

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาตามโครงการเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์ชี้วัดที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency)
2. แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด (Indicator)
3. แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmark)
4. การประยุกต์ใช้ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสในสังคมไทย

1. แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency)

การทุจริตคอร์รัปชันและความไม่โปร่งใสเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกประเทศทั่วโลก และเกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน โดยเกิดขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน มีความพยายามของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ เพื่อร่วมกันการแก้ปัญหาคอร์รัปชันและการสร้างความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดแนวคิดเรื่อง “good governance” หรือ “หลักธรรมาภิบาล” ที่เน้นการบริหารจัดการบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพหรือการบริหารจัดการที่ดี

แนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศนั้นมีความเป็นมาอย่างต่อเนื่อง จนถึงในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการนำหลักการเรื่องความโปร่งใสในระบบราชการ และหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่มาใช้ในการปฏิบัติงาน หลักการของธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการสำคัญ เช่น หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์สุจริต และการไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และปรับปรุงเพิ่มเติมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 จะพบว่ามียอดองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักคุณธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส
- 4) หลักความรับผิดชอบ
- 5) หลักการมีส่วนร่วม
- 6) หลักความคุ้มค่า

จากองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หลักความโปร่งใส เป็นหนึ่งในคุณค่าที่จำเป็นต่อธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุความสำเร็จ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นวิธีการแก้ไขและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกแนวทางหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นจากรายงานต่าง ๆ ยังระบุว่า หลักความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้กระบวนการพัฒนาในภาพรวมดีขึ้นและส่งเสริมการเจริญเติบโตในมิติต่างรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม นอกเหนือจากการมีมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงและการตรวจสอบได้ในภาครัฐ

ความหมายความโปร่งใส

ความหมายของคำว่า “ความโปร่งใส” นั้น ไม่มีนิยามความหมายที่ตายตัวขึ้นอยู่กับการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการนำไปประยุกต์ใช้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบริบททางสังคม วัฒนธรรม ค่านิยม และวิถีชีวิตที่สังคมนั้นให้คุณค่าในความหมายแห่งความโปร่งใสนั้น ๆ

ความโปร่งใส เป็นทั้งแนวคิดและกระบวนการที่นำไปสู่การเปิดเผย การตรวจสอบได้ และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เพราะในแต่ละองค์กรและแต่ละสังคมล้วนมีวัฒนธรรมองค์กร ธรรมเนียมปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคมที่แตกต่างกัน แต่ในมุมมองร่วมย่อมจะมีธรรมเนียมการปฏิบัติที่สามารถเปิดเผย ตรวจสอบและให้ความโปร่งใสได้ เช่น ความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐเป็นผลจากนโยบายและวิธีปฏิบัติที่จัดช่องทางของการให้ข้อมูลด้วยวิธีที่เสริมความเข้าใจนโยบายสาธารณะและระเบียบปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานที่เป็นไปอย่างเปิดเผย หรือเรียกได้ว่า เป็นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการสื่อสารในนโยบายของรัฐต่อกลุ่มที่ให้ความสนใจหรือกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งการสื่อสารนี้ อาจมีอุปสรรคต่อกระบวนการเพราะบุคคลที่ให้ความสนใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องนั้นมีแตกต่างหลากหลาย เช่น ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และนักลงทุนจากในประเทศและต่างประเทศ เป็นต้น

ความหมายของความโปร่งใสนั้น มีความหมายตรงกันข้ามกับความไม่โปร่งใส การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นคำศัพท์ที่แสดงถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความชัดเจนของการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ความโปร่งใสนั้น มีทั้งมีความหมายกว้างที่เป็นเครื่องบ่งบอกถึงแนวคิดและกระบวนการแห่งความโปร่งใสและความหมายเฉพาะด้านที่หมายถึงความโปร่งใสในด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ความโปร่งใสทางการเมืองและความโปร่งใสด้านการบริหารจัดการและงบประมาณ เป็นต้น (www.transparency-thailand.org/index.php?option=com) โดยมีผู้ให้ความหมายแห่งความโปร่งใสที่สำคัญ ดังนี้

UNESCAP (www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/) ให้นิยามความโปร่งใสว่า หมายถึง การตัดสินใจและการบังคับใช้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการมี

ข้อมูลอย่างเพียงพอในรูปแบบและสื่อที่เข้าใจง่าย และการเปิดให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการดำเนินการดังกล่าวสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรงและเสรี

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มองว่าความโปร่งใส (www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf) คือ การเปิดเผยเกี่ยวกับเป้าหมายของนโยบาย การทำนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย

Bellver and Kaufmann (2005) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่าหมายถึง การเพิ่มขึ้นของการหมุนเวียนของข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ตรงเวลาและน่าเชื่อถือได้ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดสามารถเข้าถึงได้

องค์กรการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-1998) ให้ความหมายความโปร่งใสว่าหมายถึงการเปิดเผยต่อสาธารณชนเกี่ยวกับระบบโครงสร้าง (Structure) และหน้าที่ขอบเขตความรับผิดชอบ (Functions) ของรัฐบาล จุดมุ่งหมายของนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) บัญชีภาครัฐ (Public Sector Accounts) และการคาดการณ์สถานะทางการคลัง (Fiscal Projections)

องค์กร OECD Public Management ระบุถึงความโปร่งใสว่ามีความหมายที่หลากหลายและแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับผู้ควบคุม (Regulators) กลุ่มต่างๆ แนวความคิดนั้น มีความหมายที่เริ่มตั้งแต่ การประกาศต่อสาธารณชนว่า ได้มีการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการควบคุมบริหาร (Regulatory Decisions) ไปจนถึงการลดละ การปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการ (Administrative Discretion) และคอร์รัปชัน การจัดระเบียบระบบกฎหมายด้วยการระบุกฎหมายให้ชัดเจน และการนำไปใช้อย่างรอบด้าน การปรึกษาและรับคำแนะนำจากประชาชน การทำการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมบริหารและการใช้วิธีการตัดสินใจ (Decision-making) ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง

สถาบันพระปกเกล้าฯ (2548) ได้ให้ความหมายว่าความโปร่งใสหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบนโยบายของรัฐ กล่าวคือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น พร้อมทั้งสามารถแสดงความคิดเห็นในทางเลือกต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำรง ชีวิตของตน ทั้งนี้ รัฐจะต้องสนับสนุนข้อมูลเพื่อให้ประชาชนใช้ในการพิจารณาและตัดสินใจ

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (2001) ให้ความหมายของความโปร่งใสว่าสถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่มีความคลุมเครือของการบริหารภาครัฐในการดำเนินธุรกรรมใดๆ ต่อสาธารณะ อย่างมีเหตุผลและมีหลักเกณฑ์ ซึ่งอาจแสดงในรูปแบบของระบบเอกสารที่ถูกต้องชัดเจน เช่น บันทึกการประชุม รายงาน การจดบันทึกต่างๆ เป็นต้น

อัมมาร สยามวาลา (2547) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่า เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกัน และรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องวาง

กฎระเบียบ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยล่วงหน้า ถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจ และมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้นๆ ความโปร่งใสไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากผู้มีอำนาจบิดพลิ้วไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือ “ไม่โปร่งใส” ผู้ที่นั้นเจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือกำลังปกปิดพฤติกรรมดังกล่าว

คณะผู้วิจัยโครงการประเมินและสร้างเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐได้กำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการของความโปร่งใสว่าหมายถึง ระบบการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการ ซึ่งรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ การกำหนดกติกา หลักเกณฑ์ และกระบวนการทำงาน ที่ต้องจัดให้มีการเปิดเผย และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ

องค์กร Organization for Economic Co-operation and Development (OECD, 2003) ได้วิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาเกี่ยวกับคำว่า “ความโปร่งใส” ว่ามีประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) ความซับซ้อนของนโยบายและการเลือกผู้ฟัง นโยบายหลายนโยบายมักจะซับซ้อนและยากต่อความเข้าใจของบุคคลที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงทำให้ไม่โปร่งใส องค์กรเอกชนหลายองค์กร ได้ออกมาเรียกร้องให้มีการเขียนกฎหมาย และนโยบายในภาษาสามัญ (Plain Language Drafting) ยกเว้นในกรณีที่เลี่ยงไม่ได้ หรือจำเป็นต้องใช้ศัพท์เฉพาะ

2) การออกกฎหมายและความโปร่งใสของการบริหาร (Administration) และการบังคับใช้ (Enforcement) ความถูกต้องของกฎหมาย มักขึ้นอยู่กับการศึกษา วิธีการบริหาร และการบังคับใช้ ความสม่ำเสมอ และไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น การออกกฎหมาย และการตีความกฎหมาย จึงมีผลอย่างมากต่อความโปร่งใส ชื่อเสียง และความน่าเชื่อถือ นโยบายที่ไม่มีบุคคลที่อยู่นอกรัฐบาลให้ความเชื่อถือ และไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ก็เท่ากับไม่มีใครเข้าใจและไร้ผล ซึ่งหมายถึง การไม่มีความโปร่งใส

3) สิทธิภายใต้ความโปร่งใส กิจกรรมภาครัฐมีผลกระทบต่อประชาชนทุก ๆ คน ความโปร่งใส จึงต้องมีการหมุนเวียนของข้อมูลแบบสองทิศทาง (Two-way Information Flow) และกระจายอำนาจ ภายใต้กรอบความคิดความโปร่งใส บุคคลเหล่านี้ต้องมีอำนาจในการร้องเรียน ซึ่งทำให้ความเคารพสิทธิการเมือง สิทธิพลเมือง สิทธิทางสังคม และสิทธิด้านแรงงาน เป็นส่วนประกอบที่ขาดไม่ได้ของการเสริมสร้างความโปร่งใส

4) บุคคลภายในและบุคคลภายนอก บุคคลที่อยู่ภายในระบบ อาจเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้กรอบของความโปร่งใสในภาครัฐ และสามารถนำเสนอภาพความโปร่งใสมาใช้ เพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ง่ายกว่าบุคคลภายนอก รัฐบาลจึงต้องใช้ความพยายามสื่อสารกับ “บุคคลภายนอก” เช่น นักลงทุนต่างประเทศมากกว่าการสื่อสารกับข้าราชการ ที่มีความเข้าใจในระบบมาก่อน เป็นต้น

สำหรับนิยามความโปร่งใสในความหมายเฉพาะนั้น องค์กร เช่น Bankstown Greens ซึ่ง เป็นองค์กรทางการเมืองของพรรคกรีนที่ทำงานในเขตซิดนีย์และนิวเซาท์เวลส์ แห่งออสเตรเลีย (http://bankstown.nsw.greens.org.au/enindex.php/Task:Political_Transparency) ได้ นิยาม ความหมายของความโปร่งใสทางการเมืองว่า เป็นกระบวนการที่ทำให้กระบวนการตัดสินใจของ องค์กรเปิดเผยต่อสาธารณะ

ส่วนกลุ่มประเทศความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (OECD) นิยามความโปร่งใสด้าน บประมาณว่า หมายถึงการเปิดเผยข้อมูลการคลังที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเต็มที่ที่เหมาะสมกับ เวลาและอย่างเป็นระบบ โดยแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1) การทำรายงานงบประมาณที่สำคัญที่รัฐบาลควรผลิตและเนื้อหาทั่วไปในรายงาน เช่น รายงานงบประมาณล่วงหน้า เพื่อส่งเสริมให้มีการถกเถียงเกี่ยวกับงบประมาณโดยรวมและ ปฏิสัมพันธ์ต่อเศรษฐกิจ รายงานประจำเดือน รายงานกลางปี รายงานสิ้นปี ฯลฯ

2) การอธิบายสิ่งที่จะต้องเปิดเผยเป็นการเฉพาะที่จะต้องมียู่ในรายงาน ซึ่งรวมถึง ข้อมูลผลงานด้านการเงินและที่ไม่ใช่การเงิน เช่น สมมติฐานทางเศรษฐกิจ การใช้จ่ายภาษี สิทธิพล ทางการเงิน พันธกรณีเรื่องเงินบำนาญบำนาญของข้าราชการ ฯลฯ

3) แนวปฏิบัติเพื่อให้หลักประกันคุณภาพและความถูกต้องของรายงาน เช่น นโยบาย ทางการเงิน การตรวจสอบการเงิน ฯลฯ

อนึ่งในการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในนั้น ยังไม่มีนโยบายใดที่ใช้ได้ในทุกโอกาส (OECD, 2003) แต่มีมาตรการหลักๆ ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าสามารถช่วยส่งเสริม กระบวนการแห่งความโปร่งใส คือ

1) การจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นที่สนใจ ให้แก่กลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือมี ผลประโยชน์ (Interested Parties)

2) การมีขอบเขตของข้อปฏิบัติ ภายใต้ความโปร่งใสที่ชัดเจน (นโยบายเกี่ยวกับความ มั่นคงหรือความปลอดภัย อาจเป็นข้อที่ได้รับการยกเว้น)

3) การใช้กลไก เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของกลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือมีส่วน ได้ส่วนเสีย ให้สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายได้ โดยในยุคนี้มีอินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือ สำคัญในการกระจายข้อมูล

4) การจัดการการหมุนเวียนของข้อมูล

5) การแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายล่วงหน้า และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียหรือจากประชาชน

ความโปร่งใสนั้นมีความสัมพันธ์กับการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการตรวจสอบ (Accountability) ที่มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการตรวจสอบได้นั้นมีความครอบคลุม ทั้งในมิติการเมือง การบริหาร และการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจาก ประชาชน รวมทั้งการสร้างระบบตรวจสอบจากภายในและการรับผิดชอบผลจากการตัดสินใจในการ

ปฏิบัติงานที่ครอบคลุมมากกว่าการรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยรวมไปถึงการดำเนินงานอย่างมีหลักการและมีเหตุผล ซึ่งสามารถจัดประเภทของการตรวจสอบได้ 5 ประการ คือ

1) การตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (Legal Accountability) หมายถึง การตรวจสอบควบคุม นอกเหนือจากกฎระเบียบข้อบังคับภายในหน่วยงาน กล่าวคือ เป็นกระบวนการตรวจสอบควบคุมโดยกระบวนการของกฎหมาย ที่ดำเนินการโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือการดำเนินการโดยศาลยุติธรรม

2) การตรวจสอบได้ด้านวิชาชีพ (Professional Accountability) ความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ มีความสัมพันธ์มากขึ้นเป็นลำดับ สายงานบางอย่างต้องการความเป็นวิชาชีพสูง อาทิ แพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ และ นักบัญชี การปฏิบัติงานของบุคคลในสายวิชาชีพเหล่านี้ อยู่ภายใต้ความคาดหวังในการใช้วิชาความรู้ และทักษะเฉพาะด้าน หากผู้เชี่ยวชาญไม่สามารถบรรลุลงานได้สำเร็จก็จะต้องให้ออกได้

3) การตรวจสอบได้ด้านการเมือง (Political Accountability) เป็นการตรวจสอบได้ที่อยู่ภายใต้แนวความคิดระบบการปกครองประชาธิปไตยที่ว่า นักการเมือง คือ ตัวแทนของประชาชน ซึ่งเข้าไปในหน้าที่การบริหารประเทศ จัดสรรทรัพยากร และตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ตามความต้องการของประชาชน โดยผ่านการดำเนินการของระบบราชการ การปฏิบัติงานของข้าราชการ จึงต้องมีการตรวจสอบได้ในทางการเมือง โดยปฏิบัติงานตามการมอบหมายจากนักการเมือง ที่มีอำนาจหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย

4) การตรวจสอบได้ด้านจริยธรรม (Moral Accountability) เป็นการตรวจสอบได้ ที่ให้ความสำคัญกับคุณธรรม และจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นๆ ของรัฐ ที่อยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่างๆ กล่าวคือ การดำเนินการ และการประพฤติปฏิบัติของภาครัฐ จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรม และคุณธรรมที่สังคมยอมรับหรือกำหนด ดังนั้น การตรวจสอบได้ด้านคุณธรรมและจริยธรรม จึงเป็นรากฐานสำคัญของการมีการตรวจสอบได้ ทางด้านการบริหาร กฎหมาย การเมือง และวิชาชีพต่อไป

5) การตรวจสอบได้ด้านหน่วยงาน (Organization Accountability) การตรวจสอบได้ ที่มีตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาในหน่วยงานทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา อาจจะมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในรูปของกฎระเบียบ หรือข้อปฏิบัติของหน่วยงาน หรืออาจจะเป็นในรูปของเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยอาจจะมีการถ่ายทอด หรือสั่งการตามสายการบังคับบัญชาโดยลำดับ การฝ่าฝืน หรือการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้า/ผู้บังคับบัญชา ถือได้ว่า ไม่มีการตรวจสอบได้ และมีความผิดที่ต้องได้รับโทษตามที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใดๆ

หากพิสูจน์ว่า คำสั่งดังกล่าวนั้นขาดความชัดเจน หรือไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เนื่องจากไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอในการที่จะทำให้การปฏิบัติงานหรือผิศจริยธรรมหน่วยงาน สำหรับการตรวจสอบได้ของหน่วยงานราชการนั้นจำเป็นจะต้องครอบคลุมถึงการบริหารความต้องการและความสามารถในการตอบคำถามของประชาชนที่เป็นการแสดงถึงระบบที่มีการตรวจสอบและรับผิดชอบต่อกัน ซึ่งจะทำให้กลไกการทำงานได้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

จากความหมายของความโปร่งใสดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ความโปร่งใสหมายถึงความชัดเจนของกระบวนการปฏิบัติงานที่มีเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แนวนโยบาย ผลการปฏิบัติงาน และการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการใช้กลไกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของกระบวนการปฏิบัติงาน

ความสำคัญของความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการบริหารงานของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นวิธีการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ดี ซึ่งทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสนใจกับความโปร่งใสเพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน โดยความสำคัญของความโปร่งใส สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศ และต่างประเทศ และเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ

2) ความโปร่งใสทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจและภาครัฐ (Accountability) โดยการตรวจสอบได้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีความโปร่งใส

3) ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิต และเป็นการมอบอำนาจแก่ประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่ได้รับ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและสร้างทางเลือกให้ประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย

4) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีตวาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา จะพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องรายได้ งบประมาณรายจ่าย และการจ้างงาน แต่ในปัจจุบัน วาทกรรมทั้งหลาย ได้นำประเด็นของความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่ง Amartya Sen (1999) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จหรือการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ชีวิตอย่างเสรี ต้องเคารพในสิทธิหลายประการ รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะในทรัพย์สินที่ดิน) เสรีภาพทางการเมือง การรับประกันความปลอดภัย (Protective Security) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประกันความโปร่งใส

5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายภาครัฐ และการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใส ยังสามารถลดผลเสียของนโยบาย

รัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลือง และลดปัญหาคอร์รัปชัน

6) การรับประกันความโปร่งใส ที่หมายถึงการรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจ ที่เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม (Information Asymmetry) ดังนั้น จึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ด้วย การรับประกันความโปร่งใส ยังส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคล หรือหน่วยงานสนองตอบการตอบโต้ปัญหาปัจจุบัน ด้วยวิธีการทางการเมือง ทางประชาสังคม และทางเศรษฐกิจ อย่างเท่าเทียมกัน

