

A Study to Develop Key Performance Indicators (KPI) and Handbook for Local Government Agencies in Providing Official Information According to the Official Information Act.

Abstract

According to Official Information Act (OIA), state agencies are to execute information disclosure. Under 3 articles describing data services, article 9 is found most concrete and practical mode of providing the way people can have access to state data. All governmental offices then have to organize their information service unit most popular namely the Information Center.

However, the preparation of Information Center has been found in different capacity. Some departments have done the excellent service that can be used as the best practice model. Some have implemented the act moderately while the majority has provided rather poor service. Large numbers of agencies, mostly the local government, have not done any.

To enforce the implementation of the act, the mechanism was designed via the process of evaluation of state agency performance by Office of the Public Sector Development Commission. Key Performance Indicator (KPI) has been established to measure the achievement of state agencies in information service. This KPI consists of 5 levels of measurements, namely (1) the physical features of Information Center, (2) the organization of data, (3) the management of Information Center, (4) the knowledge dissemination of information law, and (5) the distribution of information via the Internet. The KPI has been exercised in monitoring and scoring state agencies at departmental and regional administrative levels. At local government bodies, the practices are announced by the cabinet in 2007.

In this study, 5 levels of the above KPI have been developed to measure the achievement of local Information Center. Each measurement level contains detailed 10 KPIs having the score value which is clear and reliable. This developed KPI can be utilized by local government bodies in an easy manner: easy to understand and easy to evaluate. This new set of KPI will not only be used as the evaluation of local government performance in servicing their Information Center, but also as a checklist manual for both

executive and responsible staff in law enforcement regarding information service.

The clearer and more detail of KPI will be useful in helping local staff to better understand information service and the evaluation system. By gaining high scores from this KPI assessment, the assurance of citizen's right to information will expectedly be promoted by the process of stimulating local bureaucrats' to perform more active service.

30 December 2009

บทคัดย่อ

กฎหมายข้อมูลข่าวสารกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดข้อมูลบางประเภทเอาไว้ให้ประชาชนตรวจดู เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน โครงการ งบประมาณ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลต่อประชาชน และข้อมูลที่ประชาชนให้ความสนใจค่อนข้างมาก คือ ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งได้มีการกำหนดให้ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคา เป็นข้อมูลที่ต้องจัดเตรียมเอาไว้ให้ตรวจดูได้ตลอดเวลา และต่อมาได้กำหนดเพิ่มเติมให้จัดทำสรุปการจัดซื้อจัดจ้างเอาไว้เป็นประจำทุกเดือน รวมทั้งให้นำข้อมูลดังกล่าวไปเผยแพร่ทางเว็บไซต์ด้วย

แต่จนถึงวันนี้หน่วยงานของรัฐจำนวนมาก ยังคงไม่ได้ปฏิบัติอย่างถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงได้มีความพยายามที่จะผลักดันและกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัดยิ่งขึ้นตลอดมา

จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารคือการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 ให้สำนักงาน ก.พ.ร. นำเรื่องความโปร่งใส เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเรื่องความร่วมมือของประชาชน เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นไป และการขยายผลการดำเนินการในการนำเกณฑ์การประเมินด้วยตัวชี้วัดดังกล่าว ไปใช้เป็นกลไกในการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550 ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนำเกณฑ์ตัวชี้วัดดังกล่าว ไปใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นไป

ผลของมติคณะรัฐมนตรีซึ่งกำหนดให้นำหลักการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานไปใช้สำหรับประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติจริงของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีข้อจำกัดค่อนข้างมากเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการขาดทักษะในการปฏิบัติให้เป็นไปตาม

บทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้บริการแก่ประชาชน

การศึกษานี้จึงได้พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ดำเนินการโดยใช้กรอบการประเมินใน 5 ประเด็นเช่นเดียวกับที่สำนักงาน ก.พ.ร. ใช้ประเมินหน่วยราชการระดับกรมและจังหวัด คือการประเมินในเรื่องการจัดสถานที่ การจัดข้อมูล การบริหารศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การเผยแพร่ความรู้ และการเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต โดยได้พัฒนาเกณฑ์และตัวชี้วัดที่ชัดเจน เข้าใจง่าย และหน่วยงานสามารถปฏิบัติได้ โดยกำหนดประเด็นย่อยในแต่ละขั้นตอนของการประเมิน 10 รายการต่อ 1 ประเด็น จึงมีตัวชี้วัดสำหรับประเมิน จำนวน 50 ตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดความโปร่งใสนี้ นอกจากจะเป็นเครื่องมือในการประเมินความโปร่งใสขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกรอบของการให้บริการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ยังสามารถใช้เป็นแบบบัญชีรายการ (Checklist) เพื่อตรวจสอบสภาพองค์กรว่าได้มีการดำเนินการตามกฎหมายแล้วหรือไม่ และยังสามารถใช้เป็นคู่มือสำหรับผู้บริหารในการกำกับดูแล และเป็นประโยชน์โดยตรงสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการข้อมูลข่าวสารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการแสดงถึงความโปร่งใสและตอบสนองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารในที่สุด

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------------|
| Abstract | i |
| บทคัดย่อ | iii |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| หลักการและเหตุผล | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการศึกษา | 2 |
| ขอบเขตในการศึกษา | 2 |
| วิธีการศึกษา | 2 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 3 |
| บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง | 4 |
| 1. แนวคิดเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 | 4 |
| 2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 8 |
| 3. แนวคิดหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ | 14 |
| 4. แนวความคิดเรื่องการติดตามประเมินผลโดยใช้ “ตัวชี้วัด” เป็นเครื่องมือ | 18 |
| บทที่ 3 ตัวชี้วัดและการประเมินความโปร่งใสหน่วยงานรัฐ | 25 |
| 1. การจัดทำดัชนีวัดและการเก็บข้อมูลตามหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยสถาบันพระปกเกล้า | 25 |
| 2. การจัดทำตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน: ธรรมนูญบาลสิ่งแวดล่อม โดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย | 31 |
| 3. การประเมินตามโครงการรางวัลพระปกเกล้าสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสถาบันพระปกเกล้า | 32 |

| | | |
|----------------|--|-----------|
| 4. | การประเมินเพื่อคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น | 37 |
| 5. | การประเมินผลการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานของรัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการ | 45 |
| 6. | การประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ โดยตัวชี้วัด “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” โดยสำนักงาน ก.พ.ร. | 47 |
| บทที่ 4 | การพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 51 |
| | กรอบการประเมินผลของสำนักงาน ก.พ.ร. | 51 |
| | การพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 53 |

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ออกประกาศกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งจะต้องจัดให้มีสถานที่และจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดู ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550 กำหนดให้ใช้ประเมินสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2552 เน้นย้ำให้มีการปฏิบัติต่อเนื่องและผู้บริหารหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ

จากการศึกษาการปฏิบัติงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พบว่า การขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของผู้บริหารหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐได้มากนัก โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่จำนวนมาก ยังมีการปฏิบัติที่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรัฐที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนและสามารถรับรู้และทราบปัญหาความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนเข้าถึงได้จึงมีความสำคัญมาก การจัดทำคู่มือมาตรฐานการชี้วัด “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญและจำเป็น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสามารถประเมินตัวเอง พัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และมีคู่มือในการปฏิบัติงาน สามารถดำเนินการเพื่อให้การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถอำนวยความสะดวกในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อจัดทำคู่มือมาตรฐานการชี้วัด “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการข้อมูลข่าวสารและสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานรัฐได้อย่างถูกต้อง
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เกณฑ์การประเมินต่างๆ ในปัจจุบันที่ใช้ประเมินหน่วยงานรัฐ
4. เพื่อพัฒนาเครื่องมือกระบวนการและกลไกในการบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพตามแนวทางคู่มือมาตรฐานตัวชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตในการศึกษา

ทำการศึกษาและวิเคราะห์เกณฑ์การประเมินต่างๆ ในปัจจุบันที่ใช้ประเมินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ โดยใช้ตัวชี้วัด ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การศึกษาวิเคราะห์จะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโปร่งใส ตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล

วิธีการศึกษา

การศึกษาจัดทำคู่มือมาตรฐานการชี้วัด “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการศึกษาที่ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิเคราะห์เกณฑ์ชี้วัดของหน่วยงานของรัฐที่มีการจัดทำขึ้นในปัจจุบัน โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น

1. บทนำ
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
3. การประเมินผลความโปร่งใสโดยใช้เกณฑ์ชี้วัดของหน่วยงานต่างๆ
4. การพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีเกณฑ์และตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินผลการดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง
2. เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจ และปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้อย่างถูกต้อง ส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และรวดเร็ว

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเพื่อการจัดทำคู่มือในการชี้วัดความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการศึกษาการประเมินผลโดยการใช้เกณฑ์และการกำหนดตัวชี้วัดของหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นเฉพาะการจัดทำตัวชี้วัดความโปร่งใส ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำมาพัฒนาให้เหมาะสมกับการใช้สำหรับประเมินผลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การศึกษานี้จึงได้นำแนวคิดและทฤษฎีการเกี่ยวข้องมาประกอบในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
2. แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดี
4. แนวคิดเรื่องการติดตามประเมินผลโดยใช้“ตัวชี้วัด”เป็นเครื่องมือ

1. แนวคิดเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

1.1 เจตนารมณ์และหลักการสำคัญของกฎหมาย

หลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คือ การรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ โดยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ต้องเปิดเผยเกือบทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องเปิดเผยเท่านั้น โดยมีแนวคิดหลักที่ว่า “การเปิดเผยเป็นหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการและสิทธิในการสื่อสารถึงกันของประชาชน เป็นหลักสำคัญอีกประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในการควบคุมการทำงานของทางภาครัฐ กฎหมายข้อมูลข่าวสารจึงเป็นกลไกที่สำคัญต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตยในการ

ควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐ ดังนั้น จึงจำเป็นที่ประชาชนต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐทั้งหมด พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นหลักประกันว่า “รัฐทำอะไร รัฐรู้อะไร ประชาชนต้องได้รับรู้อย่างนั้น” ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ และเสนอแนะนโยบายของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ก็คือการรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยถือว่าข้อมูลส่วนใหญ่จะต้องสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยมีข้อยกเว้นเป็นส่วนน้อยเท่านั้นที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย แต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิที่จะร้องเรียนหรืออุทธรณ์เพื่อให้มีการทบทวนคำสั่ง หลักสำคัญอีกประการคือ การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในข้อมูลส่วนบุคคล

ข้อมูลที่เป็นข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดเผย ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่การเปิดเผยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และข้อมูลข่าวสารบางประเภทที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ ซึ่งได้แก่ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไปแล้วอาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ความปลอดภัยของประชาชน ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในระหว่างการบังคับใช้กฎหมาย และข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย แต่ถึงแม้หน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งมิให้เปิดเผย ก็ไม่ตัดสิทธิประชาชนที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

เมื่อกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ จึงต้องมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา การจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสาร การจัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตามที่ร้องขอ และการจัดระบบข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ สิทธิในการรับรู้ สิทธิในการตรวจสอบ สิทธิในการขอทำสำเนา สิทธิในการที่จะได้รับคำแนะนำ สิทธิในการร้องเรียน สิทธิในการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคล และสิทธิในการศึกษาค้นคว้าข้อมูลประวัติศาสตร์ ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ และหน่วยงานอิสระของรัฐ มีหน้าที่ที่ต้องจัดทำและให้บริการข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองแก่สาธารณะโดย

กลไกการ “เปิดเผย” 3 วิธี คือ การลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา การจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูและการจัดทำให้ประชาชนเป็นการเฉพาะราย ดังนี้

1. ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ โครงสร้างและการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูล หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย และการตีความที่มีสภาพอย่างกฎ และมีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชน

2. ข้อมูลที่ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ได้แก่ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีคู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี

ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาและขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องได้

3. นอกเหนือจากข้อมูลที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือค้นคว้าได้เอง ถ้าประชาชนประสงค์จะขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดก็สามารถขอดูได้ โดยระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่เข้าใจได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอในเวลาอันสมควร

หากหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอ หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ประชาชนก็สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้

สำหรับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ ซึ่งได้แก่ข้อมูลซึ่งหากการเปิดเผยจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลัง การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือ

คำแนะนำดังกล่าว ข้อมูลซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รายงานการแพทย์หรือข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น แต่ทั้งนี้คำสั่งมิให้เปิดเผยจะต้องระบุด้วยว่าเปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลประเภทใดและเพราะเหตุใด ซึ่งประชาชนสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

จึงจะเห็นได้ว่า ข้อมูลในครอบครองของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่เปิดเผยได้ทั้งนั้น โดยมีข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยเพียงไม่กี่รายการเท่านั้น และประชาชนสามารถใช้สิทธิเพื่อรับรู้ข้อมูลราชการได้อย่างง่าย ๆ โดยการอ่านราชกิจจานุเบกษา โดยการขอตรวจดูข้อมูลตามที่หน่วยงานจัดไว้ และโดยการไปขอข้อมูลที่ต้องการ หากไม่ได้รับความสะดวก หรือได้รับการปฏิเสธ ก็สามารถร้องเรียนหรืออุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.2 การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ ประกอบกับได้มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนตรวจดู ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคำว่า “ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร” เป็นที่ยอมรับและนิยมใช้กันแพร่หลายว่าหมายถึง สถานที่ที่หน่วยงานของรัฐจัดรวบรวมข้อมูลไว้ให้ประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารของราชการได้เอง โดยหน่วยงานของรัฐทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีหน้าที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่จะต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 การบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2534 สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(1) การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทางด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่างๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization)

