การจัดระดับการกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)

การประชุมสัมนาทางวิชาการ ประจำปี 2552

วันที่ 2 ตุลาคม 2552

เวลา13.00 น – 16.30 น.

1. บทนำ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) นับเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานในระดับสากล ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จ เมื่อปี ค.ศ. 1989 นับเป็นครั้งแรกที่พบว่ามีการนำคำว่า Good Governance มาใช้ โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง "Sub-Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth" กล่าวถึง ความสำคัญของการมี Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึง อธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล ว่าเป็น "ลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาระรับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร"

ต่อมา กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ทำการ ศึกษาและวิเคราะห์การให้ประเทศต่างๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ การที่ประเทศนั้นมี Good Governance ต่อจากนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับ Governance ได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่างๆ เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นต้น

ธรรมาภิบาลเริ่มมีบทบาทในประเทศไทยหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุสำคัญหนึ่งเกิดจากการกำกับดูแลขององค์การระดับชาติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีความบกพร่อง ขาดประสิทธิภาพ รวมถึง การกระทำผิด ทุจริต และขาดจริยธรรม ทำให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้และปรับแก้กฎหมายต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนในประเทศ ตัวอย่างเช่น ตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินการกำกับดูแลกิจการของบริษัทจดทะเบียน ให้เป็นไปตามหลักการที่ดี กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2541 ได้มีการออกข้อบังคับให้บริษัทจดทะเบียนต้องจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในปี พ.ศ. 2542 และในปีเดียวกัน ตลาดหลักทรัพย์ได้จัดทำข้อพึงปฏิบัติที่ดีสำหรับกรรมการบริษัทจดทะเบียน (Code of Best Practice for Directors of Listed Companies) เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานของกรรมการ และต่อมาในปี พ.ศ. 2544 กำหนดให้ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance Committee) ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การ วิชาชีพต่าง ๆ ได้เผยแพร่รายงานการกำกับดูแลกิจการฉบับล่าสุด เพื่อให้องค์การในตลาดทุนที่จะพัฒนาระบบการกำกับดูแลกิจการ ของตนได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปฏิบัติตามที่เห็นว่าเหมาะสม นอกจากนั้น ยังได้กำหนดหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทจดทะเบียน พ.ศ. 2549 เพื่อใช้เป็นหลักการและแนวปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับบริษัทจดทะเบียนในการดำเนินธุรกิจ

นอกจากปัญหาในภาคเอกชนดังกล่าวข้างต้นแล้ว การบริหารงานของราชการก็ยังมีปัญหาในหลายเรื่องเช่นกัน ได้แก่ ระบบการบริหารราชการขาดความยืดหยุ่น ข้าราชการยังไม่สามารถปรับกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ให้การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งในระดับโครงสร้าง ระดับนโยบาย และระดับการปฏิบัติการ สรุปได้ดังนี้

1. การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่มีความคล่องตัวสอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายนอกได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

2. การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและค่านิยมในการปฏิบัติงาน เพื่อมุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงการไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ จึงส่งผลให้การดำเนินงานในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐยังมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใสบริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริง ส่งผลให้การบริหารจัดการโดยรวมไม่สามารถสนองตอบและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวมได้ ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตและผิดจริยธรรมจรรยาบรรณในการปฏิบัติราชการได้

4. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมือง และระบบการปฏิบัติงานของราชการอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจและแก้ไขปัญหา รวมถึงตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้

5. ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีการร่วมกันกระทำการทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ ส่งผลให้รัฐเกิดความสูญเสียอย่างมากทั้งในแง่ภาพลักษณ์ งบประมาณ รายได้ที่นำส่งรัฐ และค่าใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้นำหลักธรรมาภิบาลมากำหนดไว้ในเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (ได้ยกเลิกแล้วเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2547) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (4) ระบุไว้ดังนี้

"พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ"

2. การส่งเสริมของสำนักงาน ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการปฏิบัติราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ต่อมาได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2551-2555 โดยมุ่งเน้นการขับเคลื่อนนโยบายและ ยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะข้าราชการให้สามารถเรียนรู้ทำงานปริมาณมากและหลากหลาย สามารถปรับตัวได้ ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและเพื่ออำนวยความสะดวก ให้บริการประชาชนได้อย่างทันกาล ทั้งนี้ การดำเนินงานใดๆ ต้องยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาลโดยการสร้างระบบธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลตนเองที่ดีเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ความเชื่อมั่นศรัทธา รวมทั้ง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และมีความรับผิดชอบต่อสังคม อันจะทำให้บรรลุเป้าประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

การดำเนินการตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ “ดี” นั้น สำนักงาน ก.พ.ร. มีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ภาครัฐมีการกำกับดูแลองค์การที่ดี เริ่มด้วยการนำเสนอเรื่องนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี (Organizational Governance) แก่ภาครัฐในเมื่อ พ.ศ. 2551 โดยได้ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1) กำหนดความหมายของนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี และองค์ประกอบของนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีประกอบด้วยนโยบายหลัก 4 ด้าน คือ (1) ด้านรัฐ สังคมและสิ่งแวดล้อม (2) ด้านผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (3) ด้านองค์การ และ(4) ด้านผู้ปฏิบัติงาน และแนวทางปฏิบัติในแต่ละนโยบาย
2) ประชุมชี้แจงแนวคิดและวิธีการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี พร้อมกำหนดให้ส่วนราชการและจังหวัดจัดทำนโยบายฯ ประจำหน่วยงานของตนเอง และนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3. การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ส่งเสริมธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาระยะหนึ่งแล้ว ขณะนี้ทุกส่วนราชการและจังหวัดได้มีการพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการและการกำกับดูแลองค์การตามหลักธรรมาภิบาลฯ ไปในระดับหนึ่ง สำนักงาน ก.พ.ร. จึงพิจารณาเห็นว่า ก้าวต่อไปของการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐ นั้น ควรสร้างเครื่องมือสำหรับใช้ประเมินระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะเป็นการผลักดันให้ภาครัฐยกระดับธรรมาภิบาลให้เทียบเท่าเกณฑ์ของสากล ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงริเริ่มที่จะจัดทำเกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แล้วนำเสนอแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปศึกษาและประเมินตนเอง ในขั้นสุดท้าย หากหน่วยงานใดมีความพร้อมก็สามารถสมัครใจขอรับการประเมินต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ในปี พ.ศ. 2552 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินโครงการศึกษาและจัดทำเกณฑ์ที่จะนำไปใช้ประเมินเพื่อการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating: GG Rating) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อประเมิน สำรวจ และทำการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหน่วยงานภาครัฐ
2. เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐ ยกระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามมาตรฐานสากล
3. เพื่อยกย่องชมเชยหน่วยงานภาครัฐที่ประสบความสำเร็จในการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามมาตรฐานสากล
4. เพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของหน่วยงานภาครัฐให้เกิดความเกณฑ์ดังกล่าวมีความเป็นมาตรฐานสากล สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการในหลายขั้นตอนตามลำดับดังนี้ยั่งยืนเพื่อให้

1) วิเคราะห์หาองค์ประกอบ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำหลักธรรมาภิบาลซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบของไทย หลักธรรมาภิบาลในระดับสากล อีกทั้งแนวคิดสำหรับใช้ในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาวิเคราะห์หาจุดร่วม พบว่าหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่จำเป็นสำหรับภาครัฐไทยควรประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ ได้แก่

(1) ประสิทธิผล (Effectiveness) : ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุ ประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการ ตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึง มีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

(2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) : การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

(3) การตอบสนอง (Responsiveness) : การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาด หวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง

(4) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) : การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

(5) ความโปร่งใส (Transparency) : กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจ สอบได้

(6) การมีส่วนร่วม (Participation): กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

(7) การกระจายอำนาจ (Decentralization) : การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (เช่น การบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนไปดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างความพึงพอ ใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

(8) นิติธรรม (Rule of Law) : การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(9) ความเสมอภาค (Equity) : การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ

(10) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) : การหาข้อตกลงทั่วไป โดยกลุ่มคนที่มีความสำคัญภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นสำคัญ รวมทั้งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อขอข้อคิดเห็นจากคณะบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

2) กำหนดกรอบการพิจารณาในแต่ละองค์ประกอบ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้พิจารณาหลักธรรมาภิบาลข้างต้นแล้วเห็นว่าองค์ประกอบต่อไปนี้ได้แก่ ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ การตอบสนอง ภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ นิติธรรม ความเสมอภาค มีความเหมาะสมจะนำไปจัดทำเป็นเกณฑ์เพื่อจัดระดับ สำหรับการมุ่งเน้นฉันทามติ นั้น ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาเป็นองค์ประกอบของการประเมิน เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดเรื่องการมุ่งเน้นฉันทามติไว้ในกฎหมายหรือระเบียบของไทยอย่างชัดเจน ประกอบกับสำนักงาน ก.พ.ร. ยังมิได้ทำการส่งเสริมในเรื่องอย่างเป็นรูปธรรม จึงอาจทำให้หน่วยงานภาครัฐยังไม่มีความพร้อมที่จะเข้ารับการประเมินในเรื่องนี้ ขั้นตอนการกำหนดกรอบการพิจารณาจัดทำเป็นเกณฑ์ มีดังนี้

2.1) วิเคราะห์น้ำหนักของแต่ละองค์ประกอบ

ในการจัดทำเกณฑ์การจัดระดับฯ ได้กำหนดความสำคัญของแต่ละองค์ประกอบจากการ วิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่าแต่ละองค์ประกอบควรมีน้ำหนักความสำคัญไม่เท่ากัน ดังตารางแสดงข้างล่างนี้

องค์ประกอบ	น้ำหนัก (%)
1. ประสิทธิผล	13
2. ประสิทธิภาพ	13
3. ความโปร่งใส	13
4. การมีส่วนร่วม	13
5. การตอบสนอง	12
6. ภาระรับผิดชอบ	12
7. นิติธรรม	10
8. การกระจายอำนาจ	7
9. ความเสมอภาค	7