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

8) ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสามารถมั่นใจว่า การตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใส ก็จะมีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุป ความโปร่งใสมีความสำคัญทั้งต่อการเมือง การบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจ ประชาสังคม และการพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตย มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

หลักการแห่งความโปร่งใส

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า ความโปร่งใสหมายถึงความชัดเจนของกระบวนการปฏิบัติงานที่มีเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แนวนโยบาย ผลการปฏิบัติงาน และการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการใช้กลไกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงหลักการร่วมสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) หลักการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
- 2) หลักการตรวจสอบได้ และ
- 3) หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในความโปร่งใส

1) หลักการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

หลักการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นหลักการสำคัญของความโปร่งใส เพราะเมื่อบุคคลและองค์กรหรือแม้แต่ภาครัฐ ได้ดำเนินการด้วยความเปิดเผยและพร้อมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือภาคประชาชนเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แนวนโยบาย ผลการปฏิบัติตามแนวนโยบาย รวมทั้งผลการรายงานผลการดำเนินการทั่วไปแล้ว กระบวนการดังกล่าวจะนำไปสู่การรับรู้และการตรวจสอบอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะมีส่วนให้ความโปร่งใสขององค์กรปรากฏชัดแจ้งขึ้น ในลักษณะของการสร้างกระบวนการให้มีความชัดเจน และมีระบบที่สะท้อนถึงความไม่ปกปิดซ่อนเร้น และการไม่แจ้งให้ทราบหรือไม่ได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

จากการศึกษาของ Bellver and Kaufmann (2005) เกี่ยวกับผลการวิจัยการสร้าง ความโปร่งใสให้กับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยแบ่งขอบเขตของความโปร่งใสเป็น 2 ลักษณะ คือ ความโปร่งใสด้านเศรษฐกิจ สถาบันและการเมือง (Economic Institutional and Political Transparency) จากการวิจัยพบว่า มีความแตกต่างระหว่างความโปร่งใสทางด้านเศรษฐกิจ สถาบัน และการเมืองภายในระดับประเทศอย่างมาก ซึ่งผู้วิจัยเสนอว่า การทำให้เกิดความโปร่งใสขึ้นได้โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากรมากมาย เนื่องจากความโปร่งใสมักจะช่วยให้รัฐบาลประหยัดทรัพยากรสาธารณะ (Public Resources) และมักจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแทนองค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า โดยผู้วิจัยได้ให้หลักการของความโปร่งใส คือ ระดับความเปิดเผยของสถาบัน ที่หมายถึง ขอบเขตความสามารถที่บุคคลภายนอก เช่น ภาคประชาชนหรือผู้ถือหุ้นสามารถตรวจสอบ ควบคุม และประเมินการกระทำของบุคคลภายใน เช่น เจ้าพนักงานรัฐหรือผู้บริหารองค์กรได้

ดังนั้น การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเพิ่มความโปร่งใสของภาครัฐ เพราะฉะนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลจึงจำเป็นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่ทว่าภาวะทางการเมืองและทางระบบราชการ มักทำให้นักการเมืองและข้าราชการมีเหตุผลจูงใจที่ต้องปิดบังข้อมูล ดังนั้น การมีมติเห็นชอบ หรือออกกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร จึงสามารถควบคุมคอร์รัปชันได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายนับว่าเป็นก้าวแรกที่สำคัญ และเป็นสัญญาณบ่งบอกถึง การทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นสถาบัน และการผูกมัดทรัพยากร เพื่อเหตุผลนี้ การตรากฎหมายเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น ถ้าจะทำให้กฎหมายนั้นมีประโยชน์จริง กฎหมายนั้นต้องถูกนำมาปฏิบัติจริง และสถาบันภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมภายในองค์กรของตน

Mendel (2004) ได้จัดทำหลักการปฏิบัติสากลในเชิงเปรียบเทียบที่ประเทศต่าง ๆ พึงกระทำในการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นหลักการสำคัญของความโปร่งใส ดังนี้

1) เปิดเผยมากที่สุด (Maximum Disclosure) กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ควรปฏิบัติตามหลักการมุ่งมั่นเปิดเผยข้อมูลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2) พันธกรณีเพื่อเปิดเผย (Obligation to Publish) หน่วยงานสาธารณะควรมีพันธกรณีที่ต้องเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญต่อสาธารณชน

3) ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย (Promotion of Open Government) องค์การของรัฐควรส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย

4) จำกัดข้อยกเว้น (Limited Scope of Exceptions) ควรมีการกำหนดข้อยกเว้น จากการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนที่สุด และน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และข้อยกเว้นทั้งหลายควรผ่านการทดสอบเรื่อง “ความเสียหาย” (Harm) และ “ประโยชน์ของส่วนรวม” (Public Interest) อย่างเคร่งครัด

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

6) ค่าใช้จ่าย (Costs) ประชาชนไม่ควรถูกกีดกันจากการขอข้อมูลด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็น

7) การประชุมแบบเปิด (Open Meetings) การประชุมองค์การของรัฐ ควรเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าร่วมและรับรู้ได้

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

9) ปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (Protection for Whistle Blower) บุคคลที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตควรได้รับการปกป้อง

หลักการปฏิบัติเหล่านี้มีความจำเป็นเพราะกฎหมายข้อมูลข่าวสารจะไม่มีผล หากประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงหรือไม่สามารถใช้สิทธิเพื่อตั้งคำถามที่ซับซ้อนได้ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายข้อมูลข่าวสารจะไม่ถูกนำมาใช้ หากบุคคลในภาคประชาสังคมไม่สามารถมองเห็นถึงประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลบางอย่าง หรือไม่สามารนำข้อมูลนั้นไปใช้ต่อในที่อื่น ๆ ได้ หากกฎหมายมุ่งหวังเพียงแค่การมอบสิทธิให้กับประชาชน โดยไม่มีกลไกที่ชัดเจนที่ทำให้ประชาชนสามารถนำกฎหมายมาใช้ได้ และหากข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย และประโยชน์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารไม่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชน ด้วยการณรงค์อย่างจริงจัง กฎหมายนั้นก็จะเป็นเพียงกระดาษ การปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารอย่างจริงจัง จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นระดับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

จากนี้ดังกล่าวดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญ เพราะแสดงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีกระบวนการที่เกี่ยวข้อง คือ

1) การตรากฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร

- 2) การกำหนดการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในแผนงาน นโยบายและ กิจกรรมการดำเนินงานของหน่วยงานและองค์กรสาธารณะ
- 3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด ประเด็นและการชี้แจงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน
- 4) การเอื้ออำนวยการเข้าถึงและการเข้าถึงอย่างสะดวกและปลอดภัย
- 5) การส่งเสริมกิจกรรมและการตรวจสอบเกี่ยวกับกระบวนการเปิดเผยและการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสาร

2) หลักการตรวจสอบได้

การตรวจสอบได้ มีความหมายและมีความสำคัญต่อการกำกับควบคุมการใช้อำนาจของ พนักงานของรัฐ ผู้บริหาร โดยการตรวจสอบได้ เป็นปัจจัยที่สำคัญในการรักษาธรรมาภิบาล สามารถกำกับดูแลและควบคุมพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันได้ด้วยการควบคุมนักการเมือง ข้าราชการ พนักงานของรัฐ และผู้บริหารไม่ให้ประพฤติเกินขอบเขตและแสวงหาผลประโยชน์จาก ตำแหน่งหน้าที่ การที่ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบและสามารถทำให้นักการเมือง พนักงานของ รัฐหรือผู้บริหารแสดงความรับผิดชอบได้ จึงหมายถึงการที่ประชาชนมีอำนาจในทางอ้อมต่อการ ตัดสินใจทางการเมืองหากไม่มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ นักการเมือง พนักงานของรัฐ และ ผู้บริหารก็จะสามารถละเมิดอำนาจหรือประพฤติมิชอบโดยไม่ต้องกังวลถึงผลที่จะตามมาเพราะ ประชาชนไม่มีอำนาจที่แท้จริง

การตรวจสอบได้เป็นเรื่องทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับองค์กรหรือสังคม โดยใน ระดับปัจเจกบุคคล การตรวจสอบได้อาจเป็นเรื่องของความรับผิดชอบ (Responsibility) ส่วนใน ระดับสังคมและในระดับสาธารณะ การตรวจสอบได้ หมายถึง สถาบันหรือวิธีการที่จัดเป็นระบบ แทนการตรวจสอบเพื่อตรวจทานและดุลยภาพ (Checks and Balances) ในระบบการบริหารที่ ตรวจสอบได้ทั้งภายนอกและภายใน

การตรวจสอบได้เป็นศัพท์ทางการบัญชี หมายถึง การชี้แจงหรือแสดงให้เห็น และ รับผิดชอบในเรื่องที่เห็นชัดแจ้ง โดยอาจเป็นความรับผิดชอบต่อเงินของมหาชน (Public Funds) ความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Legal Accountability) ความรับผิดชอบในการ ดำเนินการตามแผนงานที่กำหนด (Program Accountability) ความรับผิดชอบในการทำตาม กระบวนการ และวิธีการต่างๆ (Process Accountability) ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์จากการ ดำเนินงาน (Outcome Accountability)

นอกจากนี้ การตรวจสอบได้ ยังรวมถึงส่วนที่เป็นภายในหรือเป็นปทัสถานภายใน (Internal Norms) กล่าวคือ เป็นแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับวิชาชีพ (Professional) จริยธรรม (Ethical) และเป็นแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้ (Pragmatic) ซึ่งควบคุมการประพฤติปฏิบัติของ

นักการเมือง พนักงานของรัฐ และผู้บริหารแต่ละคนตามมาตรฐาน และอุดมคติของอาชีพ ดังนั้น นักการเมือง ข้าราชการ และผู้บริหารที่มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountable Public Servant) จะไม่ประพฤติตนในลักษณะที่ไม่เหมาะสม เช่น การรับเงินใต้โต๊ะหรือประพฤตินอกขอบอื่น ๆ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ส่วนผู้บริหาร หรือฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ ย่อมปฏิบัติตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ตามวิธีการประชาธิปไตยแบบรัฐสภา สามารถตรวจสอบได้ โดยฝ่ายรัฐสภาและประชาชน และรวมถึงความพร้อมที่จะให้สังคมตรวจสอบได้ เช่น งบประมาณที่ตรวจสอบได้ จะต้องสามารถชี้แจงต่อสภา และต่อประชาชนได้ว่าจะใช้จ่ายอย่างไรในเรื่องนั้น ๆ

การตรวจสอบได้ มีนัยใน 2 ระดับ คือ 1) การตรวจสอบได้ในระดับที่เน้นเพียงการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา และมาตรฐานของกระบวนการทำงาน 2) ความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมและประพฤตินั้น ๆ ได้ และรวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด โดยไม่ได้จำกัดความหมายเพียงความถูกต้องทางกฎหมายของพฤติกรรมข้าราชการ หรือหน่วยงาน หากให้ความสนใจในมิติอื่น ๆ เช่น มิติด้านจริยธรรม มิติด้านมาตรฐานทางวิชาชีพ มิติด้านหน่วยงานหรือการบริหาร และมิติด้านการเมือง ซึ่งมิติต่าง ๆ เหล่านี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการตรวจสอบได้

สำหรับความสามารถในการตอบคำถามได้นั้น หมายถึงการที่ข้าราชการหรือหน่วยงานนั้นสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรมกระทำของตนหรือของหน่วยงานได้ตามกฎระเบียบข้อบังคับ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา รวมไปถึงความรับผิดชอบต่อผลงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ

การตรวจสอบได้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ข้าราชการกับสาธารณชน หรือประชาชน เพราะฉะนั้น การตรวจสอบได้จึงมีมิติทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งองค์กรเพื่อความโปร่งใสแห่งประเทศไทย ระบุว่า การตรวจสอบได้นั้นมีความครอบคลุมทั้งในมิติการเมืองและการบริหาร การเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจากประชาชน รวมทั้งการสร้างระบบตรวจสอบจากภายในและการรับผิดชอบต่อผลจากการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่มีหลักการและมีเหตุผลเพียงพอ

การตรวจสอบได้มีบทบาทสำคัญในการบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลายจากภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยมีประเภทของการตรวจสอบได้ 5 ประการ คือ

- 1) การตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (Legal Accountability)
- 2) การตรวจสอบได้ด้านวิชาชีพ (Professional Accountability)
- 3) การตรวจสอบได้ด้านการเมือง (Political Accountability)
- 4) การตรวจสอบได้ด้านจริยธรรม (Moral Accountability)
- 5) การตรวจสอบได้ด้านหน่วยงาน (Organization Accountability)

จากการศึกษาของ Ackerman (2005) ได้ให้ระบุถึงการตรวจสอบได้ว่าเป็นกระบวนการเชิงรุกที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐใช้เพื่อบอกกล่าวและให้เหตุผลต่อการดำเนินการและพฤติกรรมของตน รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ และการกระทำดังกล่าว และเพื่อการถ่วงดุลต่อไป โดย Ackerman ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบได้ของภาครัฐ ซึ่งมีการระบอบองค์ประกอบหลักของการตรวจสอบได้ดังนี้

1) ผู้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบได้ ประกอบด้วย หน่วยงานที่ต้องได้รับการตรวจสอบ (หน่วยงาน และข้าราชการภาครัฐ) และผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ (ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง)

2) สิ่งที่ภาครัฐจำเป็นต้องตรวจสอบหรือสามารถตรวจสอบได้ คือ การปฏิบัติงาน การกระทำ และผลลัพธ์จากการดำเนินงาน ซึ่งต้องคำนึงถึงการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ (Effective Performance) และการดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย (Rule Following)

3) กลไกการตรวจสอบได้ คือ กลไกที่ใช้ในกระบวนการตรวจสอบภาครัฐ กล่าวคือ ภาครัฐต้องให้ข้อมูลข่าวสาร คำอธิบาย และให้เหตุผล ในการปฏิบัติงาน การกระทำ และผลลัพธ์จากการดำเนินการต่อประชาชนหรือเจ้าหน้าที่/หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ และการที่ประชาชน/เจ้าหน้าที่/หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบที่จะให้รางวัลหรือลงโทษ

ส่วน Schacter (2000) กล่าวถึงการตรวจสอบได้ว่ามี 2 ประการสำคัญ คือ การตรวจสอบได้แนวตั้ง (Vertical Accountability) จากภายนอกโดยประชาชน และการตรวจสอบได้แนวราบ (Horizontal Accountability) โดยรัฐบาลผ่านสถาบันภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร

การตรวจสอบได้แนวตั้ง คือ ความรับผิดชอบของประชาชนที่มีต่อรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ผ่านการทำงานของภาคประชาสังคมและผ่านสื่อมวลชน ส่วนการตรวจสอบได้แนวราบ คือ ความรับผิดชอบจากรัฐต่อสถาบัน หรือจากสถาบันต่อภาครัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรภาครัฐที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยผู้ที่มีอำนาจใช้กลไกการตรวจสอบได้ดังกล่าว ได้แก่ ฝ่ายตุลาการ (Judiciary) สภานิติบัญญัติ (Legislature) ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor General) องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-corruption Bodies) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) ผู้ตรวจการของรัฐสภา (Ombudsman) และคณะกรรมการร้องทุกข์ของประชาชนในด้านต่างๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ Schacter ได้อธิบายถึงวงจรการตรวจสอบได้ว่าประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ข้อมูล (Information) การปฏิบัติ (Action) และการตอบสนอง (Response) เพื่อสร้างระบบความเข้าใจและระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพของสถาบันการตรวจสอบ (Institution of Accountability) โดยการตั้งคำถามที่สำคัญ เช่น สถาบันการตรวจสอบสามารถรวบรวมข้อมูลอะไรได้บ้างเกี่ยวกับกิจกรรมการเคลื่อนไหวของรัฐบาล ข้อมูลดังกล่าวมีความตรงประเด็นแม่นยำ ตรงเวลา และง่ายต่อการเข้าใจในระดับไหน สถาบันการตรวจสอบสามารถวิเคราะห์

ข้อมูล และพัฒนาแผนการปฏิบัติได้ดีในระดับไหน สถาบันการตรวจสอบ สามารถติดตามคำตอบ จากฝ่ายบริหารได้ดีในระดับไหน เป็นต้น

การตรวจสอบได้จะล้มเหลวหาก 1 ใน 3 ขั้นตอน ในวงจรการตรวจสอบได้ ไม่ทำงาน ดังนั้น การแก้ไขข้อบกพร่องในแต่ละขั้นตอน จะมีวิธีการแก้ไขที่ต่างกันไป โดยมองประเด็น การตรวจสอบได้ผ่านวงจรการตรวจสอบ อาจทำให้มีความกระจำงมากขึ้นว่า การขาดการตรวจสอบ ได้ มีสาเหตุมาจากอะไร และควรที่จะแก้ไขอย่างไร ซึ่งกฎหลักของการแก้ไขปัญหาความบกพร่อง คือ ต้องแก้ไขปัญหาในขั้นปฏิบัติ (Action) ให้ได้ก่อนขั้นตอนตอบสนอง (Response) และการเพิ่มการไหลเวียนของข้อมูลในชั้นข้อมูลข่าวสาร (Information) การแก้ไขปัญหาโดยพิจารณาในแต่ละ ขั้นตอน จะสามารถเพิ่มสรรณภาพให้กับ สถาบันการตรวจสอบได้เป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ในสภาพสังคมปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีการเปลี่ยนแปลงผู้คนและกระบวนการ มีวิธีการใช้อำนาจแบบใหม่ มีมาตรฐานใหม่ เพื่อประเมิน ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ในการตรวจสอบได้ระหว่างผู้ตรวจสอบ และผู้ถูกตรวจสอบ จึงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเช่นกัน และจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อ ควบคุมการตรวจสอบได้อยู่ตลอดเวลา

หลักการตรวจสอบได้ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า เป็นกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นความ โปร่งใสที่จะต้องมีการตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุด โดยมี กระบวนการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกที่ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนและความ รับผิดชอบของสถาบันร่วมตรวจสอบกระบวนการทำงานของภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับ ข้อมูล (Information) การปฏิบัติ (Action) และ การตอบสนอง (Response) เพื่อสร้างระบบความเข้าใจ และระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพของสถาบันและสังคม

3) หลักการมีส่วนร่วมในความโปร่งใส

หลักการแห่งความโปร่งใสนอกจากมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แก่สาธารณะและการตรวจสอบได้แล้ว ยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการรับรู้ การเข้าถึง และการตรวจสอบได้จากภาคประชาชน โดยการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารแก่สาธารณชนนั้นเป็นเพียงพื้นฐานของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเท่านั้น แต่ กระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การตัดสินใจในทางเลือก การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และการร่วมรับผลจากการปฏิบัติงานในสิ่งที่ ภาครัฐและประชาชนตัดสินใจร่วมกันนั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะนำไปสู่การ พัฒนาและการดำเนินการที่มีความโปร่งใส รวมทั้งการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลที่ยั่งยืน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความโปร่งใส