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การที่ราชการส่วนกลาง โดย กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่างๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ซึ่งการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (Deconcentration)

(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีทั้งสิ้น 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

(1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 281 บัญญัติว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการในองค์กรของตนเองได้ แต่ความเป็นอิสระนี้ไม่ใช่มีความเป็นอิสระแยกต่างจากรัฐ เพียงแต่รัฐให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจภายในองค์กรในการบริหารจัดการภายในองค์กร ตัดสินใจในเรื่องภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในภายในท้องถิ่น โดยที่รัฐไม่เข้าไปแทรกแซง รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นของตนเองได้

(2) โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 284 ได้บัญญัติโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

- ก. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- ข. สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง
- ค. คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
- ง. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ
- จ. สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี
- ฉ. คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้
- ช. ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำหลักเกณฑ์ในข้อ (3) และข้อ (6) ข้างต้นมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 284 นี้ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

(3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป

มาตรา 283 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ซึ่งอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ได้ โดยคำนึงถึงความสำคัญและลักษณะความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญเพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่และท้องถิ่นของตน รวมทั้ง องค์กรปกครองสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการ องค์กรของของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารจัดการ การกำหนดนโยบาย การเงินการคลัง การบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเอง

ข. อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ

- หน้าที่และสิทธิในการจัดการท้องถิ่น เป็นไปตามมาตรา 289 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ โดยการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ

- อำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติโดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

(4) หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 283 วรรคสาม กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ใช้บังคับอยู่ในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วทั้งสิ้น 181 ภารกิจ โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การถ่ายโอนภารกิจ และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมาย

บัญญัติ และมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานธุรการให้แก่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283 วรรคสามกำหนดให้มีจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากยิ่งขึ้น โดยค้ำประกันให้มีการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ รวมทั้งให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์จัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ใหม่ที่เพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

(5) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 283 วรรคสี่กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

กฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายนี้ใช้บังคับ แต่ไปบรรจุอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้เป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น และมีการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐได้ถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 288 กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนา
ร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้
รวมทั้ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่ง
เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน รวมทั้งให้มีองค์กร
พิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ต้อง
ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดบทบัญญัติ
คุ้มครองสิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยให้ผู้ปฏิบัติงานใน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกโดยรวมว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้มี
การจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้มี
คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเป็นจตุภาคีอีกด้วย

(7) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 282 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง
ทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและ
เหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแล
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานกลางเพื่อให้เป็นไปในแนวทางให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง ซึ่งเรื่องนี้เป็นหลักการใหม่ที่
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย

(8) การมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 287 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการ
บริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และในกรณีที่การกระทำ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อความอยู่ของประชาชนใน
ท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียด
ให้ประชาชนชนในท้องถิ่นนั้นทราบก่อน และต้องจัดให้มีการรับฟังความ
คิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนลงมติเพื่อตัดสินใจได้ เป็น
การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการจัดการภารกิจภายใน
ท้องถิ่น ที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อาจจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนตัดสินใจ

ดำเนินการนั้น หรืออาจจะต้องจัดให้มีการลงประชามติเพื่อการตัดสินใจในการดำเนินการดังกล่าวที่มีผลกระทบต่อประชาชน

3. แนวความคิดว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี

คำว่า “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” มาจากคำว่า “Good Governance” ซึ่งได้มีการบัญญัติศัพท์ภาษาไทยขึ้นใช้เรียกว่า “ประชารัฐ” แต่ด้วยเหตุที่เป็นคำใหม่ จึงมีการโต้แย้งว่า ควรใช้คำว่า “ประชาสังคม” เพื่อให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในสังคม หรือสังคม ประกอบขึ้นด้วยประชาชน ซึ่งก็มีผู้ทักท้วงอีกว่า “ประชาสังคม” นั้นสอดคล้องกับคำว่า Civil Society มากกว่า หลังจากนั้น จึงได้มีนักวิชาการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาใช้เพิ่มเติม เช่นคำว่า “สัมมา รัฐ” และ “ธรรมาภิบาล” เป็นต้น นอกจากนี้ ก.พ. โดย อ.ก.พ. วิสามัญชุดบัญญัติศัพท์ทางด้านการบริหาร ได้บัญญัติศัพท์ขึ้นมาสองคำ คือ “การบริหารจัดการที่ดี” และคำว่า “สุประศาสนการ” อย่างไรก็ตาม ราชบัณฑิตยสถานได้กำหนดให้ใช้คำว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่สำหรับในที่นี่จะใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” และ “การบริหารจัดการที่ดี” ซึ่งเป็นที่นิยมใช้แพร่หลายในปัจจุบัน

“ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” ให้ความสำคัญในเรื่องของโครงสร้างและกระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, น. 19) ได้อธิบายองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดี โดยยึดหลักการพื้นฐานที่ว่า จะจัดการปกครองอย่างไรก็ตาม จะต้องจัดให้รัฐบาลมีอำนาจและบทบาทน้อยลง เพื่อว่าประชาชนมีอำนาจและบทบาทมากขึ้น (less government, more people) ซึ่งเป็นแนวความคิดใหม่ หัวใจสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี คือการเปลี่ยนบทบาทของรัฐ จากการเป็นผู้จัด ผู้ให้ (Provider) มาเป็น ผู้สนับสนุน (Supporter) กับผู้ที่หนุนให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerer) เพื่อจะได้มีส่วนร่วมมากขึ้น โดยสรุป “วิธีการปกครองที่ดี” จะต้องประกอบด้วย

ประการแรก การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดในทุกเรื่อง ทุกวงการและทุกโอกาส เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีผลเป็นการกำกับ และตรวจสอบดูแลคนที่ต้องทำตามหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น เพราะอยู่ในสายตาของคนทั้งประเทศหรือสายตาของสังคม ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใด ก็จะมีรู้สึกผูกพันกับสังคมการเมืองมากขึ้นเท่านั้น

ประการที่สอง การตัดสินใจต่างๆ ของรัฐจะต้องสามารถอธิบายได้ ให้เหตุผลได้ เช่น เหตุใดรัฐจึงให้สัมปทานแก่บริษัทนี้ เหตุใดจึงต่ออายุสัญญา เหตุใดจึงไม่ต่ออายุสัญญา เหตุใดจึงตัดสินใจในโครงการนี้ และเมื่อมาร่วมกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็จะมี

นำไปสู่มาตรการการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ และการลงประชามติ

ประการที่สาม ประชาชนจะต้องสามารถตรวจสอบการกระทำของภาครัฐได้ ตรวจสอบการตัดสินใจได้ คือ มีความโปร่งใส แตกต่างจากในอดีตที่ประชาชนเป็นคนกำกับหรือตรวจสอบสภา แล้วสภาก็ไปกำกับหรือตรวจสอบรัฐบาล ภายใต้หลักการบริหารจัดการที่ดี ประชาชนต้องคุมสภา ประชาชนต้องคุมรัฐบาล ประชาชนต้องตรวจสอบรัฐได้ โดยต้องสร้างกลไกการตรวจสอบขึ้นมา

ประการที่สี่ การบริหารจัดการที่ดีจะต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่โดยบุคคล (Government by Law not by Person) คือ จะต้องยึดหลักกฎหมาย กฎหมายสามารถก่อให้เกิดการปกครองโดยธรรมหรือความถูกต้องดีงามได้ เรียกว่า หลักนิติธรรมแห่งกฎหมาย (Rule of Law)

เมื่อพิจารณาความหมายของการบริหารจัดการที่ดีในมิติเชื่อมโยงกับระบบ “การปกครอง” แล้ว ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541, น. 8) เสนอว่า การบริหารจัดการที่ดีนั้น เป็นการปกครองที่ดีโดยรัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก เพราะรัฐและรัฐบาลมีระบบและการใช้กฎหมายที่ยุติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความคงเส้นคงวา และสามารถตรวจสอบได้

จากคำกล่าวที่ว่า ประชาธิปไตย คือ “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” การปกครองของประชาชนนั้นก็คือ การยอมรับในหลักการอธิปไตยเป็นของปวงชน เมื่อประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการเลือกตั้ง และสามารถทบทวนการตัดสินใจนั้นได้ในกรอบระยะเวลาที่กำหนดเช่นทุก ๆ ปี ทุก ๆ 4 ปี หรือทุก ๆ 5 ปี แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองของประชาชน (government of the people) การปกครองเพื่อประชาชนนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถประสิทธิภาพของรัฐและรัฐบาล ขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์ สะอาด โปร่งใส และการที่รัฐและรัฐบาลถูกตรวจสอบได้ ขึ้นอยู่กับการยึดหลักกฎหมายไม่เลือกปฏิบัติ การปกครองเพื่อประชาชนจึงขึ้นอยู่กับผู้นำ เจ้าหน้าที่ และกระบวนการทางการเมืองการปกครองที่จะทำการปกครองที่ดี (หรือทำการบริหารจัดการที่ดี) ซึ่งเช่นเดียวกับการปกครองของประชาชน เป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ยาก

ชัยอนันต์ กล่าวว่า สิ่งที่ยากที่สุดก็คือ การปกครองโดยประชาชน (Government by the people) ซึ่งมีความหมายว่า นอกจากประชาชนจะเป็นเจ้าของอำนาจแล้ว ยังมีความเชื่อมั่นศรัทธาในความสามารถของประชาชน ที่จะดำเนินการปกครองกันเองได้ การปกครองโดยประชาชนมักจะเป็นไปได้ยากในสังคมที่ระบบราชการมีหรือเคยชินต่อการใช้อำนาจปกครอง การมอบหรือกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นจึงล่าช้า การส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีพลัง

อำนาจ (Empowerment) จึงไม่เป็นไปตามหลักการของการปกครองกันเองโดยประชาชนอย่างแท้จริง รัฐบาลในสังคมที่ระบบราชการแข็งแกร่งจึงนิยมแนวทางของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเน้นไปทางด้านปกครองของประชาชน และเพื่อประชาชน (โดยรัฐ นักการเมือง และข้าราชการ) มากกว่าที่จะมุ่งส่งเสริมการปกครองโดยประชาชน เพราะเป็นเรื่องของการสูญเสียอำนาจ รัฐเช่นนี้จึงมุ่งพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง จังๆ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของฝ่ายประชาสังคม

คดีน บัญสุวรรณ (2546, น. 31-33) ได้อธิบายไว้ว่า รัฐธรรมนูญ 2540 มีลักษณะเด่นอันเป็นคุณค่าต่อประเทศชาติและประชาชน ในแง่โครงสร้างและแนวทางอันจะนำไปสู่ธรรมาภิบาล สรุปได้ดังนี้

1. เป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักประกันด้านการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางและรอบด้านมากที่สุด
2. เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งทำการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมืองอย่างแท้จริง โดยเปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองการปกครองของประเทศมากที่สุดอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน และนอกจากนั้นยังมีมาตรการต่างๆ ที่ทำให้การใช้อำนาจรัฐที่กระทำต่อประชาชนในทางที่ไม่ชอบลดลงไป ในขณะที่เพิ่มอำนาจต่อรองของประชาชนมากขึ้น
3. เป็นรัฐธรรมนูญที่วางแนวทางและหลักการในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และส่งเสริมความเป็นอิสระ รวมทั้งความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน
4. เป็นรัฐธรรมนูญที่วางระบบการเมืองที่มีการแยกหน้าที่กันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีเสถียรภาพและเข้มแข็งในการทำงานมากขึ้น และนอกจากนั้น ยังมีวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ทั้งในด้านการกลั่นกรองกฎหมายและเป็นสภาตรวจสอบที่มีความชอบธรรม
5. เป็นรัฐธรรมนูญที่วางระบบการเมืองที่สร้างความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพให้กับฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารมีสองทีมแบ่งงานกันทำ โดยทีมหนึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชาติ คล้ายๆ กับนายช่างใหญ่ ส่วนอีกทีมทำหน้าที่เป็นโรงงานผลิตกฎหมาย เพื่อป้อนให้นายช่างใหญ่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศและแก้ไขปัญหาของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์

6. เป็นรัฐธรรมนูญที่วางระบบการปฏิรูปการเมืองแบบครบวงจร ทั้งปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปฏิรูปกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของทุกองค์กร
7. เป็นรัฐธรรมนูญที่วางแนวทางและหลักการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มงวด รัดกุม ชัดเจน รวมทั้งเน้นความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบเฉพาะด้านมากที่สุด อย่างไม่เคยมีมาก่อน

ในกระบวนการสร้างธรรมาภิบาลนี้ การปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์แก่ทุกภาคในสังคม เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะกฎหมายคือกติกาที่จัดสรรประโยชน์ในสังคมว่าใครได้อะไร อย่างไร และเพียงใด ซึ่งที่ผ่านมา นั้น กฎหมายไทยเลือกยืนอยู่ข้างยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลตลอดมา การปฏิรูปกฎหมายจึงต้องเริ่มต้นด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการเสนอและตรากฎหมายให้มากที่สุด ซึ่งเป็นการพัฒนาในมิติโครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล หากเป็นเช่นนี้ได้ในอนาคต ผลประโยชน์ของคนภาคหนึ่งกลุ่มหนึ่ง ก็จะคานกับผลประโยชน์ของภาคหรือกลุ่มอื่นๆ ซึ่งจะสร้างความลงตัวและสมดุลโดยการประสานประโยชน์ในท้ายที่สุด

