

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาวิจัย “โครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540” เป็นความมุ่งมั่นของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในการที่จะพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ และการผลักดันให้เกิดการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของภาคประชาชน ซึ่งการศึกษาดังกล่าว เป็นความร่วมมือของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และมหาวิทยาลัยนเรศวร พะเยา

การเผยแพร่และการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และวิธีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส นั้น เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐที่จะนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงานเพื่อให้เกิดกระบวนการที่แสดงถึงความโปร่งใสของหน่วยงานทั้งในด้านข้อมูลข่าวสารและกระบวนการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่าชื่นชมยินดีเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณ ผู้อำนวยการสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการ คุณวนิดา สักการโกศล พ.ต.ท.วรัท วิเชียรสรรค์ คุณสมฤดี กำป็น และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทุกท่าน ที่ให้ความร่วมมือในการศึกษาวิจัยเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ ผู้บริหาร ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ ที่เข้าร่วมประชุมสัมมนา และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยและการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ซึ่งทุกท่านได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติที่รูปธรรมในอนาคตต่อไป

ขอขอบคุณสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ร่วมกันเก็บรวบรวมข้อมูล สอบถามความคิดเห็นจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และภาคประชาชนทั่วไป ซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมือและทำให้ทราบถึงแนวทางในการติดตามประเมินผลตามมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการบริหารราชการด้วยความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐสืบต่อไป

คณะผู้วิจัย

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(1)
สารบัญ	(2)
บทสรุปผู้บริหาร	(5)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
หลักการและเหตุผล	1
วัตถุประสงค์	3
เป้าหมายของโครงการ	4
ขอบเขตการดำเนินงาน	4
วิธีการดำเนินการศึกษา	6
ระยะเวลาการศึกษา	7
ข้อตกลงและเงื่อนไขในการศึกษาตามโครงการ	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>10</b>
แนวความคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส	10
แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด	25
แนวความคิดเกี่ยวกับการสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ	36
การประยุกต์ใช้ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสในสังคมไทย	44
<b>บทที่ 3 ผลการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ</b>	
ที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	<b>64</b>
การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส	
ที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	
ให้กับหน่วยงานภาครัฐในภาคเหนือและภาคกลางตอนบน	65
การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส	
ที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	
ให้กับหน่วยงานภาครัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	71

การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	
ให้กับหน่วยงานภาครัฐในภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออก	77
การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	
ให้กับหน่วยงานภาครัฐในภาคใต้	83
การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540ให้กับหน่วยงานภาครัฐในระดับกรม องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน และระดับกระทรวง	89
สรุปผลการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540ให้กับหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ	91
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษาด้านความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส</b>	<b>96</b>
ผลการศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	99
มาตรฐานความโปร่งใสในด้านการจัดพัสดุ	100
มาตรฐานความโปร่งใสในด้านการบริหารงาน	101
มาตรฐานความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน	102
มาตรฐานความโปร่งใสในด้านการบริหารงานส่วนบุคคล	103
มาตรฐานความโปร่งใสในด้านการบริหารงบประมาณ	103
มาตรฐานความโปร่งใสในด้านการติดตามและประเมินผล	104
มาตรฐานความโปร่งใสในด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการ	105
<b>บทที่ 5 ผลการศึกษารูปแบบและกลไกในการติดตามประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ</b>	<b>112</b>
ผลการค้นหาหน่วยงานต้นแบบ (Best practice) ในการดำเนินการตามเกณฑ์ชี้วัดที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	112

ผลศึกษาการพัฒนาแนวทางและกลไกในการติดตามและการประเมินผล ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ในการติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความ โปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ	118
ปัญหา อุปสรรคของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐาน และตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ	120
แนวทางการพัฒนา/การเตรียมความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการ ดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	123
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	124
แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540	131
ผลการศึกษาเพื่อพัฒนาวิธีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ.2540	134
<b>บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>138</b>
สรุปผลการศึกษา	140
ข้อเสนอแนะ	164
บรรณานุกรม	166
<b>ภาคผนวก</b>	<b>170</b>
แบบประเมินเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส	171

## บทสรุปผู้บริหาร

### 1. ความเป็นมา

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการของประชาชน รวมทั้งเป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งนำไปสู่การบริหารราชการที่มีความโปร่งใส อันเป็นปัจจัยหลักของการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับรัฐบาลมีแนวนโยบายที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสดูได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการและสื่อสาธารณะอื่นได้อย่างกว้างขวาง ถูกต้อง เป็นธรรม และรวดเร็ว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนามาตรการการขับเคลื่อนการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การตอบสนองต่อสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปีงบประมาณ 2550 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้จัดทำโครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสในเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานภาครัฐภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่มีความเหมาะสมกับการบริหารราชการ ทั้งรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการศึกษาสามารถสร้างเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและตัวชี้วัดความโปร่งใสสำหรับหน่วยงานภาครัฐขึ้น โดยมีเกณฑ์มาตรฐาน 7 ด้าน 48 ตัวชี้วัด ดังนี้

- 1) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง มี 8 ตัวชี้วัด)
- 2) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการบริหารงาน (มี 7 ตัวชี้วัด)
- 3) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน (มี 7 ตัวชี้วัด)
- 4) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล (มี 6 ตัวชี้วัด)
- 5) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ (มี 6 ตัวชี้วัด)
- 6) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล (มี 6 ตัวชี้วัด)
- 7) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน (มี 8 ตัวชี้วัด)

มาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐนั้น มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการที่มีคุณค่าและมีประสิทธิภาพของหน่วยงาน โดยเป็นกระบวนการที่หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการเพื่อยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต สามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้จากทุกฝ่าย รวมทั้งมีแนวทางในการปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ประชาชนบนพื้นฐานของความเท่าเทียมและมีมาตรฐาน ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

กอบปรักเมื่อวันที 16 กรกฏาคม 2550 รัฐบาลได้มอบหมายให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองคักรหลักในการติดตามประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ และยังเป็นหน่วยงานในการบริหารการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะทำหน้าที่ในการส่งเสริมความโปร่งใสในระบบราชการ และคั้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การพัฒนาองคัความรู้ทางวิชาการ เกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการคั้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในประเทศไทยมีความกว้างขวาง และส่งเสริมให้การพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินมีความเข้มแข็งมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างองคัความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ได้พัฒนาขึ้น อันจะส่งเสริมให้พัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชนซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการและสื่อสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง ถูกต้อง เป็นธรรม และรวดเร็ว

## 2. วัดตุประสงค์

1. เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ความพร้อมทางด้านข้อมูลข่าวสารของราชการในการรองรับการตรวจประเมินของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจประเมิน เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการกระจายอำนาจ ฯลฯ เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่เป็นเลิศหรือเพื่อความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ

2. เพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้อย่างครบถ้วนมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลตามแบบประเมินเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่ให้หน่วยงานรัฐจัดเตรียมไว้ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลตามมาตรา 9 มาตรา 11 อันจะทำให้หน่วยงานของรัฐมีความพร้อมในการที่จะตอบสนองต่อสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. เพื่อเสริมสร้างองคัความรู้และแนวปฏิบัติ ในการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่ได้พัฒนาขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

4. เพื่อนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐมาเป็นเครื่องมือในการตรวจประเมินและสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงาน (Benchmark) ตามมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

5. เพื่อผลักดันการพัฒนากลไกในการดำเนินการและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐด้านความโปร่งใสตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ที่ได้พัฒนาขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

### 3. เป้าหมายของโครงการ

มุ่งเน้นการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสแก่หน่วยงานภาครัฐ และการนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นเป็นเครื่องมือในการตรวจประเมินและสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงาน (Benchmark) ของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งการพัฒนากลไกในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในด้านความโปร่งใส โดยมีการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกจังหวัดทั่วประเทศ

### 4. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

1. ดำเนินการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) และการจัดประชุมสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ และแนวปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แก่หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ

2. ดำเนินการศึกษาและนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเป็นเครื่องมือในการตรวจประเมินและสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงาน (Benchmark) ของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ

3. ผลักดันการพัฒนากลไกในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในด้านความโปร่งใส โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นแนวทางในการผลักดันและพัฒนา