องค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนานาชาติ(International Association for Public Participation)ซึ่งเป็นสถาบันที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ <http://www.opdc.go.th/special.php?>) ได้แก่

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ (To Inform) ระดับนี้เป็นระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด เนื่องจากเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ และหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2 การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ อย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น ประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (To Consult)

ระดับที่ 3 เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบ อำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน (To Involve)

ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมระดับนี้ มักดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมการที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ (To Collaborate)

ระดับที่ 5 การเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทเต็มในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐดำเนินการหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น

เนื่องจากการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐเป็นระดับกิจกรรมที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่น้อยที่สุด ความโปร่งใสที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นจึงต้องพัฒนาไปถึงระดับที่เสริมอำนาจของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการจำแนกประเภทของความโปร่งใสทางการเมืองขององค์กร Bankstown Greens ซึ่งเรียงตามลำดับการเพิ่มขึ้นของความโปร่งใสออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) ดูได้แต่ห้ามพูด (Look but don't speak) มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและกระบวนการให้สาธารณชนรับรู้ถึงกระบวนการการตัดสินใจ แต่สาธารณชนไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้

2) ดูได้แต่ห้ามแตะต้อง (Look but don't touch) มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและกระบวนการให้สาธารณชนรับรู้ถึงกระบวนการการตัดสินใจและสาธารณชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้แต่ไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการการตัดสินใจได้โดยตรง

3) ดูได้และเล่นได้ด้วย (Look and play) มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและกระบวนการให้สาธารณชนรับรู้ถึงกระบวนการการตัดสินใจ และสาธารณชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้ รวมทั้งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการการตัดสินใจได้โดยตรง

หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดังกล่าว เป็นกระบวนการที่เสริมสร้างให้กระบวนการแห่งความโปร่งใสมีความชัดเจนและมีความหมายต่อประชาชนมากขึ้น การสร้างความโปร่งใสมิได้เป็นเพียงแค่การให้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการตรวจสอบได้ในบางประเด็นเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ อย่างแท้จริงจนไปสู่การเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างที่จะพัฒนากระบวนการแห่งความโปร่งใสไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น แนวคิด ความหมาย และหลักการของความโปร่งใส จึงนับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาลและจะมีความสำคัญยิ่งขึ้นไปถ้าแนวคิดและกระบวนการแห่งความโปร่งใสมีการพัฒนาไปมากกว่าจัดทำกฎหมายเกี่ยวข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะถ้าเป็นกระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการของภาครัฐ และความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินการที่เกิดขึ้น

2. แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด

ในสมัยอดีต มนุษย์ได้กำหนดเครื่องชี้วัดสิ่งต่างๆ ออกมาเพื่อให้รู้ว่า สิ่งต่างๆ นั้นสามารถกำหนดและวัดได้โดยความเข้าใจของมนุษย์และขีดความสามารถของเครื่องมือวัดที่กำหนดขึ้น โดยเริ่มนิยามเครื่องชี้วัดต่างๆ ทั้งเครื่องชี้วัดทางกายภาพในเชิงคุณลักษณะ เช่น ความร้อน ความไกล ความหนัก เป็นต้น ต่อมาเครื่องชี้วัดเชิงคุณลักษณะจำนวนมากได้รับการกำหนดให้เป็นเชิงปริมาณที่ได้รับการยอมรับเป็นมาตรฐานสากล เช่น องศาเซลเซียส กิโลเมตร กิโลกรัม เป็นต้น การวัดลักษณะหนึ่งอาจมีตัวชี้วัดและองค์ประกอบได้มากกว่าหนึ่ง เช่น ความร้อนอาจวัดโดยองศาเซลเซียส และ ฟาเรนไฮต์ ความยาวอาจวัดเป็นกิโลเมตร และ ไมล์ หรือความหนักวัดเป็นกิโลกรัม และปอนด์ เป็นต้น ซึ่งสามารถเปรียบเทียบค่าระหว่างกันได้อย่างเป็นมาตรฐานสากล และในระยะต่อมา มนุษย์ได้กำหนดตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจในเชิงคุณลักษณะ เช่น ความรวย ความมั่งคั่ง ความยากจน เป็นต้น ซึ่งถูกกำหนดเป็นมูลค่าทางการเงิน

“ตัวชี้วัด” (Indicators) นั้น มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้คนในสังคมตลอดเวลา เป็นต้นว่า ใครจับปลาเก่งกว่ากันก็ดูจากจำนวนปลาที่จับได้ การจะซื้อสิ่งของก็ต้องวัดจากจำนวนเงินที่มีอยู่ว่ามีเพียงพอหรือไม่ จำนวนตัวเลขจากเครื่องชั่งน้ำหนักที่ทำให้รู้ว่าต้องควบคุมอาหารที่บริโภค การมีหลักกิโลเมตรและป้ายบอกทางทำให้รู้ว่ากำลังเดินทาง

มาถึง ณ จุดใด อยู่ใกล้หรือไกลจากจุดหมายเพียงใด และเรื่องของการแข่งขันเพื่อประกวดความเก่ง ความหล่อ ความสวย ความดี และความสำเร็จ เป็นต้น ก็ล้วนต้องอาศัย “เกณฑ์ชี้วัด” มาเป็น เครื่องมือช่วยในการตัดสินหรือประเมินสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นด้วยกันทั้งสิ้น ตัวชี้วัดนั้นสามารถมา อธิบายเพื่อให้เข้าใจสิ่งนั้น ๆ ได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยตัวชี้วัดทางสังคมจะถูก นำไปใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวางทั้งในเรื่องการติดตามประเมินผล การวิจัย การกำหนดเกณฑ์ ความก้าวหน้าและความสำเร็จในการทำงาน รวมทั้งการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา การเมือง สิ่งแวดล้อม ซึ่งต่างก็ใช้ตัวชี้วัดมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการ กำหนดทิศทางของการพัฒนา

ตั้งแต่ปี 1960 นักวางแผนและนักบริหารซึ่งใช้แนวความคิดบริหารจัดการโดยเน้น จุดหมายปลายทาง (Management By Objective) ได้พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อดำเนินงานของโครงการ โดย กำหนดตัวชี้วัดผลงานหรือผลผลิตจากการปฏิบัติงาน (Performance Indicators) เพื่อวัด ประสิทธิภาพ (Efficiency) และ ผลผลิตภาพ (Productivity) ด้วยตัวชี้วัดของซึ่งมีค่าเป็นอัตราส่วน (Ratio) และสัดส่วน (Proportion) ในรูปต่าง ๆ ได้แก่ ปริมาณผลผลิตภายในช่วงเวลาที่กำหนด (เช่น นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาต่อปี) ความประหยัด (เช่น ความสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงกิโลเมตรต่อลิตร) คุณภาพ (เช่น ผลผลิตต่อไร่) ความรวดเร็ว (เช่น ความเร็วเป็นกิโลเมตรต่อชั่วโมง) เป็นต้น ซึ่งยังเป็น หลักการสำคัญในการกำหนดตัวชี้วัดผลงานหรือผลผลิตจากการปฏิบัติงาน (Performance Indicators) มาจนกระทั่งปัจจุบัน (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2544, น.13)

ความพยายามของมนุษย์ในการแสวงหาเครื่องมือชี้วัด และกำหนดใช้ตัวชี้วัดดังกล่าวได้ ถูกนำมาเป็นแนวทางหลักในการศึกษา ค้นคว้า และการกระบวนทำงานทั้งด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ตัวชี้วัด หมายถึง ความพยายามในการจัดการ และการวัดองค์ประกอบในมิติต่าง ๆ ของสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อบ่งบอกว่า สิ่งนั้น ๆ ด้วยลักษณะทั้ง ในเชิงวัตถุวิสัย (objective) และเชิงจิตวิสัย (subjective)

ความหมายของ “ตัวชี้วัด”

คำว่า “ตัวชี้วัด” หรือ indicators เป็นรากศัพท์มาจากภาษาอังกฤษ แปลว่า สิ่งบ่งชี้ แต่ได้ ถูกนำไปใช้เรียกชื่อแตกต่างกัน อาทิ ดัชนีวัด ดัชนีชี้วัด ดัชนีบ่งชี้ ตัวบ่งชี้ และเครื่องชี้วัด เป็นต้น ดังตัวอย่างเช่น การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541) ดัชนีวัดความต้อโอกาสของหมู่บ้านชนบทตัวอย่าง การพัฒนาตัวบ่งชี้ความสามารถในการพึ่งตนเองของครอบครัวและชุมชนชนบท โครงการศึกษาเพื่อ พัฒนาตัวชี้วัดครอบครัวอยู่ดีมีสุข (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2545) การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดผล การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี (สถาบันพระปกเกล้า, 2546) การศึกษาและพัฒนาดัชนีชี้วัด มาตรฐานความมั่นคงของมนุษย์ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548) ดัชนี

ชีวิตภาวะเศรษฐกิจและสังคมโดยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2549) เป็นต้น ซึ่งเป็นที่สังเกตว่า หลายหน่วยงานเลือกใช้คำที่แตกต่างกันตามลักษณะของการนำไปใช้ โดยใช้คำว่า เครื่องชีวิต หรือ เครื่องมือชีวิต ในความหมายที่กว้างครอบคลุมมากกว่าคำว่า “ตัวบ่งชี้” หรือ “ตัวชี้วัด” เพราะ เครื่องชีวิต นั้นประกอบไปด้วยตัวชี้วัดหลายตัวในแต่ละประเด็น โดยเครื่องชีวิตที่ดีและมีคุณภาพนั้นจะมีความหมายรวมถึงเครื่องมือวัด วิธีการวัด แบบประเมินหรือแบบทดสอบที่สามารถสะท้อนสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องการวัดได้อย่างแม่นยำ เช่น เครื่องมือชีวิตคุณภาพชีวิต สามารถวัดจากรายได้ การศึกษา การไม่เจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ การมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี เป็นต้น ซึ่งเป็นคำเหล่านี้ถูกใช้เป็นมาตรฐานทางสถิติ หรือเครื่องชี้สภาวะบางอย่าง เพื่อใช้วิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพการณ์หรือภาวะการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต กระบวนการดำเนินงาน การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่หรือผลผลิต หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งนับต่าง ๆ ดังนี้

ตัวชี้วัด หมายถึง เครื่องมือที่ใช้ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การหน่วยงานทั้งหลาย ทั้งนี้การกำหนดตัวชี้วัดจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือ เป้าหมายของการดำเนินงานหน่วยงานหรือโครงการว่าเมื่อดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของโครงการนั้น ๆ แล้ว สังคม ประเทศจะได้รับอะไร และ ตัวชี้วัด คือเครื่องมือที่จะบอกว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นๆเพียงใด

ตัวชี้วัด หมายถึง ข้อความที่แสดงหรือระบุประเด็นที่ต้องการประเมินหรือตัวแปรที่ต้องการศึกษานั้น จะบรรลุผลสำเร็จตามเกณฑ์นั้น มีสภาพหรือคุณลักษณะที่ค่อนข้างเป็นรูปธรรมอย่างไร ซึ่งตัวชี้วัดจะมีทั้งในส่วนที่แสดงลักษณะในเชิงปริมาณ และในส่วนที่แสดงลักษณะในเชิงคุณภาพ (อุดม จรรย์สัมพันธ์ และคณะ, 2545)

ตัวชี้วัด หมายถึง สิ่งที่ยังบอกหรือชี้ชัดว่ามีองค์ประกอบหรือปัจจัยอะไรบ้าง สามารถกำหนดรายละเอียดมาตรฐานที่ควรจะเป็น อธิบายนามธรรมให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้ เห็นปรากฏการณ์ที่เป็นจริง เห็นตัวอย่างชัดเจน (สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2547)

ตัวชี้วัด หมายถึง ค่าที่ใช้บ่งชี้หรือบ่งบอกคุณสมบัติหรือคุณลักษณะของสิ่งที่ต้องการวัดให้เป็นรูปธรรมที่สามารถสังเกตและเข้าใจได้ง่ายทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จึงเป็นการช่วยสะท้อนให้เห็นถึงขอบเขต ขนาดหรือสภาวะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยอาจมีการกำหนดเป็น เกณฑ์วัด (criteria) และ คำนวณหนัก เพื่อบ่งชี้ถึงระดับและลำดับของการปฏิบัติงานที่ต้องการบรรลุผลสำเร็จให้มีความชัดเจนและละเอียดมากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปเปรียบเทียบกับ เกณฑ์มาตรฐาน (Benchmark) ที่ต้องการหรือมุ่งหวังไว้

ตัวชี้วัด จึงเป็นสิ่งที่ช่วยบ่งบอกคุณลักษณะของสิ่งต่างๆ ให้เข้าใจเป็นรูปธรรมได้ แม้ในกรณีของมิติทางสังคมซึ่งเป็นข้อมูลในเชิงคุณภาพที่มีลักษณะเป็นนามธรรมก็สามารถนำมาสร้างเป็นตัวชี้วัดทางสังคมได้ด้วยการกำหนดค่าเป็นตัวเลขในเชิงปริมาณ โดยอาศัยวิธีการคณิตศาสตร์หรือทางสถิติประกอบ ดังที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (2544) ได้อธิบายว่า ตัวชี้วัดทางสังคม

คือ สิ่ง que แสดงออกเป็นตัวเลขที่ชี้วัดแง่มุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดทางสังคมที่เป็นนามธรรมให้เป็นเชิงตัวเลข ที่สามารถวัดได้ภายใต้ระบบสารสนเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งมีลักษณะเป็นตัวแทนของสิ่งที่เป็นนามธรรม (Proxy character) โดยให้นิยามเชิงปฏิบัติการในการวิเคราะห์และการติดตามผลเป็นเชิงปริมาณ (Quantifiable aspects of social concerns) และในกรณีที่ตัวชี้วัดหนึ่งมีตัวแปรมากกว่าหนึ่งตัว ก็จะต้องมีการกำหนด ค่าน้ำหนัก (weighting) ของแต่ละตัวแปรเพื่อจัดทำ ดัชนี (index) ของตัวชี้วัดต่อไป

ตัวชี้วัดนั้นมีความสัมพันธ์กับการประเมินผลที่เป็นการตีค่าหรือให้ความหมายจากผลของการวัดเพื่อพิจารณาถึงผลสำเร็จการดำเนินโครงการต่าง ๆ ซึ่งนิยมคำนวณจากผลการปฏิบัติงานที่ทำได้มาเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อประเมินค่าว่าอยู่ในระดับต่ำหรือสูงกว่าเกณฑ์อย่างไร อันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุง และพัฒนาได้อย่างมีทิศทางมากขึ้น ดังนั้น คุณลักษณะของ ตัวชี้วัด นอกจากเป็น ตัวบ่งบอก ทิศทางให้เข้าใจได้ง่ายแล้ว ยังแสดงผลในลักษณะ ตัวบ่งชี้และเกณฑ์วัด ที่เป็นปัจจัยสำคัญเกี่ยวเนื่องกับความสำเร็จตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการจนถึงสิ้นสุดสู่เป้าหมาย สามารถสรุปลักษณะสำคัญของ “ตัวชี้วัด” ดังนี้

1) เป็น ดัชนี (index) ทิศทาง (direction) หรือ เป้าหมาย (goal) นำทางที่ต้องการบรรลุให้ถึงหรือเป็นสิ่งที่คาดหวังให้เกิดขึ้นจากผลการดำเนินงานในช่วงเวลาหนึ่ง (เช่น ที่ไหน/จุดหมาย ณ ที่ใด : เข็มทิศ/ธงในการนำทาง)

2) เป็น ตัวบ่งชี้ หรือ ตัวชี้แนะ (indicator) สถานะหรือคุณลักษณะของสิ่งที่ต้องการวัดว่ามีองค์ประกอบใดทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยให้คำนิยามคุณลักษณะของสิ่งที่ต้องการวัดให้มองเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนหรือระบุข้อความที่เข้าใจได้ (เช่น คืออะไร มีลักษณะอย่างไร : กระบอกเลนส์)

3) เป็นตัววัด หรือ เกณฑ์วัด (criteria) สภาวะการเปลี่ยนแปลงหรือระดับความก้าวหน้าความสำเร็จในเชิงปริมาณที่สามารถแสดงผลเป็นตัวเลขในลักษณะต่าง ๆ เช่น ร้อยละ อัตราส่วน สัดส่วน ฯลฯ เพื่อประเมินว่าได้บรรลุผลสำเร็จอย่างไร (เช่น ขนาดเท่าไร มากน้อยเพียงใด : ไม้บรรทัด /ปรอทวัด/ ตราชั่งน้ำหนัก)

ตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นสิ่งที่บ่งชี้หรือบ่งบอกอาการที่แสดงถึงความเปลี่ยนแปลง ความก้าวหน้า ความสำเร็จ หรือผลการดำเนินงานที่คาดหวังให้เกิดขึ้นจากการดำเนินการ โดยตัวชี้วัดสามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานทั้งในทางบวกและทางลบได้ คือ นอกจากบ่งบอกถึงความสำเร็จในการดำเนินงานว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ใดๆแล้ว ยังเป็นสัญญาณเตือนภัยเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้ทันการณ์

เพราะฉะนั้น การวัดและการประเมินผลโดยมีตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือ นั้น จึงมิได้ถูกมองว่าเป็นเรื่องของการติดตามตรวจสอบหาข้อผิดพลาดดังที่ผ่านมา แต่มีเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อการพัฒนาทั้งคนและระบบการทำงาน หรือเป็นการเสริมสร้างให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในเชิงประเมินตนเองอยู่ตลอดเวลา การวัดในลักษณะนี้ ไม่ได้มุ่งอยู่ที่ความสำเร็จของเป้าหมายเพียงอย่างเดียว แต่

เป็นเครื่องมือในการติดตามและกำกับตนเองได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อสำรวจข้อบกพร่องและปรับปรุงพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นจริงหรือเงื่อนไขข้อจำกัดที่ไม่สามารถควบคุมได้ โดยเฉพาะในสังคมที่มีความเป็นพลวัต (Dynamics) นั้น สามารถสร้างความกดดันให้กับทั้งผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน อันจะส่งผลสำคัญต่อการละเลยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างมีความสุข เพราะมุ่งเพียงแต่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายเท่านั้น

ลักษณะที่สำคัญของตัวชี้วัด ตัวชี้วัดควรมีลักษณะสำคัญดังนี้ (Johnstone, 1981)

1) ตัวชี้วัดสามารถให้สารสนเทศเกี่ยวกับสิ่งหรือสภาพที่ศึกษาอย่างกว้าง ๆ ตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้ในด้านสังคมศาสตร์ให้สารสนเทศที่ถูกต้องแม่นยำไม่มากนักน้อย แต่ไม่จำเป็นต้องถูกต้องแม่นยำอย่างแน่นอน

2) ตัวชี้วัดมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตัวแปร เนื่องจากตัวชี้วัดเกิดจากการรวมตัวแปรหลาย ๆ ตัวที่มีความสัมพันธ์กันเข้าด้วยกัน เพื่อให้เห็นภาพรวมของสิ่ง หรือสภาพที่ต้องการศึกษา แต่ตัวแปรจะให้สารสนเทศของสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษาเพียงด้านเดียว เพราะว่ามีลักษณะที่เฉพาะเจาะจง เช่น อัตราส่วนของครูต่อนักเรียน