กฎหมายที่ผ่านการปฏิรูปแล้วจึงควรเป็นกฎหมายที่จัดสรร “คุณ” หรือ “ประโยชน์” ให้ภาคและกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างสมดุล คือเป็นกฎหมายที่มี “คุณธรรม” นั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้ กฎหมายจึงไม่ใช่จุดมุ่งหมายสุดท้าย (ends) ในตัวของมันเอง แต่เป็นเพียงวิธีการ (means) เพื่อการจัดระเบียบในการจัดสรรประโยชน์ ดังนั้น เมื่อความสัมพันธ์ของคุณประโยชน์ของภาคและกลุ่มต่างๆ เปลี่ยนไป กฎหมายย่อมต้องเปลี่ยนตามไปด้วย ดังนั้นกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐจะต้องสามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของประโยชน์ของคนในสังคมด้วยการปฏิรูปกระบวนการเสนอ พิจารณา และอนุมัติกฎหมายให้สะดวก รวดเร็ว และเปิดโอกาสให้ทุกภาคทุกกลุ่มในสังคมมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

คดีน บัญสุวรรณ (2546, น. 31) ได้เสนอว่า การจะเข้าถึง “ธรรมาภิบาล” ได้โดยสมบูรณ์ได้ต้องมีลักษณะอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ประชาชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

1. โปร่งใส
2. ซอบธรรม
3. ถูกต้องดีงาม
4. ไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน
5. มีประสิทธิภาพ
6. ไม่ส่งเสริมอบายมุขและทุจริตคอร์รัปชัน

7. ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. มีจริยธรรม
9. รับผิดชอบต่อสังคม
10. มีคุณธรรมและมนุษยธรรม

4. แนวความคิดเรื่องการติดตามประเมินผลโดยใช้ “ตัวชี้วัด” เป็นเครื่องมือ

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล

ปัจจุบันองค์กรต่างๆ ได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับการประเมินผลองค์กรอย่างแพร่หลาย สำหรับความหมายของ “การประเมินผล” นี้ มีผู้ให้คำนิยามกันไปแตกต่างกันมากมาย แต่ไม่ว่าจะมีคำนิยามอย่างไร การประเมินผลย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับ “การวัดผล” อย่างมาก

ชาญ สวัสดิ์สาลี (2544, น. 3-16) ให้ทัศนะว่า “การวัดผล” คือ กระบวนการในการกำหนดค่าตัวเลขให้กับสิ่งของหรือเหตุการณ์ใดๆ อย่างมีกฎเกณฑ์ตามระบบมาตรฐานวัด ตัวอย่างเช่น ใช้ไม้บรรทัดวัดขนาดของโต๊ะตัวหนึ่ง เพื่อต้องการทราบว่าโต๊ะตัวนั้นมีขนาดกว้าง ยาว และสูงเท่าใด หรือการใช้แบบทดสอบความรู้ก่อนและหลังการฝึกอบรม เพื่อต้องการทราบว่าผู้เข้ารับการอบรมตอบแบบทดสอบความรู้หลังการฝึกอบรมได้ถูกต้องมากกว่าหรือน้อยกว่า การตอบแบบทดสอบก่อนการฝึกอบรม

ส่วน “การประเมินผล” คือ กระบวนการที่ใช้ดุลพินิจ (Judgment) หรือค่านิยม (Value) ในการพิจารณาตัดสินคุณค่า ความเหมาะสม ความคุ้มค่า หรือสัมฤทธิ์ผลของ เหตุการณ์ โครงการ หรือสิ่งอื่นใด หลังจากการเปรียบเทียบผลที่วัดได้โดยวิธีการใด ๆ ก็ตาม กับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น หลังจากที่ใช้ไม้บรรทัดวัดโต๊ะตัวนั้นแล้วปรากฏว่ามีขนาด 3x5x4 ฟุต เราพิจารณาแล้วเห็นว่าโต๊ะตัวนี้ “เล็ก/หรือใหญ่เกินไป” สำหรับห้องนี้ หรือ หลังจากที่ใช้แบบทดสอบความรู้ก่อนและหลังการฝึกอบรมแล้วปรากฏว่าผู้เข้ารับการอบรมแต่ละคนตอบแบบทดสอบความรู้หลังการฝึกอบรมได้ถูกต้องมากกว่าก่อนการฝึกอบรมไม่น้อยกว่า 5 ข้อ เราพิจารณาแล้วเห็นว่าการฝึกอบรมครั้งนี้ได้ผล “เป็นที่น่าพอใจ”

อนันต์ เกตุวงศ์ (2534, น.313) ได้อธิบายว่าหมายของการประเมินผล (Evaluation) ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน และเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะการประเมินผลจะเป็นตัววัดและบอกให้ผู้วางแผน ผู้ปฏิบัติตามแผน รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องกับแผนทั้งหลายได้รู้ว่าแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติ ซึ่งเสียทั้งเวลา กำลังแรงงาน และค่าใช้จ่ายไปนั้น เมื่อทำเสร็จแล้วได้ผลเป็นประการใด เป็นไปตามที่คาดหมายและมุ่งหวังมากน้อยอย่างไร

และสามารถนำผลการประเมินนี้มาพิจารณาตัดสินใจต่อไปอีกว่าควรจะทำเนิการตามโครงการนี้ต่อไปหรือไม่

ศิริชัย กาญจนวาสี (2536, น. 19) กล่าวว่าความหมายของการประเมินมีการพัฒนา มาอย่างต่อเนื่อง เริ่มต้นจากความเข้าใจที่ว่า การประเมินเป็นสิ่งเดียวกับการวัดผลการเรียนรู้ ของผู้เรียน (Measurement-oriented) การประเมินเป็นกระบวนการศึกษาสิ่งต่างๆ โดยใช้ ระเบียบวิธีวิจัย (Research-oriented) การประเมินเป็นการตรวจสอบการบรรลุผลตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (Objective-oriented) การประเมินเป็นการช่วยเสนอสารสนเทศเพื่อ การตัดสินใจ (Decision-oriented) การประเมินเป็นการตอบสนองสารสนเทศแก่ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งหลายด้วยการบรรยายอย่างลุ่มลึก (Description-oriented) และการประเมินเป็นการตัดสิน คุณค่าของสิ่งที่มุ่งประเมิน (Judgment-oriented) การสืบทอดและพัฒนากันมาอย่างต่อเนื่องทำ ให้ความหมายของการประเมินมีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ความสำคัญของการประเมินผล

ในปัจจุบัน การประเมินผลไม่ได้เป็นเพียงสิ่งที่องค์กรจะต้องคำนึงถึงเมื่อถึงสิ้นปี หรือสิ้นเดือนเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องคำนึงถึงตลอดเวลา และสามารถใช้ได้ทุกขณะ ซึ่ง พสุ เดชะรินทร์ (2545, น. 10-13) ได้สรุปความสำคัญของการประเมินผลไว้ดังนี้

1. การประเมินผลทำให้สามารถรู้ถึงสถานะขององค์กรว่าอยู่ ณ จุดไหนหรือ สถานการณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างไร ถ้าองค์กรไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานของตนเอง ได้ ก็จะไม่สามารถบริหารตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากการที่จะบริหารตนเองได้ ดี จะต้องรู้จักสถานการณ์ทั้งของตนเอง ของคู่แข่ง และสภาวะแวดล้อม (If you can't measure, you can't manage)
2. การพัฒนาองค์กรหรือการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร จะต้องเริ่มจากการ ประเมินผลก่อน เนื่องจากการที่องค์กรจะมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง จะต้องรู้จุดเริ่มต้นหรือ สถานะปัจจุบัน รวมทั้งรู้ว่าองค์กรมีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใด ซึ่งการที่รู้ คำตอบต่อคำถามเหล่านี้ได้ องค์กรก็จะต้องมีการประเมินผล (If you can't measure, you can't improve)
3. ตามธรรมชาติของมนุษย์ ถ้าสิ่งใดที่ได้รับความสนใจหรือมีการวัดหรือการ ประเมินผล ผู้ที่รับผิดชอบหรือผู้ที่ดำเนินกิจกรรมนั้น จะมีความรับผิดชอบและมุ่งมั่นที่จะทำ กิจกรรมนั้นให้ประสบผลสำเร็จมากขึ้น โดยมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน (What gets measure, gets done)

ประโยชน์ของการประเมินผล

ระบบการประเมินผลที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรอย่างยิ่ง โดยประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับจากการมีระบบการประเมินผลที่ดี ประกอบด้วย

1. การตัดสินใจว่าจะวัดหรือประเมินอะไร เป็นการทำให้ผู้บริหารและองค์กรมีความชัดเจนในเรื่องของกลยุทธ์ ดังนี้
 - (1) ทำให้เกิดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจน
 - (2) ทำให้องค์กรมีความชัดเจนในเรื่องลำดับความสำคัญของสิ่งที่องค์กรจะต้องทำ
 - (3) ทำให้ผู้บริหารต้องเลือกในสิ่งที่ดีสำหรับองค์กร และสามารถตัดสินใจในสิ่งที่มีความสำคัญ
2. ระบบการประเมินผลที่ดี ช่วยทำให้มีความเห็นที่สอดคล้องกันในกลยุทธ์ขององค์กรทั่วทั้งองค์กร โดยพนักงานทุกฝ่ายทุกระดับจะมีความเข้าใจถึงกลยุทธ์และแนวทางที่สำคัญสำหรับองค์กร
3. ระบบการประเมินผลที่ดี จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และคุณค่าที่สำคัญขององค์กร ให้พนักงานทุกระดับได้รับรู้
4. ระบบการประเมินผลที่ดี จะช่วยสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากตัวชี้วัดและเป้าหมายของพนักงานในแต่ละระดับ จะมีความสอดคล้องเกื้อหนุนและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับตัวชี้วัดและเป้าหมายขององค์กร
5. ระบบการประเมินผลที่ดี จะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ภายในองค์กรเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากระบบการวัดผลทำให้พนักงานให้ความสนใจและความสำคัญต่องานนั้นๆ
6. ระบบการประเมินผลที่ดี จะช่วยให้องค์กรสามารถคาดการณ์หรือมองเห็นโอกาสและปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากองค์กรจะจัดทำตัวชี้วัดที่เป็นต้นเหตุ (Performance Driver) ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงโอกาสและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
7. ระบบการประเมินผลที่ดี จะช่วยให้ผู้บริหารมีมุมมองที่กว้างและครอบคลุมในทุกๆ ด้านขององค์กร แทนที่จะให้ความสนใจแต่เฉพาะด้านการเงินเพียงด้านเดียว แต่จะครอบคลุมทั้งด้านลูกค้า นวัตกรรม และการดำเนินงานภายใน

นอกจากประโยชน์ข้างต้นที่องค์กรจะได้รับแล้ว องค์กรที่มีการนำระบบการประเมินผลที่ดีมาใช้ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมในการทำงานขององค์กร โดยวัฒนธรรมขององค์กรที่มีระบบการประเมินผลที่ดีจะมีลักษณะ ดังนี้

1. เกิดความเห็นร่วมกันของผู้บริหารระดับสูงในเรื่องกลยุทธ์
2. มีการทำงานและร่วมมือกันเป็นที่ระหว่างผู้บริหาร
3. ตัวชี้วัดของบุคคล ฝ่าย หรือแผนก มีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดขององค์กร
4. ข้อมูลภายในองค์กรมีการเปิดเผยและรับรู้อย่างกว้างขวางภายในองค์กร
5. มีการสื่อสารในส่วนของกลยุทธ์ไปทั่วทั้งองค์กร
6. พนักงานแต่ละคนสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานของตนเองได้อย่าง

ชัดเจน

การประเมินผลจึงหมายถึงการวัดและประเมินสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวกับการวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ ผลผลิตหรือผลงาน รวมทั้งผลกระทบของแผนและสิ่งที่แผนได้กระทำให้เกิดขึ้นด้วย ข้อมูลและข่าวสารที่ได้จากการวัดและการประเมินผล จึงมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับแผนและโครงการนั้น และต่อกลุ่มเป้าหมายหรือในสังคมโดยส่วนรวมด้วย เนื่องจากผลของการวัดและประเมินอาจจะไม่ออกมาในทางบวกอย่างเดี๋ยวดังที่คาดคิดเสมอไป แต่อาจจะมีผลในทางลบ ซึ่งสามารถนำเอาไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ทั้งสองลักษณะ

การประเมินและผลของการประเมินจึงมีทั้งความสำคัญและเป็นประโยชน์ กล่าวคือ ถ้าเป็นผลในทางบวกหรือเป็นไปตามที่คาดหมายไว้ในแผน สิ่งที่กำหนดไว้หรือคาดหวังไว้ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการทำงาน ขั้นตอนการทำงาน แนวทางปฏิบัติ ระเบียบกฎเกณฑ์ หลักการ ทฤษฎี และเทคนิคต่างๆ ทั้งในการบริหารและการปฏิบัติงานย่อมถือเป็นแนวทางหรือตัวอย่างที่จะนำไปใช้เพื่อขยายผลต่อไปได้ และจะทำให้ผลงานหรือผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของแผนนั้นมีความสำคัญ และนำไปใช้เป็นประโยชน์ได้ตามความปรารถนา

ถ้าผลการประเมินออกมาในเชิงลบ ในลักษณะของปัญหา อุปสรรค หรือผลงานมีปริมาณและคุณภาพต่ำกว่าที่คาดหมายไว้ ข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลในทางลบนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยจะถูกนำไปใช้ในการพิจารณาตัดสินใจเพื่อปรับปรุงแก้ไขการบริหารและการปฏิบัติงานให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป อันจะส่งผลให้เกิดผลงานที่ดีและมีคุณภาพตามต้องการ

4.2 การจัดทำตัวชี้วัดในการติดตามประเมินผล

(1) การจัดทำตัวชี้วัดตามแนวทาง Balance Score Card (BSC)