2.2) กรอบการพิจารณา

เกณฑ์การประเมินในแต่ละองค์ประกอบนั้น มีการพิจารณากรอบการพิจารณาในรายละเอียดดังนี้

1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness)

เกณฑ์หลักประสิทธิผลมุ่งเน้นการประเมินว่าผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโ ดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์และเป้า ประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยมีที่มา/หลักการ กรอบการพิจารณา เกณฑ์การพิจารณา และผลที่จะได้รับโดยสังเขปดังนี้

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์พิจารณา	ผลที่จะได้รับ
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 4 2. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 3. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดี พ.ศ. 2546 4. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) 5. การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	1. การมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์และการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิผล 1.1 แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี 1.2 การติดตาม ปรับปรุงแก้ไขผลการปฏิบัติ งาน 1.3 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก 2. การบริหารทรัพยากรบุคคล 2.1 แผนการบริหารทรัพยากรบุคคล 2.2 ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผน การบริหารทรัพยากรบุคคล 3. การบริหารจัดการสารสนเทศ 3.1 แผนการบริหารจัดการสารสนเทศ 3.2 ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนการบริหารจัดการสารสนเทศ	1. การมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิผล 2. การบริหารทรัพยากรบุคคล 3. การบริหารจัดการสารสนเทศ	1. ทิศทาง ยุทธศาสตร์ และแผน งานทั้งในระยะสั้นและระยะยาวมีความชัดเจนสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลัก เกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง 2. มีผลการปฏิบัติราชการเป็นไปตามแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี 1.ทิศทางในการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ชัดเจน 2. มีการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่เป็นไปตามแผนงานและอยู่ในระดับมาตรฐานที่ดี 1. มีทิศทางในการบริหารจัดการสารสนเทศที่ชัดเจน 2. มีการบริหารจัดการสารสนเทศที่เป็นไปตามแผนงานและอยู่ในระดับมาตรฐานที่ดี

2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)

เกณฑ์หลักประสิทธิภาพมุ่งเน้นการประเมินว่าการบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงานโดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม โดยมีที่มา/หลักการ กรอบการพิจารณา เกณฑ์การพิจารณา และผลที่จะได้รับโดยสังเขป ดังนี้

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 4 2. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 3. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดี พ.ศ. 2546	1. การบริหารจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ 1.1 การวิเคราะห์ และกำหนดภารกิจหลักหรืองานหลักเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพ 1.2 การกำหนดมาตรฐานและจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน 1.3 การทบทวน ปรับปรุง และพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานโดยใช้เทคนิค และเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อสะท้อนการมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน 1.4 การพัฒนาขีดความ สามารถในการปฏิบัติราชการ เพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจ และตอบสนองประโยชน์สูงสุดของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	1. การบริหารจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ	1. มาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติงาน 2. ภารกิจหลักหรืองานหลักที่มีมาตรฐาน 3. ต้นทุนต่อหน่วยในการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสม 4. ระดับวงเงินรายจ่ายงบประมาณที่เหมาะสม 5. การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีคุณภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด 6. ระดับที่เพิ่มขึ้นของขีดความสามารถในการให้บริการหรือการปฏิบัติราชการ
4. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) 5. การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	2. การดำเนินการภารกิจภาครัฐด้วยความคุ้มค่า 2.1 การกำหนดกรอบการประเมินความคุ้มค่าตามภารกิจ 2.2 การจัดให้มีฐานข้อมูลและกลไกสนับสนุนการปฏิบัติราชการ เพื่อสร้างความคุ้มค่า 2.3 การประเมินความคุ้มค่าก่อน และหลังการดำเนินการ	2. การดำเนินการภารกิจภาครัฐด้วยความคุ้มค่า	1. การดำเนินการภารกิจภาครัฐมีความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาทั้งประโยชน์และผลเสียทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ 2. ฐานข้อมูลและกลไกสนับสนุนการปฏิบัติราชการเพื่อการสร้างความคุ้มค่าอย่างยั่งยืน

3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness)

เกณฑ์หลักการตอบสนองมุ่งเน้นการประเมินการให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่าง โดยมีที่มา/หลักการ กรอบการพิจารณา เกณฑ์การพิจารณา และผลที่จะได้รับโดยสังเขปดังนี้