3) ตัวชี้วัดจะต้องกำหนดเป็นปริมาณ ตัวชี้วัดต้องแสดงสภาพที่ศึกษาเป็นค่าตัวเลข หรือปริมาณเท่านั้น ในการแปลความหมายค่าของตัวชี้วัด จะต้องนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการสร้างตัวชี้วัด จะต้องมีการกำหนดความหมายและเกณฑ์ของตัวชี้วัดอย่างชัดเจน

4) ตัวชี้วัดจะเป็นค่าชั่วคราว จะมีค่า ณ จุดเวลา หรือช่วงเวลานั้น ๆ เมื่อเวลาเปลี่ยนไป ค่าตัวชี้วัดก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ และตัวชี้วัดเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทฤษฎี

แนวคิดของ Johnstone ได้กล่าวถึงลักษณะของตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ ซึ่งปัจจุบันมีการวัดที่หลากหลายทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อให้มีการมองเกณฑ์ประเมินที่รอบคอบมากขึ้น

ส่วนสำนักปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2548) ได้กล่าวถึงลักษณะตัวชี้วัดที่ดีว่า ควรจะประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

- 1) มีความสอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ ภารกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์กร
- 2) ควรแสดงถึงสิ่งที่มีความสำคัญ 2 ประการ คือ ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลการดำเนินงานที่สำคัญขององค์กร และตัวชี้วัดที่ใช้วัดกิจกรรมเพื่อป้องกันความผิดพลาดขององค์กร
- 3) ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่เป็นเหตุและผล (Leading and Lagging Indicators)
- 4) ประกอบด้วยมิติหรือมุมมองที่หลากหลาย
- 5) ตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นจะต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ

6) ตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นมา ควรเป็นตัวชี้วัดที่องค์กรสามารถควบคุมได้อย่างน้อยร้อยละ 80 ของตัวชี้วัดทั้งหมด

7) เป็นตัวชี้วัดที่สามารถวัดได้และเป็นที่น่าสนใจของบุคคลทั่วไป

8) ตัวชี้วัดที่ดีจะต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร เป็นต้น

คุณสมบัติของตัวชี้วัดที่ดี

ศิริชัย กาญจนวาสี (2545) กล่าวถึงคุณสมบัติที่ดีของตัวชี้วัดไว้ ดังนี้

1) ความตรง (Validity) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องบ่งชี้ได้ตามคุณลักษณะที่ต้องการวัดได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

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

1.2) มีความเป็นตัวแทน (Representative) ตัวชี้วัด จะต้องมีความเป็นตัวแทนคุณลักษณะที่มุ่งวัด หรือมีมุมมองที่ครอบคลุมองค์ประกอบที่สำคัญของคุณลักษณะที่มุ่งวัดอย่างครบถ้วน 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 โดยการเน้นการบ่งชี้เฉพาะลักษณะความสำเร็จ หรือความล้มเหลวหรือความไม่ยุติธรรม

4) ความไว (Sensitivity) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องมีความไวต่อคุณลักษณะที่มุ่งวัด สามารถแสดงความผันแปร หรือความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน โดยตัวชี้วัดจะต้องมีมาตรและหน่วยวัดที่มีความละเอียดเพียงพอ

5) สะดวกในการนำไปใช้ (Practicality) ตัวชี้วัดที่ดีจะต้องสะดวกในการนำไปใช้ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

5.1) เก็บข้อมูลง่าย (Availability) ตัวชี้วัดที่ดี จะต้องสามารถนำไปใช้วัด หรือ เก็บข้อมูลได้สะดวก สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลจากการตรวจ นับ วัด หรือสังเกตได้ง่าย

5.2) แปลความหมายง่าย (Interpretability) ตัวชี้วัดที่ดี ควรให้ค่าการวัดที่มี จุดสูงสุดและต่ำสุด เข้าใจง่ายและสามารถสร้างเกณฑ์ตัดสินคุณภาพได้ง่าย

นอกจากนี้ สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2539) ได้กล่าวถึงคุณสมบัติของตัวชี้วัดที่ดีไว้ใน ลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ

1) มีความเป็นกลาง (Neutrality) หมายถึง ความไม่ลำเอียงของตัวชี้วัด ยกตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดผลผลิตของแรงงาน (Labor Productivity) ซึ่งวัดด้วยอัตราส่วน ระหว่างรายได้ต่อค่าใช้จ่าย แรงงาน เมื่อนำตัวบ่งชี้ไปใช้ในหน่วยงาน ประเภทผลิต และประเภทบริการ จะทำให้ขาดความเป็นกลาง เพราะการปฏิบัติงานประเภทบริการนั้น ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก ส่วนการปฏิบัติงาน ประเภทการผลิตใช้เครื่องจักรกลมากกว่าแรงงาน

2) ความเป็นวัตถุวิสัย (Objectivity) หมายถึง การตัดสินเกี่ยวกับค่าของตัวชี้วัดมิได้เกิดจากการคิดเอาเองของผู้วิจัย แต่ขึ้นอยู่กับสถานะที่เป็นอยู่หรือเป็นรูปธรรม

3) มีความไวต่อความแตกต่าง (Sensitivity) หมายถึง ความสามารถของตัวชี้วัดที่จะวัด ความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง

4) ค่าของมาตรวัด หรือตัวชี้วัดที่ได้ ควรมีความหมาย หรือตีความได้อย่างสะดวก กล่าวคือ ค่าของมาตรวัดควรมีจุดสูงสุด และต่ำสุดที่ง่ายต่อความเข้าใจ เช่น มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 10 หรือระหว่าง 0 ถึง 100 ค่าของตัวชี้วัดที่ได้จากการวัด หากอยู่ที่ 60 จะตีความได้ว่าสูงกว่า ค่าเฉลี่ย (50) เพียงเล็กน้อย แต่หากค่าของมาตรวัดและตัวบ่งชี้ไม่มีค่าสูงสุด (หรือต่ำสุด) ที่แน่นอน เช่น วัดออกมาแล้วได้ 50 หรือ 120 ก็ไม่ทราบว่าเป็น 50 หรือ 120 นั้น จะตีความได้อย่างไร

5) ความถูกต้องในเนื้อหาของตัวชี้วัดที่นำมาใช้ (Content Validity) ในการศึกษา หรือ พัฒนาตัวชี้วัด จะต้องศึกษาให้แน่ชัดว่าเนื้อหาในเรื่องที่ศึกษานั้นๆ คืออะไร ตัวชี้วัดที่ดี ต้องมีความถูกต้องในเนื้อหาที่ต้องการวัด

6) ความถูกต้องในการพัฒนาตัวชี้วัด (Development Validity) การพัฒนาตัวชี้วัด คือการ นำเอาตัวแปรหลายๆ ตัวมารวมกัน ไม่ว่าจะนำมาบวกกันหรือคูณกัน ความถูกต้องในการพัฒนาจึง ขึ้นอยู่กับความสามารถพิสูจน์ได้ในเชิงทฤษฎีสอดคล้องกับเชิงประจักษ์ตามที่ปรากฏ

ความสำคัญและประโยชน์ของตัวชี้วัด

“ตัวชี้วัด” มีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับชุมชน เพราะตัวชี้วัดถือเป็นส่วนหนึ่งของ “วิถีชีวิตและวัฒนธรรมการทำงาน” คือทำให้ชุมชนได้เรียนรู้จักตนเองจากการทบทวนอดีต วิเคราะห์ปัจจุบัน และกำหนดอนาคตร่วมกัน โดยไม่ได้ทำกิจกรรมเพื่อกิจกรรม แต่ทำกิจกรรมที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และขยายผลหรือต่อยอดจากกิจกรรมหรือโครงการเดิมให้เชื่อมโยงสู่เป้าหมายชุมชนเป็นสุขได้อย่างยั่งยืน ในขณะเดียวกันก็สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของภาครัฐในเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างพลังชุมชนให้เข้มแข็ง โดยตัวชี้วัดมีประโยชน์ต่อกิจกรรมการพัฒนา ดังนี้

1) เพื่อกำหนดเป็นทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินงาน ตัวชี้วัด เป็นเครื่องมือที่สามารถทำให้มองเห็นเป้าหมายหรือทิศทางในการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและการวางแผนงานด้านต่าง ๆ ของชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ระดับจุลภาคในเชิงปฏิบัติการไปจนถึงระดับมหภาคหรือในเชิงนโยบาย การบริหารจัดการ ดังนี้

(1) ระดับบุคคล การสร้าง “ตัวชี้วัด” ถือเป็นสร้างแรงบันดาลใจ (inspire) ที่ทำให้คนเรามีความหวัง มีจุดมุ่งหมายในการดำรงชีวิตมากขึ้น คือ เป็นการสร้างพันธะผูกพันให้ยึดมั่นต่อเป้าหมาย เพราะคนที่มีตัวชี้วัดและเป้าหมายในชีวิต ย่อมมีแรงจูงใจและมุ่งมั่นทำงานจนสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ในที่สุด อันจะนำมาซึ่งความสุขและความภาคภูมิใจในความสำเร็จของตนเอง

(2) ระดับกลุ่ม องค์กร เครือข่าย การนำ “ตัวชี้วัด” มาช่วยสะท้อนภาพให้สมาชิกในองค์กรได้มองเห็นวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายอนาคตร่วมกันได้ชัดเจน ก่อให้เกิดความมุ่งมั่นร่วมพลังทุ่มเททำงานไปสู่เป้าหมายในทิศทางเดียวกัน โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และบทเรียนระหว่างกันในระดับต่าง ๆ เกิดเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อทำให้งานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันพบว่า การบริหารองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาคภาครัฐและเอกชนต่างก็นิยมใช้ตัวชี้วัดมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลงานหรือผลผลิตจากการปฏิบัติงาน (KPIs : Key Performance Indicators) หรืออาจเรียกว่า ดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามลักษณะการนำไปใช้เพื่อนำมาวัดผลความสำเร็จ ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร

(3) ระดับชุมชนท้องถิ่น การสร้างตัวชี้วัดร่วมกันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้คนในชุมชนสามารถมองเห็นเป้าหมายหรือทิศทางร่วมกันได้ทั้งในระดับกลุ่ม องค์กร เครือข่ายของชุมชนโดยรวม ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่หน่วยงานภายนอกได้เข้าไปศึกษาข้อมูลในชุมชน แต่สมาชิกชุมชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการมากนัก เพราะมองไม่เห็นเป้าหมายหรือผลประโยชน์ร่วมกัน ทำให้ข้อมูลที่ได้อาจไม่สอดคล้องกับความจริงและไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาได้ตรงจุด ดังนั้น การสร้างตัวชี้วัดขึ้นมาได้เองจึงเป็นการกระตุ้นให้ชุมชนหันมาสนใจปัญหาที่มีอยู่รอบตัวอย่างจริงจังมากขึ้น เกิดจิตสำนึกและความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนทำให้มีแรงจูงใจในการเข้าร่วมทำกิจกรรม

(4) **ระดับจังหวัด ภาค หรือส่วนกลาง** การใช้ตัวชี้วัดในระดับนี้ มักเป็นตัวชี้วัดที่ผ่านการวิเคราะห์ในระดับหนึ่งและถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนา ตลอดจนเพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมสำหรับผู้บริหารในระดับกลางและระดับต้นนับตั้งแต่ส่วนกลาง ภาค จังหวัดและอำเภอ ดังตัวอย่างเช่น 1) การใช้เครื่องชี้วัดเศรษฐกิจสังคม เพื่อวัดความแตกต่างระหว่างชนบท เมือง และระดับภาค 2) การใช้ตัวชี้วัดโครงการต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น เช่น การพัฒนาโครงการสำหรับกลุ่มต่าง ๆ อาทิ โครงการสำหรับเด็กบางพื้นที่โครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น

(5) **ระดับสังคม ประเทศ** การใช้ตัวชี้วัดเพื่อการวางแผนระดับมหภาคหรือในภาพรวม โดยเฉพาะตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ถูกนำมาใช้เป็น “ฐานข้อมูล” สำคัญในการวิเคราะห์และใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายและการพัฒนาประเทศ

ประโยชน์ของการกำหนดตัวชี้วัดในระดับนี้ อาจเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้ตัวชี้วัดโดยตรง ดังเช่น ตัวชี้วัดในระบบมาตรฐานงานชุมชน (มชช.) ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย (2546) ที่ระบุว่า เพื่อให้ผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน และชุมชน ใช้เป็นเครื่องมือและแนวทางสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการประเมินตนเองและพัฒนาตนเองไปสู่ความเข้มแข็งที่ได้รับการยอมรับร่วมกันระหว่างชุมชนและภาคีที่เกี่ยวข้อง และเพื่อบูรณาการทำงานระหว่างภาคีการพัฒนา กับชุมชน ให้มีเป้าหมายและทิศทางการทำงานที่ชัดเจนร่วมกัน ลดความซ้ำซ้อน เพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการพัฒนาสู่ความเข้มแข็งของชุมชน

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม จะนำตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไปใช้กับประชาชนทั่วประเทศ โดยผ่านหน่วยงานในสังกัดระดับภูมิภาค และวัดผลโดยการให้ผู้นำระดับท้องถิ่นทำการวัดและส่งข้อมูลมาวิเคราะห์ในระดับจังหวัด และส่งผลมายังส่วนกลาง แต่มีหน่วยงานย่อยบางหน่วยงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ จัดทำเครื่องชี้วัดโดยไม่มีหน่วยงานรองรับ หากแต่หน่วยงานต่าง ๆ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ แต่บทบาทที่สำคัญ คือ การนำไปเป็นข้อมูลให้กับผู้บริหารภาครัฐได้ใช้ประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ดังตัวอย่างของการจัดทำตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และสถาบันคีนันแห่งเอเชีย (2547) กล่าวถึง ประโยชน์ที่ได้รับในการจัดทำตัวชี้วัด คือ

- 1) ใช้เป็นกรอบในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในทุกๆ ระดับ
- 2) ใช้เป็นกรอบในการรายงานผลการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศในภาพรวม
- 3) ทำให้ผู้เกี่ยวข้องในทุกๆ ระดับมองเห็นภาพการดำเนินงานขององค์กร กรม กระทรวง ในระดับภาพรวมของประเทศ
- 4) ใช้ประกอบการวิเคราะห์และจัดทำนโยบายและแผนงานให้สอดคล้องกับนโยบายการทำงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์
- 5) ทำให้เกิดแนวทางการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

6) ทำให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน และใช้ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ผลงานและประสิทธิภาพการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน

7) กระบวนการด้านการจัดทำตัวชี้วัด จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมและเกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน รวมถึงเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของผลงานร่วมกัน

8) เป็นโอกาสในการสร้างระบบฐานข้อมูลให้แก่องค์กร เช่น เทคนิค ระบบ วิธีการจัดการฐานข้อมูลและการวิเคราะห์ผลในรูปแบบดัชนีเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

9) เป็นตัวชี้วัดกลางที่จะใช้เป็นฐานในการประยุกต์ ปรับปรุงหรือต่อยอดเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ต่อไป เช่น การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เป็นต้น

(6) **ระดับมวลชน** การสร้าง “ตัวชี้วัด” ในฐานะที่เป็นกระบวนการในการพัฒนาเป็นการติดตามงานพัฒนาว่ามีการเคลื่อนไหวเป็นอย่างไร เพื่อให้บรรลุตามตัวชี้วัดที่เป็นเป้าหมายในการพัฒนา โดยเฉพาะในกรณีของ “ตัวชี้วัดความสุข” ซึ่งหากสามารถทำให้เกิดการตื่นตัวกับการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน และขยายผลให้เป็นที่แพร่หลายแก่สาธารณชนมากขึ้น ย่อมจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และปฏิบัติการร่วมกันในที่ต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง อันจะนำไปสู่แรงผลักดันสำคัญใน การทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movement on indicator) หรือเป็นจุดคานงัด ที่ทำให้เกิดพลังในการเปลี่ยนแปลงสังคม นำไปสู่ “กระบวนการพัฒนาทางปัญญา” ได้

2) เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการเรียนรู้เชิงประเมิน ในการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดในสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องของการประเมินภายในจิตใจ อารมณ์ความรู้สึกของมนุษย์ที่มีความเป็นนามธรรมสูง เช่น ความสุข ความพึงพอใจ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะบุคคล จึงไม่สามารถนำเครื่องมือชี้วัดใดๆ มาแสดงให้เห็นถึงความเที่ยงตรงและความแม่นยำได้ เพราะตัวเราเองเท่านั้นรู้ว่าอะไรคือ “ความสุข” หรือสิ่งมีคุณค่าสูงสุดสำหรับตนเอง เช่นเดียวกับชุมชนที่มีความหลากหลาย สมาชิกในชุมชนนั้นๆ ย่อมรู้ว่าอะไรคือสิ่งที่เป็นความสุขและเหมาะสมสำหรับชุมชนของตนเอง การมุ่งประเมินจากภายนอกในลักษณะของ “การตีค่า” เพื่อวัดหรือจัดลำดับความเข้มแข็งหรือความสุขของชุมชนจากภายนอก เพียงอย่างเดียวนั้นไม่สามารถสะท้อนความเป็นจริงทั้งหมดได้อย่างรอบด้านได้ จึงต้องอาศัยการประเมินจากภายในหรือ การประเมินตนเอง (Self-Evaluation) ของชุมชนมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็พร้อมเปิดรับความคิดเห็นและการหนุนเสริมจากภายนอกเพื่อร่วมกันปรับปรุงและพัฒนาชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง

3) เพื่อทำสิ่งที่เป็นนามธรรมให้มองเห็นเป็นรูปธรรม การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อเป็นเป้าหมายของการพัฒนานั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นปรัชญาในทางสังคมที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น ชุมชนเข้มแข็ง คุณภาพชีวิตที่ดี ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเป็นสุข เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องอาศัย “ตัวชี้วัด” เพื่อทำให้ทราบถึงเกณฑ์ที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณและเป็นรูปธรรมที่สามารถสัมผัสได้หรือเป็นที่รับรู้เข้าใจได้ ดังเช่นกรณีของตัวชี้วัดทางสังคม (Social indicators) ที่ไม่สามารถ

อธิบายเป็นตัวเลขได้อย่างชัดเจน ก็อาจใช้การนิยามความหมายในเชิงปฏิบัติการ หรือภาษาที่สามารถสื่อสารให้เป็นที่เข้าใจได้ง่าย รวมถึงการวัดจากความถี่หรือร้อยละของการแสดงออกจากพฤติกรรมภายนอกที่สังเกตเห็นได้เพื่อช่วยในการอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

4) เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเองให้กับชุมชน ตัวชีวิตสามารถบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการแก้ปัญหาของชุมชนให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ โดยตัวชีวิตจะเป็นเครื่องมือที่คอยให้กำลังใจและความหวังให้กับชุมชนได้เรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและมีระดับความสำเร็จอย่างเป็นขั้นตอน อีกทั้งผลสำเร็จที่เกิดจากการทำงานนั้นสามารถนำมาซึ่งความสุขใจ ความเชื่อมั่นและความภูมิใจ ทำให้ชาวบ้านได้กลับมาเห็นคุณค่าและศักดิ์ศรีของตนเอง เป็นการเสริม “พลังอำนาจ” (Empowerment) ในการเปลี่ยนแปลงของชุมชนให้เกิดการยอมรับโดยทั่วไปได้ และเป็นการยกระดับทางปัญญาไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างเป็นรูปธรรม เช่น มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสามัคคี ทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวม เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้อาจเริ่มต้นจากระดับปัจเจกหรือจุดเล็ก ๆ แบบค่อยเป็นค่อยไป เมื่อเห็นประโยชน์ทางปฏิบัติก็สามารถเผยแพร่ขยายผลได้

5) เพื่อถักทอความสัมพันธ์ของภาคีเครือข่ายในการพัฒนา ในกระบวนการสร้างและการใช้ตัวชีวิตในระดับต่าง ๆ นั้น ก่อให้เกิดภาคีเครือข่ายที่มีเป้าหมายและทิศทางการทำงานในแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิด “พลังความคิดร่วม” (Collective Thinking) ในการพัฒนาที่แน่นแฟ้น และนำไปสู่พลังสร้างสรรค์ในการทำงานมากขึ้น ดังนั้น การกำหนดตัวชีวิตในการพัฒนาร่วมกันจึงเป็นเสมือนการมีเพื่อนกัลยาณมิตรที่คอยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างการทำงานซึ่งถือว่าเป็น “เป้าหมายปลายทาง” ที่มีคุณค่า ก่อนที่จะนำไปสู่การได้บรรลุ “เป้าหมายปลายทาง”

6) เพื่อสร้างแนวทางในการพัฒนา การสร้างตัวชีวิตขึ้นมาได้นั้น คนในองค์กรหรือในชุมชน ย่อมเป็นเสมือนกระบวนการแห่งการเรียนรู้และการพัฒนาที่ช่วยกระตุ้นให้ผู้คนได้หันมาสนใจกับสภาพการดำรงอยู่ของตนเองมากขึ้น และมีความปรารถนาที่จะจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอแต่ความช่วยเหลือจากภายนอกเท่านั้น ดังนั้น การเริ่มมองถึงศักยภาพและทุนที่มีอยู่ในชุมชนว่า มีอะไรที่จะช่วยเอื้อต่อการทำให้ชุมชนไปถึงเป้าหมายตามตัวชีวิตนั้น จึงถือว่าเป็น “การสร้างความรู้” โดยคนในชุมชนและนำไปสู่ การถอดบทเรียนและสร้างองค์ความรู้ อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาในอนาคต กระบวนการสร้างและการใช้ตัวชีวิตจึงก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ของการพัฒนาทั้งในระดับชุมชนและสังคมโดยภาพกว้าง ที่ทำให้เห็นข้อมูลและเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนา

นอกจากนี้ “ตัวชีวิต” ยังมีประโยชน์ต่อการติดตามและประเมินผลโครงการต่าง ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ นับตั้งแต่การริเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินการ และสิ้นสุดโครงการ ตัวชีวิตในแต่ละช่วงเวลาดำเนินการจะช่วยให้องค์กรและชุมชนได้รู้จักข้อจำกัดและผลของความสำเร็จ ซึ่งเป็นกระจกสะท้อนการทำงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ตัวชีวิตจึงถือเป็นข้อมูล เพื่อสร้าง

แนวทางในการพัฒนาและเพื่อนำมาประมวลผลเปรียบเทียบสิ่งเดิมกับสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาหรือคาดหวังหรือไม่ อันจะนำไปสู่ปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเป็นทิศทางในการพัฒนา ซึ่งบุษบา ตันติศักดิ์ (2550) ได้กล่าวถึงการสร้างตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพว่าเป็นการเน้นถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลักและเน้นการประเมินผลผลิต (Output) โดยมีขั้นตอน ดังนี้

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

3. แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างเกณฑ์เทียบเคียงการปฏิบัติ (Benchmark)

Benchmark เป็นกระบวนการในการดำเนินกิจกรรมที่ทำให้ทราบว่าคุณภาพเป็นอย่างไรอยู่ที่ตำแหน่งใด เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรที่ดีที่สุด ในอุตสาหกรรมหรือในโลกว่าต่างกันราวฟ้ากับดินเพียงใด แล้วสามารถกำหนดกรรมวิธีที่จะปรับสภาพกระบวนการต่าง ๆ ทางการทำกิจกรรมเพื่อให้อยู่ในแนวหน้าเท่ากับหรือดีกว่าคนที่เก่งที่สุดในปัจจุบัน อาจเรียกได้ว่าคนที่ทำเกณฑ์เทียบเคียงคนแรก ๆ ในประวัติศาสตร์โลกอาจเป็นชุนงู ซึ่งเคยกล่าวไว้ว่า “รู้เขา รู้เรา รบร้อยครั้ง ชนะร้อยครั้ง” (พีรศักดิ์ วรรณทโรสถ, 2542 น. 5) ซึ่งก็หมายความว่าองค์กรต้องรู้ขีดความสามารถทั้งเขาทั้งเรา และสามารถทำให้ดีกว่าเขาได้นั่นเอง

ความหมายของคำว่า Benchmark

Benchmark เป็นกลยุทธ์และกระบวนการวิเคราะห์สำหรับการเปรียบเทียบอย่างต่อเนื่องของผลิตภัณฑ์ บริการ และการปฏิบัติงานขององค์กร เทียบกับหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำในวงการนั้น ๆ การทำ Benchmark ไม่ได้เป็นเพียงการเปรียบเทียบองค์กร ๆ หนึ่งกับองค์กรอื่นเพื่อปรับปรุงขั้นตอนการทำงานเท่านั้น แต่การทำ Benchmark เปรียบเสมือนการนำข้อมูลเชิงตัวเลขมาวิเคราะห์ เพื่อตัดสินใจถึงแนวทางที่จะผลักดันให้องค์กรพัฒนากิจกรรมหลักต่าง ๆ ไปสู่การเป็นผู้นำทางด้านคุณภาพที่ยอมรับกันทั่วโลก (World-class Quality) เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการพัฒนาทางความรู้ที่อยู่ตลอดเวลา ทำให้ตำแหน่งผู้นำทางด้านคุณภาพของกิจกรรมต่าง ๆ มีการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป นั่นหมายความว่า การทำ Benchmark เป็นกิจกรรมที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อจะค้นหาเป้าหมายใหม่สำหรับการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) และถ้าการทำ Benchmark เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยสนับสนุนการทำงานเป็นทีม และขจัดความคิดเห็นส่วนตัวที่อาจเกิดขึ้นในการตัดสินใจที่มีความสำคัญกับภารกิจ (Robere, 2543 p. 10)

ยังไม่มีผู้ให้ความหมายภาษาไทยของคำว่า Benchmark ที่ชัดเจน อีกทั้งหลายผู้เชี่ยวชาญหลายท่านก็ยังไม่กล้าแปลออกมาเป็นคำศัพท์ที่เป็นทางการ เพราะศัพท์นั้นจำเป็นต้องสามารถแทนความหมายได้อย่างถูกต้องและลึกซึ้ง และเป็นที่ยอมรับของคนไทยทั่วไปได้ การใช้การเรียกทับศัพท์ว่า “เป็นซ์มาร์ค (Benchmark) ก็น่าจะเป็นที่ยอมรับได้ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม วัฒนา พัฒนพงศ์ (2546: 168) ได้แปลคำว่า Benchmark ว่า “การเทียบวัดมาตรฐาน” และได้ให้ความหมายของคำว่า Benchmark ว่าหมายถึง การเทียบวัดมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กร เป็นการเทียบวัดมาตรฐานระหว่างกระบวนการต่อกระบวนการ (Process Benchmark) กล่าวคือ เป็นการเทียบวัดมาตรฐานของกระบวนการทำงานของหน่วยงานหนึ่งกับมาตรฐานของกระบวนการทำงานของอีกหน่วยงานหนึ่ง การเพิกเฉยต่อกิจกรรมเทียบวัดมาตรฐาน จะทำให้องค์กรล้าหลัง ไม่มีโอกาสทราบความก้าวหน้าขององค์กรอื่น จึงยากที่จะคิดแข่งขันกับองค์กรอื่น ปัจจุบัน องค์กรในระดับนานาชาติ ส่วนใหญ่มีการจัดทำการเทียบวัดมาตรฐานของกระบวนการทำงาน จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดทำการเทียบวัดมาตรฐานการปฏิบัติงาน ก็คือ ทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจุบันกับอดีตมาตรฐานการปฏิบัติงานภายในองค์กรด้วยตนเอง ระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง มาตรฐานของกระบวนการทำงานขององค์กรของเรา กับองค์กรของคู่แข่งชั้น และมาตรฐานของกระบวนการขององค์กรของเรา กับองค์กรอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มคู่แข่งของเรา

ประเภทของ Benchmark

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

1.การทำ Benchmark แบบเปรียบเทียบภายใน (Internal Benchmark) เป็นการเปรียบเทียบกระบวนการทางธุรกิจกับกระบวนการที่คล้ายกันภายในองค์กร

2.การทำ Benchmark แบบเปรียบเทียบกับคู่แข่ง (Competitive Benchmark) เป็นการเปรียบเทียบสินค้า บริการ ขั้นตอน หรือวิธีการปฏิบัติกับคู่แข่งโดยตรง

3.การทำ Benchmark แบบเปรียบเทียบเฉพาะกิจกรรม (Functional Benchmark) เป็นการเปรียบเทียบแนวปฏิบัติที่เหมือนกัน เช่น กระบวนการจ่ายของเพื่อการประกอบตามคำสั่งซื้อของลูกค้าการควบคุมสินค้าคงคลังของส่วนประกอบคอมพิวเตอร์ แผนก Logistic เพื่อเริ่มการผลิต เป็นต้น) ในส่วนที่เป็นการปฏิบัติงานเดียวกันหรือที่คล้ายกับภายนอกอุตสาหกรรม

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

จุดมุ่งหมายของการทำ Benchmark

จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดทำ การเทียบวัดมาตรฐานมีดังต่อไปนี้ (วัฒนา พัฒนพงศ์, 2546 น. 169)

1. การเทียบวัดมาตรฐานทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างอดีต กับปัจจุบัน
2. การเทียบวัดมาตรฐานทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างมาตรฐานการปฏิบัติงานภายในองค์กรด้วยตนเอง ระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง
3. การเทียบวัดมาตรฐานทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างมาตรฐานของกระบวนการทำงานของของเรากับองค์กรของคู่แข่ง
4. การเทียบวัดมาตรฐานทำให้ทราบสถานภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างมาตรฐานของกระบวนการทำงานขององค์กรของเรากับองค์กรอื่นที่มีใช้กลุ่มคู่แข่งของเรา

การได้จัดทำมาตรฐานของกระบวนการปฏิบัติงานในแต่ละเรื่อง และมีการนำมาตรฐานการปฏิบัติงานที่บันทึกไว้เป็นสถิติไว้มาเทียบวัดตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังกล่าว จะช่วยทำให้เราทราบทิศทางการพัฒนาองค์กรได้ชัดเจนขึ้น ทราบลำดับความสำคัญ และความเร่งด่วนของเรื่อง ที่จะต้องรีบจัดทำอย่างเป็นรูปธรรม และอย่างมีวัตถุประสงค์ (objectivity) เป็นที่ทราบกันดีว่า การกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการในปัจจุบัน เราใช้เทคนิคการระดมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และแปลงความคิดเห็นเป็นน้ำหนักของคะแนน แล้วคำนวณผลออกมาเป็นตัวเลข ซึ่งดูเหมือนจะมีลักษณะเป็นรูปธรรม และมีวัตถุประสงค์ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ยังเป็นวิธีการที่ต้องอาศัยความรู้สึก และความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่นั่นเอง (subjectivity) ข้อจำกัดในเรื่องนี้ เราสามารถใช้วิธีเทียบวัด (benchmark) (Patanapongse, 1998) มาช่วยแก้ไขได้

หลัก 5 W 1 H กับการทำ Benchmark

ใน จุฬหัตถธิปโทปมสูตร คำกล่าวว่า “....เปรียบเทียบเหมือนคนที่เข้าไปสู่ป่าที่ข้างอยู่ เห็นรอยเท้าช้างใหญ่ ยาว กว้าง เห็นที่ซึ่งออกจากพาริกา ที่มีรอยเท้าใหญ่ อาจเป็นรอยเท้าของช้างพังนั้นก็ได้อ หรือเห็นรอยเท้าช้างใหญ่ ยาว กว้าง เห็นที่ซึ่งช้างเสียดสีในเบื้องสูง เห็นรอยงาระในเบื้องสูง ถ้าเป็นผู้ฉลาด ก็ยังไม่ปลงใจทีเดียวว่า ช้างตัวนี้ใหญ่ เพราะมีช้างพังซึ่งออกจากเรณุกา ที่มีรอยเท้าใหญ่ อาจเป็นรอยเท้าของช้างพังนั้นก็ได้อ ต่อเมื่อเห็นรอยเท้าช้างใหญ่ ยาว กว้าง เห็นที่ซึ่งช้างเสียดสีในเบื้องสูง เห็นรอยงาระในเบื้องสูง และเห็นพญาช้างนั้น ซึ่งกำลังไปสู่โคนไม้หรือกลางแจ้ง หรือ ยืนหรือนอน เขาจึงปลงใจว่า นี่แหละคือช้างใหญ่...” (พระไตรปิฎกเล่มที่ 12 ข้อ 330 หน้า 229 มัชฌิมนิกาย มูลปณณาสกั โอปมมวรรค ม.ม.12/330/229)

จากคำดังกล่าว อาจเป็นสิ่งที่เปรียบเทียบถึง Benchmark ได้เป็นอย่างดี โดยเปรียบกับผู้ที่เป็นผู้ฉลาด ถ้าหากได้เห็นรอยเท้าช้างขนาดใหญ่ ก็ยังไม่อาจปักใจเชื่อว่าเป็นของช้างขนาดใหญ่ จนกว่าจะได้เห็นตัวช้างที่แท้จริง องค์กรต่าง ๆ ก็เช่นเดียวกัน อาจไม่สามารถปักใจเชื่อได้ว่าองค์กร

อื่นเป็นองค์กรที่ดีที่สุด ถ้าหากไม่ได้รับการยอมรับอย่างแท้จริงจากสังคม ดังนั้น การทำ Benchmark จึงเป็นเสมือนการเปรียบเทียบกับองค์กรหรือคนที่ดีที่สุดเพื่อจะได้ทำให้สามารถแข่งขันได้ ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริษัทหรือองค์กรอันหนึ่งอันใด ที่จะพิจารณาวิเคราะห์ตนเองว่ามีจุดอ่อนหรือจุดแข็งอย่างไร มีสภาพใดบ้างที่จะสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้ และทำการวิจัยเปรียบเทียบกับองค์กรที่ดีที่สุด ในขณะที่นั้น ซึ่งอาจเป็นองค์กรประเภทเดียวกัน หรือเปรียบเทียบกับองค์กรนอกกลุ่มอุตสาหกรรมก็ได้ แล้วนำความรู้ที่ได้มาจัดวางแผนการปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้น

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

1. What – อะไรคือ Benchmark ขององค์กร องค์กรต้องวิเคราะห์ตนเองว่ามีจุดอ่อนและจุดแข็งอย่างไร มีสภาพใดบ้างที่จะสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้ และทำการวิจัยเปรียบเทียบกับบริษัทที่ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทอื่น ๆ อาจเป็นบริษัทในประเภทเดียวกับเรา หรือเปรียบเทียบกับบริษัทนอกกลุ่มอุตสาหกรรมก็ได้ และนำความรู้ที่ได้มาจัดวางแผนการปรับปรุงองค์กรของเราให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้น หรืออาจมองว่าเป็นกระบวนการเปรียบเทียบตัวของเราเองกับบริษัทที่ดีที่สุด ในอุตสาหกรรมเดียวกันในด้านต่าง ๆ โดยที่เรามีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ได้แค่เทียบหรือดีกว่าเขา เพื่อเป็นผู้นำที่คนอื่น ๆ จะต้องใช้เราเป็นเบ็นช์มาร์ค (Benchmark) ต่อ ๆ ไป

ชนิดของการทำ Benchmark อาจเริ่มตั้งแต่การตั้งเป้าภายในและหาวิธีการปรับปรุงกระบวนการให้ดีขึ้น โดยเทียบภายในกับตัวเองก็ได้ในระยะแรก แต่การกระทำดังกล่าวบางครั้งอาจไม่ให้ผลดีนักในระยะยาว เพราะเหมือนกบในกะลาครอบไม่รู้ว่าเราเองอยู่ตรงไหน ดีหรือไม่ดีเมื่อเทียบกับโลกภายนอก ดังนั้นจึงไม่ควรใช้นานนัก

ในระดับต่อมาอาจทำ Benchmark เปรียบเทียบกับคนที่ดีที่สุดในอุตสาหกรรม แล้วพยายามดันตนเองขึ้นให้ทัดเทียมกับเขา หรือเท่ากับเขา โดยการเรียนรู้การทำงานจากเขา แต่ในลักษณะดังกล่าวก็อีกเช่นกันจะสามารถก้าวหน้าขึ้นได้ถึงระดับหนึ่งทัดเทียมกับเขา และกระบวนการเบ็นช์มาร์ค (Benchmark) นี้เป็นกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ถ้าคิดว่าจะเลียนแบบอย่างเดียวกว่าที่จะดีเท่ากับเขาในขณะที่เราเริ่มต้นทำ เมื่อเสร็จแล้วเขาก็จะปรับปรุงให้ก้าวหน้าไปกว่าเร่อีกขั้นหนึ่งเสมอ (เพราะเขาก้าวออกไปข้างหน้าอีกก้าวหนึ่งแล้ว)

ดังนั้นการที่จะเป็นผู้นำที่แข่งขันได้ในระดับนานาชาติ จำเป็นที่จะต้องทำการวิเคราะห์วิจัยถึงจุดของตนเองและของผู้ที่ดีที่สุด ในยุคจักร แล้วกลับมาหาวิธีที่จะปฏิบัติให้บริษัทหรือองค์กรของเราก้าวหน้าขึ้นไปอยู่ในแนวหน้าให้ได้ในที่สุด ดังนั้น การทำ Benchmark ที่แข่งขันได้ต้องเริ่มต้นโดยตัวเองออกไปภายนอก คือ

- ต้องหาจุดอ่อนขององค์กรของเราที่สำคัญ ที่ต้องการการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

- ในแต่ละจุดที่สำคัญ พยายามวิจัยหาบริษัทหรือองค์กรที่มีจุดแข็งในจุดอ่อนของเรา และใช้มาตรฐานของเขาเป็นเบ็นช์มาร์ค (Benchmark)
- เปรียบเทียบกระบวนการในองค์กรของเรากับเบ็นช์มาร์ค (Benchmark) อันนั้น
- วิเคราะห์หาวิธีการใหม่ที่จะทำให้กระบวนการใหม่ของเราดีกว่าเบ็นช์มาร์ค (Benchmark) ที่ตั้งไว้
- ลงมือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามแผนใหม่ที่วางไว้
- เมื่อทำไปแล้วต้องระลึกอยู่เสมอว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นการทำงานอย่างต่อเนื่อง วันนี้ต้องดีกว่าเมื่อวาน พรุ่งนี้ต้องดีกว่าวันนี้ หมุนวงจรใหม่ต่อไปเรื่อยๆ จึงจะสามารถคงอยู่ในแนวหน้าของยุทธจักรได้ตลอดไป