พสุ เดชะรินทร์ (2545, น. 51-54) อธิบายว่าการจัดทำตัวชี้วัดตามแนวทางของ BSC เริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์ในแต่ละมุมมอง โดยผู้จัดทำจะต้องพิจารณาว่าภายใต้วัตถุประสงค์ในแต่ละมุมมองในด้านต่างๆ อะไรคือตัวชี้วัดที่จะทำให้ทราบได้ว่าโครงการสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ ตัวอย่างเช่น 1) ถ้ากำหนดวัตถุประสงค์ในการแสวงหาลูกค้าใหม่ ตัวชี้วัดที่จะใช้อธิบายว่าองค์กรสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้แก่ จำนวนลูกค้าใหม่ที่เพิ่มขึ้น หรือรายได้จากลูกค้าใหม่แต่ละราย เป็นต้น 2) ถ้าภายใต้มุมมองด้านการกระบวนการภายใน ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในเรื่องของการกระบวนการผลิตที่มีคุณภาพ ตัวชี้วัดที่จะตอบได้ว่ากระบวนการผลิตขององค์กรมีคุณภาพหรือไม่ อาจจะเป็นจำนวนของเสียที่เกิดขึ้นเนื่องจากกระบวนการผลิต เป็นต้น

(2) การจัดทำตัวชี้วัดโดยการจัดทำ Key Result Areas (KRA)

การจัดทำตัวชี้วัดโดยเริ่มจาก KRA มีหลักการพื้นฐานคล้ายกับการทำ BSC เพียงแต่มีความแตกต่างในรายละเอียดเท่านั้น สิ่งที่เหมือนกันระหว่าง KRA กับ BSC ก็คือทั้งสองวิธีจะจัดทำตัวชี้วัดโดยอิงกับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง ซึ่งในกรณีของ BSC ปัจจัยที่ใช้อ้างอิงนั้นได้แก่วัตถุประสงค์ สำหรับกรณีของ KRA นั้น ปัจจัยที่ใช้อ้างอิงได้แก่ จุดหรือพื้นที่ที่โครงการประสบความสำเร็จ (Key Result Areas)

Key Result Areas (KRA) ได้แก่ จุด บริเวณ หรือสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร การที่องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับ KRA เหล่านี้ ในการกำหนด KRA นั้น ผู้บริหารขององค์กรจะต้องตอบคำถามว่าอะไรคือสิ่งที่องค์กรจะต้องทำหรือให้ความสำคัญ เพื่อที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ภายหลังจากการกำหนด KRA แล้ว การกำหนด KPI จะเป็นการพิจารณาว่าการดำเนินงานขององค์กรใน KRA แต่ละด้านเป็นอย่างไร หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการตอบคำถามว่า อะไรคือสิ่งที่องค์กรจะต้องวัดหรือประเมินเพื่อบ่งบอกว่าองค์กรประสบความสำเร็จใน KRA ด้านนั้นๆ

(3) การจัดทำตัวชี้วัดโดยการจัดทำปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กร (Critical Success Factors)

เป็นอีกวิธีหนึ่งที่นิยมกันมากในการกำหนดตัวชี้วัดขององค์กร ซึ่งมีแนวทางหลักๆ สองด้าน ได้แก่ 1) ถ้าองค์กรเริ่มจากการจัดทำ Balanced Score Card ผู้บริหารก็สามารถที่จะกำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์แต่ละด้านจากนั้นค่อยกำหนดตัวชี้วัดขึ้นมา โดยตัวชี้วัดที่จะกำหนดขึ้นมานั้นจะใช้วัดหรือประเมินว่าองค์กรสามารถบรรลุปัจจัยแห่งความสำเร็จนั้นได้หรือไม่ 2) ถ้าองค์กรไม่ได้มีการจัดทำ BSC องค์กรสามารถที่

จะจัดทำปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors) ขององค์กรขึ้นมา จากนั้นค่อย กำหนดตัวชี้วัดสำหรับปัจจัยแห่งความสำเร็จแต่ละด้าน ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะมีลักษณะที่คล้ายกับการกำหนด KRA

(4) การจัดทำตัวชี้วัดโดยการถาม - ตอบ

ตามแนวคิดในลักษณะนี้ ผู้บริหารจะมีคำถามที่ตนเองอยากรู้เกี่ยวกับองค์กร และในการตอบคำถามเหล่านี้จะต้องสร้างตัวชี้วัดขึ้นมาเพื่อตอบคำถามเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้บริหารมีคำถามในใจว่าการบริการขององค์กรมีคุณภาพหรือไม่ ตัวชี้วัดที่ใช้ในการตอบคำถาม อาจจะได้แก่ระยะเวลาในการให้บริการ การสำรวจความพึงพอใจของลูกค้าหรือยอดขาย เป็นต้น

(5) การจัดทำตัวชี้วัดในเทคนิควางแผนแบบ ZOPP

ZOPP เป็นเทคนิควางแผนแบบเยอรมัน ZOPP เป็นตัวย่อของคำว่า "Ziel Orientierte Projekt Planung" ซึ่งแปลว่า "การวางแผนแบบมุ่งเน้นวัตถุประสงค์" ZOPP จึงหมายถึงการวางแผนโดยให้ความสำคัญสูงสุดต่อการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ

"วัตถุประสงค์" ในความหมายของ ZOPP ไม่ใช่สิ่งที่เป้าหมายหรือเป็นถ้อยคำในลักษณะพรรณนาโวหารที่ยืดยาว แต่จะต้องเขียนให้เป็นรูปธรรมที่สุด ชัดเจนที่สุด โดยการใช้คำหรือภาษาที่เป็นที่เข้าใจได้ว่าแผนหรือโครงการนั้น ๆ จะทำอะไร จะก่อให้เกิดอะไร

การที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ได้ชัดเจนเช่นนี้ จะต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาอย่างชัดเจน โดยในขั้นตอนของการวิเคราะห์ปัญหาก็จะต้องระบุสมมติฐานของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์และแสวงหาทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาให้ได้ อย่างเป็นรูปธรรมในที่สุด จากนั้นจึงนำมาทำการวิเคราะห์โดยใช้ผังการวางแผน (Planning Matrix) ซึ่งเป็นขั้นตอนการของกำหนดรายละเอียดของวัตถุประสงค์ในระดับรองลงมา ซึ่งได้แก่ การกำหนดเป้าหมาย (Goal and Purpose) และการกำหนดกิจกรรม (Activity)

ระดับต่าง ๆ ของกิจกรรมในผังนี้จะต้องเชื่อมโยงกันอย่างมีเหตุมีผลและต่อเนื่องกัน โดยจะมีการกำหนดตัวชี้วัด (Indicator) ในทุกกิจกรรมและทุกขั้นตอน ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำหนดมาตรการที่จะต้องปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ก็ยังจะเป็นตัวชี้วัดสำหรับการติดตามประเมินผลโครงการได้ด้วย

หลักการของ ZOPP จึงอยู่บนพื้นฐานที่ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่มีความเป็นจริง ต้องกำหนดกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์อย่างมีเหตุมีผล การดำเนินกิจกรรมจึงจะ

นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายและได้ผลตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ตรวจสอบได้

จะเห็นได้ว่าในการกำหนดตัวชี้วัดนั้น สามารถดำเนินการได้หลายวิธี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน แต่แนวคิดและหลักการส่วนใหญ่จะคล้ายๆ กันซึ่งได้แก่การเริ่มต้นจากจุดใดจุดหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร เช่น วัตถุประสงค์ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ คำถามที่ผู้บริหารอยากจะรู้คำตอบ หรือผลสัมฤทธิ์ของกาดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด จากนั้นจึงจะกำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัด ประเมิน หรือตอบคำถามว่าการดำเนินงานขององค์กรในแต่ละประเด็นที่ต้องการประเมิน หรือคำถามที่ต้องการคำตอบนั้นๆ เป็นอย่างไร

บทที่ 3

ตัวชี้วัดและการประเมิน ความโปร่งใสหน่วยงานรัฐ

การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐนั้น มีการดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน ซึ่งมีการกำหนดตัวชี้วัดที่มีความแตกต่างกันไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานดูแลรับผิดชอบ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีความมุ่งหมายของการประเมิน วัดผล และการออกแบบตัวชี้วัดแตกต่างกัน แต่จะมีประเด็นที่มีความสอดคล้องกันและเป็นประเด็นสำคัญภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในส่วนของหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และหลักรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราชการ ซึ่งสามารถสรุปกรอบการประเมินและการจัดทำตัวชี้วัดของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

1. การจัดทำดัชนีวัดและการเก็บข้อมูลตามหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้าได้ทำการศึกษาและจัดทำดัชนีวัดและการเก็บข้อมูลตามหลักการบริหารจัดการที่ดี โดยได้ออกแบบตัวชี้วัดตามหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลักย่อย 7 หลัก คือ
 - 1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ
 - 1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
 - 1.3 หลักความผูกพันต่อกฎหมายของเจ้าหน้าที่
 - 1.4 หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา
 - 1.5 ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
 - 1.6 หน่วยงานยึดหลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีความผิด”
 - 1.7 หน่วยงานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎระเบียบสูงสุด

2. หลักคุณธรรม ประกอบด้วยหลักย่อย 3 หลัก คือ
 - 2.1 การปลอดการทุจริต
 - 2.2 การปลอดจากการระบบงาน
 - 2.3 การปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ

3. หลักความโปร่งใส ประกอบด้วยหลักย่อย 4 หลัก คือ
 - 3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้างระบบงาน
 - 3.2 ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ
 - 3.3 ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ
 - 3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

4. หลักการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยหลักการย่อยสำคัญ 4 หลัก คือ
 - 4.1 หลักการให้ข้อมูลข่าวสาร
 - 4.2 หลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 - 4.3 หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
 - 4.4 หลักการพัฒนาขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. หลักสำนักความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 หลัก คือ
 - 5.1 หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน
 - 5.2 หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน
 - 5.3 หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 5.4 หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล
 - 5.5 หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน
 - 5.6 หน่วยงานมีแผนสำรอง

6. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 หลัก คือ
 - 6.1 การประหยัด
 - 6.2 การใช้ทรัพยากร
 - 6.3 ความสามารถในการแข่งขัน

จากหลักการย่อย 81 หลัก นำไปสู่การตั้งคำถาม 246 ข้อ โดยหลักการต่างๆ นี้ มีความสัมพันธ์กันและหลักการหนึ่งเป็นผลของอีกหลักหนึ่ง และการจัดทำดัชนีชี้วัดนี้จัดเป็นดัชนีวัดทั้งกระบวนการ ผลลัพธ์ และผลกระทบ โดยกรอบแนวคิดการจัดทำดัชนีวัดดำเนินการโดยการเชื่อมโยงจากกรอบความคิดสู่การกำหนดดัชนีหรือเกณฑ์ที่ใช้ รวมทั้งหลักการเหตุผลที่เลือกใช้ดัชนีชี้วัดหลักพื้นฐานแต่ละด้านของหลักการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ปรากฏอยู่ในการกำหนดตัวชี้วัดตามหลักการที่ 4.1.3 หลักความโปร่งใสและหลักการที่ 4.1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

หลักการที่ 4.1.3 หลักความโปร่งใส

การกำหนดดัชนีชี้วัดในเรื่องความโปร่งใส โดยดัชนีชี้วัดนี้อาจมีได้ทั้งในลักษณะดัชนีชี้วัดที่ระบบ และดัชนีชี้วัดที่เป็นกระบวนการ โดยการกำหนดค่าของคำตอบในแต่ละข้อ อาจจะใช้เพียง “มี” หรือ “ไม่มี” หรืออาจพิจารณาน้ำหนักของคำตอบ “มี”หรือ “ไม่มี” ในอัตราที่แตกต่างกันก็ได้

(1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน

- ก. ระบบของหน่วยงานโปร่งใส รู้เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
- ข. มีระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ค. มีการปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ
- ง. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงานของหน่วยงาน
- จ. หน่วยงานมีระบบบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม
- ฉ. มีบุคลากรใหม่ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยระบบคุณธรรมและมีความสามารถสูงมากขึ้น

(2) ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ

- ก. มีผลประโยชน์แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
- ข. มีผลประโยชน์แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง
- ค. มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์
- ง. มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น

(3) ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ

- ก. มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด
- ข. มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน
- ค. มีวิธีการที่ยุติธรรมสำหรับการพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิด
- ง. กระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
- จ. มีการลงโทษที่จริงจัง หนักเบาตามเหตุและพฤติการณ์ของการกระทำผิด
- ฉ. หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตหรือด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง
- ช. มีการป้องปรามผู้ส่อทุจริตหรือด้อยประสิทธิภาพให้ปรับปรุงตน

(4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

- ก. ประชาชนได้เข้ารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
- ข. ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ
- ค. ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น
- ง. มีการใช้สมาคมวิชาชีพเข้ามาร่วมตรวจสอบหน่วยงาน

หลักการที่ 4.1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงลดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ซึ่งการกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

- (1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำเนินโครงการนั้นกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้ดำเนินโครงการ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในกิจกรรมนั้นๆ ด้วย

- (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำเนินโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มากขึ้นในการตัดสินใจดำเนินการใดๆ
- (3) ระดับการวางแผนร่วมกันและการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกัน ในการตัดสินใจ การวางแผน การเตรียมโครงการ ระดับนี้มักจะใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและเกิดข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น
- (4) ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม การสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชนเป็นระดับขั้นที่สูงที่สุดของการมีส่วนร่วม เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากหลักการพื้นฐานระดับของการมีส่วนร่วมสามารถนำมากำหนดเป็นดัชนีชี้วัดการมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลประชาชน ดังนี้