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 4 2. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1	1. การรับรู้ความคาดหวัง/ความต้องการของประชานผู้รับ บริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 1.1 การสำรวจความความพึง พอใจ/ความไม่พึงพอใจ และความคาดหวังในการรับบริการของประชาชนผู้รับ บริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 1.2 นำผลการสำรวจฯ มาทำการวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผน ปฏิบัติราชการฯ ระยะสั้นและระยะยาว	1. ความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการประจำปี เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ	**1.** จัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการประจำปี เกี่ยวกับการพัฒนาการให้บริการอย่างครบถ้วนและมีคุณภาพสมบูรณ์ รวมถึง มีการดำเนินงานตามแผนและประสบผลสำเร็จได้ตามแผนฯ ที่กำหนด
3. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดี พ.ศ. 2546 4. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) 5. การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	2.1 การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อกำหนดแผนผังขั้นตอนและมาตรฐานระยะเวลาการให้บริการที่มีความครบถ้วน ทุกงานบริการ 2.2 การจัดทำระบบฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการงานให้บริการ 2.3 การจัดให้มีช่องทางและเครือข่ายการให้บริการที่มีความครบถ้วนและเหมาะ สมกับประชาชนผู้รับบริการ 2.4 ระบบการสื่อสารที่ดีให้แก่ประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อรับทราบและเข้าใจ 2.5 การติดตามและประเมินผลการให้บริการอย่างเป็นระบบ	2. ความสำเร็จในการปฏิบัติตามมาตรฐานระยะเวลาการให้ บริการที่ครบถ้วนสมบูรณ์ 3.การจัดให้มีช่องทาง / เครือข่ายการให้บริการที่มีความครบถ้วนและมีประสิทธิผล 4.การนำนวัตกรรมมาพัฒนามาตรฐานคุณภาพการให้บริการ 5.ระบบการจัดการข้อร้องเรียนที่มีประสิทธิผล	1.มีการจัดทำแผนผังขั้นตอนการให้บริการและมาตรฐานระยะเวลาการให้บริการที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ 2.มีช่องทาง/เครือข่ายการให้บริการที่ครบถ้วนมีประสิทธิผลรวมถึงความสะดวกเหมาะสมกับประชาชนผู้รับบริการโดยมีการจัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการงานให้บริการที่สมบูรณ์และมีการใช้ข้อมูลอย่างเหมาะสม รวมถึงมีการนำนวัตกรรมมาพัฒนาคุณภาพการให้บริการ 3.จัดการข้อร้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิผล

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
	2.6 การนำนวัตกรรมมาพัฒนามาตรฐานคุณภาพการให้บริการ 2.7 การจัดให้มีระบบการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน3. ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญและมีใจในการให้บริการ 3.1 การพัฒนาความรู้ ความ สามารถ ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่การให้บริการของข้าราชการ 3.2 การพัฒนาข้าราชการให้มีใจในการให้บริการ (Service Mind)	6. การพัฒนาผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการที่มีความรู้ความสามารถ และใจให้บริการ (Service Mind)	4. ประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับความพึงพอใจ/ความประทับใจจากงานบริการที่ได้รับข้าราชการผู้ให้บริการมีความรู้ความสามารถความชำนาญและมีใจในการให้บริการ (Service Mind)

4) หลักภาระรับผิดชอบ (Accountability)

เกณฑ์หลักภาระรับผิดชอบมุ่งเน้นการประเมินว่าการแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ โดยมีที่มา/หลักการ กรอบการพิจารณา เกณฑ์การพิจารณา และผลที่จะได้รับโดยสังเขปดังนี้

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 4 2. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 3. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดี พ.ศ. 2546	1. การกำหนดให้มีทิศทางและแผนงานที่ชัดเจน 1.1 จัดให้มีกระบวนการให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงาน 1.2 การกำหนดทิศทางการทำงานที่ชัดเจนครอบคลุมในเรื่องวิสัยทัศน์ ค่านิยม เป้าประสงค์หรือผลการดำเนินการ 1.3 การถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายขององค์การสู่ระดับบุคคล	1. การจัดทำตำแหน่งงานและคำบรรยายลักษณะงานขององค์การได้ครบถ้วน 2. การถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายขององค์การสู่ระดับบุคคล	1. มีการถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายขององค์การสู่ระดับบุคคลได้ครบถ้วน 2. องค์การบรรลุเป้าหมายได้ครบถ้วนตามภารกิจ

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
4. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) 5. การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)	2. การควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง 2.1 มีคณะทำงานและผู้รับผิด ชอบเรื่องการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง 2.2 การจัดทำแผนงานควบคุมภายในประจำปีและแผนระยาว 4 ปี 2.3 การจัดให้มีระบบควบคุมภายในที่ดี 2.4 การจัดให้มีระบบบริหารความเสี่ยงในองค์การ	3. การจัดให้มีการบริหารจัดการด้านการควบคุมภายในที่ดี 4.การจัดให้มีการบริหารจัดการด้านการบริหารความเสี่ยงในองค์การ	1.การปฏิบัติราชการได้ตามกฎระเบียบข้อบังคับมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ 2.ผลเสียหายอันเกิดจากข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานได้รับการบรรเทาหรือแก้ไขให้ดีขึ้น 3.ผลการบริหารความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจริงเป็นไปตามแผนบริหารความเสี่ยงทุกปัจจัยเสี่ยง
	3. ระบบการให้คุณและให้โทษ 3.1 การจัดให้มีระบบการประเมินผลการดำเนิน งานที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน และเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจอย่างเป็นรูปธรรม 3.2 กำหนดมาตรการในการดำเนินการกับผู้ที่ไม่มีผลงาน 3.3 กำหนดมาตรฐานการให้รางวัลกับผู้ที่มีประสิทธิ ภาพในการทำงาน	5. การจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยมีการเชื่อมโยงกับระบบแรงจูงใจและระบบการให้โทษอย่างเป็นรูปธรรม	1. ข้าราชการทุกระดับได้รับการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน 2. ส่วนราชการ/จังหวัดสามารถจัดสรรรางวัลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม
	4. ความรับผิดชอบต่อสังคม 4.1 การกำหนดนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4.2 จัดให้มีกระบวนการและกิจกรรมสร้างความตระหนักในเรื่องภาวะรับผิดชอบ	6. การจัดให้มีกระบวนการสร้างความตระหนักในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	1. ข้าราชการมีความตระหนักในเรื่องภาวะรับผิดชอบทั้งต่อตัวเอง ต่อประชาชน และต่อสังคม