2. Why – ทำ Benchmark ทำไม องค์กรชั้นนำทั่วไปได้มีการนำ Benchmark เข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารอย่างกว้างขวาง องค์กรชั้นนำเหล่านี้หวังอะไรจากการทำ Benchmark อย่างน้อยที่สุดจุดเด่นของการทำ Benchmark ในทุกช่วงของเศรษฐกิจจะให้คุณ กล่าวคือ ในยามที่เศรษฐกิจตกสะเก็ด หรือตกเหวอยู่ หรือมีการแข่งขันอย่างรุนแรงในตลาด การทำ Benchmark จะสามารถช่วยทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดและฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ ไปได้ หรือในสภาวะเศรษฐกิจปกติก็จะสามารถค้นหากิจกรรมใหม่ๆ ที่ดีขึ้นกว่าเก่าที่จะเขย่าก้าวกระโดดให้ล้ำหน้าคู่แข่ง มีจุดได้เปรียบโดยรวมของอุตสาหกรรมและเป็นผู้นำในอุตสาหกรรม โดยสรุปเราทำ Benchmark เพื่อเหตุผลต่างๆ กัน กล่าวคือ ทำเพื่อความอยู่รอดขององค์กร (เพื่อให้แข่งขันได้) ทำเพื่อปรับปรุงกระบวนการต่างๆ ให้ดีขึ้น การทำ Benchmark นั้นสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากข้อมูลต่างๆ ได้ให้ทันเกมอยู่เสมอ การทำ Benchmark เป็นกระบวนการปรับปรุงธุรกิจที่ง่ายทำได้ทันที และท้ายที่สุดจะชอบหรือไม่ก็ตาม การทำ Benchmark นี้ได้รับการพิสูจน์แล้วและขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ ในประชาคมโลก เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในทุกประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว

3. Who – ใครควรทำ Benchmark นี้บ้าง คำตอบเกือบจะเป็นกำปั้นทุบดิน คือ เริ่มจากองค์กรใหญ่ไปหาองค์กรเล็ก คือ ทุกประเทศ ทุกธุรกิจ ทุกกลุ่มอุตสาหกรรม ทุกบริษัท ทุกโรงงาน ทุกสายงาน ทุกหน่วยงาน และทุก ๆ คน เพราะสามารถวิเคราะห์องค์กรในแต่ละขนาด แต่ละส่วน แต่ละองค์กรได้เสมอ

4. Where – ทำ Benchmark ที่ไหน คำตอบหลักก็คือ ทำในทุก ๆ ที่ เพราะสามารถทำได้ทุกที่โดยเริ่มต้นจากส่วนรับผิดชอบของตนเองก่อน

5. When – ทำ Benchmark เมื่อไร อยากจะบอกว่าควรจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อวานนี้แล้ว ถ้าอยากให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันกับนานาอารยประเทศในระยะยาวได้โดยเร็วที่สุด แต่ถ้าไม่สามารถขยายความคิดและวิธีการให้การศึกษาในกระบวนการทำ Benchmark ออกไปในวงกว้าง

แล้ว อีกหน่อยเมื่อไทยเราเริ่มต้นตัวทำ Benchmark อาจต้องเริ่ม Benchmark กับเวียดนาม พม่า ลาว หรือเขมร แล้วไม่ว่าเราจะยังสามารถตีใจพูดได้เต็มปากกว่าเป็นผู้นำในธุรกิจอยู่หรือเปล่า

How – ทำ Benchmark อย่างไร จะอิงใช้วงจรชูฮาร์ตต์ดัดแปลงในการทำ Benchmark โดยแบ่งออกเป็น 4 ชั้นเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

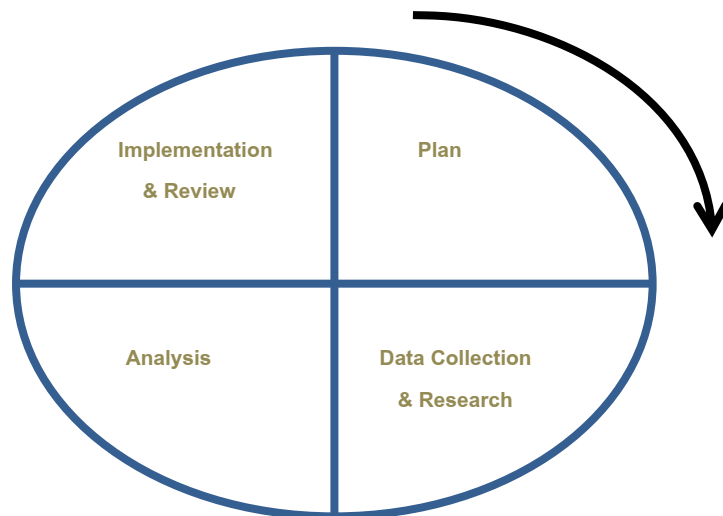
- ชั้นที่หนึ่ง การวางแผน (ทำอะไร)
- ชั้นที่สอง เป็นการค้นคว้าวิจัยและเก็บข้อมูล (องค์กรเขา - องค์กรเรา)
- ชั้นที่สาม ทำการวิเคราะห์ หาสาเหตุของข้อแตกต่าง (ขององค์กรเรา - องค์กรเขา)
- ชั้นที่สี่ ลงมือปฏิบัติปรับปรุงกระบวนการใหม่ และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ และกลับไปชั้นหนึ่งในด้านอื่น ๆ ใหม่ เพราะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง

ชั้นที่ 1 : การวางแผน ในการวางแผนที่จะทำ Benchmark นั้น มีสิ่งต่างๆ ที่ควรพิจารณา ดังนี้ ประการแรกจะต้องอธิบายเพื่อให้ผู้บริหารเข้าใจถึงประโยชน์ของการทำ Benchmark และยินยอมพร้อมใจที่จะสนับสนุนเสียก่อน เพราะถ้าผู้บริหารไม่เห็นด้วย การจัดทำ Benchmark ก็ไม่สามารถเริ่มต้นได้ หลังจากนั้นจึงต้องมองหาจุดอ่อนขององค์กรของเราเองว่า มีจุดอ่อนด้อยเป็นแผล ฯลฯ อยู่ตรงไหนบ้างที่ควรต้องดูต้องหาทางปรับปรุง จุดใหญ่ๆ ที่เป็นสิ่งที่จะชี้เป็นชี้ตายให้แก่ธุรกิจ หลังจากนั้นก็พิจารณากำหนดหัวข้อที่จะทำ Benchmark ลงไป กำหนดขอบเขตของการที่จะทำการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบ หลังจากนั้นจึงจัดทีมงานซึ่งทีมงานเป็นสิ่งสำคัญมากในการที่จะทำให้กระบวนการ Benchmark นั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การล้างสมองทางความคิดเป็นสิ่งที่จะต้องทำก่อน และการฝึกหัดให้คนมองภาพองค์กรรวมให้เป็น มององค์ประกอบขององค์กรให้เป็น และความสามารถในการวิเคราะห์องค์กรที่ละส่วนให้เป็น จะเป็นกุญแจสำคัญในการทำเป็นชั่มาร์ค (Benchmark) การเลือกทีมงานจำเป็นต้องเลือกมาจากหลายๆ ส่วนในองค์กร ซึ่งมีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกันที่จะเสริมให้ข้อมูลความคิดแลกเปลี่ยนกันได้จึงจะเป็นการดี มิใช่เอามาแต่วิศวกร หรือนักวิทยาศาสตร์ หรือนักบัญชีอันใดอันหนึ่ง ต้องมีหลายหลากสาขาวิชารวมเข้าเป็นทีมเดียวกันจากหลายหน่วยงาน

ชั้นที่ 2 : เก็บข้อมูลและทำการวิจัย ในการเก็บข้อมูลและทำวิจัยนั้น สิ่งแรกที่ต้องทำก็คือ ต้องดูภาพองค์กรของตนเองให้ชัด คือ จะต้องวิเคราะห์และจัดบันทึกกระบวนการภายในของเราเองที่เราเลือกจะมาเป็นชั่มาร์ค (Benchmark) กับผู้อื่น เพื่อให้เข้าใจและมองถึงจุดอ่อนและจุดแข็งในตัวเองให้ได้ภาพที่ถูกต้อง หลังจากนั้นก็เริ่มหาองค์กรข้างนอก องค์กรที่มีจุดแข็งกว่าองค์กรของเรา หรือมีจุดแข็งที่เด่นที่สุดในด้านนั้นๆ เพื่อที่จะใช้เป็นต้นแบบการทำเป็นชั่มาร์ค (Benchmark) เปรียบเทียบ การหาองค์กรอื่นนั้นอาจใช้ข้อมูลจากทางเอกสารรายงานอินเทอร์เน็ต ฟอร์จูน 500 หรืออื่นๆ และดูทั้งภายในอุตสาหกรรมที่ใกล้เคียงกับของเราในประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันก็ยิ่งได้ เพราะถ้าเราเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมของเราในด้านนั้นๆ แล้ว ถ้าจะปรับปรุงต่ออาจต้องมองออกไปนอกกรอบอุตสาหกรรมของตนเอง เพื่อหาผู้ที่เด่นในยุทธจักรอื่น ๆ เพื่อทำการ

เปรียบเทียบ เพราะอย่าลืมว่า องค์กรคือองค์กร อุตสาหกรรมใดก็ตามจะมองภาพได้เหมือน ๆ กัน จุดที่จะพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงก็จะมาจาก 3 ส่วนเหมือนกันทั้งนั้น อย่าไปยึดติดกับกรอบอุตสาหกรรมเฉพาะส่วนของตัวเอง จะทำให้มองภาพแคบและมองเห็นช่องทางปรับปรุงได้ยาก หลังจากที่มีมองหาลู่ทางอื่นนอกเพื่อจะเปรียบเทียบกับองค์กรของเราแล้ว ต้องศึกษาข้อมูลเบื้องต้น คือ ทำการบ้านในบริษัทนั้น ๆ พอสมควร แล้วจึงเตรียมการติดต่อเพื่อเข้าพบเยี่ยมชม แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อเรื่องที่เราวางแผนกำหนดทำเป็นชัมมาร์ค (Benchmark) เพื่อแลกเปลี่ยนเอกสารข้อมูลกัน และหลังจากนั้นก็ทำการเยี่ยมชมเก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่เราต้องการกลับมา เพื่อทำการวิเคราะห์ต่อไป ในการทำการเก็บข้อมูลและวิจัยมององค์กรตนเองและหาลู่ทางอื่นนอกที่จะดำเนินการในส่วนใดแล้ว นี่ก็เช่นเดียวกันกับการทำงานขั้นที่ 1 ต้องมีการหมุนวงจร PDCA ส่วน D ให้ละเอียดครัดกุม โดยถามคำถาม 5W 2H ซ้ำๆ ลงไปเพื่อให้ครบวงจรและแน่ใจว่าได้ภาพชัดข้อมูลที่ถูกต้องทั้งของเราและของเขาเพื่อนำมาทำการวิเคราะห์ในขั้นต่อไป

แผนภาพแสดงวงจร ชูฮาร์ต ซึ่งถูกดัดแปลงในการทำ Benchmark



ขั้นที่ 3 : การวิเคราะห์ การมองดูสาเหตุความแตกต่างข้อได้เปรียบเสียเปรียบของระบบของเราและเขานั้น สิ่งแรกที่จะต้องทำ คือ ต้องนำข้อมูลมาใช้ให้อยู่ในรูปเดียวกัน เปรียบเทียบในสิ่งที่เหมือนกัน เพราะการเก็บข้อมูลของบริษัทต่างๆ อาจไม่อยู่ในรูปเดียวกันไม่สามารถนำมาใช้โดยทันทีได้ อาจต้องปรับให้ข้อมูลมีฐานอย่างเดียวกันก่อนจึงจะเปรียบเทียบภาพได้ถูกต้อง อย่างเช่น ฝรั่งเห็นคนไทยบนบานศาลกล่าวแก่พระพรหม แล้วพ่อแม่ที่เจ็บป่วยในโรงพยาบาลหายจากโรคร้ายก็จะมองภาพว่า พวกคนเอเชียนี้ยังป่าเถื่อนอยู่ หลงมงาย (Superstition) แต่ถ้าตนเองสวดอ้อนวอนพระผู้เป็นเจ้าของพ่อแม่ที่เจ็บป่วย แล้วบังเอิญรอดชีวิตด้วยเหมือนกันก็จะเรียกเหตุการณ์เดียวกันนี้ว่า เป็นปาฏิหาริย์ (Miracle) ใช้คำศัพท์ต่างกัน ต้องปรับเข้าหาสิ่งเดียวกัน (Normalize) เสียก่อน เป็นต้น หลังจากนั้นจะเริ่มทำการเปรียบเทียบว่า ระหว่างสิ่งที่

เราทำอยู่ปัจจุบันกับของเขาที่เราไปเทียบชั้นด้วยนั้น มันห่างไกลจากกันมากน้อยแค่ไหน มีช่วงที่ห่างกันเท่าไรในฐานะเดียวกัน เมื่อมองเห็นภาพข้อแตกต่างที่ชัดเจนแล้ว ก็จะเริ่มมองวิเคราะห์ลงไป ในรายละเอียดหาสาเหตุของการที่ทำให้เราถูกทิ้งห่างจากเขา และมองหาช่องทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ให้ดีขึ้น หลังจากนั้นจะต้องวางเป้าหมายเข็มมุ่งเพื่อที่จะทำให้เราแข่งก้าวกระโดดให้ข้ามและสามารถแซงหน้าเขาให้ได้ ในการทำอย่างนี้ไม่ใช่ฝืนกลางวันลมๆ แล้งๆ การวางเป้าหมายเป็นสิ่งสำคัญถ้ามีวิธีเดินเข้าสู่เป้าหมายได้ แต่การวางเป้าหมายลอยๆ นั้นเป็นการบ่อนทำลายทีมงาน และเสียเวลาในการทำเป็นชั้มาร์ค (Benchmark) ดังนั้นองค์ความรู้ต่างๆ จึงต้องสรรหามาใช้ในกระบวนการนั้นอย่างสุดกำลัง ว่าเราต่างกับเขาที่ Process จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ อย่างไร หรือเราต่างกับเขาที่ทอร์ (T) หรือเราต่างกับเขาที่ความเพี้ยน (Noise) จะทำอย่างไร ถ้ามั่วๆ ลงไปด้วย 5W 2H อย่างครบวงจร

ขั้นที่ 4 : การลงมือปฏิบัติปรับปรุงกระบวนการใหม่และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ สิ่งแรกที่ต้องทำ คือ จัดทำแผนดำเนินการต่อจากขั้นที่ 3 ให้เป็นรูปร่างสมบูรณ์พอสมควร แล้วนำไปให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งตกลงอนุมัติหลักการไว้แล้วในขั้นที่ 1 อนุมัติแผนดำเนินการให้เรียบร้อยเสียก่อน ต่อไปจึงจัดเตรียมทีมงานในการทำตามแผน เพราะในตอนนี้อาจต้องใช้ทีมงานเสริมจากส่วนอื่นๆ เข้ามาช่วยโครงการเพิ่มเติมจากทีมงานเดิมที่เริ่มวางแผน ทำการกระจายแผนลงไปสู่ทีมงานทั้งหมดให้เข้าใจถึงจุดมุ่งหมายประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และให้มองให้เห็น ให้รู้สึก ให้มีความรู้ข้อมูลทัดเทียมกับทีมเดิม เพื่อเดินหน้าไปในทิศทางเดียวกัน หลังจากนั้นจึงทำการปฏิบัติตามแผนใหม่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรของเราให้ดีขึ้นแข็งแรงขึ้นตามแนวทางใหม่ที่วางไว้ ในการกระทำดังกล่าวอาจต้องมีการติดตามประเมินผลเป็นระยะๆ และอาจต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนให้เข้ากับสถานการณ์ และให้เดินทางเข้าหาเป็นชั้มาร์ค (Benchmark) ใหม่ที่เรากำหนดไว้ การติดตามประเมินผลนี้เป็นเรื่องสำคัญมากอันหนึ่งที่ต้องใช้ตัววัดทั้งทางตรงและทางอ้อม อาจต้องใช้ SPC ฯลฯ แต่การติดตามประเมินผลนี้ผู้บริหารเท่านั้นที่จะเป็นผู้ที่ตัดสินใจเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีน้ำหนัก บางครั้งต้องตัดสินใจเปลี่ยนแปลงจากข้อมูลที่อาจไม่สมบูรณ์เต็มที่ แต่พอจะเชื่อถือได้ว่ามีความเป็นไปได้และความน่าจะเป็นสูง ในการดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกันเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและต้องมีขวัญกำลังใจความมุ่งมั่น และที่สำคัญที่สุดต้องมีองค์ความรู้ในวิธีการในการเดินเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงใหม่ โดยดำเนินการทีละส่วนให้ได้ กำลังใจอย่างเดียว ความมุ่งมั่นอย่างเดียว แต่ไม่รู้วิธีการที่ถูกต้องก็ไม่มีประโยชน์เสียเวลาเปล่า ในการหมุนวงจร PDCA ในส่วน A นี้ เมื่อเริ่มหมุนไปแล้วต้องพยายามให้วงจรหมุนอย่างต่อเนื่องขึ้นที่สูง คือ ดีขึ้น และบางครั้งอาจต้องใช้ ลิ้มยันไว้เป็นมาตรฐานเป็นช่วงๆ ถ้ามทดสอบตัวเองและทีมงานซ้ำๆ ลงไปด้วย 5W 2H การทำ Benchmark นี้ เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการอย่างต่อเนื่อง เมื่อดำเนินการส่วนหนึ่งเสร็จแล้วก็หมุนวงจรใหม่ ดูพารามิเตอร์ใหม่ที่เรายังด้อยโอกาส และทำการพัฒนาจุดอื่นๆ เพื่อให้เราทัดเทียมแข่งขันได้ในระดับของโลกในแนวหน้าและคงอยู่ในแนวหน้าตลอดไปและต้องทำอย่างต่อเนื่อง

4. การประยุกต์ใช้ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสในสังคมไทย

การประยุกต์ใช้ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสในสังคมไทยเริ่มต้นอย่างจริงจัง ในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี (2 มี.ค. 2534-22 มี.ค.35) ได้มีการนำแนวคิด และหลักการแห่งความโปร่งใสมาเป็นแนวนโยบายหลักของการพัฒนาประเทศ โดยมีการดำเนินการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เน้นหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ การได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การปกครองหรือการบริหารจัดการด้วยความ เป็นธรรม และสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงผู้มีอำนาจและผู้ใช้อำนาจ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหาร จัดการภาครัฐเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใส

นอกจากนี้ ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสดังกล่าว รัฐบาลยังได้ส่งเสริม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยไม่มุ่งใช้กลไกทาง กฎหมายหรือใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว เพราะการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียวอาจไม่ เพียงพอสำหรับการแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันได้ ดังนั้น ภาครัฐจึงได้สนับสนุนการสร้าง เสริมองค์ประกอบเพื่อสนับสนุนให้กลไกการตรวจสอบต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมี องค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1) การส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องของภาคประชาชน โดยเป็นการนำข้อมูล ข้อเท็จจริงในภาคต่าง ๆ มาเปิดเผย และมีกระบวนการรองรับอย่างเป็นทางการ เพื่อทำให้เกิดความ ชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ สามารถประสานผลประโยชน์หรือคัดค้านกันด้วยเหตุผล ด้วยข้อเท็จจริง ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลจะทำให้ทุจริตได้ยากขึ้น เพราะหากมีอะไรไม่ชอบมาพากล ประชาชนจะสามารถล่วงรู้ได้อย่างทันทั่วทั้ง ซึ่งนับเป็นกระบวนการที่สำคัญในการสร้างความโปร่งใส แต่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นทั้งผู้ให้และผู้รับข้อมูล จะต้องตระหนักถึงบทบาท หน้าที่ของตน โดย เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องตระหนัก ถึงการให้ข้อมูลว่าเป็นหน้าที่ สิ่งใดรัฐรู้ ประชาชนก็ควรต้องรู้ เพราะ รัฐทำหน้าที่บริหารประเทศก็เพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลจึงเป็นเรื่อง สำคัญของการสร้างความโปร่งใสของการบริหารจัดการภาครัฐ

2) การสร้างกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรและชุมชน ด้วยเหตุที่การทุจริต คอร์รัปชันเป็นกิจกรรมที่มักเกิดขึ้นในมุมมืดหรือไม่เปิดเผย แต่การที่ภาครัฐให้ข้อมูลข่าวสารกับ ประชาชนอย่างเดียวยังอาจไม่เพียงพอต่อการป้องปรามมิให้เกิดการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องสร้างกลไกให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ โดยการตั้งคำถามได้ในกรณีที่สื่อแหว การทุจริต เพราะฉะนั้น การตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีและคู่ สมรสต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การเปิดเผยการประชุมสภาหรือองค์กรท้องถิ่น รวมถึง การเปิดเผยเงินบริจาคและรายชื่อผู้บริจาคให้พรรคการเมือง เป็นต้น กลไกเหล่านี้ ล้วนเป็นปัจจัยที่ กำหนดขึ้นเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกันมีการส่งเสริมให้ภาค ประชาชนสามารถรวมกลุ่มเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการแห่งความโปร่งใสที่มาจากกระบวนการ ระเบียบ ประเพณี และวัฒนธรรมในการทำงานขององค์กรต่าง ๆ

3) การสร้างกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ เป็นการเสริมสร้างองค์กรที่อำนวยความสะดวก ยุติธรรม เช่น ตำรวจ อัยการ และศาล ตลอดจนหน่วยงานที่มีภารกิจบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปราบปรามการคอร์รัปชัน กระบวนการยุติธรรมต้องไม่ถูกครอบงำและปราศจากคอร์รัปชัน มีประสิทธิภาพ มีศักยภาพที่จะเข้าถึงความซับซ้อนของปัญหา และมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญ ทั้งด้านงาน ตำรวจ บัญชี และผู้ตรวจสอบหลักฐาน รวมถึงมีระบบงานฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ มีการประสานงานกันเป็นอย่างดี

4) การเสริมสร้างสื่อที่เป็นอิสระ นอกจากกลไกภาครัฐและภาคประชาชนแล้ว องค์กรและกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการป้องปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ องค์กรสื่อที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของนักการเมืองและข้าราชการ สื่อมวลชนทุกประเภทจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ต้องถูกต้องและเป็นธรรม แยกข้อเท็จจริงออกจากความคิดเห็นให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อร่วมสร้างสรรค์สังคมแห่งความโปร่งใสและการเรียนรู้ร่วมกัน

จากการขับเคลื่อนภายใต้แนวคิดความโปร่งใสของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ดังกล่าว ได้นำไปสู่การกำหนดแนวนโยบาย กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการสร้างกลไกการตรวจสอบที่มากมาย ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และปี 2550 ที่มีองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญร่วมทำหน้าที่ในการกำกับตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น ในที่นี้กล่าวถึง แนวนโยบาย กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับความโปร่งใสที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือการเปิดเผยและการตรวจสอบได้ ดังนี้

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสไว้ในหมวดต่าง ๆ ดังนี้

1) หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยในมาตราที่ 56 ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตราที่ 57 ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

2) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตราที่ 78 เกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในวรรค 5 ระบุว่า จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และว่า ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

3) หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ เป็นลักษณะของการกำหนดองค์กรและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องการเสริมสร้างเพื่อความโปร่งใสและการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล เช่น

(3.1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

(3.2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ เช่น ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น

(3.3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เป็นต้น

(3.4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ เป็นต้น

4) หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มุ่งดำเนินการเพื่อตรวจสอบทรัพย์สิน การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนตำแหน่ง และการดำเนินการคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปี 2550 ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า มีแนวนโยบายและหลักการที่นำไปสู่การเสริมสร้างเพื่อให้เกิดความโปร่งใสของสังคมไทย นับตั้งแต่การส่งเสริมการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน การให้มีการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสรวมทั้งการกำหนดกลไกในการตรวจสอบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

4.2 กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลและตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส โดยกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลและเกี่ยวข้องกับหลักการความโปร่งใสโดย ได้แก่

1) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข่าวสารต่อประชาชน โดยมาตรา 7 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย และข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด เป็นต้น ลงพิมพ์ใน ราชกิจจานุเบกษา

ในมาตรา 9 ระบุให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัย นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษตามตรา 7 แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนใน การจัดทำบริการสาธารณะ และมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ส่วนมาตรา 11 กำหนดว่า นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้แล้วหรือที่มีการจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูล

ข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่ อาจเข้าใจได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูล ข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลา อันสมควรเว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผล อันสมควร

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการทาง กฎหมายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติและเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในลักษณะของการเปิดเผยและการ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน

2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบ บริหารภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนหลัก ได้แก่

- (1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ
- (2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบ มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์
- (3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
- (4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
- (5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

3) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 ธันวาคม 2543 เห็นชอบเรื่องแผนปฏิบัติการสร้าง ราชการใสสะอาด ซึ่งกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของภาครัฐในระดับต่าง ๆ จัดทำแผนกลยุทธ์ "หน่วยงานใสสะอาด" เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้จัดตั้ง "ศูนย์ ประสานราชการใสสะอาด" เป็นหน่วยงานภายใน เพื่อดำเนินการตามแผน และหนึ่งในภาระหน้าที่ ของศูนย์นี้คือการจัดทำดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการทำงาน

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็น กฎหมายปฏิรูประบบราชการ มาตรา 3 วรรค 1 กำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารการ บ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของ ประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน

5) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหนึ่งใน 3 ด้านคือ ประสิทธิภาพการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้ หลักประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิมและมีคุณภาพมาตรฐาน นอกจากนี้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อ ผู้ใช้บริการมากขึ้น

6) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554) ได้กำหนด ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตของ ประชาชนในสังคมไทยภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

ประชุม เพื่อปรับโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการประเทศ เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น มีการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและจิตสำนึกในสิทธิหน้าที่ของภาคประชาชน และประชาสังคม เพื่อให้สามารถเข้าร่วมในกระบวนการบริหารจัดการประเทศ และสามารถดูแลผลประโยชน์ของภาคส่วนต่างๆ ให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545 - 2549) กำหนดให้การบริหารจัดการที่ดีเป็นยุทธศาสตร์ 1 ใน 3 กลุ่มยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ และกำหนดให้สร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม

7) แผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 - 2551 ซึ่งในยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย และการส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ปราศจากการประพฤติทุจริตและประพฤติมิชอบ

8) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 เมษายน 2549 ให้สำนักงาน ก.พ.ร. นำมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประกาศประกวดราคาและสอบราคา รวมทั้งผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน รวมทั้งการนำเรื่องความโปร่งใส เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นไป

9) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550 ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนำเกณฑ์ตัวชี้วัดต่างๆ ที่จัดทำขึ้นในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นด้วย โดยให้เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 เป็นต้นไป เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้

แนวนโยบาย กฎหมายและระเบียบปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น นับตั้งแต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรี ไปจนถึงระเบียบปฏิบัติต่างๆ แสดงให้เห็นว่าภาครัฐให้ความสำคัญกับแนวคิดและกระบวนการส่งเสริมเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในสังคมไทย ถึงแม้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมยังไม่ลดลงก็ตาม แต่ก็เริ่มจุดเริ่มต้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารราชการ

4.3 ตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสในสังคมไทย ในสังคมไทยได้มีหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรอิสระและเอกชน ได้ร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการแห่งความโปร่งใส โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในหลายมิติ ทั้งนี้เพื่อการสร้างความตระหนักรู้ให้สาธารณชน เข้ามามีส่วนร่วม และร่วมกันส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส โดยเน้นให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันทุกรูปแบบ ซึ่งมีชุดความรู้เกี่ยวกับความโปร่งใส รวมทั้งดำเนินการทางวิชาการเพื่อพัฒนาเพิ่มพูนความรู้ทางด้านความโปร่งใสและการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง โดยมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส ดังนี้

1) องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย และศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ศึกษาพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสและการตรวจสอบได้เบื้องต้น ตามโครงการวิจัยประเมินและสร้างเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้กำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ไว้ 7 ด้าน ได้แก่ ด้านผู้บริหาร ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านจิตสำนึก คุณธรรมจริยธรรม ด้านระบบตรวจสอบ ติดตาม ด้านการให้เหตุผลอธิบาย ด้านการรับเรื่องร้องเรียน และด้านการให้บริการ โดยครอบคลุมทั้งประเด็นหลักและประเด็นย่อยหรือตัวชี้วัด ดังนี้

ประเด็นหลัก		ประเด็นย่อย/ตัวชี้วัด
1. ด้านนโยบายและผู้บริหาร การให้ความสำคัญต่อความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ของฝ่ายบริหาร	1.1	การมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (ดูจากยุทธศาสตร์ ระเบียบ หนังสือราชการ ประกาศ)
	1.2	การมีความพยายาม/ความริเริ่มของหน่วยงานในการทำงานเพื่อความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (ดูจากโครงการ/กิจกรรมที่สะท้อนความตั้งใจ)
	1.3	การเข้าร่วมกับหน่วยงานอื่นในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตรวจสอบได้
	1.4	การมอบหมายให้มีหน่วยงานภายในหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินงานเกี่ยวกับความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ของหน่วยงาน
	1.5	การที่ผู้บริหารสูงสุดเป็นที่ยอมรับเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตโปร่งใส
2. ด้านข้อมูลข่าวสาร 2.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	2.1.1	การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีการจัดข้อมูลข่าวสารต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนขอดู 1) ผลการพิจารณาที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน 2) นโยบายและการตีความ แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน 3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณ 4) คู่มือ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน 5) สัญญาสำคัญของหน่วยงาน 6) ข้อมูลอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
	2.1.2	ประชาชนมีสิทธิในการได้รับสำเนาและขอให้รับรองสำเนาถูกต้อง
	2.1.3	มีการมอบหมายผู้รับผิดชอบด้านข้อมูลข่าวสารโดยตรง
	2.1.4	มีการเปิดเผยและจัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนขอดูได้โดยสะดวกด้วยการ 1) จัดสถานที่ให้เฉพาะ 2) มีดัชนีที่มีรายละเอียดเพียงพอ 3) วิธีการค้นหาเข้าใจได้ง่าย ไม่ซับซ้อน

ประเด็นหลัก		ประเด็นย่อย/ตัวชี้วัด
	2.1.5	มีการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญ/สาธารณชนควรรับรู้ผ่านสื่อมวลชนเป็นระยะ (เช่น การจับกุม การประมุข)
	2.1.6	การมีระเบียบที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
2.2 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	2.2.1	มีการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วยช่องทางต่อไปนี้ เอกสารสิ่งพิมพ์ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ และ website
	2.2.2	มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากช่องทางที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
	2.2.3	ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน (เข้าถึงได้ง่าย สะดวก ค้นหาได้ด้วยตนเอง ไม่ระบุผู้ขอข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร)
2.3 คุณภาพของข้อมูลข่าวสาร	2.3.1	ความเป็นปัจจุบันของข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยต่อสาธารณะ
	2.3.2	ความสมบูรณ์ของเนื้อหาข้อมูลข่าวสาร
3. ด้านคุณธรรมจริยธรรม	3.1.1	การมีมาตรการ/วิธีการต่าง ๆ เพื่อรณรงค์สร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมข้าราชการ เช่น การฝึกอบรม การจัดทำคู่มือ การจัดทำสื่อเพื่อเตือนใจ
3.1 การสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมการทำงานที่เปิดเผยโปร่งใส ตรวจสอบได้	3.1.2	มีการจัดอบรมจิตสำนึกความโปร่งใสและตรวจสอบได้ทั้งก่อนทำงานและระหว่างทำงานเป็นระยะ
3.2 การให้ความสำคัญต่อจรรยาบรรณ	3.2.1	มีการจัดทำคู่มือจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน
	3.2.2	การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำคู่มือจรรยาบรรณ
	3.2.3	มีการรณรงค์สร้างความตระหนักของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานต่อจรรยาบรรณ (ดูจากการฝึกอบรม การออกหนังสือเวียน ฯลฯ)
	3.2.4	มีการระบุประเด็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม (conflict of interest) ในคู่มือ/จรรยาบรรณ
	3.2.5	มีความเอาใจจริงเอาใจของฝ่ายบริหารในกรณีที่มีการประพฤติผิดจรรยาบรรณ (มีการติดตามการกระทำผิดจรรยาบรรณหรือไม่ หรือหากมีแล้วมีการจัดการต่อผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง)
4. ระบบตรวจสอบและติดตามการทำงานภายในองค์กร	4.1.1	การมีระบบตรวจสอบภายในที่ดำเนินการตรวจสอบมากกว่าเรื่องเงินบัญชี
4.1 ระบบตรวจสอบภายใน	4.1.2	การมีระบบตรวจสอบภายในที่มีแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินงานตรวจสอบ
	4.1.3	การมีระบบตรวจสอบภายในที่สำรวจกระบวนการงานที่อาจก่อความเสี่ยงในการทำงานและการกระทำทุจริต

ประเด็นหลัก		ประเด็นย่อย/ตัวชี้วัด
4.2 ระบบติดตามและประเมินผล	4.2.1	การมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการติดตามประเมินผลตนเอง
	4.2.2	มีการจัดทำรายงานการติดตามและประเมินผลตนเอง
	4.2.3	การให้หน่วยงานบุคคลภายนอกประเมินผลหน่วยงาน
	4.2.4	มีการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานและผลการประเมินตนเองต่อสาธารณะ
	4.2.5	มีกลไกการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อร่วมตรวจสอบติดตามการทำงานของหน่วยงานด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การจัดเวทีสาธารณะรับฟังความคิดเห็นประชาชน การจัดกลไกเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชน การก่อตั้งคณะกรรมการที่มาจากภาคประชาชน และวิธีการอื่นๆ
5.การอธิบายได้ต่อการกระทำและพฤติกรรม	5.1	การมีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจน โปร่งใส ในการให้คุณและให้โทษ
	5.2	การให้เหตุผลในการให้คุณให้โทษ (การโยกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง)
	5.3	ความเอาใจจริงเอาใจในการจัดการผู้กระทำความผิด (ดูจากความเข้มข้นในการลงโทษทางวินัยต่อผู้มีพฤติกรรมคอร์รัปชัน (ให้ออก) กระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว)
	5.4	การมีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจน โปร่งใส ในการจัดซื้อจัดจ้าง
	5.5	การให้เหตุผลในการคัดเลือกผู้รับจ้าง/ผู้ขายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
6.ระบบรับเรื่องร้องเรียน	6.1	การมีหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน
	6.2	การมีระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน
	6.3	การมีกระบวนการกลั่นกรองในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน
	6.4	การมีการตอบสนองต่อผู้ร้องเรียนในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน
	6.5	ความสะดวกในการร้องเรียน (ต้องแสดงตัวหรือไม่ ขึ้นตอนซับซ้อนหรือไม่ ช่องทางเข้าถึงได้ง่ายหรือไม่)
	6.6	ความหลากหลายของช่องทางการร้องเรียนต่าง ๆ 1) website 2) ผู้รับเรื่องร้องเรียน 3) สายด่วน 4) help desk 5) สถานที่ทำงาน

ประเด็นหลัก		ประเด็นย่อย/ตัวชี้วัด
		6) จดหมาย 7) ร้องเรียนโดยตรงต่อผู้บริหาร
	6.7	การให้ความสำคัญต่อเรื่องและกระบวนการร้องเรียน (การนำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กลไกการตัดสินใจระดับบริหาร)
7. ระบบการให้บริการ	7.1	มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการ
	7.2	มีกลไกและระบบติดตาม ตรวจสอบ คุณภาพบริการ เช่น การสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ
	7.3	มีการใช้เทคโนโลยีในการให้บริการเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่
	7.4	มีการจัดทำคู่มือการให้บริการสำหรับประชาชน
(ต่อ)	7.5	มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่
	7.6	มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการที่ชัดเจน
	7.7	มีการประกาศขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการต่อสาธารณะ ผ่านช่องทางดังนี้ 1) ประกาศในสถานที่ให้บริการ 2) ประกาศในสถานที่ราชการ 3) ประกาศใน website 4) ประกาศในหนังสือพิมพ์
	7.8	ประชาชนสามารถร้องเรียนและหาผู้รับผิดชอบได้ทันทีหากการให้บริการบกพร่อง
	7.9	มีการอ้างอิงมาตรฐานในการสร้างกลไกเพื่อกำกับความโปร่งใสและการตรวจสอบได้
	7.10	มีความร่วมมือกับกลไกระดับสากล/ระดับชาติที่เป็นที่ยอมรับในการสร้างมาตรฐานความโปร่งใสและการตรวจสอบได้

2) วิชิต หล่อจ๊ะระชุมห์กุล และคณะ (2549) ได้ศึกษาพัฒนาตัวชี้วัดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค โดยได้สร้างและนำเสนอตัวชี้วัดเกี่ยวกับความโปร่งใสในมิติต่างๆ ดังนี้

(2.1) การเปิดเผยเอกสารข้อมูลที่ไม่ขึ้นความลับต่อสาธารณชนด้วยวิธีการต่างๆ

- การติดประกาศในสถานที่ราชการ
- การติดโปสเตอร์ในที่สาธารณะ
- การใช้สื่อวิทยุ
- การใช้สื่อโทรทัศน์
- การใช้หอกระจายข่าว

- การใช้สื่อหนังสือพิมพ์/จดหมายข่าว

- การใช้สื่ออินเทอร์เน็ต

(2.2) คุณสมบัติของข้อมูลข่าวสารพื้นฐานที่เผยแพร่ต่อสาธารณชน

- ความครบถ้วนของข้อมูลโครงการ

- การเผยแพร่ข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจหรือนโยบาย คำสั่ง และรายงาน