4. พัฒนารูปแบบและวิธีการในการประเมินผลปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้สามารถใช้เป็นเกณฑ์ประเมินที่เป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ

5. ดำเนินการค้นหาหน่วยงานต้นแบบ (Best practice) เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส

6. สรุปและวิเคราะห์ผลการประเมินและสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติงาน (Benchmark) รวมทั้งวิเคราะห์ความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดขึ้น

สำหรับหน่วยงานที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ว่าจ้างให้ดำเนินการศึกษาวิจัย ได้แก่

1) มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพะเยา ดำเนินการศึกษาในส่วนของภาคเหนือและภาคกลางตอนบน

2) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ดำเนินการศึกษาในพื้นที่ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก

3) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ดำเนินการศึกษาดำเนินการการศึกษาในส่วนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และการสังเคราะห์ภาพรวมในระดับประเทศ

โดยดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2552 ถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2552

### สรุปผลการศึกษา

1. ผลการเผยแพร่และการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐาน/ตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แก่หน่วยงานภาครัฐ

การศึกษาในส่วนนี้เป็นผลจากการศึกษาโดยใช้วิธีการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) การประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด ระดับภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนกลาง รวมจำนวน 29 ครั้ง พบว่า มีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น จำนวน 4,723 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 55.80 จากหน่วยงานที่เชิญเข้าร่วมประชุมทั้งหมดจำนวน 8,464 หน่วยงาน และมีบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมประชุม จำนวน 5,093 คน คิดเป็นร้อยละ 60.17 จากหน่วยงานที่เชิญเข้าร่วมประชุมทั้งหมด โดยได้รับประเมินคืนจำนวน 2,986 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 63.22 จากหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุม โดยมีผลสรุปการประชุมสัมมนาทั่วประเทศ ดังนี้

ภูมิภาค	หน่วยงานที่เชิญเข้าร่วมประชุม	หน่วยงานที่เข้าร่วมประชุม	ตัวแทนหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุม	แบบประเมินที่ได้รับคืน
เหนือและภาคกลางตอนบน	2,226	1,067	1,067	717
ตะวันออก เฉียงเหนือ	1,847	995	1,198	606
กลาง ตะวันตก และตะวันออก	2,690	1,722	1,722	1,164
ใต้	1,481	779	985	421
ราชการส่วนกลาง	221	160	211	78
<b>รวม</b>	<b>8,464</b>	<b>4,723</b>	<b>5,093</b>	<b>2,986</b>

จากตารางดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า โครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะผู้วิจัยทั้ง 3 สถาบัน ที่ได้ดำเนินการใน 4 ภูมิภาคและราชการส่วนกลางนั้น ได้มีตัวแทนหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐให้ความสนใจต่อโครงการ เพื่อรับทราบแนวคิด ข้อมูลข่าวสาร และแนวทางการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้น ส่วนผลการศึกษาที่ดำเนินการในลักษณะของการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ร่วมกับหน่วยงานต้นแบบที่มีคะแนนในระดับสูง จากการประเมินผลโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เป็นเครื่องมือในการประเมินหน่วยงานนั้น พบว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่สามารถนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสไปทดลองประเมินและนำไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงาน เพื่อให้เกิดกระบวนการที่แสดงถึงความโปร่งใสในด้านข้อมูลข่าวสารและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

## **2. ผลการศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540**

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาจากการประเมินผลความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส 7 ด้าน 48 ตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น เป็นเครื่องมือในการศึกษาและวิเคราะห์จากแบบประเมินเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ได้รับคืนจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 2,986 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 63.22 จากหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมจำนวน 4,723 หน่วยงาน ดังนี้

### **2.1 ผลจากการศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส** ซึ่งเป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการตรวจสอบความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ ที่พิจารณาถึงความมีและไม่มี หรือความพร้อมและความไม่พร้อมในด้านข้อมูลข่าวสารและกระบวนการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐาน 7 ด้าน 48 ตัวชี้วัดที่กำหนดของหน่วยงานภาครัฐว่า หน่วยงานภาครัฐได้มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นหรือไม่ ซึ่งมีการให้คะแนนตามการประเมินของหน่วยงาน โดยกำหนดให้ 1 คะแนน แก่หน่วยงานที่ได้ดำเนินการหรือมีความพร้อมในเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดนั้น และให้ 0 คะแนนสำหรับหน่วยงานที่ยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการตามตัวชี้วัดนั้น ๆ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐกว่าร้อยละ 63.63 ระบุว่าความพร้อมทั้งในด้านข้อมูลข่าวสาร หลักฐานการตรวจสอบ และกระบวนการในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีผลสรุปการศึกษาและคะแนนเฉลี่ย ที่จำแนกตามเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใส 7 ด้าน ในแต่ละภูมิภาค ตามความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ ดังนี้

เกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใส	ร้อยละความพร้อมของหน่วยงานในการดำเนินการตาม เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส				
	เหนือ	อีสาน	กลาง	ใต้	เฉลี่ย
1. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ด้านการจัดหาพัสดุ	63.36	62.3	65.49	58.66	62.45
2. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ด้านการบริหารงาน	72.85	68.3	72.99	67.70	70.46
3. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ด้านการให้บริการแก่ประชาชน	75.18	73.7	76.68	69.35	73.73
4. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ด้านการบริหารงานบุคคล	71.25	69.2	76.55	64.55	70.38
5. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ด้านการบริหารงบประมาณ	60.90	57.7	64.09	51.54	58.56
6. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ด้านการติดตามและประเมินผล	55.57	49.0	62.05	44.00	52.65
7. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการ	56.74	55.3	64.29	52.25	57.15
<b>เฉลี่ย</b>	<b>65.12</b>	<b>62.21</b>	<b>68.88</b>	<b>58.29</b>	<b>63.63</b>

จากตารางดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมหรือมีความสามารถที่จะปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้น โดยมีความพร้อมในการให้การบริการแก่ประชาชนมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ การบริหารงานทั่วไป และการบริหารงานบุคคล ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐได้มีแนวทางในการดำเนินการที่สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดโดยเฉพาะในการให้การบริการแก่ประชาชน ส่วนการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดในด้านการติดตามและประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐที่พบว่า หน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมในระดับที่ไม่สูงมากนักนั้น แสดงให้เห็นว่า การติดตามและประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐยังมีข้อจำกัดและไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งอาจเป็นข้อที่บ่งบอกว่า เมื่อมีการติดตามและประเมินผลในระดับน้อย ความชัดเจนและความโปร่งใสในขั้นตอนของการปฏิบัติงานอาจน้อยลงไปด้วย ในขณะที่ความพร้อมในการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารก็พบว่า หน่วยงานภาครัฐยังมีความพร้อมที่ไม่สูงมากนักเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เป็นเพราะหน่วยงานภาครัฐขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

2.2 ผลการศึกษาคะแนนความสมบูรณ์ของหน่วยงานภาครัฐโดยใช้เกณฑ์มาตรฐาน และตัวชี้วัดความโปร่งใสเป็นเครื่องมือในการประเมิน การศึกษาในส่วนนี้ เป็นการศึกษาจากการประเมินถึงความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารและขั้นตอนการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในเชิงคุณภาพที่มีความก้าวหน้าในด้านข้อมูลข่าวสาร หลักฐานการตรวจสอบ และความสามารถในการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานและประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น โดยใช้เกณฑ์การประเมินที่จำแนกตามตัวชี้วัด 48 ตัวชี้วัด ๆ ละ 5 ระดับ/ข้อหรือเกณฑ์การประเมิน โดยมีการพิจารณาและวัดค่าความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารและกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐใน 3 ลักษณะ คือ

1) ลักษณะที่ 1 หมายถึง หน่วยงานของรัฐยังไม่มีดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสสำหรับหน่วยงานของรัฐ (ให้ 0 คะแนน)

2) ลักษณะที่ 2 หมายถึง หน่วยงานของรัฐกำลังมีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสและมีข้อมูลบางส่วนให้พิจารณา (ให้ 1 คะแนน)

3) ลักษณะที่ 3 หมายถึง หน่วยงานของรัฐได้มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสแล้วและมีข้อมูลพร้อมให้ตรวจพิจารณา (ให้ 2 คะแนน)