- ก. การให้ข้อมูลแก่ภายนอกหน่วยงาน
- ข. ประเภทกลุ่มผู้รับข้อมูล
- ค. การใช้สื่อในการให้ข้อมูล
- ง. ความถี่ในการให้ข้อมูล
- จ. ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน

การกำหนดองค์ประกอบของดัชนีชี้วัด ได้จำแนกองค์ประกอบของหลักการบริหารจัดการที่ดีตามหลักการที่ 4.1.3 หลักความโปร่งใส และหลักการที่ 4.1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

(3) หลักความโปร่งใส

| องค์ประกอบหลัก | องค์ประกอบย่อย |
|---|---|
| T 1. หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านโครงสร้าง | T 101 มีการใช้ระบบตรวจสอบภายใน |
| | T 102 มีความสามารถมองเห็นระบบงานถ้วนทั่ว |
| | T 103 มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม |
| | T 104 มีการใช้ระบบคุณธรรมกับบุคลากร |
| | T 105 มีการปรับปรุงกรรมการตรวจสอบให้เหมาะสมเสมอ |
| | T 106 มีระบบบัญชีที่เข้มแข็ง |
| T 2 หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการให้คุณ | T 201 มีค่าตอบแทนงานสำเร็จ |
| | T 202 มีค่าตอบแทนงานมีประสิทธิภาพ |
| | T 203 มีค่าตอบแทนความซื่อสัตย์ |
| | T 204 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอ |
| T 3 หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการให้โทษ | T 301 มีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ |
| | T 302 มีวิธีลงโทษที่ยุติธรรม |
| | T 303 มีการลงโทษจริงจังกฎ |
| | T 304 มีระบบฟ้องร้องที่มีประสิทธิภาพ |
| | T 305 มีหัวหน้างานที่ลงโทษลูกน้องอย่างจริงจัง |
| | T 306 มีการปราบปรามผู้ส่อเค้าทุจริต |
| | T 307 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว |

(4) หลักการมีส่วนร่วม

| องค์ประกอบหลัก | องค์ประกอบย่อย |
|--|--|
| P1 หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสาร แก่ประชาชน | P 101 การให้ข้อมูลแก่บุคคลภายนอกหน่วยงาน |
| | P 102 ประเภทกลุ่มผู้รับข้อมูล |
| | P 103 การใช้สื่อในการให้ข้อมูล |
| | P 104 ความถี่ในการให้ข้อมูล |
| | P 105 ช่องทางการเข้าถึงข้อมูล |

2. การจัดทำตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน: ธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อม โดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยได้มีการจัดทำตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน: ธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นของสิ่งแวดล้อมโดยให้ความสำคัญในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนใน 3 ประเด็นหลัก คือ

1. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information)
2. การเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจ (Access to Decision-Making)
3. การเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice)

โดยได้ทำการศึกษารอบกฎหมายโดยทั่วไปที่กำกับและส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลการมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1. กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
2. กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. กฎหมายเกี่ยวกับการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วม

ในกรอบกฎหมายทั้ง 3 ประเด็นข้างต้น ได้มีการกำหนดเกณฑ์การชี้วัดดังนี้

กรอบกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้กำหนดเกณฑ์ในบริบทของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดดังนี้

- 1) ภาวะฉุกเฉินทางด้านสิ่งแวดล้อม
- 2) การตรวจวัดคุณภาพอากาศและน้ำ
- 3) รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 4) รายงานการปฏิบัติตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงาน

กรอบกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้กำหนดเกณฑ์ในบริบทการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยกำหนดดังนี้

- 1) ระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนโปรแกรม และกฎหมาย
- 2) ระดับโครงการ

กรอบกฎหมายเกี่ยวกับการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วม ได้กำหนดเกณฑ์ในบริบทการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วม โดยกำหนด ดังนี้

1) ศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) ศักยภาพของประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งขอบเขตของการประเมินนี้เครือข่ายสากล TAI (The Access Initiation) ซึ่งเป็นเครือข่ายนานาชาติได้ให้แนวทางการในการปรับระเบียบวิธีการประเมินให้สอดคล้องกับเป้าหมายของสถานการณ์ในแต่ละประเทศ โดยได้มีการกำหนดตัวชี้วัด 2 ประเภท ได้แก่ ตัวชี้วัดบังคับ (Priority indicators) ซึ่งทุกประเทศต้องใช้ในการประเมินเพื่อรักษามาตรฐานของการประเมินในแต่ละประเทศให้มีมาตรฐานในระดับเดียวกันและตัวชี้วัดไม่บังคับ ซึ่งในแต่ละประเทศสามารถเลือกใช้ตามความเหมาะสมกับประเทศของตน (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร, ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. 2540 : หน้า XII-XIII)

3. การประเมินตามโครงการรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสถาบันพระปกเกล้า

ในการประเมินหน่วยงานของรัฐเพื่อมอบรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันพระปกเกล้าได้กำหนดตัวชี้วัดเพื่อเป็นเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นเรื่อง “การตรวจสอบได้ (Accountability)” ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะกลไกควบคุมการใช้อำนาจของผู้บริหาร โดยการตรวจสอบได้เป็นปัจจัยหลักของการพัฒนาธรรมาภิบาล (Good governance) สามารถควบคุมพฤติกรรมคอร์รัปชันได้ ด้วยการควบคุมนักการเมืองและผู้บริหารไม่ให้ประพฤติเกินขอบเขต และแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ การที่ประชาชนสามารถตรวจสอบและสามารถทำให้นักการเมืองแสดงความรับผิดชอบได้ จึงหมายถึงการที่ประชาชนมีอำนาจในทางอ้อมต่อการตัดสินใจทางการเมือง หากไม่มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ นักการเมืองและผู้บริหารก็จะสามารถละเมิดอำนาจหรือประพฤติมิชอบโดยไม่ต้องกังวลถึงผลที่จะตามมา เพราะประชาชนไม่มีอำนาจที่แท้จริง

องค์กรเพื่อความโปร่งใสบอกความหมาย “การตรวจสอบได้” ว่าครอบคลุมทั้งนิติการเมืองและการบริหาร ที่รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอก หรือจากประชาชน รวมทั้ง การสร้างระบบตรวจสอบจากภายในและการรับผิดชอบต่อผลจากการตัดสินใจ

ในการปฏิบัติงาน ซึ่งครอบคลุมมากกว่าการรับผิดชอบในการดำเนินงาน และรวมไปถึงการดำเนินงานอย่างมีหลักการและมีเหตุผล

โดยสถาบันพระปกเกล้าแบ่งประเภทของการตรวจสอบเป็น 5 แบบ ดังนี้

1) การตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (Legal accountability) หมายถึง การตรวจสอบควบคุมนอกเหนือจากกฎระเบียบข้อบังคับภายในหน่วยงาน กล่าวคือ เป็นกระบวนการตรวจสอบควบคุมโดยกระบวนการของกฎหมายที่ดำเนินการโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติหรือการดำเนินการโดยศาลยุติธรรม

2) การตรวจสอบได้ด้านวิชาชีพ (Professional accountability) ความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐมีความสัมพันธ์มากขึ้นเป็นลำดับสายงานบางอย่างต้องการความเป็นวิชาชีพสูง อาทิ แพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์และนักบัญชี การปฏิบัติงานของบุคคลในสายวิชาชีพเหล่านี้อยู่ภายใต้ความคาดหวังในการใช้วิชาความรู้และทักษะเฉพาะด้าน หากผู้เชี่ยวชาญไม่สามารถบรรลุงานได้สำเร็จก็ต้องให้ออกได้

3) การตรวจสอบได้ด้านการเมือง (Political accountability) เป็นการตรวจสอบได้ที่อยู่ภายใต้แนวความคิดระบบการปกครองประชาธิปไตยที่ว่าการเมืองคือตัวแทนของประชาชน ซึ่งเข้าไปในหน้าที่การบริหารประเทศ จัดสรรทรัพยากร และตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ตามความต้องการของประชาชนโดยผ่านการดำเนินการของระบบราชการ การปฏิบัติงานของข้าราชการจึงต้องมีการตรวจสอบได้ในทางการเมือง โดยปฏิบัติงานตามการมอบหมายจากนักการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย

4) การตรวจสอบได้ด้านจริยธรรม (Moral accountability) เป็นการตรวจสอบได้ที่ทำให้ความสัมพันธ์กับคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นๆ ของรัฐ ที่อยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ กล่าวคือ การดำเนินการและการประพฤติปฏิบัติของภาครัฐจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรมที่สังคมยอมรับหรือกำหนด ดังนั้น การตรวจสอบได้ด้านคุณธรรมและจริยธรรมจึงเป็นรากฐานสำคัญของการมีการตรวจสอบได้ทางด้านการบริหาร กฎหมาย การเมือง และวิชาชีพต่อไป

5) การตรวจสอบได้ด้านหน่วยงาน (Organizational accountability) การตรวจสอบได้ที่มีตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาในหน่วยงานทั่วไป ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาอาจจะมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในรูปของกฎระเบียบหรือข้อปฏิบัติของหน่วยงานหรืออาจจะเป็นในรูปของเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างไม่เป็น

ทางการ ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานและผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยอาจจะมีการถ่ายทอดหรือสั่งการตามสายการบังคับบัญชาโดยลำดับ การฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้า/ผู้บังคับบัญชา ถือได้ว่าไม่มีการตรวจสอบได้และมีความผิดที่ต้องได้รับโทษตามที่กำหนด อย่างไรก็ตามผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใดๆ หากพิสูจน์ว่าคำสั่งดังกล่าวนั้นขาดความชัดเจนหรือไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เนื่องจากไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอในการที่จะทำให้การปฏิบัติงานหรือผิดจริยธรรมหน่วยงาน

ในการประเมินตามโครงการรางวัลพระปกเกล้าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวทางในการประเมินดังนี้

1. แบ่งกลุ่มการประเมินเป็น 2 กลุ่ม คือ
 - 1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
 - 1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)/เทศบาล/เมืองพัทยา
2. แบ่งหมวดในการประเมินตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน
 - 2.1 หมวดว่าด้วยการจัดทำแผนและการประสานแผน
 - 2.2 หมวดการจัดทำโครงการและกิจกรรม
 - 2.3 หมวดว่าด้วยการประชุมสภา
 - 2.4 หมวดว่าด้วยงบประมาณ ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม และการจัดซื้อจัดจ้าง
 - 2.5 หมวดการส่งเสริมขีดความสามารถของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน
 - 2.6 หมวดการจัดบริการสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต
3. แบ่งตัวชี้วัดการประเมินเป็น 2 กลุ่ม คือ
 - 3.1 การมีส่วนร่วม
 - 3.2 ความโปร่งใส

สำหรับการกำหนดประเด็นตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินโครงการรางวัลพระปกเกล้า พ.ศ. 2552 สำหรับการประเมิน อปท. ที่สมัครเข้ารับการคัดเลือกนั้น ใช้หลักเกณฑ์ที่ใกล้เคียงกันในการประเมินองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในที่นี้จึงนำเสนอเฉพาะเกณฑ์การประเมินองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เท่านั้น ซึ่งได้กำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน 4 ตัวชี้วัด ดังนี้

1. ตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน
2. ตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. ตัวชี้วัดความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างสันติสุขและสมานฉันท์
4. ตัวชี้วัดความเป็นเลิศด้านการเสริมสร้างเครือข่ายรัฐ เอกชน และประชาสังคม

โดยในส่วนของ การประเมินที่เกี่ยวกับความโปร่งใสโดยเฉพาะในเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารนั้น ปรากฏในคำถามที่ 15 และคำถามที่ 30 ในตัวชี้วัดที่ 2: ตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีประเด็นคำถามที่ 13-32 ดังนี้

13. อบจ. มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงิน สนับสนุนงบประมาณ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ขอรับการสนับสนุนหรือไม่ อย่างไร
14. อบจ. มีวิธีการ/ช่องทางให้ทุกภาคส่วนมีโอกาสร่วมมือป้องกัน/แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ อย่างไร
15. อบจ. มีการคิดค้นหาแนวทางและวิธีการในการส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารงานหรือไม่/อย่างไร
16. ในการควบคุมภายในด้านการเงิน อบจ. มีการวางแผนการปฏิบัติเพื่อจัดทำรายงานการเงินหรือไม่
17. อบจ. มีการรายงานผลการติดตามประเมินผลการควบคุมภายในต่อผู้บริหารหรือไม่
18. อบจ. มีการแจ้งผลการประชุมสภา/ข้อบัญญัติงบประมาณ/ข้อบัญญัติ อื่นๆ ให้ประชาชนทราบหรือไม่ อย่างไร
19. อบจ. มีช่องทางในการร้องทุกข์/ร้องเรียนของประชาชนหรือไม่ อย่างไร
20. อบจ. มีการกำหนดแนวทาง/วิธีการตอบสนองการร้องทุกข์/ร้องเรียนของประชาชน รวมทั้งมีการกำหนดระยะเวลาตอบสนองข้อร้องทุกข์/ข้อร้องเรียนหรือไม่ อย่างไร

21. อบจ. มีระบบการจัดเก็บข้อมูลจากการร้องเรียนหรือไม่อย่างไร
22. อบจ. มีการจัดประชุมประชาชน ประชาคม หน่วยงานราชการองค์กรภาคเอกชน เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อนำไปประกอบการจัดทำแผนหรือปรับแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่
23. อบจ. มีการประชาสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่แผนพัฒนาท้องถิ่นที่จัดทำเสร็จแล้ว ให้หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน กลุ่ม องค์กรชุมชนและประชาชนได้รับทราบหรือไม่ อย่างไร
24. อบจ. มีการดำเนินงานโครงการที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มหรือเสนอแนะ หรือไม่ อย่างไร
25. อบจ. มีโครงการที่เป็นนวัตกรรม (เริ่มทำเป็นแห่งแรก และสามารถเป็นแบบอย่างให้กับ อบจ.อื่น) ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารกิจการของ อบจ. หรือไม่ อย่างไร
26. อบจ. ได้จัดทำโครงการ/กิจกรรมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร
27. อบจ. มีการรับฟังความคิดเห็นจากคนพิการ ชนกลุ่มน้อย ผู้สูงอายุ เด็ก/เยาวชน หรือผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ ในการกำหนดแนวทางหรือ โครงการที่ส่งเสริมกิจกรรมสำหรับคนเหล่านี้ หรือไม่
28. อบจ. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของสภาท้องถิ่น อย่างไรบ้าง
29. อบจ. มีร่างข้อบัญญัติ/ข้อบัญญัติ ที่เสนอโดยประชาชนหรือไม่
30. **อบจ. ได้กำหนดช่องทางให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารเพียงใด อาทิ จัดห้องข้อมูลข่าวสาร แจงข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ต**
31. อบจ. ได้สนับสนุน/ส่งเสริมหรือร่วมมือกับหน่วยงาน/องค์กร/ชุมชน/ประชาชน เพื่อส่งเสริมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร
32. ขอให้ท่านระบุโครงการที่ อบจ. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการในระดับสูงที่สุดเพียง 1 โครงการ

(สำหรับเกณฑ์การให้คะแนนในการวัดผล ปรากฏตามแบบฟอร์มการประเมินในภาคผนวก)

4. การประเมินเพื่อคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในการประเมินการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี
ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยมีเงินรางวัลสำหรับองค์กรที่ได้รับ
คัดเลือก มีการดำเนินการดังนี้

1. เป็นการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง
2. หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก โดยแบ่งกลุ่มการประเมินเป็น
 - 2.1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ระดับประเทศ
 - 2.2 เทศบาล ระดับภาค
 - 2.3 องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ระดับจังหวัด
3. หลักเกณฑ์การให้คะแนน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ
 - 3.1 ส่วนที่ 1 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิด
ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (80 คะแนน) ประกอบด้วย
 - 1) ความซื่อสัตย์สุจริตและความโปร่งใสในการบริหารราชการ
 - 2) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกเพื่อ
ประชาชน
 - 3) การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและการแก้ไขปัญหาความ
เดือดร้อนของประชาชน
 - 4) การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2548-2550) ที่สอดคล้องกับ
ความต้องการของประชาชน
 - 5) การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
 - 3.2 ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ (20 คะแนน)

สำหรับการกำหนดประเด็นเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสภายใต้กรอบ
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ประกอบด้วย

| ประเด็นการตรวจสอบได้ (Accountability) 5 ด้าน | มาตรการตรวจสอบ (Measures) |
|---|--|
| กฎหมาย (Legal) | ตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7, 9, 11, 23 |
| วิชาชีพราชการ (Professional) | ตรวจสอบสถานะองค์กรว่าไม่มีกรณีทุจริต คอร์รัปชัน หรือการฟ้องร้องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต |
| การเมือง (Political) | ตรวจสอบการเปิดโอกาสให้ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารเป็นกลไกตรวจสอบหรือป้องปรามการทุจริต |
| จริยธรรม (Moral) | ตรวจสอบจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน การให้บริการประชาชน |
| หน่วยงาน (Organization) | ตรวจสอบการพัฒนาระบบจัดเก็บข้อมูลเอกสารและประสิทธิภาพการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานให้ประชาชนทราบทางช่องทางต่าง ๆ |

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดวิธีการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2549 ในประเด็นความซื่อสัตย์และความโปร่งใสในการบริหารราชการ ดังนี้

(1) ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการให้และขอรับข้อมูล การให้ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และมีวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบหรือไม่ เพียงใด

(2) ตรวจสอบเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์หรือสิ่งบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ผลการดำเนินการ และการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะที่กำหนดไว้ จำนวน 8 ประเภทให้ประชาชนและผู้สนใจทั่วไปได้รับทราบ เพื่อให้คะแนนตามจำนวนประเภทของกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผลิตและเผยแพร่ข้อมูล โดยใช้สื่อประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น หนังสือขอความร่วมมืออำเภอและจังหวัดประกาศหรือข้อความที่ลงหนังสือพิมพ์หรือแผ่นพับใบปลิว เป็นต้น

(3) ตรวจสอบว่ามีคำสั่ง เอกสาร หลักฐานว่ามีการวางระบบควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 และมีการดำเนินงานตามระบบหรือไม่ เพียงใด

(4) ให้ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ การตรวจรับการจ้าง และการแต่งตั้งประชาชนเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยผ่านประชาคมมากกว่ากิจกรรมด้านอื่นๆ

1.2 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกเพื่อประชาชน

1.3 การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

1.4 การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2548 – 2550) ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1.5 การบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

ทั้งนี้ ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการประเมิน โดยใช้แบบประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2549 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 : การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (80 คะแนน)

1.1 : ความซื่อสัตย์ และความโปร่งใสในการบริหารราชการ

1. วิธีการประเมิน

ตรวจสอบวิธีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า ได้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารหรือมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนผู้สนใจทั่วไปได้รับรู้มากน้อยเพียงใด

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน

- มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร มีระบบการให้และขอรับข้อมูล และมีการให้ข้อมูลข่าวสารทาง อินเทอร์เน็ต พร้อมป้ายประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ 5 คะแนน
- จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และมีระบบการให้และขอรับข้อมูล 3 คะแนน
- ไม่มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร 0 คะแนน

2. วิธีการประเมิน

ตรวจสอบเอกสาร สื่อ สิ่งพิมพ์หรือสิ่งบ่งชี้อื่นใด ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้เปิดเผย – เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ผลการดำเนินการ และการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น ให้ประชาชนและผู้สนใจทั่วไปได้รับทราบ ดังนี้

- 1) แผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี
- 2) เอกสารงบประมาณประจำปี
- 3) แผนการจัดหาพัสดุ
- 4) ผลการจัดซื้อ จัดจ้าง
- 5) รายงานทางการเงิน
- 6) รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น
- 7) รายงานการประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น
- 8) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน ให้คะแนนตามประเภทของกิจกรรมที่ทำการเผยแพร่ทางสื่อต่างๆ ดังนี้

- ประกาศเผยแพร่ทั้งหมด (8 ประเภท) 5 คะแนน
- ประกาศเผยแพร่ 5 – 7 ประเภท 4 คะแนน
- ประกาศเผยแพร่ 4 ประเภท 3 คะแนน
- ประกาศเผยแพร่ต่ำกว่า 4 ประเภท 2 คะแนน

3. วิธีการประเมิน

ตรวจสอบว่ามีการวางระบบควบคุมภายในและมีการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 หรือไม่

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน

- มีการวางระบบและมีการดำเนินงาน 5 คะแนน
- มีการวางระบบแต่ไม่มีการดำเนินงาน 3 คะแนน
- ไม่มีการวางระบบ 0 คะแนน

4. วิธีการประเมิน

ตรวจสอบว่า ท้องถิ่นมีการส่งเสริมหรือสนับสนุน เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้ หรือไม่

1) มีการประชาสัมพันธ์กำหนดวันเวลาที่ จะตรวจรับงานจ้างเหมาก่อสร้าง ให้ประชาชนรับทราบ

2) มีการแต่งตั้งประชาชนเข้าร่วมในการจัดซื้อ/จัดจ้างโดยผ่านประชาคม

3) หน่วยตรวจสอบของจังหวัด/อำเภอ ดำเนินการตรวจสอบบัญชี รายงานทางการเงิน และการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2548 และไม่พบการปฏิบัติที่ผิดระเบียบ

4) มีการจัดทำเอกสาร สิ่งพิมพ์ หรือสื่อประเภทอื่นเพื่อประชาสัมพันธ์ รายละเอียดโครงการและราคากลางในการจัดซื้อจัดจ้าง

5) มีการประชาสัมพันธ์รายรับรายจ่ายให้ประชาชนทราบอย่างกว้างขวางทางสื่อสิ่งพิมพ์หรือวิทยุหรืออินเทอร์เน็ต

6) มีการประกาศสอบราคา ประกวดราคาทางอินเทอร์เน็ต

7) มีการเผยแพร่ข่าวสารการสอบราคา ประกวดราคาทางสื่อต่างๆ หรือไม่ เช่น วิทยุกระจายเสียง สถานีโทรทัศน์ หรือสื่อต่างๆ

8) มีป้ายประกาศรับแจ้งข่าวสารการทุจริต

9) มีการพัฒนาจิตสำนึกและจรรยาบรรณให้กับเจ้าหน้าที่

10) มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นทางสื่อต่างๆ

11) งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (ระบุกิจกรรมที่ไม่เป็นประเภทเดียวกับกิจกรรมตาม (1) - (10) และต้องไม่เป็นกิจกรรมลักษณะเดียวกัน)

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน

| | | |
|---|---|---------|
| - | มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 7 กิจกรรมขึ้นไป | 5 คะแนน |
| - | มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 5 – 6 กิจกรรม | 4 คะแนน |
| - | มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 3 – 4 กิจกรรม | 3 คะแนน |
| - | มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 1 – 2 กิจกรรม | 2 คะแนน |
| - | ไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดๆ | 0 คะแนน |

สำหรับการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2550 ได้มีการปรับปรุงวิธีการประเมิน ประเด็นการประเมิน และเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

1.1 วิธีการประเมิน

ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

- 1) แต่งตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร
- 2) ตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารและจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ
- 3) มีป้ายประชาสัมพันธ์ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- 4) มีการมอบหมายหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดูแลงานศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- 5) มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ต
- 6) มีการเก็บบันทึกสถิติประชาชนมาใช้บริการศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- 7) มีการจัดทำบัญชีรายการหรือดัชนีรายการข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในศูนย์ข้อมูล

ข่าวสาร

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน

| | | |
|---|------------------------------|---------|
| - | มีการดำเนินการทุกกิจกรรม | 5 คะแนน |
| - | มีการดำเนินการ 5 – 6 กิจกรรม | 3 คะแนน |
| - | มีการดำเนินการ 4 กิจกรรมลงมา | 1 คะแนน |
| - | ไม่มีการดำเนินการ | 0 คะแนน |

1.2 วิธีการประเมิน

ตรวจสอบเอกสาร สื่อ สิ่งพิมพ์หรือสิ่งบ่งชี้อื่นใด ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้เปิดเผย – เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ผลการดำเนินการ และการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น ให้ประชาชนและผู้สนใจทั่วไปได้รับทราบ ดังนี้

- 9) แผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี
- 10) เอกสารงบประมาณประจำปี
- 11) แผนการจัดหาพัสดุ
- 12) ผลการจัดซื้อ จัดจ้าง
- 13) รายงานทางการเงิน
- 14) รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น

15) รายงานการประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น

16) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน ให้คะแนนตามประเภทของกิจกรรมที่ทำการเผยแพร่ทางสื่อต่างๆ ดังนี้

| | |
|-----------------------------------|---------|
| - ประกาศเผยแพร่ทั้งหมด (8 ประเภท) | 5 คะแนน |
| - ประกาศเผยแพร่ 6 – 7 ประเภท | 3 คะแนน |
| - ประกาศเผยแพร่ 4 - 5 ประเภท | 1 คะแนน |
| - ประกาศเผยแพร่ 3 ประเภทลงมา | 0 คะแนน |

1.3 วิธีการประเมิน

ตรวจสอบว่า ท้องถิ่นมีการส่งเสริมหรือสนับสนุน เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้ หรือไม่

1) มีการประชาสัมพันธ์รายรับรายจ่ายให้ประชาชนทราบอย่างกว้างขวางทางสื่อสิ่งพิมพ์ หรือวิทยุ หรืออินเทอร์เน็ต

มีการประชาสัมพันธ์กำหนดวันเวลาที่ตรวจรับงานจ้างเหมาก่อสร้าง ให้ประชาชนรับทราบ

2) มีการจัดทำเอกสาร สิ่งพิมพ์ หรือสื่อประเภทอื่น เพื่อประชาสัมพันธ์รายละเอียดโครงการและราคากลางในการจัดซื้อจัดจ้าง

3) มีการประกาศสอบราคา ประกวดราคาทางอินเทอร์เน็ต

4) มีการเผยแพร่ข่าวสารการสอบราคา ประกวดราคาทางสื่อต่างๆ หรือไม่ เช่น วิทยุกระจายเสียง สถานีโทรทัศน์ หรือสื่อต่างๆ

5) มีการแต่งตั้งประชาชนเข้าร่วมในการจัดซื้อ/จัดจ้างโดยผ่านประชาคม

6) มีการประชาสัมพันธ์กำหนดวันเวลาที่ตรวจรับงานจ้างเหมาก่อสร้าง ให้ประชาชนรับทราบ

7) มีป้ายประกาศรับแจ้งข่าวสารการทุจริต

8) มีการพัฒนาจิตสำนึกและจรรยาบรรณให้กับเจ้าหน้าที่

9) มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ารับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นทางสื่อต่างๆ

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน

- มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 8 กิจกรรมขึ้นไป 5 คะแนน
- มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 6 – 7 กิจกรรม 3 คะแนน
- มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 4 – 5 กิจกรรม 1 คะแนน
- มีการดำเนินกิจกรรมจำนวน 3 กิจกรรมลงมา 0 คะแนน

1.4 วิธีการประเมิน

ตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินความพึงพอใจของประชาชนในการให้บริการของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

- 1) สํารวจความพึงพอใจ
- 2) นำผลมาวิเคราะห์หาแนวทาง
- 3) มีแผนการดำเนินการ
- 4) มีการดำเนินการตามแผน
- 5) ทบทวนผลการดำเนินการตามแผน

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน

- มีการดำเนินการทุกข้อ 5 คะแนน
- มีการดำเนินการข้อ 1) – ข้อ 4) 4 คะแนน
- มีการดำเนินการข้อ 1) – ข้อ 3) 3 คะแนน
- มีการดำเนินการข้อ 1) – ข้อ 2) 2 คะแนน
- มีการดำเนินการข้อ 1) 1 คะแนน
- ไม่มีการดำเนินการ 0 คะแนน

1.5 วิธีการประเมิน

ตรวจสอบว่ามีการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน

- มีการประชาสัมพันธ์ทุกครั้ง 3 คะแนน
- มีการประชาสัมพันธ์ในบางครั้ง 1 คะแนน
- ไม่มีการประชาสัมพันธ์ 0 คะแนน

1.6 วิธีการประเมิน

หน่วยตรวจสอบของจังหวัด/อำเภอ ดำเนินการตรวจสอบบัญชี รายงานทางการเงินและการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2549

เกณฑ์การประเมิน เกณฑ์การให้คะแนน

- | | | |
|---|------------------------------|---------|
| - | ไม่พบการปฏิบัติที่ผิดระเบียบ | 2 คะแนน |
| - | พบการปฏิบัติที่ผิดระเบียบ | 0 คะแนน |

2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ
3. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ
4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
5. การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน
6. การพัฒนาความรู้และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

5. การประเมินผลการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานของรัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

สำหรับการประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้นเป็นการดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลและบริหารการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ตั้งแต่ปี 2542 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทั่วประเทศจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยใช้แบบรายงานการติดตามประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบประเด็นการประเมินผลการปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดการปฏิบัติและผลการดำเนินการตามแบบรายงาน ดังนี้

| การปฏิบัติ | ดำเนินการเมื่อ | ยังไม่ดำเนินการ จะดำเนินการเมื่อ | รายละเอียดเพิ่มเติม (ถ้ามี) |
|--|----------------|----------------------------------|-----------------------------|
| 1. การกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของหน่วยงาน | | | |
| 2. การจัดโครงการประชุม ฝึกอบรมสัมมนา เพื่อเผยแพร่ความรู้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร | | | |
| 3. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือกรรมการประจำหน่วยงานผู้รับผิดชอบตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร | | | |
| 4. การคัดเลือกหน่วยงานตัวอย่าง | | | |
| 5. การส่งข้อมูลตามมาตรา 7 (1) (2) และ (3) ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา | | | |
| 6. การส่งข้อมูลตามมาตรา 7 (4) ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา | | | |
| 7. การส่งข้อมูลตามมาตรา 7 (1) (2) (3) และ (4) ไว้เผยแพร่ ณ หน่วยงาน | | | |
| 8. การจัดทำแผนงานและโครงการเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 9 ที่เกิดก่อนวันที่ 9 ธ.ค. 40 | | | |
| 9. การจัดสถานที่สำหรับประชาชนได้ค้นหาและศึกษาข้อมูลตามมาตรา 9 | | | |
| 10. การจัดทำตรรชนีสำหรับค้นหาข้อมูลตามมาตรา 9 | | | |
| 11. การจัดให้มีข้อมูลตามมาตรา 9 ไว้ให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้โดยสะดวก | | | |
| 12. การจัดระบบข้อมูลการจัดทำบัญชีแยกประเภทข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ ข้อมูลที่เปิดเผยไม่ได้ตามมาตรา 14 และข้อมูลนี้อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยตามมาตรา 15 | | | |

| การปฏิบัติ | ดำเนินการเมื่อ | ยังไม่ดำเนินการ จะดำเนินการเมื่อ | รายละเอียดเพิ่มเติม (ถ้ามี) |
|---|----------------|----------------------------------|-----------------------------|
| 13. การสำรวจเพื่อแยกประเภทข้อมูลที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำไปเก็บรักษา ณ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ (เอกสารประวัติศาสตร์ ตามมาตรา 26) | | | |
| 14. จัดพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาสำหรับข้อมูลส่วนบุคคลตาม มาตรา 23(3) และตรวจสอบ แก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอ | | | |
| 15. จัดทำบัญชีแสดงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และจัดเก็บให้เป็นระบบ กำกับไว้กับข้อมูลข่าวสารนั้น (มาตรา 24) | | | |
| 16. การใช้คอมพิวเตอร์ในการจัดเก็บจัดระบบแยกประเภทข้อมูลข่าวสารและจัดทำดัชนีเพื่อการค้นคว้า | | | |
| 17. การเชื่อมโยงระบบข้อมูลข่าวสารกับฐานข้อมูลของหน่วยงานอื่นๆ ภายในกระทรวง ภายในหน่วยงาน หรือกับหน่วยงานอื่นๆ | | | |

6. การประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ โดยตัวชี้วัด “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” โดยสำนักงาน ก.พ.ร.

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 แต่จนถึงปี พ.ศ. 2550 หน่วยงานของรัฐหลายแห่ง ยังคงไม่ได้ปฏิบัติอย่างถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงได้มีความพยายามที่จะผลักดัน และกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐมีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัดยิ่งขึ้นตลอดมา ไม่ว่าจะโดยกระบวนการสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการพัฒนาระบบบริการข้อมูลแก่ประชาชน โดยเน้นการจัดบริการข้อมูลเอาไว้ ณ ที่ทำการของหน่วยงานรัฐทุกแห่ง ให้มีข้อมูลพื้นฐานพร้อมให้ประชาชนเข้ามาศึกษาค้นคว้าได้

จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการผลักดันให้มีการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นไปอย่างมีพลังที่สุดก็คือ ความพยายามที่จะดึงดูด โนมิน่า และชักจูงให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยใช้เกณฑ์การประเมินหรือวัดผลงานการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีเงินรางวัลโบนัสเป็นสิ่งจูงใจ

ความพยายามในเรื่องนี้เกิดขึ้นเนื่องจากกระแสการปฏิรูประบบราชการในปี 2545-2546 ซึ่งมีการนำระบบการประเมินผลประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐทุกแห่ง โดยมีการประเมินตามเกณฑ์ตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมและชัดเจน โดยหัวหน้าส่วนราชการทุกแห่งจะต้องจัดทำคำรับรองต่อรัฐบาล และมีข้อผูกพันว่าจะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามคำรับรองดังกล่าว หลังจากนั้น เมื่อมีการประเมินผลการปฏิบัติตามเกณฑ์ตัวชี้วัดแล้ว การให้รางวัลหรือโบนัสเป็นสิ่งตอบแทน ก็จะต้องพิจารณาจัดสรรให้ตามคะแนนที่แต่ละหน่วยงานได้รับ

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้นำเรื่องการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 ให้สำนักงาน ก.พ.ร. นำเรื่องความโปร่งใสเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเรื่องความร่วมมือของประชาชนเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นไป โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัด “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” และสั่งการให้หน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดำเนินการอยู่

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าและจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 โดยมีประเด็นการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 4 มิติ 17 ตัวชี้วัด โดยได้นำข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 ไปกำหนดไว้ในประเด็นการประเมินในมิติด้านคุณภาพการให้บริการ ภายใต้ประเด็นการประเมินความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ โดยกำหนดไว้เป็นตัวชี้วัด “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ”

สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดเกณฑ์การประเมินและการให้คะแนน โดยกำหนดเป็นระดับขั้นของความสำเร็จ (Milestone) และแบ่งเกณฑ์การให้คะแนนเป็น 5 ระดับ โดยพิจารณาจากความก้าวหน้าของขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามเป้าหมายแต่ละระดับ ดังนี้

| ระดับ คะแนน | ระดับขั้นของความสำเเร็จ | | | | |
|----------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | ขั้นตอนที่ 1 | ขั้นตอนที่ 2 | ขั้นตอนที่ 3 | ขั้นตอนที่ 4 | ขั้นตอนที่ 5 |
| 1 | ✓ | | | | |
| 2 | ✓ | ✓ | | | |
| 3 | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| 4 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | |
| 5 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

ระดับคะแนน 1

มีการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

- มีการจัดสถานที่/จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อบริการข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการเป็นการเฉพาะ
- มีป้ายบอกถึงที่ตั้งของสถานที่หรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่จัดไว้สำหรับการให้บริการข้อมูลข่าวสารที่เข้าใจได้ง่ายและมองเห็นได้ชัดเจน

ระดับคะแนน 2

มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 มาตรา

9 ดังนี้

- มีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน
- มีการจัดทำดัชนีข้อมูลข่าวสารที่จัดให้บริการไว้อย่างชัดเจนสามารถสืบค้นได้อย่างสะดวก รวดเร็ว

ระดับคะแนน 3

ส่วนราชการมีการบริหารจัดการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้อย่างเป็นระบบโดยดำเนินการ ดังนี้

- มีการมอบหมายเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะ
- ผู้บริหารของหน่วยงานให้ความสำคัญ และควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัด เช่น มีการประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น

- มีการจัดเก็บสถิติและสรุปผลการมาใช้บริการ รายงานผู้บริหารของส่วนราชการ ทราบอย่างสม่ำเสมอ (รายเดือนหรือรายไตรมาส)

ระดับคะแนน 4

- มีการจัดอบรม ให้ความรู้ และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสาร และ มีการดำเนินการตามกิจกรรม/มาตรการ/วิธีการในการสร้างจิตและทัศนคติที่ดี ของการเป็นผู้ให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่บุคลากรในส่วนราชการอย่างสม่ำเสมอ
- มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้ ประชาชนได้รับทราบถึงสิทธิในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของ ส่วนราชการ ผ่านช่องทางต่าง ๆ อย่างน้อย 5 ช่องทาง โดย 1 ใน 5 ช่องทาง จะต้องเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์
- มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่าน ทางช่องทางต่าง ๆ และมีการนำความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณา ประกอบการบริหารจัดการด้านการเปิดเผยหรือให้บริการข้อมูลข่าวสาร

ระดับคะแนน 5

ส่วนราชการมีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 ดังนี้

- นำข้อมูลเกี่ยวกับประกาศประกวดราคา ประกาศสอบราคาที่หัวหน้าส่วนราชการ ลงนามแล้ว เผยแพร่บนเว็บไซต์ของส่วนราชการ
- นำสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือนเผยแพร่บนเว็บไซต์ของส่วนราชการทุก เดือน

บทที่ 4

การพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใส สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบการประเมินผลของสำนักงาน ก.พ.ร.

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า และจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 โดยมีประเด็นการประเมินผลการปฏิบัติราชการ 4 มิติ 17 ตัวชี้วัด โดยได้นำข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 ไปกำหนดไว้ในประเด็นการประเมินในมิติด้านคุณภาพการให้บริการ ภายใต้ประเด็นการประเมินความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ โดยกำหนดไว้เป็นตัวชี้วัด “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ” โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินไว้ดังนี้

ระดับคะแนน 1

มีการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

- มีการจัดสถานที่/จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อบริการข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการเป็นการเฉพาะ
- มีป้ายบอกถึงที่ตั้งของสถานที่หรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่จัดไว้สำหรับการให้บริการข้อมูลข่าวสารที่เข้าใจได้ง่ายและมองเห็นได้ชัดเจน

ระดับคะแนน 2

มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ดังนี้

- มีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน
- มีการจัดทำดัชนีข้อมูลข่าวสารที่จัดให้บริการไว้อย่างชัดเจนสามารถสืบค้นได้อย่างสะดวก รวดเร็ว

ระดับคะแนน 3

ส่วนราชการมีการบริหารจัดการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้อย่างเป็นระบบโดยดำเนินการ ดังนี้

- มีการมอบหมายเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเฉพาะ
- ผู้บริหารของหน่วยงานให้ความสำคัญและควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัด เช่น มีการประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น
- มีการจัดเก็บสถิติและสรุปผลการมาใช้บริการ รายงานผู้บริหารของส่วนราชการทราบอย่างสม่ำเสมอ (รายเดือนหรือรายไตรมาส)

ระดับคะแนน 4

- มีการจัดอบรม ให้ความรู้ และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสาร และมีการดำเนินการตามกิจกรรม/มาตรการ/วิธีการในการสร้างจิตและทัศนคติที่ดีของการเป็นผู้ให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่บุคลากรในส่วนราชการอย่างสม่ำเสมอ
- มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่เกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับทราบถึงสิทธิในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของส่วนราชการ ผ่านช่องทางต่าง ๆ อย่างน้อย 5 ช่องทาง โดย 1 ใน 5 ช่องทางจะต้องเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์
- มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ผ่านทางช่องทางต่าง ๆ และมีการนำความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณาประกอบการบริหารจัดการด้านการเปิดเผยหรือให้บริการข้อมูลข่าวสาร

ระดับคะแนน 5

ส่วนราชการมีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 ดังนี้

- นำข้อมูลเกี่ยวกับประกาศประกวดราคา ประกาศสอบราคาที่ทำหัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้ว เผยแพร่บนเว็บไซต์ของส่วนราชการ
- นำสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือนเผยแพร่บนเว็บไซต์ของส่วนราชการทุกเดือน

การพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการพิจารณากรอบการประเมินของสำนักงาน ก.พ.ร. ข้างต้น พบว่า เป็นกรอบการประเมินที่กว้าง ยังไม่สามารถชี้วัดเฉพาะเจาะจงในประเด็นต่างๆ ของแต่ละขั้นตอนเพื่อให้หน่วยงานรัฐเข้าใจประเด็นย่อยสำหรับการประเมินได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการประเมินหรือให้คะแนน ซึ่งอาจมีมาตรฐานแตกต่างกันตามแต่ดุลพินิจของผู้ประเมิน

เมื่อพิจารณาถึงผลของมติคณะรัฐมนตรีซึ่งกำหนดให้นำหลักการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานดังกล่าวไปใช้สำหรับประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (อปท.) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติจริงของ อปท. ซึ่งมีข้อจำกัดค่อนข้างมากเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการขาดทักษะในการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ผู้ศึกษาจึงได้พัฒนาตัวชี้วัดดังกล่าวเพื่อใช้ประเมิน อปท. โดยในการพัฒนาตัวชี้วัดผู้ศึกษาได้ดำเนินการภายใต้หลักการดังนี้

1. ใช้กรอบการประเมินใน 5 ประเด็นเช่นเดียวกับที่สำนักงาน ก.พ.ร. ใช้ประเมินหน่วยราชการระดับกรมและจังหวัด คือการประเมินในเรื่องการจัดสถานที่ การจัดข้อมูล การบริหารศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การเผยแพร่ความรู้และการเผยแพร่ทางช่องทางอินเทอร์เน็ต

2. กำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน เข้าใจง่ายและหน่วยงานสามารถปฏิบัติได้ โดยในการพัฒนาเครื่องมือชี้วัดได้กำหนดประเด็นย่อยในแต่ละขั้นตอนของการประเมิน ภายใต้ประเด็นหลัก 10 รายการต่อ 1 ประเด็น ดังนี้

2.1 ประเด็นการจัดสถานที่ กำหนดตัวชี้วัดย่อย 10 รายการ ดังนี้

- มีสถานที่ให้บริการข้อมูล
- สถานที่แยกเป็นสัดส่วนจากพื้นที่ปฏิบัติราชการปกติ
- สถานที่มีความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ
- มีอุปกรณ์อำนวยความสะดวก
- มีป้ายบอกสถานที่ให้บริการ/ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- ป้ายมีความชัดเจน สื่อความหมาย
- มีป้ายบอก/ชี้ทางไปสู่ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบศูนย์โดยเฉพาะ
- เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจ
- เจ้าหน้าที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้บริการ

2.2 ประเด็นการจัดข้อมูล กำหนดตัวชี้วัดย่อย 10 รายการ ดังนี้

- มีข้อมูลตามมาตรา 9
- มีข้อมูลครบถ้วนตามมาตรา 9 (1) - (8)
- ข้อมูลทันสมัย/เป็นปัจจุบัน
- มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ
- มีระบบจัดเก็บที่สะดวกในการตรวจค้น
- ข้อมูลในศูนย์แยกต่างหากจากข้อมูลในการปฏิบัติงานประจำ
- มีการจัดทำดัชนีข้อมูลข่าวสาร
- ดัชนีมีความสอดคล้องกับข้อมูลในศูนย์อย่างชัดเจน/ถูกต้อง
- ดัชนีมีความเหมาะสม/สะดวกแก่ผู้ใช้บริการ
- มีข้อมูลอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์/เป็นที่น่าสนใจแก่สาธารณะ

2.3 ประเด็นการบริหารศูนย์ข้อมูล กำหนดตัวชี้วัดย่อย 10 รายการ ดังนี้

- มีการมอบหมายผู้บริหารระดับรองหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบ
- มีการชักจูงความเข้าใจในการปฏิบัติโดยเอกสาร
- มีการชักจูงความเข้าใจในการปฏิบัติโดยการประชุม
- มีการชักจูงแนวทางปฏิบัติโดยแทรกในวาระการประชุมอื่นๆ
- หน่วยงานในสังกัดมีการประชุมชักจูงแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน
- มีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร
- มีการรายงานผลให้รองหัวหน้า/หัวหน้าส่วนราชการทราบ
- มีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- มีการนำความคิดเห็นของประชาชนมาปรับปรุงการให้บริการ
- มีบัญชีทะเบียนผู้ใช้บริการ/แบบฟอร์ม/แผนภูมิการให้บริการ

2.4 ประเด็นการเผยแพร่ความรู้ กำหนดตัวชี้วัดย่อย 10 รายการ ดังนี้

- มีการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่
- มีการฝึกอบรมแทรกในการฝึกอบรมต่างๆ
- มีการประชาสัมพันธ์ทางช่องทางที่ 1
- มีการประชาสัมพันธ์ทางช่องทางที่ 2
- มีการประชาสัมพันธ์ทางช่องทางที่ 3
- มีการประชาสัมพันธ์ทางช่องทางที่ 4
- มีการประชาสัมพันธ์ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน

- มีการประชาสัมพันธ์ในเว็บไซต์ของหน่วยงานต้นสังกัด/จังหวัด
- มีการประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์อื่นๆ
- การพัฒนาเว็บไซต์ที่บริการข้อมูลมาตรา 9 ที่สะดวก

ดังนี้

2.5 ประเด็นการเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต กำหนดตัวชี้วัดย่อย 10 รายการ

- มีการเผยแพร่ประกาศประกวดราคา/สอบราคาในอินเทอร์เน็ต
- ประกาศประกวด/สอบราคา มีความครบถ้วน/เป็นปัจจุบัน
- มีสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน (สขร.1) ทางอินเทอร์เน็ต
- ข้อมูล สขร. 1 ครบถ้วน/เป็นปัจจุบัน
- มีความสะดวกในการเปิดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- มีข้อมูลมาตรา 9 อยู่ในเว็บไซต์ครบถ้วน
- มี icon ศูนย์ข้อมูลฯ ตามมาตรา 9 เป็นทางเข้าโดยเฉพาะ
- มี icon ข้อมูลประกาศประกวดราคา/ประกาศสอบราคา
- มี icon ข้อมูลสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน
- icon ภายใต้อินเทอร์เน็ตมีความชัดเจน สะดวกในการสืบค้น

3. กำหนดค่าน้ำหนักคะแนนแยกย่อย โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนดังนี้

- 2 คะแนน หมายถึง ผลการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ดี
- 1 คะแนน หมายถึง ผลการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์พอใช้
- 0 คะแนน หมายถึง ยังไม่มีการดำเนินการ

4. เกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานโดยภาพรวม คะแนนเต็ม 100 คะแนน

- 90 – 100 หมายถึง ผลการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ดีมาก
- 76 – 89 หมายถึง ผลการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ดี
- 50 – 75 หมายถึง ผลการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์พอใช้
- 0 – 49 หมายถึง ผลการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์ต้องปรับปรุงโดยด่วน

5. กำหนดแบบประเมิน ซึ่งมีรายละเอียดการประเมิน ดังนี้

| ประเด็น | ลำดับที่ | ตัวชี้วัด | คะแนน | | |
|-------------------------|----------|---|-------|---|---|
| | | | 2 | 1 | 0 |
| การจัด สถานที่ | 1.1 | มีสถานที่ให้บริการข้อมูล | | | |
| | 1.2 | สถานที่แยกเป็นสัดส่วนจากพื้นที่ปฏิบัติราชการปกติ | | | |
| | 1.3 | สถานที่มีความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ | | | |
| | 1.4 | มีอุปกรณ์อำนวยความสะดวก | | | |
| | 1.5 | มีป้ายบอกสถานที่ให้บริการ/ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร | | | |
| | 1.6 | ป้ายมีความชัดเจน สื่อความหมาย | | | |
| | 1.7 | มีป้ายบอก/ชี้ทางไปสู่ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร | | | |
| | 1.8 | มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบศูนย์โดยเฉพาะ | | | |
| | 1.9 | เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจ | | | |
| | 1.10 | เจ้าหน้าที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้บริการ | | | |
| การจัด ข้อมูล | 2.1 | มีข้อมูลตามมาตรา 9 | | | |
| | 2.2 | มีข้อมูลครบถ้วนตามมาตรา 9 (1) - (8) | | | |
| | 2.3 | ข้อมูลทันสมัย/เป็นปัจจุบัน | | | |
| | 2.4 | มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ | | | |
| | 2.5 | มีระบบจัดเก็บที่สะดวกในการตรวจค้น | | | |
| | 2.6 | ข้อมูลในศูนย์แยกต่างหากจากข้อมูลในการปฏิบัติงานประจำ | | | |
| | 2.7 | มีการจัดทำดัชนีข้อมูลข่าวสาร | | | |
| | 2.8 | ดัชนีมีความสอดคล้องกับข้อมูลในศูนย์อย่างชัดเจน/ถูกต้อง | | | |
| | 2.9 | ดัชนีมีความเหมาะสม/สะดวกแก่ผู้ใช้บริการ | | | |
| | 2.10 | มีข้อมูลอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์/เป็นที่น่าสนใจแก่สาธารณะ | | | |
| การ บริหาร จัดการ | 3.1 | มีการมอบหมายผู้บริหารระดับรองหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบ | | | |
| | 3.2 | มีการชักจูงความเข้าใจในการปฏิบัติโดยเอกสาร | | | |
| | 3.3 | มีการชักจูงความเข้าใจในการปฏิบัติโดยการประชุม | | | |
| | 3.4 | มีการชักจูงแนวทางปฏิบัติโดยแทรกในวาระการประชุมอื่นๆ | | | |
| | 3.5 | มีการประชุมชักจูงแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน | | | |
| | 3.6 | มีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร | | | |
| | 3.7 | มีการรายงานผลให้รองหัวหน้า/หัวหน้าส่วนราชการทราบ | | | |
| | 3.8 | มีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชน | | | |
| | 3.9 | มีการนำความคิดเห็นของประชาชนมาปรับปรุงการให้บริการ | | | |
| | 3.10 | มีบัญชีทะเบียนผู้ใช้บริการ/แบบฟอร์ม/แผนภูมิการให้บริการ | | | |

| เกณฑ์ | ประเด็น | รายละเอียด | คะแนน | | |
|---|---------|--|-------|---|---|
| | | | 2 | 1 | 0 |
| การ เผยแพร่ ความรู้ | 4.1 | มีการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ | | | |
| | 4.2 | มีการฝึกอบรมแทรกในการฝึกอบรมต่างๆ | | | |
| | 4.3 | มีการประชาสัมพันธ์ทางช่องทางที่ 1 | | | |
| | 4.4 | มีการประชาสัมพันธ์ทางช่องทางที่ 2 | | | |
| | 4.5 | มีการประชาสัมพันธ์ทางช่องทางที่ 3 | | | |
| | 4.6 | มีการประชาสัมพันธ์ทางช่องทางที่ 4 | | | |
| | 4.7 | มีการประชาสัมพันธ์ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน | | | |
| | 4.8 | มีการประชาสัมพันธ์ในเว็บไซต์ของหน่วยงานต้นสังกัด/จังหวัด | | | |
| | 4.9 | มีการประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์อื่นๆ | | | |
| | 4.10 | การพัฒนาเว็บไซต์ที่บริการข้อมูลมาตรา 9 ที่สะดวก | | | |
| การ เผยแพร่ ผ่านทาง อินเทอร์เน็ต | 5.1 | มีการเผยแพร่ประกาศประกวดราคา/สอบราคาในอินเทอร์เน็ต | | | |
| | 5.2 | ข้อมูลประกาศประกวด/สอบราคา มีความครบถ้วน/เป็นปัจจุบัน | | | |
| | 5.3 | มีสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน (สขร.1) ในอินเทอร์เน็ต | | | |
| | 5.4 | ข้อมูล สขร. 1 ครบถ้วน/เป็นปัจจุบัน | | | |
| | 5.5 | มีความสะดวกในการค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง | | | |
| | 5.6 | มีข้อมูลมาตรา 9 อยู่ในเว็บไซต์ครบถ้วน | | | |
| | 5.7 | มี icon ศูนย์ข้อมูลฯ ตามมาตรา 9 เป็นทางเข้าโดยเฉพาะ | | | |
| | 5.8 | มี icon ข้อมูลประกาศประกวดราคา/ประกาศสอบราคา | | | |
| | 5.9 | มี icon ข้อมูลสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน | | | |
| | 5.10 | icon ตามข้อ 5.7-5.9 มีความชัดเจน สะดวกในการสืบค้น | | | |

การพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสสำหรับประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ นอกจากจะเป็นการประเมินสภาพความโปร่งใสของ อปท. โดยเฉพาะในกรอบของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยการให้บริการข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะของ อปท. ยังสามารถใช้รูปแบบประเมินนี้เป็นแบบบัญชีรายการ (Checklist) เพื่อตรวจสอบสภาพองค์กรของตนได้ว่าการดำเนินการต่างๆตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วหรือไม่ และการปฏิบัตินั้นๆมีคุณภาพดีเพียงใด ซึ่งผลคะแนนจะมีความชัดเจนและน่าเชื่อถือ และนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการข้อมูลข่าวสารของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและโดยที่การกำหนดตัวชี้วัดสำหรับ อปท. นี้ เป็นการออกแบบโดยพยายามอธิบายหน้าที่ซึ่ง อปท. ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 ของกฎหมายข้อมูลข่าวสาร มาสู่รูปธรรมของ

การปฏิบัติ ตัวชี้วัดความโปร่งใสชุดนี้จึงสามารถใช้เป็นคู่มือสำหรับผู้บริหารในการกำกับดูแล และสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และเป็นประโยชน์โดยตรงสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดตั้ง ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการข้อมูลข่าวสารของ อปท. อันเป็นการแสดงถึงความโปร่งใสและตอบสนองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารในที่สุด