล่าวคือ มีการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้มีความทันสมัย และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างสม่ำเสมอ