5) หลักความโปร่งใส (Transparency)

เกณฑ์หลักความโปร่งใสมุ่งเน้นการประเมินว่า กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้ โดยมีที่มา/หลักการ กรอบการพิจารณา เกณฑ์การพิจารณา และผลที่จะได้รับโดยสังเขป ดังนี้

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
1. กฎหมาย ระเบียบ และแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาระบบราชการไทย 2. พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 3. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551-2555	1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 1.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2.1 มีคณะกรรมการรับผิดชอบเรื่องการตรวจสอบภายในและการจัดทำกฎบัตร 2.2 การจัดทำแผน ความสมบูรณ์ของแผน รวมถึงการดำเนินงานตามแผน และการติดตามผล 2.3 การร่วมตรวจสอบของสมาคมวิชาชีพ/สื่อมวลชน 3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริต 3.1 มีการแต่งตั้งคณะทำงานและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และมีแผนป้องกันและปราบ ปรามการทุจริต	1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 2. ระบบการตรวจสอบภายในที่ครบถ้วน 3. การร่วมตรวจสอบของสมาคมวิชาชีพ/สื่อมวลชนในโครงการต่างๆ 3. การป้องกันและปราบปรามทุจริต	1. ประชาชนที่รับทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐที่ครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย 2. ช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วน 1. สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานการตรวจสอบภายในของ กรมบัญชีกลาง ค.ต.ป. และมาตรฐานสากล 2. การปฏิบัติราชการได้ตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ของข้าราชการ 3. ไม่มีเรื่องฟ้องร้องหรือร้องเรียนหน่วยงานราชการในเรื่องทุจริต 1.การปฏิบัติราชการได้ตามกฎ ระเบียบและข้อบังคับของข้าราชการ 2.ไม่มีเรื่องฟ้องร้องหรือร้องเรียนหน่วยงานราชการในเรื่องทุจริต

6) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

เกณฑ์หลักการมีส่วนร่วมมุ่งเน้นประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการตามภารกิจและการตอบ สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดการประหยัดงบประมาณและทรัพยากร และปราศจากข้อขัดแย้ง จากการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการกับส่วนราชการ/จังหวัด โดยมีที่มา/หลักการ กรอบการพิจารณา เกณฑ์การพิจารณา และผลที่จะได้รับโดยสังเขปดังนี้

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 4 2. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 3. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดี พ.ศ. 2546 4. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) 5. หลักการของ International Association for Public Participation (IAP 2)	1.1 การจัดให้มีช่องทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 1.2 การให้มีข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วน ถูกต้อง เชื่อถือได้ 2. ระบบรับฟังข้อคิดเห็น 2.1 การจัดให้มีช่องทางรับฟังข้อคิดเห็นที่ครบถ้วนและเหมาะสม 2.2 การบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากข้อคิดเห็นอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ 3.1 การจัดให้มีผู้แทนเพื่อร่วมบริหารราชการ เช่น คณะทำงานภาคประชาชน และเครือข่ายภาคประชาชน เป็นต้น 3.2 การจัดให้มีกลไกเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการกับส่วนราชการ/จังหวัด 3.3 การจัดให้มีกิจกรรมสนับสนุนการมีส่วนร่วม 3.4 การพัฒนาศักยภาพของประชาชน เพื่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม 3.5 การพัฒนาข้าราชการเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	1. การเปิดเผยและให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 5. การรับฟังและบริหารจัดการข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม 6. กลไกเสริมสร้างการมีส่วนร่วมบริหารราชการกับส่วนราชการ/จังหวัด	1. ช่องทางเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย เพียงพอมีประสิทธิภาพ 2. ข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนถูกต้อง เชื่อถือได้ และทันกาล 3. ข้าราชการ และประชาชนได้ รับข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง 1. ช่องทางรับฟังข้อคิดเห็นที่หลากหลายมีประสิทธิภาพ 2. ข้อคิดเห็นที่ได้รับนำไปใช้ประโยชน์และได้รับการตอบกลับ 1.คณะทำงานภาคประชาชนและเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้าร่วมการบริหารราชการกับส่วนราชการ/จังหวัด 2.กลไกและกิจกรรมเสริมสร้างและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของข้าราชการและประชาชน 3.ข้าราชการและประชาชนที่ได้รับการพัฒนาศักยภาพเพื่อร่วมบริหารราชการกับส่วนราชการ/จังหวัด 4.ข้าราชการและประชาชนที่เข้าร่วมบริหารกิจกรรม/โครงการกับส่วนราชการ/จังหวัด