ดังนั้น โดยภาพรวมหน่วยงานจะมีคะแนนเต็ม 480 คะแนน (จาก 48 ตัวชี้วัด X 5 รั้ว/ข้อหรือเกณฑ์การประเมินในแต่ละตัวชี้วัด และ X 2 คะแนน = 480 คะแนน)

การประเมินความสมบูรณ์ด้านข้อมูลข่าวสารและขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว ก็เพื่อพิจารณาว่า หน่วยงานภาครัฐได้มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นในลักษณะอย่างไร ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพิจารณาถึงการนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการติดตามและประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล ผลการศึกษาในแต่ละตัวชี้วัดพบว่า หน่วยงานภาครัฐมีแนวทางในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้น โดยมีคะแนนเฉลี่ยในแต่ละเกณฑ์มาตรฐานเท่ากับ 40.85 คะแนน และมีคะแนนเฉลี่ยรวมทั้ง 7 เกณฑ์มาตรฐาน 282.54 คะแนนคิดเป็นร้อยละ 58.86 ของคะแนนรวมทั้งหมด 480 คะแนน ดังตารางต่อไปนี้

เกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใส	คะแนนเต็ม	ส่วนกลาง	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้	รวม (เฉลี่ย)
1. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุ	80	52.58	48.46	49.47	48.96	49.85	49.86
2. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงาน	70	50.37	47.61	47.98	47.76	47.73	48.29
3. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน	70	48.62	47.47	47.85	47.87	45.69	47.50

เกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใส	คะแนนเต็ม	ส่วนกลาง	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้	รวม (เฉลี่ย)
4. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารบุคคล	60	41.21	37.70	35.82	38.79	35.00	37.70
5. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ	60	43.81	31.44	32.05	33.53	28.35	33.83
6. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการติดตามและประเมินผล	60	36.96	27.58	24.80	28.25	21.72	27.86
7. มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ	80	42.43	39.74	38.46	43.04	38.64	40.46
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>100</b>	<b>45.14</b>	<b>40.00</b>	<b>39.49</b>	<b>41.17</b>	<b>38.54</b>	<b>40.85</b>
<b>คะแนนเต็ม</b>	<b>480</b>	<b>307.31</b>	<b>280</b>	<b>276.43</b>	<b>283.46</b>	<b>269.79</b>	<b>282.54</b>

จากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมในด้านข้อมูลข่าวสารและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนด โดยหน่วยงานภาครัฐมีผลคะแนนเฉลี่ย 282.54 คะแนน จากคะแนนเต็ม 480 คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ 58.86 ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่พอใช้ค่อนข้างดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้น โดยหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุได้มากที่สุด รองลงมา ได้แก่ มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงานและด้านการให้บริการแก่ประชาชนตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงผลคะแนนการประเมินของหน่วยงานภาครัฐที่จำแนกตามหน่วยงานในพื้นที่ต่าง ๆ ก็พบว่า หน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมหรือมีความสามารถในการที่จะนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสไปประเมินการดำเนินงานของตนเองที่แตกต่างกันไป บางหน่วยงานมีผลคะแนนหรือความพร้อมในระดับดี แต่บางหน่วยงานมีความพร้อมในระดับน้อย ซึ่งคณะผู้ศึกษาวิจัยได้วิเคราะห์จำแนกตามรายหน่วยงาน โดยกำหนดช่วงคะแนนที่หน่วยงานได้รับออกเป็น 5 ช่วง ก็พบว่า มีการกระจายของคะแนนในแต่ละหน่วยงาน ดังนี้

กลุ่มช่วงคะแนน	ส่วนกลาง	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้	รวม
กลุ่มคะแนน 1-96	-	45	13	33	34	125
กลุ่มคะแนน 97-192	2	133	123	198	59	515
กลุ่มคะแนน 193-288	34	237	157	356	126	910
กลุ่มคะแนน 289-384	24	212	203	383	105	927
กลุ่มคะแนน 385-480	8	90	110	194	97	499
<b>รวม</b>	<b>78</b>	<b>717</b>	<b>606</b>	<b>1,164</b>	<b>421</b>	<b>2,986</b>

จากตารางดังกล่าว จะสังเกตได้ว่า มีหน่วยงานที่มีระดับคะแนนเกิน 288 คะแนน หรือมีคะแนนมากกว่าร้อยละ 60 ของคะแนนทั้งหมด อยู่ทั้งสิ้น 1,426 หน่วยงาน จาก 2,986 หน่วยงาน โดยคิดเป็นร้อยละ 47.75 ของหน่วยงานทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งได้มีแนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติตามแบบประเมินเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นในระดับที่ดี ซึ่งหากมีการดำเนินการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐได้มีขั้นตอนและกระบวนการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 อย่างจริงจังแล้ว ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามประเมินผลและการพัฒนาความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐสืบต่อไป

**2.3 ผลการศึกษาเปรียบเทียบคะแนนการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น** จากผลการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาครัฐทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีผลคะแนนเฉลี่ยในแต่ละเกณฑ์มาตรฐานที่แตกต่างกันไป โดยราชการส่วนกลางมีผลคะแนนเฉลี่ยการประเมินมากที่สุด 307.31 คะแนน รองลงมา ได้แก่ หน่วยงานราชการในส่วนท้องถิ่นมีคะแนนเฉลี่ย 284.84 คะแนน และราชการส่วนภูมิภาค มีคะแนนเฉลี่ย 269.75 คะแนน โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางมีคะแนนแตกต่างจากราชการส่วนภูมิภาค 37.56 คะแนน ในขณะที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีคะแนนแตกต่างจากราชการส่วนภูมิภาค 15.09 คะแนน ดังนี้

ผลคะแนนความแตกต่างของหน่วยงานภาครัฐ	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้	รวม (เฉลี่ย)
คะแนนเฉลี่ยของหน่วยงานราชการในส่วนกลาง					307.31
ราชการในส่วนภูมิภาค	260.0	275.81	278.21	265.12	269.75
ราชการในส่วนท้องถิ่น	300.0	279.65	288.71	271.0	284.84
<b>คะแนนเฉลี่ยในภาพรวม</b>	<b>280.0</b>	<b>276.43</b>	<b>283.46</b>	<b>267.5</b>	<b>287.51</b>

### 3. ผลการศึกษาการค้นหาหน่วยงานต้นแบบ (Best practice) ในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

ในการศึกษาครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสสำหรับหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังเป็นการศึกษาหน่วยงานต้นแบบ (Best practice) ที่มีแนวทางการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้น อันจะนำไปสู่การประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพและเป็นแนวทางการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส โดยการค้นหาหน่วยงานต้นแบบนี้ มหาวิทยาลัยที่ดำเนินการศึกษาในแต่ละภูมิภาคจะเป็นผู้คัดเลือกหน่วยงานต้นแบบ โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือก คือ

- 1) เป็นหน่วยงานที่ได้เข้าร่วมประชุมสัมมนาตามโครงการฯ
- 2) เป็นหน่วยงานที่ได้มีการนำแบบประเมินเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสไปทดลองประเมินในหน่วยงานของตนเองและมีผลการประเมินตนเองตามเกณฑ์มาตรฐาน 7 ด้าน 48 ตัวชี้วัดในระดับดีหรือมีคะแนนสูงสุด
- 3) เป็นหน่วยงานที่คณะผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาสัมภาษณ์และประเมินจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นเป็นเครื่องมือในการศึกษา
- 4) เป็นหน่วยงานที่มีผลงานด้านการบริหารจัดการที่ดีและด้านความโปร่งใสในระดับดีจากการประเมินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น โดยมีผลการศึกษาในแต่ละภูมิภาค ดังนี้

ที่	หน่วยงานต้นแบบ (Best practice) ภาคเหนือและภาคกลางตอนบน	จังหวัด	ผลการประเมิน คะแนนเต็ม 480
1	สำนักงานชลประทานที่ 1	เชียงใหม่	480
1	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1	ลำพูน	480
1	สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	พิษณุโลก	480
1	สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก	พิษณุโลก	480
1	เทศบาลตำบลช่อแฮ	แพร่	480
2	เทศบาลตำบลท่าพล	เพชรบูรณ์	478
3	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลกเขต 2	พิษณุโลก	476
4	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่	เชียงใหม่	475
5	องค์การบริหารส่วนตำบลสระ	เขียงราย	471
6	เทศบาลตำบลแม่จัน	เขียงราย	469
7	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชัยนาท	ชัยนาท	467

ที่	หน่วยงานต้นแบบ (Best practice)	จังหวัด	ผลการประเมิน
8	โรงเรียนชาณุวิทยา	กำแพงเพชร	466
9	อำเภอหนองม่วงไข่	แพร่	462
10	เทศบาลตำบลบ้านแป้น	ลำพูน	461
10	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโพธิ์	สุพรรณบุรี	461
<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>			
1	โรงพยาบาลยโสธร	ยโสธร	470
2	เทศบาลนครอุดรธานี จ.อุดรธานี	อุดรธานี	468
3	องค์การบริหารส่วนตำบลวังแสงอ.แกดำ จ.มหาสารคาม	มหาสารคาม	467
4	เทศบาลตำบลดงมะไฟ อ.เมือง จ.สกลนคร	สกลนคร	466
5	เทศบาลตำบลพนา จ.อำนาจเจริญ	อำนาจเจริญ	458
6	สนง.สาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา	นครราชสีมา	455
7	สนง.ประมงจังหวัดบุรีรัมย์	บุรีรัมย์	454
8	เทศบาลตำบลบ้านกรวด จ.บุรีรัมย์	บุรีรัมย์	452
9	สำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์	สุรินทร์	451
10	เทศบาลตำบลห้วยทะเล จ.นครราชสีมา	นครราชสีมา	451
<b>ภาคกลาง</b>			
1	สำนักงานสรรพากรพื้นที่ปทุมธานี 1	ปทุมธานี	480
2	สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด	สมุทรสงคราม	480
3	สำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	พระนครศรีอยุธยา	460
<b>ภาคตะวันตก</b>			
1	องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว จังหวัดราชบุรี	ราชบุรี	479
2	การประปาภูมิภาคประจวบคีรีขันธ์	ประจวบคีรีขันธ์	470
<b>ภาคตะวันออก</b>			
1	องค์การบริหารส่วนตำบลบางกะไชย	จันทบุรี	474
2	สถานีตำรวจภูธรจังหวัดระยอง	ระยอง	473
3	ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดสระแก้ว	สระแก้ว	473
<b>ภาคใต้</b>			
1	เทศบาลนครตรัง	ตรัง	476
2	องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช	นครศรีธรรมราช	470
3	เทศบาลตำบลกำแพงเพชร อำเภอรัตภูมิ	สงขลา	469

ที่	หน่วยงานต้นแบบ (Best practice)	จังหวัด	ผลการประเมิน
4	เทศบาลตำบลราไวย์ จ.ภูเก็ต	ภูเก็ต	466
5	องค์การบริหารส่วนตำบลเขาดิน จ.กระบี่	กระบี่	466
6	สนง.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	สุราษฎร์ธานี	460
7	เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี	สุราษฎร์ธานี	459
8	เทศบาลตำบลอ่าวพะยูน จ.พัทลุง	พัทลุง	458
9	เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา	สงขลา	452
10	สนง.ขนส่งจังหวัดปัตตานี	ปัตตานี	451
	<b>ราชการส่วนกลาง</b>		
1	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด (ป.ป.ส.) กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพ	480

จากผลการศึกษาหน่วยงานต้นแบบ (Best practice) ดังกล่าว พบว่า หน่วยงานต้นแบบมีคะแนนจากการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสตั้งแต่ 451 คะแนนขึ้นไป จากคะแนนเต็ม 480 คะแนน ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่มีผลการประเมินในระดับสูง โดยมีคะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดที่มีคะแนนเฉลี่ย 282.54 คะแนน โดยเฉพาะหน่วยงานใน 3 อันดับแรกของแต่ละภูมิภาคนั้นมีคะแนนการประเมินตนเองในระดับที่สูงมาก ดังนั้น จึงถือได้ว่า หน่วยงานที่เป็นต้นแบบมีความพร้อมด้านข้อมูลข่าวสารและกระบวนการของความโปร่งใสที่สามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้ และเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น ก็พบว่า หน่วยงานดังกล่าว สามารถดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสในด้านการจัดหาพัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง) มากที่สุด รองลงมา ได้แก่ มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงาน การให้บริการแก่ประชาชน และด้านการบริหารงานบุคคลตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการศึกษาประเมินผล โดยคณะผู้ศึกษาวิจัยจากการลงพื้นที่ในลักษณะของการสุ่มตัวอย่างในบางหน่วยงานดังกล่าว รวมทั้งมีการตรวจสอบข้อมูล เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งจากเว็บไซต์ของหน่วยงานและร่วมกับหน่วยงานที่เป็นต้นแบบดังกล่าว ก็พบว่า หน่วยงานบางหน่วยงานยังมีผลการประเมินหรือคะแนนต่ำกว่าผลคะแนนหรือข้อมูลการประเมินตนเองที่หน่วยงานได้ดำเนินการ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางกะไชย จังหวัดจันทบุรี มีคะแนนการประเมินตนเอง 474 คะแนน แต่เมื่อคณะผู้ศึกษาวิจัย ได้ตรวจสอบเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องพบว่า ได้คะแนนเพียง 397 คะแนน ส่วนสถานีตำรวจภูธรจังหวัดระยอง มีผลการประเมินตนเองได้ 473 คะแนน แต่ผลการประเมินของคณะผู้ศึกษาวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้คะแนน 464 คะแนน และเทศบาลนครอุดรธานี มีผลการประเมินตนเองได้ 468 คะแนน แต่คณะผู้ศึกษาวิจัยประเมินให้ 454 คะแนน เป็นต้น

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการประเมินของหน่วยงานที่หน่วยงานได้ประเมินตนเองจากแบบประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนด จะพบว่า หน่วยงานได้มีการประเมินตนเองโดยให้คณะกรรมการประเมินค่อนข้างสูง แต่การประเมินของคณะผู้วิจัย ที่มีการตรวจสอบเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องก็พบว่า หน่วยงานมีระดับคะแนนที่สอดคล้องกับความเป็นจริงตามเอกสาร/หลักฐานการตรวจสอบที่ปรากฏ คือ มีคณะกรรมการประเมินไม่สูงจนเกินไป ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินหรือสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จะต้องพิจารณาและให้ความสำคัญกับเอกสาร หลักฐานการตรวจสอบ หรือข้อมูลที่หน่วยงานภาครัฐได้นำมาแสดงเพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการทำงานที่มีความโปร่งใส เพราะว่าหลักฐาน เอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนั้น จะเป็นเอกสาร หลักฐานการยืนยันถึงกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสของหน่วยงานต้นแบบ ได้แก่

- 1) ความมุ่งมั่นและเอาใจใส่ดูแลอย่างสูงของผู้บริหารและทีมงาน
- 2) การมองเห็นความสำคัญของกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ
- 3) การพัฒนาระบบการทำงานอย่างต่อเนื่องและเหนือกว่า
- 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและให้ประชาชน/ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
- 5) มีความชัดเจนในการให้บริการ เช่น การสร้าง One Stop Service การเพิ่มเวลาให้บริการ การให้บริการเชิงรุก
- 6) ผู้นำมีวิสัยทัศน์และยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล มีความสามารถในการเชื่อมประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในและนอกในการพัฒนา
- 7) มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและกระบวนการตรวจสอบภายในที่เป็นระบบ เป็นต้น

#### 4. ผลศึกษาการพัฒนาแนวทางและกลไกในการติดตามและการประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาในส่วนนี้ เป็นผลการศึกษาจากความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการที่จะติดตามและประเมินผลหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดเป็นเครื่องมือในการตรวจประเมินหรือการติดตามผลการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 กำหนดไว้ โดยมีผลการศึกษาใน 2 ลักษณะ ดังนี้

**4.1 การดำเนินการในเชิงรับ :** แนวทางและกลไกในการติดตามและการประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ในเชิงรับนั้น มุ่งเน้นการดำเนินการของ

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามหรือมีการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านความโปร่งใสตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น โดยจะต้องมีการกำหนดแนวทางและขั้นตอนที่เหมาะสม เช่น การกำหนดระยะเวลาในการประเมิน การเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน การเสริมสร้างเครือข่ายคณะผู้ประเมิน/ผู้สนับสนุนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ การประชาสัมพันธ์แผนงานและโครงการ รวมทั้งการติดตามประเมินผล โดยอาจมีการติดตามประเมินผลร่วมกับหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจประเมิน เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สถาบันพระปกเกล้า คณะกรรมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิการรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการของประชาชน และเป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งจะเป็นการดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นองค์กรหลักในการติดตามความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

**4.2 การดำเนินการในเชิงรุก :** เป็นการดำเนินการงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในเชิงรุก ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2550 ที่ให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองค์กรหลักในการติดตามประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการดำเนินการในเชิงรุก โดยมีการศึกษาทำงานร่วมกับหน่วยงานต้นแบบในพื้นที่ต่างๆ หรือในระดับต่างๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการประสานความร่วมมือร่วมกับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารในระดับจังหวัด เพื่อร่วมกันพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดและการระบบเพื่อรองรับการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการดำเนินการในวิธีนี้จะทำให้หน่วยงานของรัฐในพื้นที่ต่างๆ มีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร และมีการพัฒนาระบบการทำงานที่สะท้อนถึงความโปร่งใส โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติการทั้งในเชิงรับและเชิงรุก ดังนี้

1) ในเชิงรับ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรดำเนินการ เช่น การพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัด การพัฒนาระบบและความพร้อมของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ( สขร.) ในการรองรับการประเมิน การร่วมมือกับหน่วยงานที่มีอำนาจในการประเมินตามกฎหมาย เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. การส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร

2) ในเชิงรุก สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรดำเนินการ เช่น การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานในการพัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การสร้างความเชื่อมั่นให้กับหน่วยงาน/คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารในระดับจังหวัด การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสำหรับหน่วยงานของรัฐ และการพัฒนาระบบการเสริมสร้างความโปร่งใสร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น

## 5. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

จากการศึกษาปัญหา อุปสรรคของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามโครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่ได้มีการจัดประชุมสัมมนาร่วมกับตัวแทนหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ สามารถระบุปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานภาครัฐออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

**5.1 ด้านเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส** พบว่าตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐมีปัญหาความไม่เข้าใจและมีความกังวลเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น โดยมีมุมมองต่อเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่แตกต่างกันไป เช่น 1) เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นบางข้อ เช่น การสรรหาบุคคลภายในหน่วยงานนั้น ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการในภูมิภาค ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ซึ่งอาจมีผลทำให้มีคะแนนในส่วนดังกล่าวน้อยลง 2) เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส นั้น ยังไม่ค่อยยืดหยุ่นและเหมาะสมกับการนำไปปฏิบัติ ควรมีการปรับปรุงถ้อยคำให้เหมาะสม ชัดเจน ก่อนที่จะนำมาประเมินหน่วยงาน ทั้งนี้ เป็นเพราะว่า ลักษณะงานและขนาดของแต่ละหน่วยงานต่างกัน ก็อาจส่งผลต่อคะแนนการประเมินด้วยเช่นกัน 3) เกณฑ์การประเมินในแต่ละตัวชี้วัด มีรายละเอียดปลีกย่อยจำนวนมาก ทำให้เกิดความสับสนในการทำแบบประเมินและบางตัวชี้วัดมีความซ้ำซ้อนและบางตัวชี้วัดเนื้อหาคล้ายกัน ทำให้ยากต่อการปฏิบัติ จึงเกิดปัญหาในการตีความหมายตัวชี้วัดและมีข้อสงสัยในการนำไปปฏิบัติ 4) ตัวชี้วัดบางตัวเป็นกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางกฎหมายอยู่แล้ว ถ้านำมาปฏิบัตินอกจากหลักเกณฑ์เดิม อาจจะสร้างปัญหาในทางปฏิบัติหรือตามข้อกฎหมายได้ และ 5) เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้น น่าจะมีกำหนดให้เหมาะสมกับภาระงานของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะแต่ละส่วนงานมีความแตกต่างในเรื่องของระเบียบปฏิบัติ เป็นต้น

**5.2 ด้านหลักและวิธีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส** ตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐได้ระบุว่า หลักและวิธีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นอาจเป็นวิธีการที่ไม่สอดคล้องกับตัวชี้วัดบางประการ รวมทั้งมีความไม่เข้าใจในวิธีการประเมินโดยรวม เช่น 1) หลักและวิธีการประเมินที่กำหนดเป็น แบบ “มี” และ “ไม่มี” และมีการ

วัดค่า 3 ระดับตามความพร้อมของเอกสารและกระบวนการนั้น เป็นการยุ่งยาก เพราะจะต้องประเมินผล 2 ครั้ง และจะให้ค่าน้ำหนักกับส่วนไหนมากกว่ากัน 2) วิธีการปฏิบัติตามตัวชี้วัดบางข้อ เช่น ตัวชี้วัดข้อ 3.4 เกี่ยวกับการจัดให้มีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียน ในทางปฏิบัติไม่มีการดำเนินการ ส่วนมากเป็นการตั้งกรรมการจากส่วนกลาง ดังนั้นควรมีการปรับวิธีการหรือถ้อยคำให้เหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติได้ 3) ข้อปฏิบัติในเกณฑ์มาตรฐานที่ 7 ซึ่งเป็นข้อกำหนดตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติอยู่แล้ว แต่ยังมีปัญหาความไม่เข้าใจในข้อกำหนด เช่นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่อาจดำเนินการได้อย่างถูกต้องได้ 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกรอบการประเมินเฉพาะของตนเองอยู่แล้ว การมีตัวชี้วัดที่นอกจากกฎหมายรองรับจะดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร และ 5) เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดมีความน่าเชื่อถือ แต่หากจะปฏิบัติตามทั้งหมดต้องใช้เวลาและบุคลากรมาก และต้องใช้การวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง หน่วยงานไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบในด้านนี้โดยเฉพาะ เป็นต้น

**5.3 ด้านความพร้อมและแนวปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ** ตัวแทนหน่วยงานได้ระบุถึงความพร้อมและแนวปฏิบัติของหน่วยงานในเชิงปัญหา อุปสรรค เช่น 1) หน่วยงานของรัฐส่วนหนึ่งยังไม่มีความพร้อมในการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนด โดยเฉพาะในด้านความรู้เกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส และวิธีการประเมินที่หลากหลาย ดังนั้น จึงควรมีการเสริมสร้างความรู้แนวปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้หน่วยงานได้มีแนวทางการดำเนินการที่ถูกต้อง 2) ที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐและประชาชนยังไม่เข้าใจถึงสิทธิของตนเองตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร 2540 อีกทั้งยังไม่ทราบแนวทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการขอข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ดังนั้น แนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานควรมีลักษณะอย่างไรเพื่อจะให้เกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน 3) การปฏิบัติงานของหน่วยงานบางครั้งติดขัดในเรื่องของข้อกำหนดและข้อบังคับลักษณะงานระหว่างหน่วยงาน ดังนั้น จะมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร และ 4) เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดในทุกมิติ รวมทั้งไม่มีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินและการปฏิบัติงานในหน่วยงานโดยตรง ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีมาตรการทางกฎหมายหรือข้อบังคับเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมกันดำเนินการตามเกณฑ์และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

ส่วนข้อเสนอแนะจากตัวแทนหน่วยงานภาครัฐพบว่า มีข้อเสนอแนะ เช่น 1) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรจัดทำหนังสือคู่มือและแบบประเมินที่ชัดเจน และควรมีการยกตัวอย่างประกอบในแต่ละตัวชี้วัด เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน เนื่องจากทดลองประเมินตามแบบประเมินที่กำหนดแล้วเกิดความสับสน ไม่แน่ใจว่า หน่วยงานมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันกับความมุ่งหมายของการประเมินหรือไม่ 2) ควรจัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารเห็นความสำคัญในการประเมินและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน 3) ควรปรับปรุงแบบประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานให้สอดคล้องกับการพันธกิจของส่วนราชการแต่ละประเภท เพื่อความชัดเจนและสะดวกต่อการนำไปปฏิบัติ

จากภาพรวมของปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะจากตัวแทนหน่วยงานภาครัฐที่ได้นำเสนอนั้น จะเห็นได้ว่า ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐได้มีความคิดว่า เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสเป็นสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและจะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐและประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแทนหน่วยงานส่วนหนึ่งก็ได้นำเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาในเรื่องความชัดเจนของเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดให้ชัดเจน ควรมีการแบ่งแยกเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดออกต่างหากจากกัน โดยแยกตามประเภทของหน่วยงานและลักษณะของงาน และรวมไปถึงขนาดของหน่วยงานด้วย อีกทั้งยังเสนอให้มีการปรับแก้ไขในเรื่องของแบบการประเมินเนื่องจากมีรายละเอียดตามแต่ละเกณฑ์มาตรฐานจำนวนมาก รวมทั้งควรมีการปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานทั้งในด้านเนื้อหาและวิธีการประเมิน เพื่อให้เกิดการนำไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐสืบต่อไป

#### 6. แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากผลการศึกษาของคณะผู้ศึกษาวิจัยโดยภาพรวม และข้อเสนอแนะของตัวแทนหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสดังกล่าว สามารถสรุปเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ดังนี้

1) ควรมีการปรับปรุงถ้อยคำในตัวชี้วัดบางตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินหรือข้อย่อยในตัวชี้วัดบางตัว เพื่อให้มีความชัดเจน ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ และควรมีการอธิบายตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินในแต่ละข้อให้ชัดเจนด้วย รวมทั้งมีการปรับปรุงเกณฑ์การประเมินในแต่ละตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับสภาพการทำงานที่แท้จริงของหน่วยงานด้วย

2) ควรมีการตัดตัวชี้วัดบางตัวออกไปและควรรุบรวมตัวชี้วัดบางตัวชี้วัดเข้าด้วย โดยสถาบันเทคโนโลยีเจ้าคุณทหารลาดกระบังที่ทำการศึกษาในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสนอจากผลการศึกษาให้มีการตัดตัวชี้วัดจาก 48 ตัวชี้วัด ให้เหลือเพียง 37 ตัวชี้วัด มหาวิทยาลัยนเรศวรพะเยาที่ทำการศึกษาในภาคเหนือและภาคกลางตอนบนมิได้เสนอตัดตัวชี้วัดออก แต่ให้มีการปรับปรุงถ้อยคำในตัวชี้วัดให้มีความเหมาะสมชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนสถาบันวิจัยและพัฒนาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช ที่ทำการศึกษจากตัวแทนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสนอให้ตัดและยุบรวมตัวชี้วัดจาก 48 ตัวชี้วัดให้เหลือ 44 ตัวชี้วัด ในขณะที่ผลการศึกษาจากตัวแทนหน่วยงานของรัฐในภาคใต้ได้เสนอให้ตัดและยุบรวมตัวชี้วัดให้เหลือเพียง 40 ตัวชี้วัด ทั้งนี้ เพื่อให้ตัวชี้วัดมีความซ้ำซ้อนและมีความชัดเจนง่ายต่อการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอน

3) ส่วนวิธีการประเมินเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสคณะผู้วิจัยหรือสถาบันการศึกษาทุกแห่งเสนอจากผลการศึกษาว่า ควรให้มีวิธีการประเมินใน 2 รูปแบบ คือ มีการตัดตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินในข้อย่อยออกแล้ว ก็ควรมีการลดคะแนนลงด้วย นอกจากนี้อาจใช้วิธีการประเมินตามวิธีการประเมินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน เช่น ของสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นต้น รวมทั้งให้มีการประเมินแบบที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ แต่ควรกำหนดช่วงคะแนนที่ได้ให้เหมาะสม เช่น เกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนที่ได้ไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 60 ของคะแนนเต็ม เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการปรับปรุงและพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 คณะผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอตามผลการศึกษาโดยให้มีการปรับปรุงถ้อยคำในตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน/ช้อย่อยในแต่ละตัวชี้วัด รวมทั้งมีการตัด ยุบรวม หรือเปลี่ยนแปลงตัวชี้วัดจากเดิม 48 ตัวชี้วัด ให้เหลือเพียง 40 ตัวชี้วัด โดยไม่ได้ลดจำนวนเกณฑ์การประเมินหรือช้อย่อยในแต่ละตัวชี้วัดลง โดยยังคงเกณฑ์การประเมินไว้ 5 ระดับในแต่ละตัวชี้วัด ส่วนวิธีการประเมินและการให้คะแนนนั้น ยังคงเป็นไปตามวิธีการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ การประเมินตามความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน และตามหลักฐานการตรวจสอบที่ปรากฏ แต่ควรมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของผลการประเมินที่ได้ โดยน่าจะกำหนดไว้ที่ร้อยละ 60 ของคะแนนหรือผลการประเมินของแต่ละหน่วยงานได้ ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

เกณฑ์มาตรฐาน ความโปร่งใส	ตัวชี้วัด (แก้ไขใหม่)	ช้อย่อย (การประเมิน)	คะแนน
1.มาตรฐานความ โปร่งใสด้านการจัดหา พัสดุ (การจัดซื้อจัดจ้าง) (ยุบรวมตัวชี้วัดที่ 5 และ 6 เดิม เข้าด้วยกัน)	1) การเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ 2) การจัดทำแผนการจัดหาพัสดุประจำปี 3) การดำเนินการจัดหาพัสดุตามแผนการจัดหา พัสดุ 4) การกำหนดและการประกาศหลักเกณฑ์ในการ พิจารณาและการตัดสินผลการจัดหาพัสดุแต่ ละรายการ/โครงการ 5) การสรุปผลการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบเดือน 6) การประเมินผลการจัดหาพัสดุตามแผนการ จัดหาพัสดุในปีงบประมาณ	5 5 5 5 5 5	10 10 10 10 10 10
2. เกณฑ์มาตรฐานและ ตัวชี้วัดมาตรฐานความ โปร่งใสด้านการ บริหารงาน (ย้ายตัวชี้วัดที่ 4 ไปด้าน บุคคลตัดตัวชี้วัดที่ 6 เดิม ออก)	1) การจัดทำและเผยแพร่โครงสร้างและอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงาน 2) การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจและแผนปฏิบัติ การประจำปีของหน่วยงาน 3) การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการ ปฏิบัติงานของหน่วยงาน 4) การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการประจำปี 5) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ	5 5 5 5 5	10 10 10 10 10
3. เกณฑ์มาตรฐานและ ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้าน	1) การกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการ ให้บริการแก่ประชาชน	5	10

<p>การให้บริการแก่ประชาชน (ยู่บตัวชี้วัดที่ 4 และ 5 เข้าด้วยกัน และปรับปรุงถ้อยคำ)</p>	<p>2) การให้บริการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้โดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ</p> <p>3) การเลือกใช้ช่องทางการให้บริการที่เหมาะสมกับการให้บริการ</p> <p>4) การจัดให้มีช่องทางและกลไกในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนหรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้รับบริการกับหน่วยงานที่ให้บริการ</p> <p>5) การประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ</p> <p>6) การจัดทำระบบข้อมูลทางสถิติและสรุปผลการให้บริการแก่ประชาชน</p>	<p>5</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p>	<p>10</p> <p>10</p> <p>10</p> <p>10</p> <p>10</p>
<p>4. เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดมาตรฐานความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล (ย้ายข้อ 2 มาจาก เกณฑ์ที่ 2 เดิม และยู่บรวมตัวชี้วัดที่ 4 และ 5 เข้าด้วยกัน)</p>	<p>1) การกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร</p> <p>2) การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณทางวิชาชีพของบุคลากรในหน่วยงาน</p> <p>3) การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน</p> <p>4) การพัฒนาระบบการให้คุณ โทษ และการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรในหน่วยงาน</p> <p>5) การประเมินผลการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานในรอบปี</p>	<p>5</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p>	<p>10</p> <p>10</p> <p>10</p> <p>10</p> <p>10</p>
<p>5. เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดมาตรฐานความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ (ตัวตัดชี้วัดที่ 2 ที่ 4 ออก)</p>	<p>1) การจัดทำและเผยแพร่แผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน</p> <p>2) การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ตรงกับแผนงานและโครงการ</p> <p>3) การจัดให้มีกลไกการติดตามและตรวจสอบแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี</p> <p>4) การสุ่มตรวจการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามระยะเวลาที่กำหนด</p> <p>5) การประเมินผลการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี</p>	<p>5</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p>	<p>10</p> <p>10</p> <p>10</p> <p>10</p> <p>10</p>
<p>6. เกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดมาตรฐานความโปร่งใสด้านการติดตาม</p>	<p>1) การพัฒนาจัดทำหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดสำหรับการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน</p>	<p>5</p>	<p>10</p>

และประเมินผล (ตัดตัวชี้วัดที่ 2 ออก)	<p>2) การจัดทำมีกลไกและการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผล และตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่เหมาะสม</p> <p>3) การจัดทำมีระบบและกลไกการปฏิบัติการเพื่อรองรับการตรวจประเมินจากหน่วยงานภายนอก (External Audit) ที่เป็นอิสระ</p> <p>4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน</p> <p>5) การรายงานผลการประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี</p>	5 5 5 5	10 10 10 10
7. เกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ (คงไว้ตามเดิม)	<p>1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา)</p> <p>2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้)</p> <p>3) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะราย)</p> <p>4) การดำเนินการตามมาตรา 14 และมาตรา 15 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยและอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผย)</p> <p>5) การดำเนินการตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล)</p> <p>6) การจัดระบบและช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ</p> <p>7) การประเมินผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน</p> <p>8) การจัดการความรู้ของหน่วยงาน</p>	5 5 5 5 5 5 5 5	10 10 10 10 10 10 10 10
<b>รวม</b>	<b>40 ตัวชี้วัด</b>	<b>200</b>	<b>400</b>

## 7. ผลการพัฒนาวิธีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

จากผลการศึกษาและปรับปรุงวิธีการประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสดังกล่าว คณะผู้วิจัยสามารถสรุปวิธีการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐใน 2 ลักษณะ ดังนี้

**7.1 การประเมินผลความพร้อมและความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร เอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง** โดยเป็นการประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ 7 มาตรฐาน 40 ตัวชี้วัด (ตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ปรับปรุงใหม่) โดยพิจารณาจากความพร้อมและความสมบูรณ์ด้านข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการและแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนด เพื่อให้เกิดการเปิดเผยและการตรวจสอบได้ทั้งในเชิงข้อมูลข่าวสารและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ

การประเมินในลักษณะนี้ (เป็นการประเมินที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้) เป็นการประเมินโดยการพิจารณาจากความพร้อมของข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีความก้าวหน้าทั้งในด้านของข้อมูลข่าวสาร เอกสาร และความสามารถในการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานและประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจำแนกตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดไว้รวม 400 คะแนน (40 ตัวชี้วัด X 5 เกณฑ์การประเมิน(ข้อย่อย) X 2 คะแนน = 400 คะแนน) โดยมีการวัดระดับการปฏิบัติงานที่มีความสอดคล้องกับกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามภารกิจนั้น ๆ ซึ่งจะมีการวัดค่าใน 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 หมายถึง หน่วยงานของรัฐยังไม่มีดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสสำหรับหน่วยงานของรัฐ (ประเมินได้ 0 คะแนน)

ลักษณะที่ 2 หมายถึง หน่วยงานของรัฐกำลังมีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสและมีข้อมูลบางส่วนให้พิจารณา (ประเมินได้ 1 คะแนน)

ลักษณะที่ 3 หมายถึง หน่วยงานของรัฐได้มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสแล้วและมีข้อมูลพร้อมให้ตรวจพิจารณา (ประเมินได้ 2 คะแนน)

จากนั้นนำคะแนนที่ได้มากำหนดค่าเฉลี่ยและจำแนกตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 5 ช่วงชั้น (400 คะแนน ทหาร 5 ช่วงชั้น = ช่วงชั้นละ 80 คะแนน) เพื่อบ่งบอกถึงผลการประเมินว่าหน่วยงานใด มีระดับการประเมินอยู่ในช่วงชั้นใด ซึ่งจะสามารถระบุได้ว่า หน่วยงานมีกระบวนการเปิดเผยที่แสดงถึงความโปร่งใสในระดับใด มาก หรือ น้อย ดังเช่น

กลุ่มคะแนน 1-80	= มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสน้อยมาก
กลุ่มคะแนน 81-160	= มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสน้อย
กลุ่มคะแนน 161-240	= มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสปานกลาง
กลุ่มคะแนน 241-320	= มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสมาก

กลุ่มคะแนน 321-400 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสมากที่สุด  
 หรือมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของการประเมินไว้ เป็นต้นว่า หน่วยงานภาครัฐควรมีผลการประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 หรือมีคะแนนไม่ต่ำกว่า 240 คะแนนจากคะแนนเต็ม 400 คะแนน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้หน่วยงานมีแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสทั้งในด้านข้อมูลข่าวสารและกระบวนการที่เปิดเผยและตรวจสอบได้

ส่วนในกรณีที่ยังคงมีการใช้เกณฑ์มาตรฐาน 7 ด้าน 48 ตัวชี้วัด ก็สามารถนำคะแนนที่ได้ 480 คะแนน (48 ตัวชี้วัด X 5 ข้อย่อย X 2 คะแนน = 480 คะแนน) มากำหนดเป็น 5 ช่วงชั้นได้เช่นกัน (480หาร 5 ช่วงชั้น = ช่วงชั้นละ 96 คะแนน เพื่อบ่งบอกถึงผลการประเมินว่า หน่วยงานนั้น ๆ มีกระบวนการเปิดเผยที่แสดงถึงความโปร่งใสในระดับใด มากหรือน้อย ได้เช่นกัน ดังเช่น

กลุ่มคะแนน 1-96	= มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสน้อยมาก
กลุ่มคะแนน 97-192	= มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสน้อย
กลุ่มคะแนน 193-288	= มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสปานกลาง
กลุ่มคะแนน 289-384	= มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสมาก
กลุ่มคะแนน 385-480	= มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสมากที่สุด

โดยอาจมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของการประเมินไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 หรือมีคะแนนไม่ต่ำกว่า 288 คะแนนจากคะแนนเต็ม 480 คะแนน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้หน่วยงานมีแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสทั้งในด้านข้อมูลข่าวสารและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ สามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้

**7.2 การประเมินผลโดยวิธีการตรวจสอบขั้นตอน กระบวนการ และระดับความสามารถในการปฏิบัติตามตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส** ซึ่งเป็นการประเมินที่มุ่งเน้นขั้นตอน กระบวนการ และระดับความสามารถในการปฏิบัติตามตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยพิจารณาจากเกณฑ์การประเมินในตัวชี้วัดทั้ง 40 ตัวชี้วัดว่า ในแต่ละตัวชี้วัดนั้น หน่วยงานสามารถปฏิบัติได้ตามเกณฑ์การประเมินหรือข้อย่อยในข้อใดบ้าง ซึ่งมีเกณฑ์การประเมินทั้งสิ้น 200 ข้อ (40 ตัวชี้วัด X 5 ข้อย่อย = 200 ข้อ) ซึ่งแต่ละข้อ จะระบุถึงขั้นตอนและกระบวนการที่จำแนกออกเป็น “ระดับ” และเป็น “รายข้อ” ที่แตกต่างกันไปเพื่อให้เหมาะสมกับตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินในตัวชี้วัดนั้น ๆ ดังเช่น

ตัวชี้วัดที่ 1.1 การเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุ มีเกณฑ์การประเมินหรือข้อย่อยในการประเมิน 5 ข้อ ได้แก่

1. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ณ ที่ทำการของหน่วยงาน
2. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ที่หน่วยงานอื่นในพื้นที่ใกล้เคียง
3. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ผ่านสื่อเฉพาะกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น วิทยุชุมชน /หนังสือและจดหมายข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น
4. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน

5. มีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการ ในกรณีที่มีการระบุว่า การประเมินในตัวชี้วัดนี้ใช้การประเมินเป็น “รายข้อ” ถ้าหน่วยงานมีการดำเนินการใน “แต่ละข้อ” ก็จะมีคะแนนการประเมินตามที่ได้ คือ ข้อละ 1 คะแนน รวมทั้งหมดจะได้ คะแนนเต็ม 200 คะแนน ( $40 \times 5 = 200$  คะแนน)

แต่ถ้าในกรณีที่เป็นการประเมินแบบ “ระดับ” หน่วยงานจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนที่แสดงถึงระดับความสามารถในการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ได้แก่

หน่วยงานดำเนินการในข้อ 1 ได้ 1 คะแนน

หน่วยงานดำเนินการในข้อ 2 ได้ 2 คะแนน (เพิ่มขึ้น 1 คะแนนทุกข้อ)

หน่วยงานดำเนินการในข้อ 3 ได้ 3 คะแนน

หน่วยงานดำเนินการในข้อ 4 ได้ 4 คะแนน

หน่วยงานดำเนินการครบทุกข้อ (ข้อ 1-5) ได้ 5 คะแนน

ถ้ามีการดำเนินการไม่เป็นไปตามขั้นตอนก็จะได้คะแนนตามที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยไม่สามารถข้ามขั้นแบบบันได (Mile stone) ได้

ดังนั้น เมื่อประเมินครบ 40 ตัวชี้วัด หน่วยงานก็จะได้คะแนนเต็ม 200 คะแนนหรือตามผลการประเมินที่ได้ หลังจากนั้นนำผลการประเมินมาจำแนกตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 5 ช่วงชั้น (200 คะแนน ทหาร 5 ช่วงชั้น = ช่วงชั้นละ 40 คะแนน) ซึ่งจะเป็นการบ่งบอกถึงผลการประเมินว่าหน่วยงานใด มีระดับการประเมินอยู่ในช่วงชั้นใด มาก หรือ น้อย เพียงใด ดังเช่น

กลุ่มคะแนน 1-40 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสน้อยมาก

กลุ่มคะแนน 41-80 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสน้อย

กลุ่มคะแนน 81-120 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสปานกลาง

กลุ่มคะแนน 121-160 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสมาก

กลุ่มคะแนน 161-200 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสมากที่สุด

นอกจากนี้ อาจมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของการประเมินไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 หรือมีคะแนนไม่ต่ำกว่า 120 คะแนนจากคะแนนเต็ม 200 คะแนน ซึ่งจะทำให้หน่วยงานมีแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสทั้งในด้านข้อมูลข่าวสารและกระบวนการที่เปิดเผยและตรวจสอบได้เช่นกัน

ส่วนในกรณีที่ยังคงมีการใช้เกณฑ์มาตรฐาน 7 ด้าน 48 ตัวชี้วัด ก็สามารถนำคะแนนที่ได้ 240 คะแนน ( $48$  ตัวชี้วัด  $\times$   $5$  ข้อย่อย =  $240$  คะแนน) มากำหนดเกณฑ์ 5 ช่วงชั้นได้เช่นกัน ( $240$  ทหาร 5 ช่วงชั้น = ช่วงชั้นละ 48 คะแนน ) ทั้งนี้เพื่อบ่งบอกถึงผลการประเมินว่าหน่วยงานมีกระบวนการที่แสดงถึงความโปร่งใสในระดับใด มากหรือน้อย ได้เช่นกัน ดังเช่น

กลุ่มคะแนน 1-48 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสน้อยมาก

กลุ่มคะแนน 49-96 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสน้อย

- กลุ่มคะแนน 97-144 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสปานกลาง  
 กลุ่มคะแนน 145-192 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสมาก  
 กลุ่มคะแนน 193-240 = มีการดำเนินการตามเกณฑ์ความโปร่งใสมากที่สุด

โดยอาจมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของการประเมินไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 หรือมีคะแนนไม่ต่ำกว่า 144 คะแนนจากคะแนนเต็ม 240 คะแนน ซึ่งก็จะทำให้ทราบว่า หน่วยงานมีแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสทั้งในด้านข้อมูลข่าวสารและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน

วิธีการประเมินทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าวมุ่งเน้นการประเมินเพื่อให้เกิดความโปร่งใสใน 3 มิติ คือ

- 1) มิติการเปิดเผยและการตรวจสอบได้
- 2) มิติของกระบวนการและขั้นตอนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และ
- 3) มิติของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะเป็นส่วนที่สนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐได้มีการเตรียมความพร้อมด้านข้อมูลข่าวสารเพื่อรองรับการประเมินผลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบการประเมินผลที่สามารถวัดผลได้และง่ายต่อการประเมิน

จากการศึกษาวิธีการประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถพัฒนารูปแบบและการเสริมสร้างกลไกการติดตามประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสได้หลากหลายรูปแบบ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบความโปร่งใสของหน่วยงาน แต่จากทัศนคติของคณะผู้ศึกษาวิจัย เห็นสมควรว่า ควรใช้วิธีการประเมินตามแบบที่ 7.1 ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เพราะจะเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาหน่วยงานของรัฐด้านความโปร่งใสอย่างเป็นขั้นตอน โดยพิจารณาจากคะแนนที่หน่วยงานได้หรือมีการกำหนดเป็นร้อยละของการประเมินผล ซึ่งจะทำให้หน่วยงานมีการพัฒนาตนเองด้านความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาตาม“โครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานภาครัฐ” มีข้อเสนอแนะดังนี้

### 1. ระดับนโยบาย

1) หน่วยงานในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการประสานความร่วมมือเพื่อให้เกิดการผลักดันการนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสไปใช้ในระบบการติดตามประเมินกับหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง

2) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการประชาสัมพันธ์และชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะด้านการส่งเสริมการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

3) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยอาจจะเริ่มต้นด้านการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกับหน่วยงานบางหน่วยงาน เช่น หน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เป็นต้นแบบ (Best Practice) ในการศึกษาครั้งนี้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระตุ้นหน่วยงานให้เร่งดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 และควรร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ในการติดตามประเมินผลของส่วนราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ.ร. สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ สมศ. ฯลฯ เป็นต้น

4) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการส่งเสริมให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารในระดับจังหวัด มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสอันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการดำเนินการเพื่อความโปร่งใสของหน่วยงานในพื้นที่ต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับนโยบาย

5) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรจัดทำหนังสือคู่มือและแบบประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ชัดเจน และควรมีการยกตัวอย่างประกอบในแต่ละตัวชี้วัด รวมทั้งมีการปรับปรุงแบบประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสให้สอดคล้องกับการพันธกิจของส่วนราชการแต่ละประเภท เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน

6) สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรจัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารเห็นความสำคัญในการประเมินและเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนด

## 2. ระดับหน่วยงานของรัฐทั่วไป

1) หน่วยงานของรัฐทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ควรมีการจัดระบบข้อมูลให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2) หน่วยงานของรัฐควรมีการเตรียมข้อมูลข่าวสาร เอกสาร รายงาน เพื่อรองรับการประเมินตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

3) หน่วยงานของรัฐควรมีการทดลองประเมินผลตนเองตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพขององค์กร

4) หน่วยงานของรัฐ ควรจัดให้มีการอบรมผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

5) พัฒนาระบบและกลไกในการบริหารจัดการและการติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

6) พัฒนาประสิทธิภาพด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ส่งผลให้ประชาชนได้บริการข้อมูลข่าวสารที่ดีจากหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์  
โครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดภายใต้  
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540  
(การวิเคราะห์ภาพรวมในระดับประเทศ)

เสนอ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โดย

สถาบันวิจัยและพัฒนา  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ธันวาคม 2552



รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์  
 โครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดภายใต้  
 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540  
 (การวิเคราะห์ภาพรวมในระดับประเทศ)

เสนอ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โดย

สถาบันวิจัยและพัฒนา

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

นายเจียรชัย	ณ นคร	หัวหน้าโครงการฯ
ดร.พระมหาสุทิตย์	อาภากรโร	นักวิจัย
นายประกิต	อบอุ่น	ผู้ช่วยนักวิจัย
นายสายชล	ปัญญาชิต	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางสาวสุพาภรณ์	รุ่งแกร	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางสาวเพชรพร	เจริญวินัย	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางสาวอุมาพร	ประระมะ	ผู้ช่วยนักวิจัย