- การเผยแพร่รายชื่อเอกสารที่เผยแพร่

- การมีสำเนาเอกสารในที่สาธารณะ

- การเผยแพร่ในเวลาที่เหมาะสมก่อนการตัดสินใจ

(2.3) ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่

- มีฐานข้อมูลหรือบัญชีรายชื่อเอกสาร

- มีขั้นตอนสืบค้นที่ง่ายและชัดเจน

- ไม่มีค่าธรรมเนียม

- มีการเผยแพร่ขั้นตอนต่อสาธารณชน

(2.4) คุณภาพการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด

- ใช้เกณฑ์และกระบวนการของงบประมาณ

- ผ่านการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการระดับจังหวัด

- สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด

- มีรายงานการวิเคราะห์ความเป็นไปได้

- มีการกระจายตัวของโครงการตามพื้นที่

- มีกระบวนการติดตามประเมินผล

(2.5) ความชัดเจนและโปร่งใสในกระบวนการประมูล/ให้ใบอนุญาต/ให้สัมปทาน

- มีการประกาศเปิดรับข้อเสนอ/ให้ใบอนุญาต/สัมปทานต่อสาธารณะ

- มีการให้ข้อมูล เงื่อนไข เกณฑ์ กระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม

- ผลการตัดสินใจเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

- มีการติดตามผลการดำเนินงาน

(2.6) ร้อยละของประชาชนที่มีความพึงพอใจเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและทำสำเร็จแล้วในระดับมากขึ้นไป

(2.7) อัตราส่วนของจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นที่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2.8) ร้อยละของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตที่มีมูล

(2.9) ดัชนีการจ่ายสินบน

3) สถาบันพระปกเกล้า (2548) ได้ศึกษาและจัดทำดัชนีชี้วัดเกี่ยวกับผลการบริหารจัดการที่ดี โดยมีการศึกษาดัชนีชี้วัดสำหรับหลักการความโปร่งใส ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักธรรมาภิบาล โดยมีตัวชี้วัดความโปร่งใส 4 ด้าน คือ

องค์ประกอบหลัก	องค์ประกอบย่อย
T1 หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านโครงสร้าง	T101 มีการใช้ระบบตรวจสอบภายใน T102 มีความสามารถมองเห็นระบบงานถ้วนทั่ว T103 มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม T104 มีการใช้ระบบคุณธรรมกับบุคคลากร T105 มีการปรับปรุงกรรมการตรวจสอบให้เหมาะสมเสมอ T106 มีระบบบัญชีที่เข้มแข็ง
T2 หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการให้คุณ	T201 มีค่าตอบแทนงานสำเร็จ T202 มีค่าตอบแทนงานมีประสิทธิภาพ T203 มีค่าตอบแทนความซื่อสัตย์ T204 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอ
T3 หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการให้โทษ	T302 มีวิธีลงโทษที่ยุติธรรม T303 มีการลงโทษจริงจัง ตามกฎ T304 มีระบบการฟ้องร้องที่มีประสิทธิภาพ T305 มีหัวหน้างานที่ลงโทษลูกน้องอย่างจริงจัง T306 มีการปรามผู้ส่อเค้าวุจริต T307 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
T4 หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการเปิดเผยข้อมูล	T401 ประชาชนได้รับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ T402 ประชาชน สื่อ มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง สัมปทาน T403 ประชาชน สื่อ องค์กรพัฒนาเอกชนมีโอกาสควบคุมฝ่าย บริหาร T404 มีกลุ่มวิชาชีพภายนอกร่วมตรวจสอบ

ที่มา : สถาบันพระปกเกล้า, คู่มือการจัดทำตัวชี้วัด โครงการขยายผลเพื่อนำตัวชี้วัดการบริการกิจการบ้านเมืองที่ระดับองค์กรไปสู่การปฏิบัติ (2548)

4) บุชบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี (2546) ได้ศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาลของสังคม โดยการจัดหมวดหมู่ตามหลักธรรมาภิบาล 5 ประการ โดยตัวชี้วัดความโปร่งใสนั้นมีตัวชี้วัด ดังนี้

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	1) การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารระดับสูงของรัฐ	การมีคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคล

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
	2) การสรรหาบุคคลากรเข้ารับราชการ	การเปิดสอบแข่งขันทั่วไป
	3) การเลื่อนตำแหน่ง	การใช้ระบบคุณธรรมพิจารณาความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับตำแหน่ง
	4) การโยกย้าย ถอดถอน	การใช้ระบบกฎเกณฑ์ที่มีคุณธรรม มีความถูกต้อง
	5) เปิดเผยข้อมูลการเมืองที่ชัดเจนต่อประชาชนระหว่างการเลือกตั้ง	ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ
		ให้ข้อมูลพรรคร่วมรัฐบาลล่วงหน้า
	6) การแสดงบัญชีทรัพย์สินของพรรคการเมือง นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของรัฐ	การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน รายรับ รายจ่าย ต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง และประกาศให้สาธารณชนทราบ
		จำนวนเงินที่รัฐบาลให้การสนับสนุนในการหาเสียงของแต่ละพรรค
	7) การรับรู้ข้อมูลของประชาชนต่อการดำเนินงานของรัฐสภา	การเปิดเผยรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
		การถ่ายทอดการประชุมของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
	8) การกล่าวหา ร้องเรียน เพื่อให้สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ	จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
	9) ความชัดเจนของเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการ	เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
	10) มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะของส่วนราชการ	ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
	11) การติดตามผลของคดีคอร์รัปชันที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ	การทวงถามการเสนอข่าวสารของประชาชนที่มีต่อสื่อและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง
	12) การกระตุ้นความตื่นตัวของประชาชนและการสร้างความร่วมมือในการต่อต้านการคอร์รัปชัน	การจัดทำโพลเพื่อสำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อกรณีคอร์รัปชัน
	13) การเสริมสร้างความโปร่งใสและการต่อต้านคอร์รัปชัน	การก่อตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย
สังคม	1) การจัดคดีคอร์รัปชัน	รายงานการทุจริตคอร์รัปชันที่จัดทำโดย

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
		องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ
	2) การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบอย่างเปิดเผย	จัดให้มีห้องข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้วยตนเอง
		ความทันสมัยและรวดเร็วในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
	3) การเซ็นเซอร์และการเข้าถึงสื่อต่างประเทศ	คุณภาพของสื่อ
	4) การรับรู้ข้อมูลของประชาชนต่อการตรวจสอบการทุจริต	รายงานผลการสอบคดีทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง
	5) การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน	ร้อยละของประชาชนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐต่อประชากรที่ต้องการข้อมูลข่าวสารทั้งหมด
		ร้อยละของชุมชนที่สามารถรับคลื่นวิทยุได้ทั้ง AM และ FM
	6) ประชาพิจารณ์	จำนวนเรื่องที่มีการทำประชาพิจารณ์
		การกระจายของกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการประชาพิจารณ์
	7) การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ	อัตราส่วน of ประชาชนที่พอใจต่อการบริหารของรัฐต่อจำนวนผู้มาใช้บริการ
เศรษฐกิจ	1) การเปิดประมูลโดยทั่วไปและเปิดเผย	การนำเอาระบบการประมูลทั้งหมดเข้า Internet
		การนำเสนอรายงานโครงการ งบประมาณเปิดเผยต่อสาธารณะ
	2) การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ	ให้ตัวแทนชุมชนหรือประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ
	3) การเปิดเผยข้อมูลโครงการและงบประมาณของรัฐ	ติดประกาศแจ้งข้อมูลข่าวสารทางสื่อ
	4) บรรยากาศการลงทุน	ผลการสำรวจบรรยากาศการลงทุนในประเทศต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ที่มา : บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. (2546)

5) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2543) ได้กล่าวถึงเครื่องชี้วัดคอร์รัปชัน ในหนังสือ เรื่อง ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้ในบริบทของสังคมไทย โดยได้ศึกษาตัวแปรและตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อคอร์รัปชัน ซึ่งในส่วนของตัวชี้วัดความโปร่งใส ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ด้าน ดังนี้

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน ได้แก่
 - 1.1 ระบบของหน่วยงานโปร่งใส รู้ เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
 - 1.2 มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง
 - 1.3 มีการปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ
 - 1.4 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงาน
 - 1.5 หน่วยงานมีระบบบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม
 - 1.6 มีบุคลากรใหม่ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยระบบคุณธรรมและมีความสามารถสูงมากขึ้น
2. ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ ได้แก่
 - 2.1 มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
 - 2.2 มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง
 - 2.3 มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์
 - 2.4 มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายสูงขึ้น
3. ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ ได้แก่
 - 3.1 มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด
 - 3.2 มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน
 - 3.3 มีวิธีการที่ยุติธรรมสำหรับพิจารณาลงโทษผู้ทำผิด
 - 3.4 กระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
 - 3.5 มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุและพฤติการณ์ของการกระทำผิด
 - 3.6 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตหรือด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง
 - 3.7 มีการป้องปรามผู้ส่อทุจริต หรือด้อยประสิทธิภาพให้ปรับปรุงตน
4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน ได้แก่
 - 4.1 ประชาชนได้เข้ารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
 - 4.2 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่างๆ มากขึ้น
 - 4.3 มีการใช้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงาน

6) ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ (2549) ได้เสนอดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลในหน่วยราชการไทยในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยใช้เกณฑ์ให้คะแนนตามระดับน้อยที่สุดถึงมากที่สุด ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสนี้ ธีรภัทร ได้กำหนดประเด็นในเชิงคำถามในการวัด ดังนี้

1. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง

- 1.1 มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เข้มแข็งน้อยหรือมาก
- 1.2 ระบบของหน่วยงานมีความโปร่งใสเห็นภาพระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
- 1.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงานน้อยหรือมาก
- 1.4 มีบุคลากรใหม่ ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยการใช้เส้นสายน้อยลง
- 1.5 บุคลากรที่เข้ามาใหม่มีความรู้ความสามารถสูงขึ้นน้อยหรือมาก
- 1.6 การปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ
- 1.7 มีระบบบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุมน้อยหรือมาก

2. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ

- 2.1 มีผลตอบแทนให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จน้อยหรือมาก
- 2.2 มีผลตอบแทนให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงน้อยหรือมาก
- 2.3 มีผลตอบแทนให้แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์น้อยหรือมาก
- 2.4 มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นน้อย

3. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ

- 3.1 มีระบบการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูงน้อยหรือมาก
- 3.2 หน่วยงานของท่านมีวิธีการพิจารณาโทษผู้ทำผิดที่ยุติธรรมน้อยหรือมาก
- 3.3 มีการลงโทษจริงจัง นักเบตามเหตุ และพฤติกรรมของการกระทำผิดน้อย
- 3.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพสูงน้อยหรือมาก
- 3.5 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจังน้อยหรือมาก
- 3.6 หัวหน้างานลงโทษผู้ด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจังน้อยหรือมาก
- 3.7 มีการป้องปรามผู้ส่อทุจริตให้ปรับปรุงตนน้อยหรือมาก
- 3.8 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็วน้อยหรือมาก

4. หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

- 4.1 ประชาชนได้เข้ามามีรับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบน้อยหรือมาก
- 4.2 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้นน้อยหรือมาก
- 4.3 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้นน้อยหรือมาก
- 4.4 มีการใช้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงานน้อยหรือมาก

7) สถาบันพระปกเกล้า (2549) ได้จัดทำแบบประเมินด้านการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2549 โดยมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามแบบประเมินผล ซึ่งมีการกำหนดประเด็นด้านความซื่อสัตย์และความโปร่งใสในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ดังต่อไปนี้

วิธีการประเมิน	เกณฑ์การประเมิน
<p>1. ตรวจสอบวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าได้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารหรือมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนผู้สนใจทั่วไปได้รับรู้มากน้อยเพียงใด</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร มีระบบการให้และขอรับข้อมูล มีการให้ข้อมูลทาง Internet พร้อมป้ายประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ - จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และมีระบบการให้และขอรับข้อมูล - ไม่มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
<p>2. ตรวจสอบเอกสาร สื่อ สิ่งพิมพ์หรือสิ่งบ่งชี้อื่นใด ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เปิดเผย-เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ผลการดำเนินการ และการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น ให้ประชาชนและผู้สนใจทั่วไปได้รับทราบ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) แผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี 2) เอกสารงบประมาณประจำปี 3) แผนการจัดหาพัสดุ 4) ผลการจัดซื้อจัดจ้าง 5) รายงานทางการเงิน 6) รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น 7) รายงานการประชุมคณะผู้บริหาร 8) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 	<p>ให้คะแนนตามประเภทของกิจกรรมที่ทำการเผยแพร่ทางสื่อต่าง ๆ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ประกาศเผยแพร่ทั้งหมด 8 ประเภท - ประกาศเผยแพร่ 5-7 ประเภท - ประกาศเผยแพร่ 4 ประเภท - ประกาศเผยแพร่ต่ำกว่า 4 ประเภท
<p>3. ตรวจสอบว่ามีการวางระบบควบคุมภายในและมีการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2542 หรือไม่</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการวางระบบและมีการดำเนินงาน - มีการวางระบบแต่ไม่มีการดำเนินงาน - ไม่มีการวางระบบ

<p>4. ตรวจสอบว่าท้องถิ่นมีการส่งเสริมหรือสนับสนุนเพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้หรือไม่</p> <p>1) มีการประชาสัมพันธ์กำหนดวันเวลาที่ จะตรวจรับงานจ้างเหมาก่อสร้างให้ประชาชน รับทราบ</p> <p>2) มีการแต่งตั้งประชาชนเข้าร่วมในการ จัดซื้อ/จัดจ้างโดยผ่านประชาคม</p> <p>3) หน่วยตรวจสอบของจังหวัด/อำเภอ ดำเนินการตรวจสอบบัญชี รายงานทางการเงิน และการทุจริตขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2548 และไม่พบ การปฏิบัติผิดระเบียบ</p> <p>4) มีการจัดทำเอกสาร สิ่งพิมพ์ หรือสื่อ ประเภทอื่นเพื่อประชาสัมพันธ์รายละเอียด โครงการและราคากลางในการจัดซื้อจัดจ้าง</p> <p>5) มีการประชาสัมพันธ์รายรับรายจ่าย ให้ประชาชนทราบอย่างกว้างขวางทางสื่อ สิ่งพิมพ์หรือวิทยุหรืออินเทอร์เน็ต</p> <p>6) มีการประกวดสอบราคา ประกวด ราคาทงอินเทอร์เน็ต</p> <p>7) มีการเผยแพร่ข่าวสารการสอบราคา ประกวดราคาทางสื่อต่าง ๆ หรือไม่ เช่น วิทยุกระจายเสียง สถานี โทรทัศน์ หรือสื่อ ต่าง ๆ</p> <p>8) มีป้ายประกาศรับแจ้งข่าวสารการ ทุจริต</p> <p>9) มีการพัฒนาจิตสำนึกและจรรยาบรรณ ให้เจ้าหน้าที่</p> <p>10) มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน เข้ารับฟังการประชุมของสภาท้องถิ่นทางสื่อ ต่าง ๆ</p> <p>11) งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 7 กิจกรรมขึ้นไป - มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 5-6 กิจกรรมขึ้นไป - มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 3-4 กิจกรรมขึ้นไป - มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 1-2 กิจกรรมขึ้นไป - ไม่มีการดำเนินกิจกรรมใด ๆ
---	---

ปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่น (ระบุงิจกรรมที่ไม่เป็นประเภทเดียวกับกิจกรรมตาม (1)-(10) และต้องไม่เป็นกิจกรรมลักษณะเดียวกัน)	
--	--

8) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้พัฒนาหลักเกณฑ์การให้คะแนนระดับขั้นความสำเร็จ (milestone) ของตัวชี้วัดระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ภายใต้หัวข้อการประเมินผลเรื่องความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ ไว้ในคู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2550 โดยมีเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

ระดับคะแนน	เกณฑ์การให้คะแนน
1	ดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - จัดสถานที่/จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของจังหวัด และของส่วนราชการประจำจังหวัดทุกแห่ง สำหรับให้บริการข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 9 เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารของจังหวัดและของส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นการเฉพาะ - มีป้ายแสดงสถานที่ตั้งของสถานที่หรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่จังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดจัดไว้ สำหรับให้บริการข้อมูลข่าวสารที่เข้าใจได้ง่ายและมองเห็นได้
2	จัดระบบข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของจังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดมีข้อมูลข่าวสารตาม มาตรา 9 ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน - จัดทำดัชนีข้อมูลข่าวสารไว้ให้บริการ ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารอย่างชัดเจนและสามารถสืบค้นได้สะดวก รวดเร็ว
3	บริหารจัดการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบโดยดำเนินการ ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - มอบหมายให้ผู้บริหารระดับรองผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารเป็นการเฉพาะ - ผู้บริหารของจังหวัดให้ความสำคัญและควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างเคร่งครัด เช่น มีการประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น - จัดเก็บสถิติและสรุปผลการมาใช้บริการศูนย์ข้อมูลข่าวสารของจังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดทุกแห่ง รายงานให้ผู้บริหารของจังหวัดทราบอย่างสม่ำเสมอ

4	<p>เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้กับบุคลากรในจังหวัดและประชาชนทราบ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดอบรม ให้ความรู้ และพัฒนาความรู้ที่เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารให้แก่บุคลากรในจังหวัด - จัดกิจกรรม/มีการดำเนินการตามมาตรการ/วิธีการในการสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีต่อการเป็นผู้ให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่บุคลากรในจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ - ประชาสัมพันธ์เผยแพร่เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนรับทราบถึงสิทธิในการตรวจสอบการดำเนินงานของจังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดผ่านช่องทางต่าง ๆ อย่างน้อย 5 ช่องทาง โดย 1 ใน 5 ช่องทางจะต้องเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ - รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านทางช่องทางต่าง ๆ และมีการนำความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณาประกอบการบริหารจัดการด้านการเปิดเผยหรือให้บริการข้อมูลข่าวสาร
5	<ul style="list-style-type: none"> - เผยแพร่ข้อมูลประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาจากผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามแล้วบนเว็บไซต์ของจังหวัดแล้วให้เผยแพร่ในเว็บไซต์ของส่วนราชการในจังหวัด - จัดทำสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างเป็นรายเดือน และเผยแพร่บนเว็บไซต์ของจังหวัด และของส่วนราชการประจำจังหวัดทุกเดือน

เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ใช้ในการศึกษา

สำหรับเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ได้มีการศึกษาวิจัยในปี 2550 ภายใต้โครงการ “การพัฒนาเพื่อจัดทำมาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสหน่วยงานของรัฐ” โดยมีเกณฑ์มาตรฐาน 7 ด้าน และตัวชี้วัด 48 ดังนี้

- 1) มาตรฐานความโปร่งใสด้านการจัดหาพัสดุ(การจัดซื้อจัดจ้าง) มีตัวชี้วัด 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