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
	4.1 การจัดให้มีกลไกติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการ/จังหวัดโดยข้าราชการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม	4. การร่วมบริหารราชการและติด ตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการ /จังหวัดโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง	1.ระบบติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงาน 2.ความครบถ้วนของการปฏิบัติได้ตามกฎระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ 3.การไม่เกิดรายการความขัดแย้งทางผลประโยชน์

7) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

เกณฑ์หลักการกระจายอำนาจมุ่งเน้นการประเมินว่าประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานจากการได้รับข้อมูลที่ถูกต้องทันกาล ร่วมกับประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของผู้ที่ได้รับการกระจายและมอบอำนาจ โดยมีหลักการ กรอบการพิจารณา เกณฑ์การพิจารณา และผลที่จะได้รับโดยสังเขปดังนี้

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
การกระจายอำนาจ			
1. พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 / พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลัก เกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการานเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 / พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542	1. กลไกการมอบอำนาจ 1.1 การกำหนดหลักเกณฑ์/แนวทางการถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ/บริการ และทรัพยากร 1.2 การกำหนดมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติของภารกิจที่มีการถ่ายโอนอำนาจ 2. กลไกสนับสนุนเพื่อรองรับการกระจาย 2.1 การจัดให้มีหน่วยงานให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารราชการแก่ผู้รับการถ่ายโอนอำนาจ 2..2 การจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและการบริหารราชการ	1. การบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน 2. กลไกสนับสนุนการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ	1. ความสำเร็จในการถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ/บริการ และทรัพยากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด 2. จำนวนภารกิจ/บริการที่มีการถ่ายโอนแก่ภาคเอกชน 3. จำนวนภารกิจ/บริการที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานที่ส่วนราชการ/จังหวัดกำหนด 4. จำนวนครั้งการให้คำปรึกษาการปฏิบัติราชการจากการกระจายอำนาจ 5. ความสำเร็จของกลไกในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้รับการถ่ายโอน

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
		การมอบอำนาจ	
2.พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 / พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 / พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550	1. กลไกการมอบอำนาจ 1.1 การกำหนดหลักเกณฑ์/แนวทางการมอบอำนาจ 1.2 การกำหนดมาตรฐานและคู่มือการปฏิบัติของภารกิจที่มีการมอบอำนาจ 2. กลไกสนับสนุนเพื่อรองรับการกระจาย 2.1 การจัดให้มีหน่วยงานให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติงานแก่ผู้รับมอบอำนาจ 2.2 การจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและการบริหารราชการแบบกระจาย 3.ระบบติดตาม และตรวจ สอบการปฏิบัติ 3.1 การจัดให้มีระบบติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากการมอบอำนาจ 3.2 การจัดให้มีช่องทางและการบริหารจัดการข้อร้องเรียน	1. การบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน 2. กลไกสนับสนุนการ บริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ 3. การติดตามและตรวจ สอบการปฏิบัติราชการจากการมอบอำนาจ	1. จำนวนภารกิจ/บริการที่มีการมอบอำนาจที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานที่ส่วนราชการ/จังหวัดกำหนด 2. จำนวนครั้งการให้คำ ปรึกษาการปฏิบัติราชการแก่ผู้รับมอบอำนาจ 3.ความสำเร็จของกลไกในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้รับมอบโอน 4.ผู้รับมอบอำนาจสามารถปฏิบัติงานได้ตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ โดยไม่เกิดการขัดแย้งทางผลประโยชน์

8) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

เกณฑ์หลักนิติธรรมมุ่งเน้นการประเมินว่าส่วนราชการมีการบริหารราชการตามหลักนิติธรรม โดยไม่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีที่มา/หลักการ กรอบการพิจารณา เกณฑ์การพิจารณา และผลที่จะได้รับโดยสังเขปดังนี้

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณา จักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 4 2. พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดี พ.ศ. 2546	1. สิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 1.1 ส่วนงานราชการมีช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ 1.2 การพัฒนาความรู้ด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กับประชาชน	1 . การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ และการใช้สิทธิ 2. กิจกรรมการส่งเสริมพัฒนาความรู้ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ	1. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ประโยชน์จากสิทธิ และส่วนราชการปราศจากการละเมิดสิทธิ 2. ประชาชนมีความรู้ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ของส่วนราชการ/ จังหวัด
	2. เนื้อหาของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ 2.1 การศึกษาทบทวน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการปฏิบัติงาน 2.2 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า	3. การศึกษาทบทวน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการปฏิบัติงาน	1. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มีความถูกต้อง เป็นธรรม และสอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน
	3. ผู้ใช้อำนาจ 3.1 ความเท่าเทียมกันของการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ 3.2 อำนาจดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ 3.3 การพัฒนาบุคลากรในส่วนงานราชการเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ได้รับการพัฒนา 3.4 กระบวนการสรรหาผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย 3.5 ความเป็นอิสระของผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย 3.6 กระบวนการพิจารณาความ ผิด และการกำหนดโทษ	4. ความเท่าเทียมกันของการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ดุลพินิจ ในการปฏิบัติงาน 5. การพัฒนาคุณภาพบุคลากรในการใช้อำนาจกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ 6. ความเป็นอิสระของผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย 7. กระบวนการพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษ	1. ผู้มีอำนาจใช้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ อย่างเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติ 2. ผู้มีอำนาจใช้อำนาจ และดุลพินิจโดยชอบในการปฏิบัติหน้าที่ 3. ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย หรือตัดสิน ได้ผ่านกระบวนการสรรหาที่โปร่งใส และมีอิสระในการทำหน้าที่วินิจฉัยอย่างเต็มที่ 4. มีขั้นตอนกระบวนการพิจารณาความผิด และการกำหนดโทษอย่างเป็นธรรม

9) หลักความเสมอภาค (Equity)

เกณฑ์หลักความเสมอภาคมุ่งเน้นการประเมินว่าทุกคนได้รับการปฏิบัติและได้รับการให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีที่มา/หลักการ กรอบการพิจารณา เกณฑ์การพิจารณา และผลที่จะได้รับโดยสังเขปดังนี้

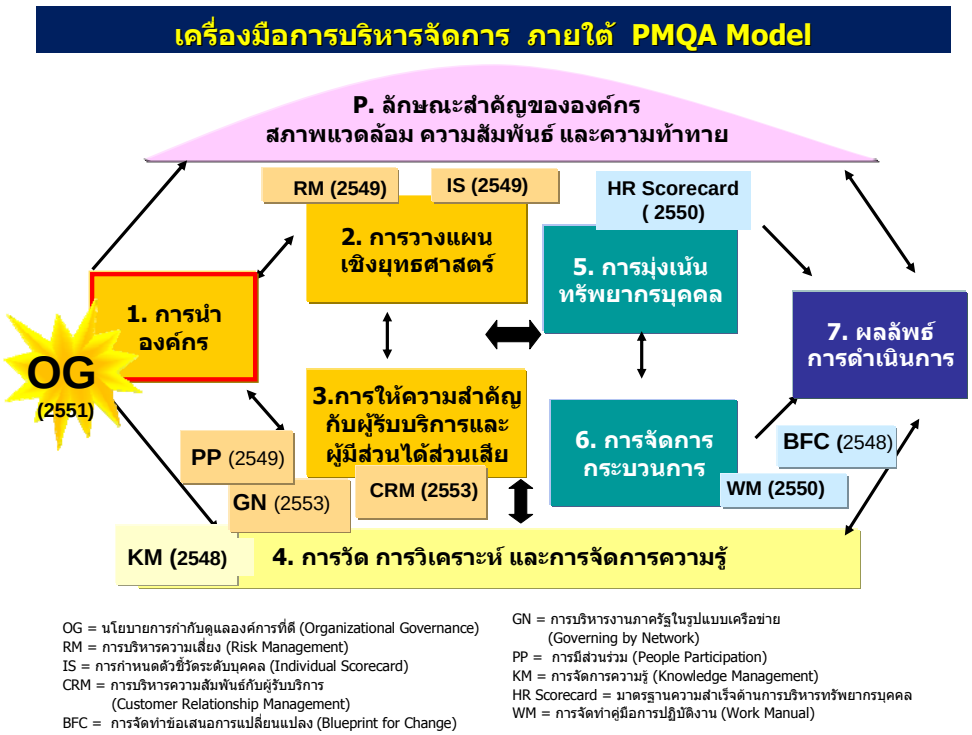
ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 2. องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) 3. สำนักงานโครง การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)	1. การสร้างกลไกด้านความเสมอภาค 1.1 การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนากระบวนการทำงานเพื่อสร้างความเสมอภาค 1.2 การตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาคขององค์กร 1.3 ฝึกอบรม สร้างความเข้าใจ สร้างองค์ความรู้และเผย แพร่เกี่ยวกับบทบาทความเสมอภาคทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างสม่ำเสมอ 1.4 สร้างฐานข้อมูลของบุคลากรในหน่วยงาน และผู้รับบริการของหน่วยงาน (แยกเพศ /เชื้อชาติ ศาสนา การศึกษา /ฐานะ / ความพิการ ฯลฯ)	1.การสร้างกลไกด้านความเสมอภาคและจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค 2.การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรด้านความเสมอภาค 3.การจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนด้านความเสมอภาค 4.การจัดกิจกรรมส่งเสริมด้านความเสมอภาค	1. มีกลไกการทำงานด้านความเสมอภาค 2. มีฐานข้อมูลสารสนเทศด้านความเสมอภาค 3. มีความรู้และความเข้าใจในบทบาทและความเสมอภาค 4. มีองค์ความรู้ด้านความเสมอภาค 5. มีศูนย์ประสานงานด้านความเสมอภาค 6. มีกิจกรรมของการส่งเสริมและแลกเปลี่ยนทั้งภายในและภายนอกองค์กร
	2. มาตรการด้านความเสมอภาคภายในและภายนอกองค์กร 2.1 วิเคราะห์และกำหนดกระบวนการทำงานขององค์กรว่าด้วยเรื่องความเสมอภาคครบถ้วนทุกงานและทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับองค์กร 2.2 การจัดสภาพแวดล้อมการทำงานให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้วยความเสมอภาค	5. การบูรณาการความเสมอภาคเข้ากับการกำหนดมาตรฐานของกระบวน การทำงานและการให้บริการ	1. มีกระบวนการการทำงานตามมาตรฐานขององค์กรว่าด้วยเรื่องความเสมอภาค 2. มีการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ 3. ผู้รับบริการ / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีการรับรู้ถึงความเสมอภาค /มีความพึงพอใจ/มีทัศนคติที่ดี 4. ไม่มีข้อร้องเรียนจากการปฏิบัติงาน / การให้บริการด้านความเสมอภาค

ที่มา/หลักการ	กรอบการพิจารณา	เกณฑ์การพิจารณา	ผลที่จะได้รับ
	2.3 การประเมินผลความพึงพอใจ/ทัศนคติทั้งภายในและภายนอกองค์กร 2.4 การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติภารกิจด้านความเสมอภาค		5. บุคลากรพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมสถานที่ทำงาน

4. แนวทางการดำเนินการ

ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอแนะเครื่องมือสำหรับใช้ในการบริหารจัดการเพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิผล ประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และอื่น ๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้งสิ้น และคงเป็นที่ยอมรับว่า ปัจจุบันการปฏิบัติราชการของภาครัฐไทยได้พัฒนาขึ้นในระดับหนึ่ง ซึ่งสามารถยืนยันได้ว่าในปี ค.ศ. 2010 ธนาคารโลก (World Bank) จัดอันดับให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความสะดวกและความรวดเร็วในการเข้ามาประกอบธุรกิจ (Doing Business) อยู่ในอันดับที่ 12 จาก 183 ประเทศ สำหรับการได้อันดับดีเช่นนี้ มิใช่เพราะการพัฒนาในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่เป็นการพัฒนาร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง

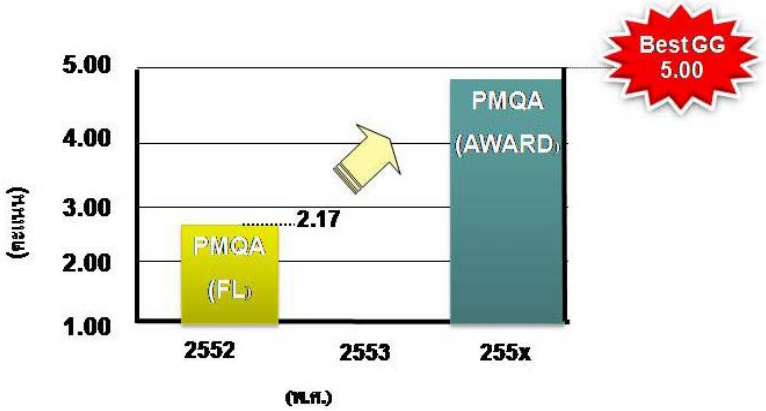
นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ส่งเสริมให้ส่วนราชการนำเครื่องมือการบริหารจัดการไปใช้ในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในหน่วยงาน ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้ต่างเป็นองค์ประกอบภายใต้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ที่จะช่วยยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการให้เป็นหน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะสูงและมีมาตรฐานการดำเนินงานเทียบเท่าสากล



หมายเหตุ (....) หมายถึง ปี พ.ศ. ที่ส่วนราชการนำเครื่องมือการบริหารจัดการไปใช้

การจัดทำเกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Rating) ในครั้งนี้ นับได้ว่าเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่สามารถประเมินระดับความสำเร็จของการพัฒนาองค์การและเป็นการต่อยอดจากพื้นฐานเดิมที่มีอยู่เพื่อมุ่งสู่ความเป็นสากล และเมื่อนำเกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (Fundamental Level: FL) พบว่าระดับการพัฒนาของเกณฑ์ FL เท่ากับ 2.17 คะแนน อีกทั้งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐที่เป็นเกณฑ์รางวัลจะเท่ากับ 4.86 คะแนน

กราฟเปรียบเทียบระดับการกำกับดูแลองค์การฯ กับ PMQA ระดับพื้นฐาน



ในการนี้ หากเปรียบเทียบเกณฑ์ FL กับ เกณฑ์ GG Rating ในแต่ละด้าน จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ยกระดับการพัฒนาองค์การในหลักประสิทธิภาพมากที่สุด รองลงมาคือหลักประสิทธิผล และมีการพัฒนาหลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาคน้อยที่สุด

ในการดำเนินงานก้าวต่อไป สำนักงาน ก.พ.ร. จะทำการส่งเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับเกณฑ์ฯ ดังกล่าวนี้ ในรูปของเอกสารเผยแพร่ คู่มือ และการให้คำปรึกษา เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีความพร้อมสำหรับการประเมินเพื่อจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อไป

แนวทางการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐฯ