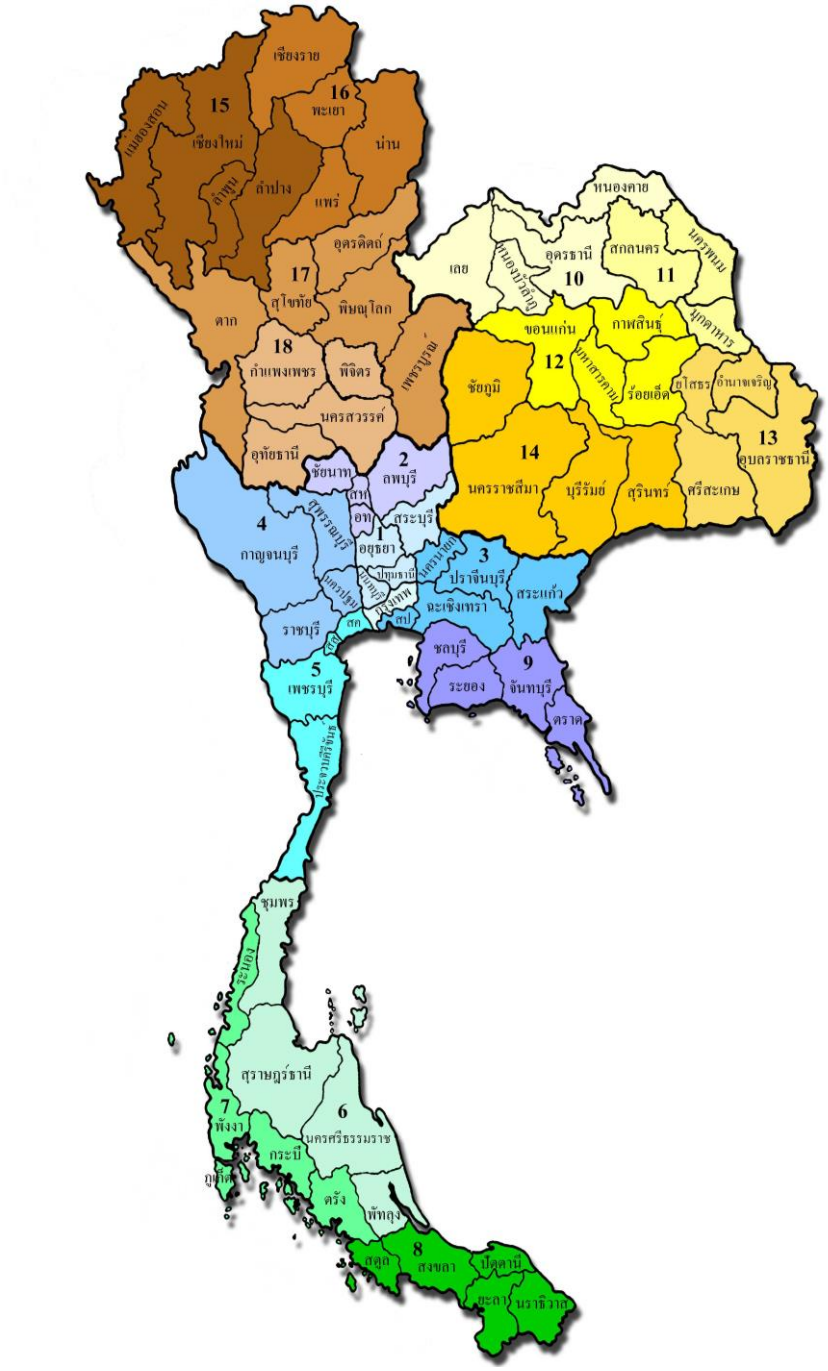
คู่มือมาตรฐานการตรวจราชการแบบบูรณาการ

(โครงการพัฒนาระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการสู่การปฏิบัติ)



สำนักตรวจราชการ
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

กันยายน 2550

สารบัญ

บทที่ 1 3
บทนำ: ที่มา ความสำคัญและวัตถุประสงค์ของคู่มือการตรวจราชการ 3
ที่มาและความสำคัญ.....3
วัตถุประสงค์ของคู่มือการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ 5
บทที่ 2 9
รู้จักระบบตรวจราชการ 9
2.1 บทนำ.....9
2.2 พัฒนาการของระบบการตรวจราชการ 9
2.3 บทบาทของการตรวจราชการในระบบการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน .11
2.4 ภาพรวมและกลไกควบคุมการบริหารราชการ 18
2.5 กระบวนการการตรวจราชการ 22
บทที่ 3 31
ทัศนะแม่บทการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล.....31
3.1 บทนำ.....31
3.2 ความหมายและนิยามเชิงปฏิบัติการของการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล.....31
3.3 การบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล.....34
3.4 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA).....42
บทสรุป.....51
บทที่ 4 52
กระบวนการจัดทำแผนการตรวจราชการ.....52
ภาพกระบวนการจัดทำแผนการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ 53
กระบวนการที่ 1 : การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคามที่มีต่อกระบวนการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์.....54
กระบวนการที่ 2 : การกำหนดวิสัยทัศน์การตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์.....56
กระบวนการที่ 3 : การกำหนดพันธกิจในการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์.....57
กระบวนการที่ 4 : การวิเคราะห์ดัชนีความเสี่ยง.....57
กระบวนการที่ 5 : การกำหนดเป้าประสงค์, ตัวชี้วัด-ค่าเป้าหมายและกลยุทธ์ในการตรวจราชการ.....61

กระบวนการที่ 6 : การกำหนดแผนงาน/โครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์การตรวจราชการที่มีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศทั้ง 3 ด้าน.....62
บทที่ 5: กระบวนการออกตรวจติดตามและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน.....64
5.1 นำเสนอผังกระบวนการออกตรวจติดตาม.....64
5.2 คำอธิบายขอบเขตของการออกตรวจติดตาม 3 รอบดำเนินการ 65
5.3 คำอธิบายความหมาย และความสำคัญของและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบตรวจราชการไทย.....88
บทที่ 6 การเขียนรายงานการตรวจราชการ.....105
6.1 ความสำคัญ.....105
6.2 ประเภทของการเขียนรายงาน.....105
บทที่ 7 179
กระบวนการพัฒนาบุคคลแบบมุ่งเน้นสมรรถนะ 179
7.1 บทนำ.....179
7.2 กระบวนการพัฒนาบุคคลแบบมุ่งเน้นสมรรถนะ.....179

บทที่ 1
บทนำ: ที่มา ความสำคัญและวัตถุประสงค์ของคู่มือการตรวจราชการ

ที่มาและความสำคัญ

การจัดทำ"คู่มือการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์"ฉบับนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของโครงการศึกษาวิจัยการพัฒนาระบบการตรวจราชการแบบบูรณาสู่การปฏิบัติการตรวจราชการ ซึ่งสำนักตรวจราชการ สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานกพร.เป็นผู้ดำเนินงาน การศึกษาวิจัยดังกล่าวนอกจากมุ่งศึกษาเพื่อนำเสนอระบบการตรวจราชการแบบใหม่ที่สอดคล้องและรองรับแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ รวมทั้งพัฒนาระบบการตรวจราชการให้มีมาตรฐานและได้รับการยอมรับจากหน่วยงานรับตรวจ และผู้บังคับบัญชา การศึกษาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นจากผู้แทนทั้งจากส่วนราชการที่มีภารกิจในการควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งได้มีการทดลองปฏิบัติเพื่อการออกแบบระบบและเครื่องมือการตรวจราชการสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

คู่มือการตรวจราชการบรูณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ถูกจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบการตรวจราชการมีมาตราฐานและความเชื่อถือ และให้เป็นกลไกสำคัญในการกำกับติดตามการบริหารราชการ ลดทอนโอกาสความผิดพลาดและสร้างหลักประกันว่าการบริหารราชการจะเป็นไปในทิศทางที่กำหนดไว้ และมุ่งสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชน

ความจำเป็นของการพัฒนาระบบการตรวจราชการที่มีมาตรฐานและน่าเชื่อถือในปัจจุบันมีเหตุผลสำคัญจากบริบทที่เปลี่ยนไป 2 ประการ นั่นคือ 1) การปฏิรูปการเมือง และ 2) การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นอันเป็นผลจากรัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะด้านการกำกับและควบคุมการบริหารราชการ โดยหลักการทั่วของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารเป็นบทบาทของรัฐสภา โดยมีกลไกควบคุมตรวจสอบ อาทิ เช่น การตั้งกระทู้ถาม เพื่อให้นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีตอบในการประชุมสภา การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสามัญของรัฐสภาเพื่อตรวจสอบเฉพาะเรื่อง และสามารถเรียกเอกสารหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจง อย่างไรก็ตามการตรวจสอบโดยรัฐสภา ภายในระบบสภาของไทย มักได้รับการวิจารณ์ว่าไม่มีประสิทธิภาพ เพราะรัฐบาลมักมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ดังนั้น ในการปฏิรูประบบการเมืองที่ผ่านมาจึงมีการสร้างกลไกการตรวจสอบ หรือ องค์กรตรวจสอบใหม่ๆ ขึ้นมา เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ในสถานการณ์ของระบบและกลไกตรวจสอบภายนอกฝ่ายบริหารที่เข้มข้นเช่นนี้ เป็นความจำเป็นที่ต้องมีระบบการตรวจสอบภายในระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและระหว่างประเทศ เช่น การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน การปฏิรูประบบการเมือง ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ รวมทั้ง ปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบราชการที่สะสมมานาน รัฐบาลจึงต้องเร่งดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 เพื่อกำหนดเป้าหมายและจุดเน้นของการบริหารราชการแนวใหม่ อันได้แก่ การบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ และการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ.2546 การบริหารราชการแผ่นดินยุคใหม่ จึงมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เกิดความคุ้มค่า และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

กระบวนการบริหารเปลี่ยนจากการบริหารตามภารกิจหน้าที่มาเน้นการบริหารเชิงกลยุทธ์ มีการวางแผนกลยุทธ์ กำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ เชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีการกำหนดผู้รับผิดชอบต่อผลงาน นอกจากนั้น กระบวนการบริหารยุคใหม่จะมีการถ่ายโอนอำนาจ เพิ่มอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงานให้แก่หัวหน้าหน่วยงาน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารสามารถใช้ความรู้ความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนงานเสียใหม่ อันจะช่วยให้เกิดผลผลิตที่สูงขึ้นและเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ถูกลง รวมทั้งการบริหารราชการแนวใหม่ได้มีการวางระบบในการควบคุม ตรวจสอบและประเมินผล เพื่อทำให้หัวหน้าส่วนราชการจะต้องมีความพร้อมรับผิดชอบและถูกตรวจสอบทางด้านผลสัมฤทธิ์ของงาน (Accountability for Results)

การบริหารราชการแนวใหม่นี้สะท้อนถึงความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องมีระบบการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารราชการที่มีขีดความสามารถ การตรวจราชการในฐานะระบบย่อยทางการบริหารราชการจึงควรจะต้องมีการทบทวนและปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานให้สอดรับการแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถของระบบการตรวจราชการให้ทำบทบาทตามที่คาดหวัง ผลจากการศึกษาวิจัยชี้ไปในแนวทางเดียวกันว่าทิศทางการพัฒนาระบบการตรวจราชการควรเป็นการตรวจราชการแบบบูรณาการ เป็นการตรวจราชการเชิงรุกมากกว่าการจับผิด และเป็นการตรวจสอบที่มีมาตรฐานน่าเชื่อถือ การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและทิศทางของการตรวจราชการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการศึกษาและสร้างกลไกและเครื่องมือรวมทั้งกระบวนการตรวจราชการที่เหมาะสม

เพื่อเตรียมความพร้อมผู้ตรวจราชการและหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้การสร้างกลไกและเครื่องมือการตรวจราชการสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง

การจัดทำคู่มือการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงมีความจำเป็นในฐานะเป็นเครื่องมือที่หนึ่งในการพัฒนาระบบการตรวจราชการให้มีแนวทางการดำเนินที่เป็นมาตรฐาน เพราะที่ผ่านมาการตรวจราชการของไทยยังประสบปัญหาหลายประการ อาทิ เช่น ต่างหน่วยงานต่างปฏิบัติ ขาดเอกภาพของการตรวจราชการ และก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการตรวจราชการ ขาดมาตรฐานในการตรวจราชการ การดำเนินการจริงและผลการตรวจราชการขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ความรับผิดชอบ และความตั้งใจของผู้ตรวจราชการแต่ละคน นอกจากนั้นคณะของผู้ตรวจราชการในแต่ละเขต ยังมีวิธีคิด และแนวทางในการตรวจราชการที่แตกต่างกันมาก ทำให้การปฏิบัติการตรวจราชการมีความแตกต่างกันในรายละเอียด ซึ่งส่งผลต่อภาพรวมของการตรวจราชการ ดังนั้นมาตรฐานการตรวจราชการเป็นเรื่องสำคัญเพราะเกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพการตรวจราชการ และการยอมรับผลหรือรายงานการตรวจราชการทั้งจากผู้บังคับบัญชาและหน่วยรับตรวจ ผู้บังคับบัญชาไม่เชื่อถือและไม่นำไปใช้ประโยชน์ ส่วนหน่วยรับตรวจมักไม่จริงจังกับการตรวจราชการและตั้งคำถามเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะหากผลการตรวจราชการถูกนำไปโยงกับการประเมินผลการดำเนินงาน หรือ ความก้าวหน้าของผู้บริหารหน่วยรับตรวจ

นอกจากนั้นการสร้างมาตรฐานการตรวจราชการยังถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างการตรวจราชการแบบบูรณาการ เพราะหากแต่ละผู้ตรวจราชการ หรือ แต่ละกระทรวง หรือ แต่ละกรม มีวิธีและรูปแบบการตรวจของตน รวมทั้งการวิเคราะห์และเขียนรายงาน การจัดทำรายงานผลการตรวจราชการเชิงยุทธศาสตร์ย่อมเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตามการมีมาตรฐานการตรวจราชการเดียวกันไม่ได้หมายความถึงการละเลยต่อความแตกต่างหรือลักษณะเฉพาะของแต่ละจังหวัด หรือ เขตการตรวจ หรือ ลักษณะงานต่างกระทรวง การมีมาตรฐานการตรวจราชการเดียวกันเปรียบเสมือนเป็นกลไกในการเสริมสร้างความเป็นศาสตร์ มีความเป็นกลางในการวินิจฉัยมากขึ้นและลดทอนการใช้ดุลยพินิจส่วนตัว

วัตถุประสงค์ของคู่มือการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือฯ คือ เพื่อถอดบทเรียนที่ได้จากปฏิบัติการตรวจราชการฯ ซึ่งได้เริ่มต้นดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 การถอดบทเรียนที่ว่านี้ อยู่ในรูปของมาตรฐานกระบวนการตรวจราชการฯ โดยแบ่งออกเป็น 2 ฉบับ ฉบับแรก สำหรับผู้ตรวจราชการฯและทีมสนับสนุนงานตรวจราชการฯ คู่มือฉบับแรก จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการตรวจราชการแนวใหม่นี้ แก่ผู้ตรวจราชการฯและทีมสนับสนุนงานตรวจราชการฯ

ฉบับที่สอง สำหรับหน่วยรับตรวจ มีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการเตรียมพร้อมรับการตรวจฯและการติดตามผลการตรวจฯแก่หน่วยรับตรวจทั้งส่วนราชการและจังหวัด

คำว่า “มาตรฐานกระบวนการ” ประกอบไปด้วย คำอธิบายแนวคิดที่ใช้ประกอบการดำเนินงานตามกระบวนการแต่ละด้าน, แผนภาพผังกระบวนการแต่ละด้าน, คำอธิบายวิธีปฏิบัติในแต่ละผังกระบวนการซึ่งครอบคลุมไปถึงคำอธิบายการใช้เครื่องมือประเภทต่างๆ

คำว่า “กระบวนการตรวจราชการฯ” ซึ่งถือเป็นนิยามสำคัญที่กำหนดเค้าโครงของคู่มือฉบับนี้ฯ ประกอบไปด้วย

1. กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การตรวจราชการ
2. กระบวนการออกตรวจติดตามและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. กระบวนการเขียนรายงานผลการตรวจราชการรายรอบ, รายไตรมาสและรายปี
4. กระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งสมรรถนะ

1.3 **ผู้ใช้ประโยชน์ของคู่มือฯ**

คู่มือฯนี้จัดทำเพื่อให้ผู้ตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี และระดับกระทรวง รวมทั้งทีมงานสนับสนุน โดยจะให้ความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้

กลุ่มที่ 1: ความเข้าใจพื้นฐาน

- ❑ ระบบตรวจราชการของไทยในปัจจุบัน
- ❑ ทัศนะแม่บทหรือกรอบความคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

กลุ่มที่ 2: แนวทางและกระบวนการดำเนินงาน

- ❑ กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การตรวจราชการ
- ❑ กระบวนการออกตรวจติดตามและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ❑ กระบวนการเขียนรายงานผลการตรวจราชการรายรอบ, รายไตรมาสและรายปี
- ❑ กระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งสมรรถนะ

1.4 การนำเสนอเนื้อหา

คู่มือฯฉบับนี้แบ่งออกเป็น 7 บทประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 การสร้างความเข้าใจพื้นฐาน เนื้อหาในกลุ่มนี้เป็นการให้ภาพรวมของระบบตรวจราชการ เพื่อให้ผู้ตรวจราชการเข้าบทบาทของการตรวจราชการ ตระหนักในความสำคัญ และเข้าใจเจตนารมย์และหลักการสำคัญที่จำเป็นต้องยึดถือ รวมทั้ง เข้าใจแนวคิดพื้นฐานของเครื่องมือการตรวจราชการที่นำมาประยุกต์ใช้ กลุ่มนี้ประกอบด้วย 3 บท คือ

บทที่ 1: บทนำ

บทนี้เป็นการกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของการจัดทำคู่มือฯ วัตถุประสงค์ ผู้ใช้ประโยชน์และการนำเสนอเนื้อหา

บทที่ 2 รู้จักระบบการตรวจราชการ

บทนี้เป็นการนำเสนอพัฒนาการของการตรวจราชการไทย ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ระบบการตรวจราชการไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กระบวนการตรวจราชการที่เป็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้ง มาตรฐานการปฏิบัติงานและจริยธรรมของผู้ตรวจราชการ

บทที่ 3 ทัศนะแม่บทการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

บทนี้นำเสนอความหมายและนิยามเชิงปฏิบัติการของการตรวจราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ สร้างความเข้าใจต่อแนวคิดการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นกรอบของการจัดทำข้อเสนอแนะเพิ่มขีดสมรรถนะหน่วยรับตรวจ และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

กลุ่มที่ 2 กลุ่มแนวทางและกระบวนการดำเนินงาน หรือ เรียกภาษาอังกฤษว่า HOW TO คือ เน้นการบอกวิธีการและขั้นตอนตามกระบวนการต่างๆในการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ กลุ่มนี้ประกอบด้วย 4 บท คือ

บทที่ 4 กระบวนการวางแผนตรวจราชการเชิงยุทธศาสตร์ภิบาล

บทนี้นำเสนอกระบวนการและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนยุทธศาสตร์และการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรม

บทที่ 5 กระบวนการออกตรวจติดตามและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทนี้นำเสนอผังกระบวนการออกติดตามและขอบเขตการออกติดตาม 3 รอบ ประกอบด้วยรอบที่ 1 การสอบทานความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล (Project Review) รอบที่สอง การติดตาม (Project Progress) และ รอบที่สาม การประเมินผล (Project Evaluation)

บทที่ 6 **กระบวนการเขียนรายงานการตรวจราชการ**

บทนี้นำเสนอลักษณะที่ดีของรายงานการตรวจราชการ ความสำคัญของข้อมูลกับการเขียนรายงานการตรวจราชการ ประเภทรายงาน และวิธีการเขียน

บทที่ 7 **กระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งสมรรถนะ**

บทนี้นำเสนอความหมายและความสำคัญของสมรรถนะบุคลากร ผังกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งสมรรถนะ และ คำอธิบายวิธีการปฏิบัติและใช้เครื่องมือรายขั้นตอน

บทที่ 2
รู้จักระบบตรวจราชการ

2.1 บทนำ

ก่อนจะทำความเข้าใจกับกรอบความคิดหลักหรือทัศนะแม่บทของการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ กระบวนการวางแผนการตรวจราชการ การออกตรวจราชการ รวมทั้งเครื่องมือสำคัญในการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการและทีมสนับสนุนควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทำให้มีความชัดเจนในเรื่องโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการ รวมทั้งจริยธรรมของผู้ตรวจราชการที่ควรยึดถือ โดยเฉพาะการเข้าใจถึงพัฒนาการของระบบการตรวจราชการของไทย ซึ่งทำให้ภาคภูมิใจในการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบตรวจราชการที่อยู่คู่กับการบริหารราชการมาช้านาน บทนี้นำเสนอ

- พัฒนาการของระบบตรวจราชการ
- บทบาทการตรวจราชการในระบบการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ
- ระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน
- จรรยาบรรณผู้ตรวจราชการ

2.2 พัฒนาการของระบบการตรวจราชการ

ในแวดวงข้าราชการมองว่างานตรวจราชการ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้ตรวจราชการ เป็นงานที่ไม่น่าพึงปรารถนา เป็นตำแหน่งไว้รองรับข้าราชการที่มีปัญหา ถูกลงโทษ หรือมีปัญหาสุขภาพ หน่วยงานตรวจราชการจึงมีภาพพจน์เสมือนเป็นแดนสนธยาหรือกรุที่ไม่มีใครต้องการอยู่ แต่หากได้ศึกษาพัฒนาการและบทบาทการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการและบุคลากรของระบบตรวจราชการควรมีความภาคภูมิใจ เพราะ การตรวจราชการอยู่คู่กับการบริหารราชการมาช้านาน และเป็นตำแหน่งที่ถือว่าทำงานต่างพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าแผ่นดิน โดยในช่วงแรก พระเจ้าแผ่นดินออกตรวจราชการ ติดตามการทำงานของข้าราชการและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนด้วยพระองค์เอง ในยุคต่อมา เมื่อโครงสร้างการบริหารซับซ้อนขึ้น นอกจากออกตรวจด้วยพระองค์เอง พระเจ้าแผ่นดินแต่งตั้งข้าราชบริพารช่วยในการตรวจราชการต่างพระเนตรพระกรรณ

การตรวจราชการที่เป็นระบบและมีแบบแผนชัดเจนปรากฏขึ้นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2437 อันเป็นผลจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย คือสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงทำหน้าที่

ตรวจราชการด้วยพระองค์เอง และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง รวมทั้งสมุหเทศาภิบาล และหัวหน้าหน่วยงานในส่วนภูมิภาคออกตรวจราชการในพื้นที่ด้วย

ระบบการตรวจราชการมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และอาจกล่าวว่าเป็นรากฐานของระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน รูปแบบการตรวจราชการมีลักษณะของการแต่งตั้งบุคคลหรือหน่วยงานมารับผิดชอบงานตรวจราชการโดยตรง อย่างไรก็ตาม บทบาทและขอบเขตการตรวจราชการมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ตรวจตราควบคุม แนะนำ ชี้แจงข้อราชการทั่วไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายอื่นๆของรัฐบาล และข้าหลวงตรวจการ ซึ่งกระทรวง ทบวง หรือ กรมแต่งตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ลักษณะเดียวกับข้าหลวงใหญ่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ตำแหน่งทั้งสองถูกยุบไปพร้อมกับการปรับปรุงการบริหารราชการใหม่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยกำหนดให้มีภาคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และกำหนดตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคขึ้นทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของภาคและผู้ตรวจราชการประจำภาคไปพร้อมกัน แต่ตำแหน่งนี้ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2500 และกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการแทน ซึ่งอยู่ในสังกัดราชการส่วนกลางทำหน้าที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งข้าหลวงตรวจการ ในปี พ.ศ.2947 มีการตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี และได้กำหนดตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น โดยลักษณะงานของผู้ตรวจการเน้นการสืบสวนและปราบปรามทุจริตมากกว่าการตรวจการตามปกติ

ต่อมากรมนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2503 และจัดตั้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น พร้อมปรับเปลี่ยนตำแหน่งผู้ตรวจราชการแผ่นดินเป็นผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ซึ่งลักษณะงานเน้นการตรวจราชการตามแผนงาน และ โครงการ

ในช่วงเวลาต่อมา มีการปรับปรุงการบริหารราชการอีกหลายครั้ง โครงสร้างของการตรวจราชการยังคงเป็นตามรูปแบบเดิม คือ มีการตรวจราชการใน 3 ระดับ คือ ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี ระดับกระทรวง และระดับกรม ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้คล้ายคลึงกัน คือ ให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆสามารถจัดให้มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการได้ตามความจำเป็น หากแต่ประเด็นสำคัญที่ปรับปรุงแก้ไข คือ การเพิ่มขีดความสามารถ การพัฒนาระบบตรวจราชการที่เข้มแข็ง มีมาตรฐานและน่าเชื่อถือ และ เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากการศึกษาพบว่ามีการศึกษาวิจัย สัมมนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นหลายครั้ง ถึงปัญหาอุปสรรคของการตรวจราชการ และ ความจำเป็นในการเพิ่มขีดความสามารถของระบบการตรวจราชการ มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อาทิ เช่น การมีระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2532 และ แก้ไขในปี พ.ศ. 2539 ต่อมาระเบียบนี้ถูกยกเลิกและทดแทนด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ซึ่งระบบการตรวจราชการในปัจจุบันจะกล่าวต่อไป

2.3 บทบาทของการตรวจราชการในระบบการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

กระบวนการบริหารราชการนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับกระบวนการบริหารงานทั่วๆไป คือ ประกอบด้วย การวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การกำกับควบคุมและ การประเมินผล ซึ่งการกำกับควบคุมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามให้มีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนดและให้ได้ผลดำเนินการตามที่คาดหวัง รวมทั้งป้องกันความผิดพลาดในการบริหารงาน ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินไทยในปัจจุบันดำเนินการในหลากหลายรูปแบบ ซึ่งอาจแบ่งได้อย่างกว้างๆ 2 ประเภท คือ การควบคุมโดยองค์กรภายนอก และ การควบคุมโดยองค์กรภายใน

2.3.1 การควบคุมการบริหารราชการโดยองค์กรภายนอกระบบราชการ

การควบคุมการบริหารราชการจากภายนอกสำหรับประเทศประชาธิปไตยอยู่บนฐานความคิดในเรื่องการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจ ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมควบคุมตรวจสอบ นอกจากนั้นยังเกี่ยวข้องกับหลักการความเป็นอิสระของหน่วยงานตรวจสอบ องค์กรควบคุมและตรวจสอบภายนอกระบบราชการที่สำคัญประกอบด้วยองค์กรตามตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แสดงองค์กรตรวจสอบภายนอกระบบราชการและลักษณะการตรวจสอบ

องค์กร	ลักษณะการตรวจสอบ
ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ รัฐสภา	เป็นกลไกตรวจสอบทางการเมือง มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลในฐานะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน กลไกการตรวจสอบประกอบด้วย 1) การตั้งกระทู้ถามต่อรัฐบาลหรือรัฐมนตรี เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริง 2) การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งอาจส่งผลถึงการลงมติไม่ไว้วางใจ 3) การพิจารณาร่างกฎหมายและการให้ความเห็นชอบด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ 4) การสอบสวน ตรวจตรา สอดส่อง รวมทั้งพิจารณาเรื่องร้องเรียน

องค์กร	ลักษณะการตรวจสอบ
	จากประชาชน โดยคณะกรรมาธิการสามัญและวิสามัญต่างๆ 5) การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีที่รายงานต่อรัฐสภาของรัฐบาล
ศาลปกครอง	เป็นกลไกตรวจสอบทางศาล ศาลปกครองกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานราชการ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร และพิทักษ์อำนาจรัฐ มิให้อำนาจรัฐทำลายเสรีภาพของราษฎร และเสรีภาพของราษฎรทำลายอำนาจรัฐ ศาลปกครองจะทำให้ทั้งสองอย่างเข้ากันได้ โดยรักษาประโยชน์ ของส่วนรวมไว้ได้ และขณะเดียวกัน ก็ให้ความยุติธรรมแก่ราษฎร โดยศาลปกครองมีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองระหว่างรัฐกับราษฎร หรือระหว่างองค์กรของรัฐ ด้วยกันเอง ศาลปกครองจึงเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานประโยชน์ระหว่างรัฐกับราษฎร
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)	เป็นองค์กรตรวจสอบอิสระ การตรวจสอบของ สตง.เน้นมิติด้านการเงินและบัญชี และการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย รูปแบบการตรวจของ คตง. ประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ 1) การตรวจสอบการเงิน ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และ/หรือตามหลักการทางบัญชีหรือไม่ 2) การตรวจสอบผลงาน เป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน เพื่อประเมินผลการดำเนินงานว่าบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างประหยัด มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และคุ้มค่าหรือไม่
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	เป็นองค์กรตรวจสอบภายใต้การกำกับของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะที่อาจเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาต่อรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดำเนินการได้เมื่อมีการร้องเรียน

องค์กร	ลักษณะการตรวจสอบ
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)	เป็นองค์กรตรวจสอบอิสระ ป.ป.ช. มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ ดังนั้น ป.ป.ช.เป็นกลไกตรวจสอบเน้นในเรื่องการทุจริตและการประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ
องค์ภาคประชาสังคมอาทิ เช่น สื่อมวลชน องค์กรประชาสังคม และประชาชน	องค์กรภาคประชาสังคมมีสิทธิในการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้น กฎหมายหลายฉบับยังรับรองสิทธิของสื่อมวลชนและประชาชน รวมทั้งกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยตรง เช่น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อ สิทธิในการรวมตัวเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการเสนอร่างกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิในการขอดูข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เป็นต้น

2.3.2 การควบคุมภายในระบบราชการหรือฝ่ายบริหาร

การตรวจสอบขององค์กรภายนอก ไม่ว่าเป็นกลไกทางการเมือง ตุลาการและองค์กรอิสระนับว่ามีความเข้มข้นมาก โดยเฉพาะหลังการปฏิรูปการเมืองการบริหารตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และผลการตรวจสอบ หากพบข้อผิดพลาดสามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลหรือ ส่งให้เกิดความเสียหายทางการเมือง ดังนั้นกลไกการกำกับตรวจสอบภายในระบบราชการจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งสัญญาณเตือนภัย และป้องกันความผิดพลาด รวมทั้งลดโอกาสความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ทำให้งานไม่ประสบความสำเร็จ หน่วยงานและกลไกควบคุมและตรวจสอบภายในระบบราชการที่สำคัญ พร้อมทั้งลักษณะการกำกับตรวจสอบแสดงในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 องค์กรตรวจสอบภายในระบบราชการและลักษณะการกำกับตรวจสอบ

องค์กร	ลักษณะการตรวจสอบ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)	สศช.เป็นหน่วยงานกลางที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สศช.ยังเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความรับผิดชอบในการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมีบทบาทในการกำกับและประเมินผล ซึ่ง สศช.มีลักษณะการดำเนินการ คือ (1) กำกับและประเมินผลระดับประเทศซึ่งเป็นการติดตามและประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาประเทศ เพื่อประเมินผลกระทบการพัฒนาในภาพรวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของ

องค์กร	ลักษณะการตรวจสอบ
	ประเทศและผลการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นวาระแห่งชาติพร้อมทั้งรายงานผลต่อรัฐบาลและสาธารณชน (2) กำกับและประเมินผลการพัฒนาตามนโยบายรัฐบาลเพื่อประเมินความก้าวหน้าและความสำเร็จของการดำเนินงานโดยเฉพาะนโยบายที่สำคัญ ๆ และรายงานต่อรัฐบาลและสาธารณชน (3) รายงานผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่อนายกรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (4) วางระบบและวิธีการติดตามและประเมินผลการพัฒนา รวมทั้งการรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานที่สอดคล้องกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
สำนักงบประมาณ	เป็นหน่วยงานกลาง ที่มีบทบาทหลักในการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และ การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยลักษณะการดำเนินการเป็นดังนี้ ○ ติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบาย ○ การรวบรวม วิเคราะห์รายงานการติดตามผลการปฏิบัติราชการและรายงานด้านการเงินตามที่ได้ให้ไว้ในคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน ○ เสนอแนะ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลและรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้อง ○ ประสานการดำเนินการและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงาน ○ พัฒนาและดำเนินการจัดทำคู่มือและเอกสารทางวิชาการด้านการติดตามประเมินผลและการรายงาน รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสำนักงบประมาณ

องค์กร	ลักษณะการตรวจสอบ
	○ พัฒนาตัวชี้วัด เป้าหมายยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	เป็นหน่วยงานกลาง ซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการ บทบาทของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามและประเมินผลนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวัดและประเมินผลการดำเนินงานในคำรับรองการปฏิบัติราชการตามแผนปฏิบัติราชการของแต่ละหน่วยงาน โดยมีลักษณะการติดตามผลการดำเนินงานได้แบ่งออกเป็น 2 ครั้ง คือ ทุกรอบ 6 เดือน และรอบ 9 เดือน และการประเมินผลการดำเนินงานในรอบ 12 เดือน โดยให้แต่ละส่วนราชการ และจังหวัดเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินตนเอง (Self-Assessment Report: SAR) ประกอบกับ ข้อมูลกลางของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังได้มีการวางระบบการสอบทานความถูกต้องและเชื่อถือได้ โดยอาศัยกลไกผู้ประเมินอิสระภายนอกอีกด้วย นอกจากนั้น ก.พ.ร.จะดำเนินการจัดสรรเงินรางวัล หรือสิ่งจูงใจ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการและการจัดสรรสิ่งจูงใจตามมติที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้
หน่วยงานตรวจสอบภายใน	เป็นกลไกตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายภายในหน่วยงานเอง โดยลักษณะการตรวจสอบ 1) การตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูล และตัวเลขต่างๆด้วยเทคนิคและวิธีการตรวจสอบที่ยอมรับโดยทั่วไป 2) การบริหารงบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารงานด้านอื่น ๆ ของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนตรวจสอบการดูแลรักษาทรัพย์สิน และการใช้ทรัพยากรทุกประเภท ว่าเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด

องค์กร	ลักษณะการตรวจสอบ
การตรวจราชการ	เป็นกลไกตรวจสอบภายในระบบราชการ ซึ่งกำกับทั้งภาพรวมและภายในหน่วยราชการ โดยประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงและ ผู้ตรวจราชการกรม บทบาทนั้นเปรียบเสมือนเป็นผู้ช่วยหรือผู้แทนของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานแต่ละระดับในการกำกับดูแลในการบริหารราชการให้ประสบผลสำเร็จ การตรวจราชการโดยทั่วไปประกอบด้วย 1) การติดตามประเมินผลตามแผนการตรวจราชการ 2) การตรวจเยี่ยมเพื่อสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและรับทราบสถานการณ์และข้อเท็จจริงในพื้นที่ รวมทั้งรับฟังปัญหาและความคิดเห็นของประชาชน 3) การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง การตรวจราชการแนวใหม่เน้นการทำงานเชิงรุก วิเคราะห์หาความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินแผนงานโครงการ เน้นบูรณาการหน่วยตรวจราชการระดับกระทรวง โดยมีการร่วมวางแผนการตรวจราชการ ร่วมตรวจในประเด็นยุทธศาสตร์เดียวกัน ร่วมให้ข้อเสนอแนะและร่วมรับการประเมิน รวมทั้งการตรวจราชการเน้นมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การทำให้หน่วยรับตรวจมีระบบกำกับดูแลตนเองที่เพียงพอต่อการประกันผลผลิตให้บรรลุผลลัพธ์
คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติราชการ (ค.ต.ป.)	ด้วยความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลที่เข้มแข็งคณะรัฐมนตรีจึงเห็นควรจัดระบบการตรวจสอบราชการเสียใหม่ให้สอดรับกับการปฏิรูประบบราชการ โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) หรือรู้จักกันทั่วไปว่า “Super Audit”วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งค.ต.ป.มีดังนี้คือ ● เสริมสร้างความเข้มแข็งให้ส่วนราชการ โดยเฉพาะการส่งเสริมและกระตุ้นให้ส่วนราชการมีระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี ● ผลักดันการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมายของการบริหาร

องค์กร	ลักษณะการตรวจสอบ
	กิจการบ้านเมืองที่ดี ตามนัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ● ส่งเสริมผลักดันการบูรณาการงานด้านการตรวจสอบและประเมินผลในภาคราชการ เช่น กำหนดแนวทางการบูรณาการระบบข้อมูลด้านการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล เป็นต้น ● สร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณชน ต่อการดำเนินงานของส่วนราชการ ในการดำเนินงาน ค.ต.ป.กำหนดให้มี 1) คณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มกระทรวง 2) คณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มจังหวัด 3) คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลประจำกระทรวงของตนเอง โดยทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการตรวจสอบและประเมินผลของกระทรวง และหน่วยงานในสังกัด ให้เป็นไปตามคุณภาพ และมาตรฐานที่กำหนด สอบทาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน รายงานผลสถานะทางการเงิน และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาแก่กระทรวงและหน่วยงานในสังกัดมีระบบควบคุมภายในที่ได้มาตรฐาน มีการประเมินความเสี่ยงในการบริหารจัดการที่เป็นระบบตามระเบียบหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง

2.4 ภาพรวมและกลไกควบคุมการบริหารราชการ

จากการประมวลภาพรวมองค์กรและกลไกควบคุมการบริหารราชการบทบาทของการตรวจราชการมีลักษณะโดดเด่นแตกต่างจากกลไกอื่นๆ คือ

- การตรวจราชการเป็นกลไกควบคุมภายในระบบราชการ และ เป็นกลไกของผู้บริหารระดับสูงในการกำกับติดตามงาน อาจกล่าวว่าเป็นทั้งกลไกตรวจสอบในภาพรวมและเฉพาะหน่วยงาน
- เป็นการกำกับดูแลตั้งแต่การเริ่มดำเนินโครงการ ระหว่างดำเนินโครงการ จนโครงการเสร็จสิ้น
- ไม่เน้นการจับผิด บทบาทของการตรวจราชการให้ความสำคัญกับการให้คำปรึกษาหารือ ตรวจเยี่ยม ตรวจประเมินผลและหาข้อเท็จจริง
- มีการติดตามการดำเนินงานในระดับพื้นที่และครอบคลุมทุกจังหวัด

1) กรอบกฎหมาย
2) โครงสร้างการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ
3) กระบวนการตรวจราชการ

2.4.1 กรอบกฎหมาย: ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548

ระเบียบกลางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 โดยกำหนดวัตถุประสงค์การตรวจราชการดังนี้ คือ[1]

1. *เพื่อชี้แจง แนะนำ หรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับแนวทางและการปฏิบัติงานหรือการจัดทำภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล และแผนต่างๆของชาติและของหน่วยงานของรัฐ*
2. *เพื่อตรวจติดตามว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติของคณะรัฐมนตรี และคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และเป็นไปตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนหรือยุทธศาสตร์ใดๆที่กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติ หรือวาระแห่งชาติหรือไม่*
3. *เพื่อติดตามความก้าวหน้า ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานหรือการจัดทำภารกิจของหน่วยงานของรัฐ*

[1] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ข้อ 8

4. *เพื่อสดับตรับฟังทุกข์สุข ความคิดเห็น และความต้องการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน*
5. *เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์ในพื้นที่*

หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์การตรวจราชการข้างต้นพบว่าขอบเขตของการตรวจราชการครอบคลุม

1) **การให้คำปรึกษา** ให้คำแนะนำ ปรึกษา สร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานรับตรวจ (วัตถุประสงค์ข้อที่ 1)

2) **การตรวจเยี่ยม** รับฟังข้อมูลและความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่ (วัตถุประสงค์ข้อที่ 4)

3) **การติดตามประเมินผล** ทั้งในมิติการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance) มิติความคุ้มค่าและมิติผลการดำเนินงาน (Performance) ว่าบรรลุตามที่กำหนดหรือไม่ ด้วยปัจจัยใด และมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขอย่างไร (วัตถุประสงค์ ข้อที่ 2, 3) และ

4) **การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง** (วัตถุประสงค์ข้อที่ 5)

2.4.2 โครงสร้างการตรวจราชการและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ

2.4.2.1 โครงสร้างของระบบการตรวจราชการแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

- การตรวจราชการในภาพรวม

การตรวจราชการในภาพรวมเป็นความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 กำหนด "*ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ**ในภาพรวม**ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี*"[2]

- การตรวจราชการระดับกระทรวง

การตรวจราชการระดับกระทรวงเป็นความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการกระทรวง โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 กำหนดให้ "ผู้ตรวจราชการกระทรวง *รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของ*

[2] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ข้อ 9

หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ในฐานะผู้สอดสิ่งดูแลแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวง"[3]

- การตรวจราชการระดับกรม

การตรวจราชการระดับกรมเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ตรวจราชการกรม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 กำหนดให้ "*ผู้ตรวจราชการกรมรับผิดชอบและมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรม ในฐานะผู้สอดส่องแทนอธิบดี*" [4] จำนวนตำแหน่งผู้ตรวจราชการและหน่วยงานสนับสนุนระดับกรม มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับแต่ละกรม หน่วยงานสนับสนุนของการตรวจราชการกรม คือ สำนักงานผู้ตรวจราชการกรม เป็นหน่วยงานภายในกรม

ความสัมพันธ์ของแต่ละระดับเป็นลักษณะของการประสานงานกัน ไม่ใช่การบังคับบัญชา โดยมีผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการประสานงาน ซึ่งแต่ละระดับมีความแตกต่างกันในเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบ หากแต่คล้ายคลึงกันในเรื่อง องค์กรการตรวจราชการและกระบวนการตรวจราชการ

2.4.2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการทุกระดับ มีดังนี้

- *สั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับตรวจปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติของคณะรัฐมนตรี หรือ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี*
- *สั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้รับตรวจปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติในเรื่องใดๆ ในระหว่างการตรวจราชการไว้ก่อน หากเห็นว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง และเมื่อได้สั่งการดังกล่าวแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยด่วน*
- *สั่งให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจง ให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร และหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณา*

[3] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ข้อ 9

[4] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ข้อ 9

- *สอบข้อเท็จจริง สืบสวนสอบสวน หรือ สดับรับฟังเหตุการณ์ เมื่อได้รับการร้องเรียน หรือ มีเหตุอันสมควร โดยประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานตรวจสอบอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ*
- *ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้รับตรวจและรายงานผู้บังคับบัญชาเพื่อทราบ*
- *เรียกประชุมเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อชี้แจง แนะนำ หรือปรึกษาหารือร่วมกัน*

จากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจพบว่าผู้ตรวจราชการได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ และผู้ตรวจสอบ ดังเห็นว่าผู้ตรวจราชการสามารถให้หน่วยรับตรวจดำเนินการหรือละเว้นการดำเนินการ นอกจากนั้นยังเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้รับตรวจ หากแต่อำนาจหน้าที่ในการประเมินผลการดำเนินการ หรือ การสั่งการต่างๆจะมีผลในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา โดยที่ผู้ตรวจราชการไม่มีอำนาจสั่งการโดยตรง

2.4.2.3 การประสานงาน

เพื่อให้การตรวจราชการทั้ง 3 ระดับมีบูรณาการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการฉบับ พ.ศ. 2548 เพิ่มกลไกประสานงานการตรวจราชการ ประกอบด้วย

- **การจัดทำแผนการตรวจ** กำหนดให้เป็นลักษณะร่วมกันทำ ในเดือนกันยายนของทุกปี ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เชิญหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ตรวจราชการมาร่วมจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี ตามปีงบประมาณ ให้สอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อนกันและเกิดการบูรณาการ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานและเครื่องมือในการตรวจติดตามของผู้ตรวจราชการให้เป็นแนวเดียวกันสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้ โดยหัวหน้าหน่วย/ผู้ตรวจราชการร่วมจัดทำในช่วงเดือนตุลาคมของในแต่ละปีงบประมาณ และกรณีกระทรวงใดที่มีผู้ตรวจราชการทั้งในระดับกระทรวงและกรม แผนการตรวจราชการประจำปีของกรม ต้องสอดคล้องกับแผนการตรวจราชการประจำปีของกระทรวง
- **การตรวจราชการ** ในกรณีที่ต้องตรวจติดตามแผนงาน งาน และโครงการในเรื่องเดียวกัน กำหนดให้ผู้ตรวจราชการที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ประสานงานหรือร่วมกันดำเนินการ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและความคุ้มค่า
- **การแบ่งพื้นที่การตรวจราชการ** ให้เป็นไปตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปัจจุบันสอดคล้องกันทุกระดับตามกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด คือ 19 เขตการตรวจราชการ
- **การรายงานผล** การรายงานผลการตรวจในเรื่องเดียวกันให้ผู้ตรวจราชการที่ปฏิบัติงานร่วมกันพิจารณาวิเคราะห์ และจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาร่วมกัน และรายงานเสนอผู้มีอำนาจหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการ

2.5 กระบวนการการตรวจราชการ

กระบวนการหรือขั้นตอนการตรวจราชการทุกระดับมีความคล้ายคลึงกัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้น คือ 1) การจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี 2) การปฏิบัติการตรวจราชการ และ 3) การรายงานและการติดตามผลการตรวจราชการ

2.5.1 การจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 กำหนดแนวทางการวางแผนการตรวจราชการประจำปี ดังนี้

"การตรวจราชการตามระเบียบนี้ ให้ดำเนินการตามแผนการตรวจราชการประจำปี หรือตามที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี

แผนการตรวจราชการประจำปีตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามรอบปีงบประมาณโดยให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและผู้ตรวจราชการร่วมกันจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคมของปีงบประมาณนั้น

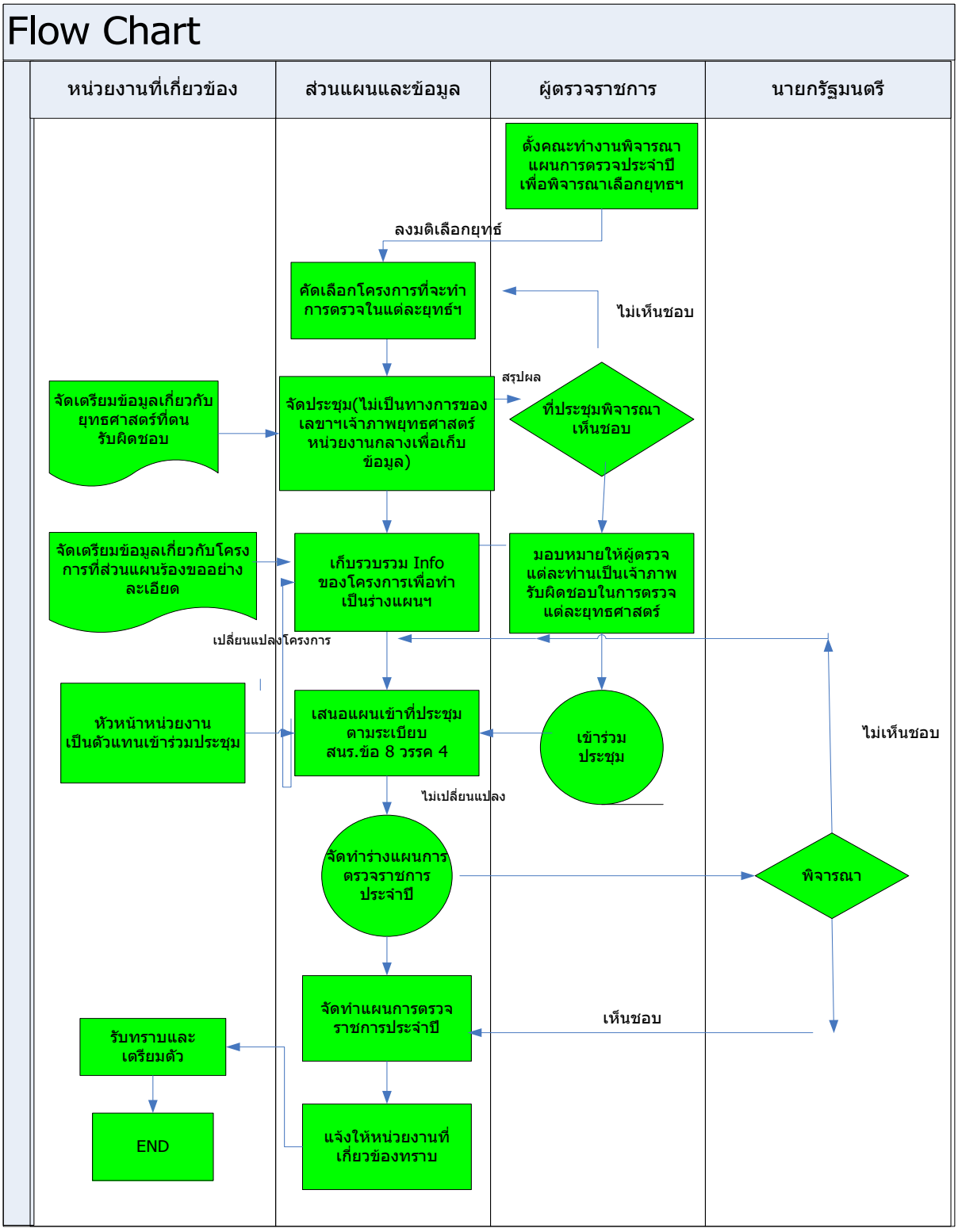
ถ้าในกระทรวงใดมีผู้ตรวจราชการทั้งในระดับกระทรวง และระดับกรม แผนการตรวจราชการประจำปีของกรม ต้องสอดคล้องกับแผนการตรวจราชการประจำปีของกระทรวง

ภายในเดือนกันยายนของทุกปี ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเชิญหัวหน้าหน่วยงานที่มีแผนการตรวจราชการประจำปีตามวรรคสอง หรือผู้ตรวจราชการที่หัวหน้าหน่วยงานมอบหมาย มาร่วมประชุมปรึกษาหารือเพื่อจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีให้สอดคล้องโดยไม่ซ้ำซ้อนกันและเกิดบูรณาการ รวมตลอดทั้งการกำหนดมาตรฐานและเครื่องมือในการตรวจติดตามของผู้ตรวจราชการให้เป็นแนวทางเดียวกันสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้"

ดังนั้นกระบวนการในการจัดทำแผนการตรวจราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2548 ในระดับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ดังแสดงไว้ในผังกระบวนการหรือแผนภาพที่ 4 มีดังนี้ คือ

1. จัดตั้งคณะทำงานพิจารณาแผนการตรวจราชการประจำปีของ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้หัวหน้าผู้ตรวจฯเป็นประธานคณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาลงมติเลือกยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่มีความสำคัญ และนำยุทธศาสตร์ที่ได้รับการคัดเลือกเหล่านั้นมาเป็นแกนหลักในการจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี

2. ส่วนแผน และข้อมูลการตรวจราชการ จะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของการประชุม และรับมติในการเลือกยุทธศาสตร์ของที่ประชุม หลังจากนั้นส่วนแผนฯจะทำการคัดเลือกโครงการ/แผนงานต่างๆที่จะทำการตรวจราชการในแต่ละยุทธศาสตร์ตามมติของที่ประชุม
3. ส่วนแผนฯจัดการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ โดยเชิญเลขานุการของหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพของยุทธศาสตร์ และตัวแทนจากหน่วยงานกลาง อาทิเช่น กพ. สำนักงบประมาณฯ หรือสภาพัฒน์ฯ เป็นต้น มาร่วมปรึกษาหารือ การประชุมดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการที่สำคัญในแต่ละยุทธศาสตร์จากหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องโดยตรง และเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกของโครงการทั้งที่ส่วนแผนฯคัดเลือกเอง และโครงการที่ที่ประชุมเสนอแนะ
4. ส่วนแผนฯ นำข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่คัดเลือกแบ่งตามยุทธศาสตร์ มาจัดทำเป็นเอกสารสรุปที่ระบุถึงหลักการ และเหตุผลในการคัดเลือก และตารางขวางที่แสดงรายละเอียดของโครงการในยุทธศาสตร์นั้นๆ ต่อจากนั้น ส่วนแผนฯ ก็จะนำเอกสารดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาเห็นชอบ ซึ่งที่ประชุมสามารถปรับเปลี่ยนโครงการตามที่เห็นสมควรได้
5. ในที่ประชุมผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีการมอบหมายความรับผิดชอบให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีแต่ละท่านเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบในการขับเคลื่อนการตรวจราชการเชิงรุก แยกตามประเด็นยุทธศาสตร์ หรือก็คือ เป็นหัวหน้าทีมการตรวจราชการในแต่ละยุทธศาสตร์นั่นเอง
6. เมื่อที่ประชุมผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีมติออกมาแล้ว ส่วนแผนฯจะทำหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆของโครงการที่ผ่านการคัดเลือกอย่างละเอียด โดยจะขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการดังกล่าวในการให้ข้อมูลที่จำเป็น อาทิเช่น วัตถุประสงค์ของโครงการ เป้าหมาย ผู้รับผิดชอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ของโครงการ ตัวชี้วัด เป็นต้น ข้อมูลทั้งหมดจะนำมาใช้ในการจัดทำร่างแผนการตรวจราชการประจำปี



แผนภาพที่ 4: แสดงผังกระบวนการจัดทำแผนการตรวจราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2548

7. ส่วนแผนฯนำเอกสารร่างแผนการตรวจราชการประจำปีเสนอต่อที่ประชุมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อที่8 วรรคที่ 4 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ในเดือนกันยายนของทุกปี สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องเชิญหัวหน้าหน่วยงานที่มีแผนการตรวจราชการประจำปี หรือผู้ตรวจราชการที่หัวหน้าหน่วยงานมอบหมาย มาร่วมการประชุมปรึกษาหารือเพื่อจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีให้มีความสอดคล้องไม่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อให้เกิดการบูรณาการ นอกจากนั้นก็ให้มีการร่วมกันกำหนดมาตรฐาน และเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจติดตามให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ที่ประชุมมีอำนาจในการปรับเปลี่ยนโครงการตามที่เห็นสมควร แต่จะไม่มีอำนาจในการปรับเปลี่ยนผู้ตรวจราชการผู้เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบ
8. จากมติของที่ประชุม ส่วนแผนฯจะนำข้อมูลของโครงการ และรายละเอียดอื่นๆมาจัดทำเป็นคำสั่งแผนการตรวจราชการประจำปี เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ
9. ส่วนแผนฯทำการจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี โดยแบ่งตามยุทธศาสตร์ องค์ประกอบของแผนนอกจากหลักการ และเหตุผลในการตรวจ ปฏิทินการปฏิบัติงาน และรายละเอียดของโครงการแล้ว ยังต้องระบุประเด็นในการตรวจราชการของแต่ละโครงการในแต่ละยุทธศาสตร์ ด้วย รวมถึงต้องจัดทำเอกสารแนวทางประกอบการตรวจด้วย
10. เมื่อจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปีเสร็จแล้ว ก็จะต้องทำหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับแผนการตรวจราชการประจำปีให้กับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องให้รับทราบ และเตรียมพร้อมรับการตรวจ

2.5.2 การปฏิบัติการตรวจราชการ

จากขั้นของการจัดทำแผนการตรวจราชการประจำปี ต่อไปเป็นการปฏิบัติการตรวจราชการ ซึ่งทำทั้งในลักษณะของการตรวจราชการจากเอกสาร และการออกตรวจเยี่ยมในพื้นที่ รายละเอียดของกระบวนการการออกตรวจราชการ แสดงดังแผนภาพที่ 5 ข้างล่างนี้ โดยสรุปคือ

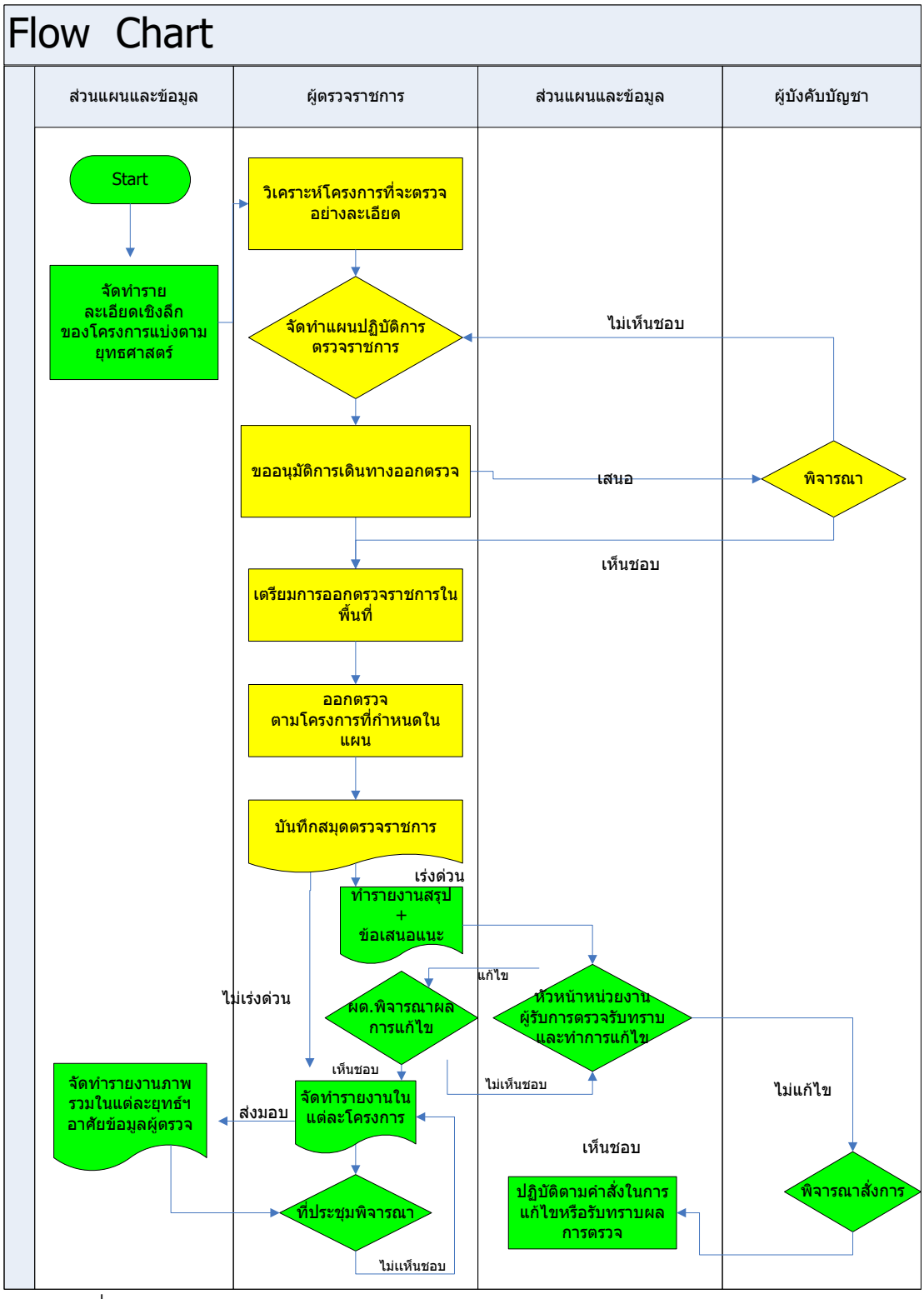
1. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจะทำการวิเคราะห์รายละเอียดของโครงการที่รับผิดชอบ โดยอาศัยข้อมูลที่ส่วนแผนจัดทำเป็นรูปเล่มมาให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะจะทำการวิเคราะห์ถึงความเสี่ยง ความเป็นไปได้ของโครงการซ้ำอีกครั้งเพื่อทำให้เกิดภาพที่ชัดเจนขึ้นในการวางแผนการออกตรวจราชการ
2. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะจะร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการตรวจราชการ ซึ่งจะระบุขั้นตอนในการออกตรวจราชการ ระยะเวลา ฯลฯ

3. หลังจากนั้นผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะจะทำการขออนุมัติการออกตรวจราชการจากผู้บังคับบัญชา เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นชอบแล้ว จึงเริ่มตรียมการเพื่อออกตรวจราชการตามระเบียบต่างๆ อาทิเช่น การขอยืมเงินทดรองจ่าย การขออนุมัติใช้ยานพาหนะ เป็นต้น และที่สำคัญที่สุด จะต้องทำการประสานแจ้งเตือนไปยังหน่วยงานผู้รับการตรวจเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับการตรวจราชการ
4. ออกตรวจราชการในพื้นที่ตามแผนที่กำหนดไว้
5. บันทึกผลการตรวจราชการในสมุดตรวจราชการ เพื่อใช้เป็นหลักฐาน

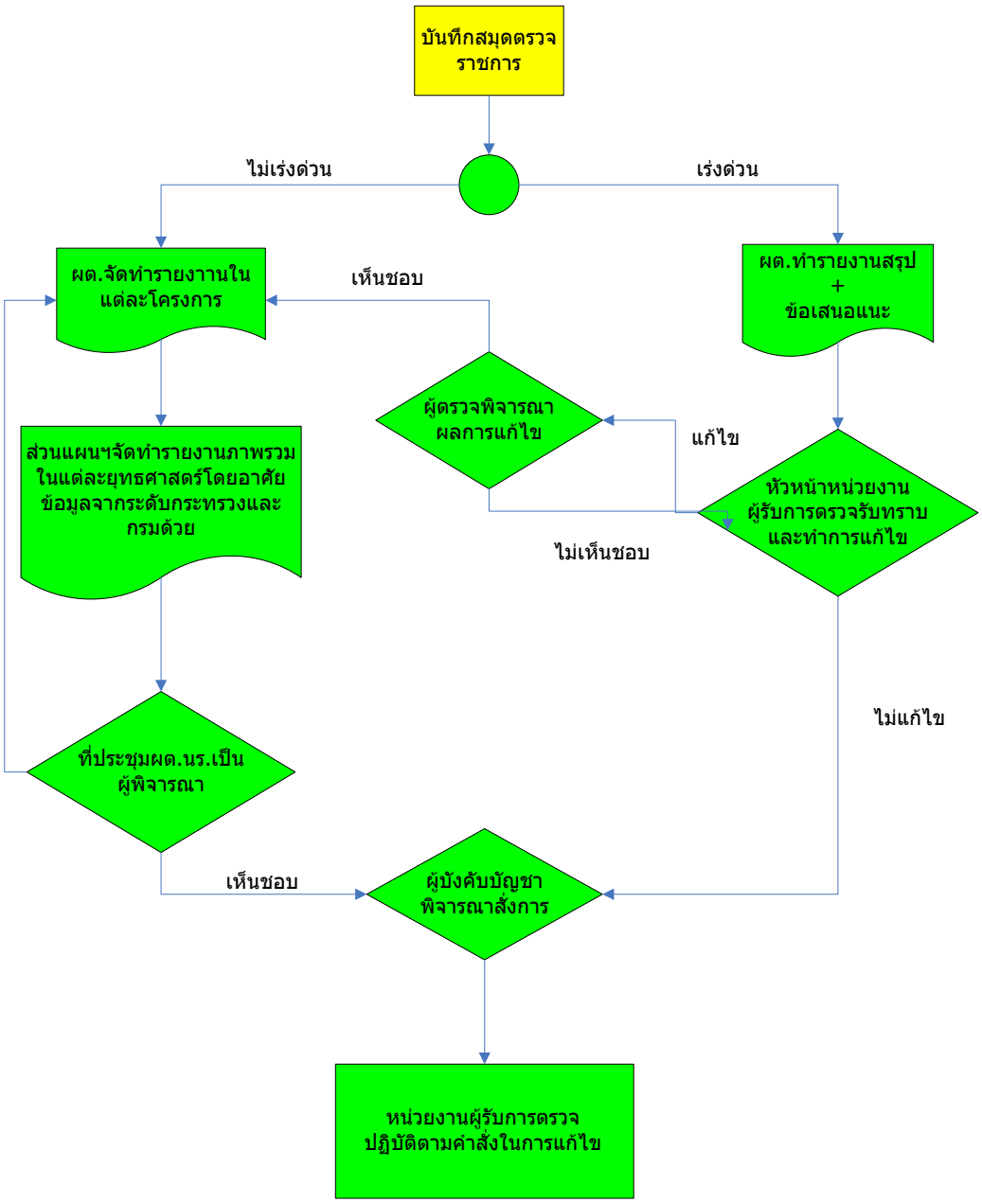
เพื่อให้การปฏิบัติการตรวจราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 กำหนดให้หน่วยงานรับตรวจปฏิบัติรับรองการตรวจราชการดังนี้ [5]

- *อำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจราชการในการเข้าไปในสถานที่ปฏิบัติงาน*
- *จัดเตรียมบุคคล เอกสาร หรือหลักฐานในการปฏิบัติงานให้ครบถ้วน และพร้อมที่จะให้ผู้ตรวจราชการตรวจสอบได้*
- *ชี้แจงและตอบข้อซักถามต่างๆพร้อมทั้งหาข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่ผู้ตรวจราชการ*
- *ปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใดๆ ที่ผู้ตรวจราชการได้สั่งการในระหว่างตรวจราชการไว้ก่อน หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ผู้ตรวจราชการสั่งการ ให้ชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ตรวจราชการทราบโดยเร็ว*

[5] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2548 ข้อ 16



แผนภาพที่ 5: กระบวนการตรวจราชการ



แผนภาพที่ 6: กระบวนการบันทึกสมุดตรวจราชการ

หมายเหตุ : สีเขียว- กระบวนการตามระเบียบ หรือกระบวนการที่ควรจะเป็น

สีเหลือง- กระบวนการในปัจจุบัน

2.5.3 การรายงานและการติดตามผลการตรวจราชการ

การรายงานผลการตรวจราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯกำหนดไว้ดังนี้

- **ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี** ให้รายงานถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีปัญหาสำคัญ ให้สรุปรายงานเสนอรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการหรือกำกับการบริหารราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่
- **ผู้ตรวจราชการกระทรวง** ให้รายงานถึงปลัดกระทรวง หรือหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่รับผิดชอบ และในกรณีที่ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่รับผิดชอบเห็นว่ามีปัญหาสำคัญ ให้สรุปรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- **ผู้ตรวจราชการราชการกรม** ให้รายงานถึงอธิบดี และในกรณีที่อธิบดีเห็นว่ามีปัญหาสำคัญให้สรุปรายงานเสนอหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ในกรณีที่ไม่มีหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ให้รายงานปลัดกระทรวงในส่วนของการรายงานผลการตรวจราชการสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 กรณีดังนี้คือ ในกรณีเร่งด่วน และกรณีปกติ

สำหรับลักษณะของการรายงานและติดตามผลการตรวจราชการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรณีเร่งด่วน และกรณีปกติ

กรณีเร่งด่วน

- ถ้าผู้ตรวจราชการพบเห็นปัญหา หรืออุปสรรค หรือแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน สังคม ประเทศ หรือกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของโครงการ หรือแผนงาน ผู้ตรวจราชการจะต้องรีบจัดทำรายงานโดยสรุป พร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ หรือแผนงานนั้นๆ ให้มีการดำเนินการใดๆเพื่อแก้ไขปัญหาให้เรียบร้อยโดยเร็ว แล้วแจ้งกลับให้ผู้ตรวจราชการทราบภายใน 30 วัน
- ในกรณีที่ผู้ตรวจราชการไม่ได้รับการรายงานตอบกลับจากหัวหน้าหน่วยงาน หรือได้รับแจ้งว่าปัญหา หรืออุปสรรคดังกล่าวอยู่นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานนั้นๆ ผู้ตรวจราชการจะต้องทำการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นๆที่เหนือขึ้นไปหนึ่งชั้น และในกรณีที่ยังมิได้มีการแก้ไขในเวลาอันควร ถ้าเป็นกรณีของผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบเพื่อให้พิจารณาสั่งการ

กรณีปกติ

- ผู้ตรวจราชการและคณะจะจัดทำรายงานผลการตรวจราชการในแต่ละโครงการแบ่งตามยุทธศาสตร์ ในรายงานจะต้องประกอบไปด้วย ผลการตรวจ และข้อเสนอแนะโดยจะต้องจัดทำให้เสร็จภายใน 10 วันทำการ และส่งมอบรายงานให้กับส่วนแผนฯ
- ส่วนแผนฯจะทำการรวบรวมรายงานแผนการตรวจราชการในแต่ละยุทธศาสตร์และผลการตรวจราชการจากผู้ตรวจในระดับกระทรวง และระดับกรม มาจัดทำเป็นรายงานภาพรวมในแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อที่จะใช้ในการนำเสนอต่อผู้บังคับบัญชา
- ส่วนแผนฯนำร่างรายงานภาพรวมเข้าสู่ที่ประชุมของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาเห็นชอบ
- เมื่อที่ประชุมผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจึงนำรายงานภาพรวมเสนอต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้พิจารณารับทราบ และสั่งการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถ้ามีความจำเป็น

2.6 มาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่และจริยธรรมของผู้ตรวจราชการ

มาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่และจริยธรรมของผู้ตรวจราชการ

- ผู้ตรวจราชการพึงรวบรวมข้อมูลและติดตามข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องที่จะตรวจอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน
- ผู้ตรวจราชการทำหน้าที่สอดส่องดูแลงานราชการทั้งที่เป็นของหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของตนและราชการของหน่วยงานของรัฐอื่น
- ผู้ตรวจราชการตรวจติดตามงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ ตลอดจนให้ข้อเสนอเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยสั่งการในการแก้ไขปัญหาได้อย่างชัดเจนและถูกต้อง
- ผู้ตรวจราชการต้องร่วมมือและประสานงานระหว่างกันทุกระดับการตรวจราชการรวมทั้งประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานตรวจสอบหรือติดตามประเมินผลของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน
- ผู้ตรวจราชการต้องไม่รับสิ่งของมีค่าหรือผลประโยชน์ใดๆจากผู้รับตรวจหรือผู้เกี่ยวข้อง

บทที่ 3
ทัศนะแม่บทการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล

3.1 บทนำ

บทนี้มีความสำคัญมากในการเข้าใจระบบการตรวจราชการแนวใหม่ รวมทั้งกระบวนการ ขั้นตอน และเครื่องมือที่เกี่ยวข้อง บทนี้เป็นการนำเสนอสาระสำคัญของกรอบความคิดหลักหรือทัศนะแม่บทที่นำมาใช้ในการออกแบบระบบการตรวจราชการแบบใหม่ หรือที่เรียกว่า “การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์” รวมทั้งเทคนิคการบริหารจัดการที่ได้นำมาประยุกต์ใช้ สาระในบทนี้จะทำให้ผู้ตรวจราชการและทีมงานสนับสนุนเข้าใจความคิดพื้นฐาน และดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการได้อย่างมีคุณภาพตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ โดยประกอบด้วย

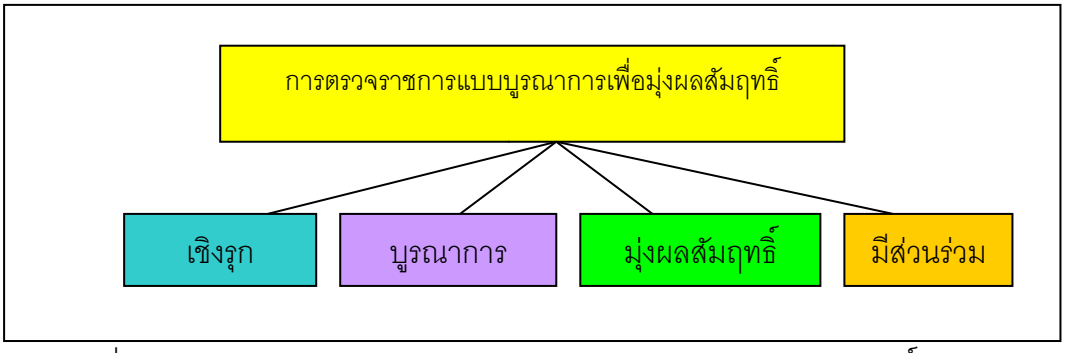
- ความหมายและนิยามเชิงปฏิบัติการของการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์
- การบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล
- เกณฑ์คุณภาพการจัดการภาครัฐ (PMQA)
- การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)

3.2 ความหมายและนิยามเชิงปฏิบัติการของการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล

ระบบการตรวจราชการจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงทั้งระบบเพื่อให้การตรวจราชการเป็นกลไกสำคัญภายในระบบราชการของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินรัฐบาล ที่จะช่วยสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้กับประชาชนและรัฐบาลว่า การใช้อำนาจรัฐและการดำเนินตามนโยบายและโครงการ รวมทั้งการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน การตรวจราชการแบบบูรณาการเป็นการตรวจโดยยึดประชาชนเป็นหลัก มีการแบ่งปันทรัพยากรในการตรวจแบบเป็นทีมและการตรวจตามภารกิจ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และพื้นที่ โดยเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ และความสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐ ยุทธศาสตร์ของจังหวัด กลุ่มจังหวัด หรือยุทธศาสตร์ชาติ

ระบบตรวจราชการแนวใหม่ ควรเป็นการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล มีลักษณะ 4 ประการ (แสดงในแผนภาพที่ 3.1) ดังนี้คือ

- **เชิงรุก**: การตรวจราชการแนวใหม่ต้องมีลักษณะเชิงรุก หมายถึงการตรวจราชการเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น หรือส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าให้แก่ผู้บริหารหน่วยงาน รวมทั้งการให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเพื่อพัฒนาขีดสมรรถนะขององค์กรได้ หรือแนะนำวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม (Best Fit) ดังนั้นการตรวจราชการจำเป็นต้องมีการเตรียมการออกตรวจที่เป็นระบบ มีการวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ พื้นที่ดำเนินงานและประเด็นเพื่อการตรวจสอบล่วงหน้า มีการจัดทำแผนการตรวจที่สอดรับกับจังหวะของการดำเนินโครงการในพื้นที่ ซึ่งการวิเคราะห์และการวางแผนที่ดีจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ครอบคลุม ถูกต้อง เชื่อถือได้ และเพียงพอในการวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง
- **บูรณาการ**: การตรวจราชการแนวใหม่ต้องมีลักษณะบูรณาการ หมายถึงการประสานหรือเชื่อมโยงการตรวจราชการทุกระดับ ทั้งแนวดิ่งและแนวขวาง (Vertical and Horizontal integration) ทั้งภาพรวมของประเทศ กระทรวงและกรมเข้าด้วยกัน ซึ่งการเชื่อมประสานนี้รวมด้านการประสานข้อมูล การจัดทำแผนการตรวจราชการ การปฏิบัติงานตรวจและการรายงานผล เพื่อให้การตรวจราชการมีเอกภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับการบริหารราชการยุคปัจจุบันที่เน้นยุทธ์ศาสตร์ โดยเชื่อมโยงทั้งยุทธศาสตร์ชาติ กระทรวง กลุ่มจังหวัด และจังหวัด
- **มุ่งผลสัมฤทธิ์**: การตรวจราชการแนวใหม่ควรมีลักษณะการตรวจติดตามและประเมินผลงาน โดยมีการเปรียบเทียบผลงานจริงที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ในตัวชี้วัดผลดำเนินงานด้านต่างๆ ตามที่ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรได้กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์หรือในคำรับรองการปฏิบัติการ รวมทั้งการประเมินผลภาพรวมของแผนยุทธศาสตร์ เพื่อเสนอแนะในเชิงนโยบายและการพัฒนาองค์กรได้



แผนภาพที่ 3.1: แสดงลักษณะของการตรวจราชการแบบบูรณาการมุ่งผลสัมฤทธิ์

-

- **มีส่วนร่วม**: การตรวจราชการแนวใหม่ต้องยึดหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคประชาชน กลุ่มประชาสังคม และหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการเปิดให้ภาคประชาชนและกลุ่มประชาสังคมร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกระบวนการตรวจติดตามตรวจสอบการบริหารราชการ รวมทั้งผู้ตรวจราชการต้องมีมาตรฐานทางวิชาชีพและความซื่อสัตย์สุจริต

นิยามเชิงปฏิบัติการของการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

- **ตรวจราชการบูรณาการ หมายถึง**
  - *ร่วมคิด* โดยวางแผนการตรวจราชการด้วยกระบวนการชุดเดียวกันและเป็นการวางแผนฯโดยเตรียมการไว้ล่วงหน้าในแต่ละรอบปีงบประมาณ เพื่อทำให้เกิดรูปธรรมของคำว่า “เชิงรุก”
  - *ร่วมตรวจ* ในประเด็นยุทธศาสตร์หรือประเด็นนโยบายในระดับชาติเดียวกัน
  - *ร่วมให้ข้อเสนอแนะ* โดยเล็งเป้าไปที่การลดความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์[1]ร่วมกันและจัดทำรายงานผลการตรวจราชการด้วยมาตรฐานเดียวกันซึ่งสมควรเผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย
  - *ร่วมสร้างภาคีภาคประชาชน* ให้มีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจราชการระดับพื้นที่
  - *ร่วมรับการประเมิน* ภายใต้คำรับรองการปฏิบัติราชการที่มีการประเมินตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพื่อบรรลุค่าคะแนนทางการบริหาร (Management Score Point) ร่วมกัน
- **มุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง**
  - การทำให้หน่วยรับตรวจ มีขีดสมรรถนะและระบบการกำกับดูแลตนเองที่เพียงพอต่อการประกันผลผลิตให้บรรลุผลลัพธ์ ให้ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและหลักธรรมาภิบาล สาเหตุที่กำหนดผลสัมฤทธิ์ไว้เช่นนี้ ก็เพื่อสนองตอบต่อเป้าประสงค์ของระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ เพื่อลดความซ้ำซ้อนเชิงภารกิจระหว่างผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีกับผู้ตรวจราชการกระทรวง ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ควรเล็งเป้าการตรวจราชการไปที่แผนงาน-โครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตลอดจนโครงการตามนโยบายหลักของรัฐบาลที่มีการดำเนินการคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ในขณะที่ผู้ตรวจราชการกระทรวง ควรเล็งเป้าไปที่แผนงาน-โครงการรายกระทรวงที่มีผลกระทบสูงต่อนโยบายของกระทรวงและนโยบายของรัฐบาล

3.3 การบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดและเครื่องมือสำคัญที่ใช้เป็นหลักในการวางแผนการตรวจราชการ ปฏิบัติการตรวจราชการและ การจัดทำรายงานผลการตรวจราชการ คือ การบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งนอกจากจะช่วยทำให้ระบบตรวจราชการมีจุดมุ่งเน้นในการดำเนินงานที่ชัดเจน ยังทำให้ระบบการตรวจราชการเป็นระบบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ขับเคลื่อนหลักธรรมาภิบาลอีกด้วย

3.3.1 **นิยาม**: **ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล คือ** เหตุการณ์หรือการกระทำใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ และจะส่งผลกระทบต่อประเด็นนโยบายของกระทรวง รัฐบาลและการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง จึงหมายถึง การบริหาร ตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผลกระบวนการดำเนินการต่างๆของแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรือพื้นที่ที่รับผิดชอบโครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อลดมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือลดโอกาสที่จะทำให้ประเด็นนโยบายไม่บรรลุเป้าประสงค์ตามหลักธรรมาภิบาล การเชื่อมโยงระหว่างการบริหารความเสี่ยงและการตรวจราชการแสดงด้วยแผนภาพที่ 3.3

แผนภาพ 3.3 ความเชื่อมโยงระหว่างการตรวจราชการและการบริหารความเสี่ยง

3.3.2. ประเภทของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังแผนภาพ 3.4 ต่อไปนี้

แผนภาพ 3.4 แสดงประเภทความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

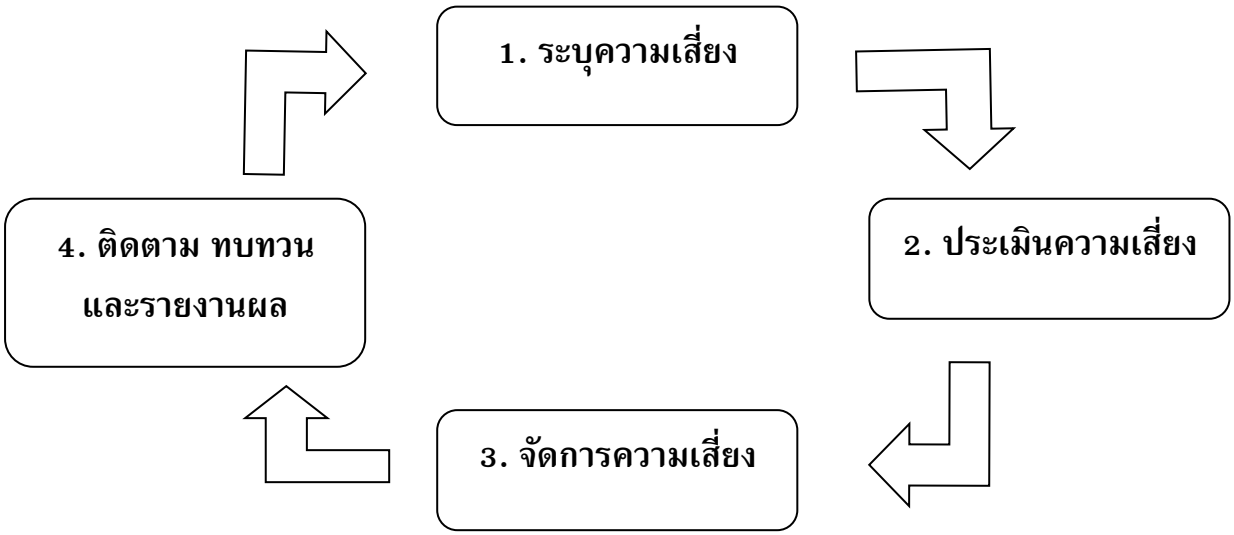
ประเภทของความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์	*สาเหตุ*	*ความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล*
1.ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area)	1.1) เนื้อหาของแผนงาน - โครงการไม่ตอบสนองต่อประเด็นยุทธศาสตร์หรือนโยบายของจังหวัด กลุ่มจังหวัดและรัฐบาล	■ หลักภาระรับผิดชอบ
	1.2) ขาดการประสานการดำเนินงานระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จอย่างยั่งยืนของแผนงาน - โครงการ	■ หลักการมีส่วนร่วม
2.ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk)	ขาดความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณจำนวนมากให้เกิดความคุ้มค่าโดยมีกลไกที่พอเพียงในการตรวจสอบประเมิน จนอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบทางลบจากสื่อมวลชนได้	■ หลักคุณธรรม ■ หลักความโปร่งใส ■ หลักความคุ้มค่า ■ หลักนิติธรรม
3.ความเสี่ยงด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)	3.1) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อแผนงาน - โครงการ	■ หลักการมีส่วนร่วม
	3.2) การดำเนินงานตามแผนงาน - โครงการ มิได้กระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้อง ชอบธรรมไปยังภาคส่วนที่ควรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง	■ หลักความคุ้มค่า

ตัวอย่างของประเภทความเสี่ยง

ประเภทความเสี่ยง (Strategic Risk)	*ตัวอย่าง*
1.ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area)	- การจัดทำแผนปฏิบัติราชการแผ่นดินและการตั้งเป้าหมาย (KPI) ของส่วนราชการระดับกระทรวงและจังหวัดที่เสี่ยงต่อความสอดคล้อง และ/หรือเสี่ยงต่อการสนับสนุนเป้าหมายในยุทธศาสตร์ตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน - ความเสี่ยงต่อการทำงานแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิผลของประเด็นยุทธศาสตร์เดียวกัน ระหว่าง Stakeholders/Partnerships ระดับกระทรวงและกระทรวง กระทรวงและจังหวัด และ จังหวัดและจังหวัด
2.ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk)	- ผลกระทบจากสื่อเชิงลบ (impact of negative media coverage) - ไม่รักษาคุณค่าและจริยธรรมของการปฏิบัติราชการและความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณที่ได้รับ
3.ความเสี่ยงด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)	- ความไม่เข้าใจความต้องการของประชาชน และ stakeholders ที่เกี่ยวข้อง - ไม่ให้ประชาชนและ stakeholders ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมให้มากเพียงพอ

3.3.3. วงจรการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

การตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ก็คือความพยายามในการที่จะจัดการกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตหรือเกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน ผ่านกระบวนการตรวจราชการทั้ง 4 กระบวนการ ดังนี้คือ กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การตรวจราชการ กระบวนการออกตรวจติดตามและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการเขียนรายงานผลการตรวจราชการรายรอบ รายไตรมาส และรายปี และกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งสมรรถนะ เพื่อให้การบริหารราชการไทยนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งวงจรการบริหารจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลมีดังแผนภาพ 3.5 ต่อไปนี้



แผนภาพ 3.5 แสดงวงจรการบริหารจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

1. ระบุความเสี่ยง

เป็นขั้นตอนแรกของการบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่งจะอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การตรวจราชการ อันประกอบไปด้วยตัวชี้วัดผลงาน 4 มิติดังนี้

1. มิติประสิทธิผล
2. มิติประสิทธิภาพ
3. มิติคุณภาพการบริการ
4. มิติการพัฒนาองค์กร

1. มิติประสิทธิผล

คือ**การพิจารณาความเสี่ยง**เชิงยุทธศาสตร์เพื่อค้นหาประเด็นยุทธศาสตร์หรือนโยบายของรัฐบาลที่มีความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์สูง รวมถึงการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการในรูปของข้อเสนอแนะในการเพิ่มขีดสมรรถนะของหน่วยรับตรวจเป้าหมาย ประเภทของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลสามารถแบ่งออกเป็น 3 แนวทางหลัก ดังนี้

1. ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area)

1.1 เนื้อหาของแผนงาน-โครงการไม่ตอบสนองต่อประเด็นยุทธศาสตร์หรือนโยบายของจังหวัด กลุ่มจังหวัดและรัฐบาล (ทำผิดวัตถุประสงค์)

1.2 ขาดการประสานการดำเนินงานระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จอย่างยั่งยืนของแผนงาน-โครงการ (ไม่ร่วมมือกัน)

2. ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) หมายถึงการขาดความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณจำนวนมากให้เกิดความคุ้มค่าโดยมีกลไกที่พอเพียงในการตรวจสอบประเมิน จนอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบทางลบจากสื่อมวลชนได้ (ความเสียหายจากภาพลักษณ์)

3.ความเสี่ยงด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)

3.1 ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อแผนงาน - โครงการ

3.2 การดำเนินงานตามแผนงาน-โครงการ มิได้กระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้อง ชอบธรรมไปยังภาคส่วนที่ควรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

2. มิติประสิทธิภาพ

เป็นการแสดงถึงความสามารถของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงในการ**วิเคราะห์สาเหตุ**ของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและการ**ให้ข้อเสนอแนะ**โดยมุ่งเน้นไปที่เกณฑ์คุณภาพในหมวดการ**จัดการภาครัฐด้านการนำองค์กร หมวดการวางแผนยุทธศาสตร์และหมวดการจัดกระบวนการ** โดยมีการประเมินระดับความเข้มแข็งเป็นเกณฑ์ (ระดับ 5 – เข้มแข็งมากที่สุด ระดับที่ 1 – เข้มแข็งน้อยที่สุด)

3. มิติคุณภาพการบริการ

จัดการภาครัฐด้านการให้ความสำคัญกับ**ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**และการสร้างความไว้วางใจจากภาคประชาสังคมในการตรวจราชการ ซึ่งตัวชี้วัดที่สำคัญในมิตินี้ก็คือระดับความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจราชการระดับพื้นที่

4. มิติการพัฒนาองค์กร

คือการ**วิเคราะห์สาเหตุ**ของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและการ**ให้ข้อเสนอแนะ**โดยมุ่งไปที่การจัดการภาครัฐด้าน**การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ ตลอดจนหมวดการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล**ในการร่วมกันผลักดันให้เกิดการพัฒนาขีดสมรรถนะของตนเองและทีมสนับสนุนการตรวจราชการ ซึ่งการพัฒนาทรัพยากรบุคคลนั้นมีหลักการสำคัญ 2 ประการคือ

1. สมรรถนะ
2. อัตรากำลัง

นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึง**ดัชนีความเสี่ยง** ซึ่งก็คือค่าตัวเลขที่จะสรุปภาพรวมของผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาพิจารณา โดยกรอบแนวทางการกำหนดดัชนีความเสี่ยงของกระทรวงและจังหวัดประกอบไปด้วย

1. การคัดเลือกโครงการที่ใช้งบประมาณสูงสุด 5 อันดับแรก และต้องเป็นโครงการที่
   - ♦ ราชการส่วนกลาง – เป็นโครงการที่ผลักดันลงทุกจังหวัด
   - ♦ ราชการส่วนภูมิภาค – เป็นโครงการที่ตอบสนองบทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแนวใหม่
2. เป็นโครงการที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการอื่นมากกว่า 2 หน่วยงานขึ้นไป
3. เป็นโครงการที่สนองตอบต่อประเด็นนโยบายของรัฐบาลในระดับสูง

2. การประเมินความเสี่ยง

องค์ประกอบของการประเมินความเสี่ยงมี 3 ประการคือ

1. **โอกาสที่จะเกิดความเสียหาย** คือการพิจารณาว่าปัจจัยเสี่ยงมีโอกาสที่จะเกิดในระดับมากน้อยเพียงใด
2. **ความเสียหายที่จะกระทบต่อองค์กร หรือ แผนปฏิบัติราชการ** คือการนำปัจจัยเสี่ยงแต่ละปัจจัยมาพิจารณาว่าหากเกิดขึ้นแล้วมีผลกระทบต่อหน่วยงานมากน้อยแค่ไหน
3. **ความสำคัญของความเสี่ยงที่องค์กรเผชิญอยู่** คือการลำดับความสำคัญของแต่ละปัจจัยเสี่ยงเพื่อพิจารณาว่าความเสี่ยงใดควรพิจารณาจัดการก่อนหลัง

ตัวอย่างของการประเมินความเสี่ยง

ตัวอย่างที่ 1 โอกาสของการเกิดความเสี่ยง

โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง	ความถี่ที่เกิดขึ้น (เฉลี่ย)	ระดับคะแนน
สูงมาก	มากกว่า 1 ครั้งต่อเดือน	5
สูง	ระหว่าง1-6 เดือนต่อครั้ง	4
ปานกลาง	ระหว่าง 6-12 เดือนต่อครั้ง	3
น้อย	มากกว่า 1 ปีต่อครั้ง	2
น้อยมาก	มากกว่า 5 ปีต่อครั้ง	1

ตัวอย่างที่ 2 ผลกระทบต่อองค์กร (ด้านการเงิน)

ผลกระทบต่อองค์กร	ความเสียหาย	ระดับคะแนน
สูงมาก	มากกว่า 10 ล้านบาท	5
สูง	5แสนบาท -10 ล้านบาท	4
ปานกลาง	1แสนบาท - 5 แสนบาท	3
น้อย	1 หมื่นบาท - 1 แสนบาท	2
น้อยมาก	น้อยกว่า 1 หมื่นบาท	1

การคำนวณว่าโครงการมีค่าดัชนีความเสี่ยงมากหรือน้อยมีวิธีคิดดังต่อไปนี้

โอกาสของการเกิดความเสี่ยง x ผลกระทบต่อองค์กร

ผลลัพธ์ที่ได้จะทำให้เราสามารถประเมินได้ว่า

1. หากค่าที่ออกมายิ่ง**สูง** ค่าดัชนีความเสี่ยงของโครงการก็ยิ่ง**มาก** หมายความว่า โครงการมีโอกาสที่จะไม่ประสบความสำเร็จสูง
2. หากค่าที่ออกมายิ่ง**ต่ำ** ค่าดัชนีคามเสี่ยงของโครงการก็ยิ่ง**น้อย** หมายความว่า โครงการมีโอกาสที่จะไม่ประสบความสำเร็จต่ำ

3. การจัดการความเสี่ยง

การจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นนี้จะใช้หลักเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐนั้น ได้มีการนำแนวคิดและโครงสร้างของรางวัลคุณภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Malcom Baldrige National Quality Award) มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของราชการไทย และสอดคล้องกับวิธีปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อนำมาใช้ในการจัดการบริหารความเสี่ยง ซึ่งรายละเอียดของเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจะกล่าวต่อไป

4. ติดตาม ทบทวน และรายงานผล

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของขั้นตอนนี้ก็คือการติดตามและประเมินผลความคืบหน้าในการนำเอาผลที่ได้รับจากการตรวจราชการไปป้องกันและแก้ไขความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจหมายความถึงการรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องระบุข้อมูลสนับสนุนความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมของการดำเนินงาน และเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อถือของค่าคะแนนที่ได้ประเมินไว้ในการตรวจราชการ และยังเป็นการรับประกันความสำเร็จในการบริหารอีกด้วย

นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญอีกประการในการติดตาม ทบทวน และรายงานผลในการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ก็คือความพยายามในการแก้ไขข้อบกพร่องในอดีตของการตรวจราชการในเรื่องของความน่าเชื่อถือของรายงานการตรวจราชการที่ผู้บังคับบัญชาไม่เชื่อถือและไม่นำไปใช้ประโยชน์ การตรวจราชการรูปแบบใหม่จะต้องมีการติดตามผลการตรวจราชการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของโครงการและวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิผลในการพัฒนา

3.4 **เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ** (PMQA)

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีพื้นฐานทางเทคนิคและกระบวนการเทียบเท่าเกณฑ์รางวัลนานาชาติ เป็นกรอบแนวคิดในการบริหารจัดการที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาการบริหารราชการเพื่อให้องค์กรภาครัฐมีกระบวนการทำงานและผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายคือประโยชน์สุขของประชาชนและประโยชน์สุงสุดของประเทศชาติด้วยเหตุนี้ระบบการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงประยุกต์ใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) เป็นกรอบแนวทางการให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาขีดสมรรถนะของหน่วยรับตรวจเพื่อจัดการกับความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

3.4.1 องค์ประกอบเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วยเกณฑ์ 7 หมวด ดังนี้

หมวด 1	การนำองค์กร
หมวด 2	การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์
หมวด 3	การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
หมวด 4	การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้
หมวด 5	การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล
หมวด 6	การจัดการกระบวนการ
หมวด 7	ผลลัพธ์การดำเนินการ

เกณฑ์ทั้ง 7 หมวด มีความเชื่อมโยงในเชิงระบบ โดยสามารถอธิบายเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1.1 ส่วนที่เป็นกระบวนการ และ 1.2 ส่วนที่เป็นผลลัพธ์

1.1 ส่วนที่เป็นกระบวนการ

ส่วนที่เป็นกระบวนการ สามารถแบ่งตามลักษณะการปฏิบัติการได้ 3 กลุ่มย่อย ดังนี้

- **กลุ่มการนำองค์กร** ได้แก่ หมวด 1 การนำองค์กร หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และหมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เกณฑ์เหล่านี้ถูกจัดเข้าไว้ด้วยกันเพื่อเน้นให้เห็นความสำคัญว่า ในการนำองค์กรผู้บริหารของส่วนราชการต้องกำหนดทิศทางของส่วนราชการ โดยต้องมีการมุ่งที่ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากแผนภาพที่ 3.6 จะเห็นว่า ทั้ง 3 หมวดนี้ มีลูกศร 2 ข้าง ซึ่งแสดงว่าทั้ง 3 หมวดนี้ ต้องมีการปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงกันตลอดเวลา

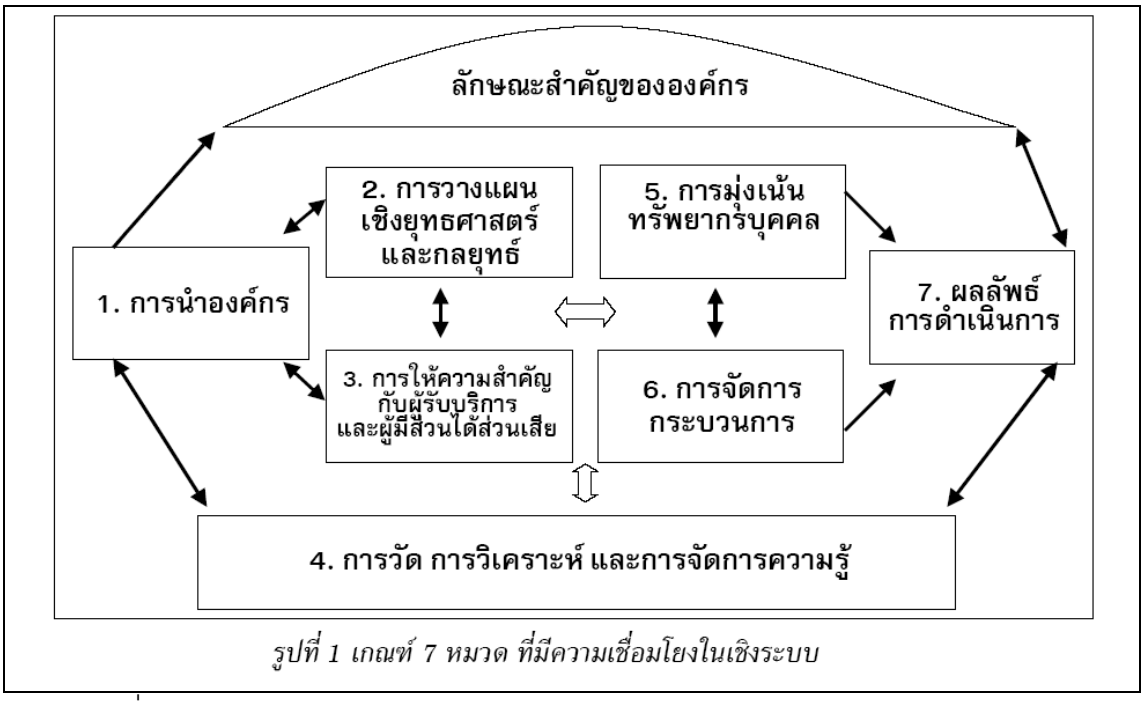
- **กลุ่มปฏิบัติการ** ได้แก่ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล และหมวด 6 การจัดการกระบวนการ

กลุ่มนี้แสดงให้เห็นว่า ทั้งบุคลากรและกระบวนการมีบทบาทในการทำให้การดำเนินงานสำเร็จ และนำไปสู่ผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ ดังจะเห็นได้จากแผนภาพ 3.6 ว่า มีลูกศร 2 ข้าง เชื่อมโยงกันอยู่

- **กลุ่มพื้นฐานของระบบ** ได้แก่ หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้

กลุ่มนี้ส่งผลให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผล และมีการปรับปรุงผลการดำเนินการโดยใช้ข้อมูลจริงและองค์ความรู้เป็นแรงผลักดัน จากแผนภาพ 3.6 จะเห็นว่ามี

ลูกศร 2 ข้าง เชื่อมโยงกับหมวด 1 การนำองค์กร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารของส่วนราชการจำเป็นต้องมีข้อมูลจริงเพื่อใช้ในการตัดสินใจ ส่วนลูกศร 2 ข้างที่เชื่อมโยงกับหมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ แสดงให้เห็นว่าต้องมีการวัด การวิเคราะห์ เพื่อให้สามารถรายงานผลลัพธ์การดำเนินการของส่วนราชการ นอกจากนี้ ยังมีลูกศรใหญ่ที่เชื่อมโยงระหว่างหมวด 4 กับหมวดอื่นๆ ทุกหมวด แสดงให้เห็นว่าในการบริหารจัดการนั้น ต้องมีการใช้ข้อมูลและสารสนเทศอยู่ตลอดเวลา



รูปที่ 1 เกณฑ์ 7 หมวด ที่มีความเชื่อมโยงในเชิงระบบ

แผนภาพที่ 3.6: แสดงเกณฑ์ 7 หมวดของเกณฑ์คุณภาพการจัดการภาครัฐ

1.2 **ส่วนที่เป็นผลลัพธ์** ได้แก่ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

ส่วนนี้เป็นการตรวจประเมินใน 4 มิติ ที่สอดคล้องกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร โดยลูกศรแนวนอนที่ตรงกลางของภาพแสดงการเชื่อมโยงของกลุ่ม การนำองค์กรและกลุ่มปฏิบัติการกับส่วนที่เป็นผลลัพธ์ และชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหมวด 1 การนำองค์กร กับหมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ

3.4.2 นิยามสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการจัดการภาครัฐสำหรับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง ในการให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยรับตรวจ

หมวดที่ 1 การนำองค์กร ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

1. การนำองค์กร หมายถึง การกำหนดทิศทางของราชการ รวมถึง การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ค่านิยมและผลการดำเนินการ การสื่อสารภายในองค์กร และการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติ การกำกับดูแลตนเองที่ดีให้มีความรับผิดชอบด้านการดำเนินการ ด้านการเงิน และป้องกันผลประโยชน์ของประเทศ และการทบทวนผลการดำเนินการของส่วนราชการ และใช้มาประเมินความสำเร็จและตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลง
2. ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ หมายถึง ความรับผิดชอบต่อสังคมในการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสังคม ตัวชี้วัด และเป้าประสงค์ในการจัดการความเสี่ยง การคาดการณ์ล่วงหน้าและเตรียมการเชิงรุก และการกำหนดวิธีการดำเนินงานอย่างมีจริยธรรม รวมทั้งการให้การสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน และการที่ผู้บริหารและบุคลากรมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน

หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ประกอบด้วย 2 ส่วน

1. การจัดทำยุทธศาสตร์ หมายถึงกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์โดยมีกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง และอธิบายถึงเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ หมายถึงประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก ตารางเวลาในการบรรลุ ลำดับความสำคัญและการให้ความสำคัญกับความท้าทายต่อองค์กรและความสมดุลระหว่างความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
2. การถ่ายทอดกลยุทธ์หลักเพื่อนำไปปฏิบัติ หมายถึงการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติ การจัดสรรทรัพยากรและที่ให้ผลที่เกิดที่ยั่งยืน แผนปฏิบัติการที่สำคัญ และการดำเนินการเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลง แผนหลักด้านทรัพยากรบุคคลตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และการทำให้ระบบการวัดผลเสริมให้ส่วนราชการมุ่งไปในแนวทางเดียวกัน และการคาดการณ์ผลการดำเนินการหมายถึงการคาดการณ์ผลการดำเนินการและเปรียบเทียบกับเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ผลการดำเนินการที่ผ่านมา ผลการดำเนินการที่คาดไว้ของคู่แข่งและระดับเทียบเคียง

หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วย 2 ส่วนได้แก่

1. ความรู้เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึงการกำหนดหรือจำแนกกลุ่มผู้รับบริการและผู้ที่มีส่วนร่วมรวมถึงผู้รับบริการในอนาคต การรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวัง และนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผนปฏิบัติงานและการปรับปรุงกระบวนการและการพัฒนาบริการใหม่ ๆ
2. ความสัมพันธ์และความพึงพอใจของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึงการสร้างสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลไกการขอข้อมูล ขอรับบริการ หรือร้องเรียน การกำหนดวิธีปฏิบัติ และทำให้มั่นใจว่าบุคลากรปฏิบัติตาม กระบวนการจัดการข้อร้องเรียน และทำให้มั่นใจว่าได้รับการแก้ไข การรวบรวมและวิเคราะห์เพื่อใช้ปรับปรุงการดำเนินการและทำให้แนวทางในการสร้างความสัมพันธ์และช่องทางติดต่อเหมาะสมและทันสมัย ด้านการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยการวัดความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มและนำผลไปปรับปรุงการดำเนินการ การติดตามข้อมูลป้อนกลับ การหาและใช้ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การทำให้แนวทางการวัดความพึงพอใจเหมาะสมและทันสมัย

หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ประกอบด้วย 2 ส่วนได้แก่

1. การวัดและวิเคราะห์ผลการดำเนินการของส่วนราชการ หมายถึงการวัดผลการดำเนินการเป็นการเลือกและรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน การเลือกข้อมูลและสารสนเทศเชิงเปรียบเทียบมาสนับสนุนการตัดสินใจและนวัตกรรม การทำให้ระบบการวัดผลเหมาะสมและทันสมัยและไวในการบ่งชี้การเปลี่ยนแปลง และการวิเคราะห์ผลดำเนินการ เป็นการวิเคราะห์ที่ผู้บริหารนำผลมาใช้ทบทวนผลการดำเนินการและการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การสื่อสารผลการวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน
2. การจัดการสารสนเทศและความรู้ หมายถึงความพร้อมการใช้ข้อมูลและสารสนเทศ โดยการทำให้ข้อมูลมีความพร้อมในการทำงานและสามารถเข้าถึง การทำให้อุปกรณ์ที่เกี่ยวกับสารสนเทศเชื่อถือได้ ปลอดภัยและใช้งานง่าย การทำให้ข้อมูลและสารสนเทศและอุปกรณ์ที่เหมาะสมและทันสมัย และเรื่องของการจัดการความรู้คือการทำให้ข้อมูลและสารสนเทศและความรู้ มีความครอบคลุม รวดเร็ว ถูกต้อง ทันสมัย เชื่อมโยง

น่าเชื่อถือ สามารถเข้าถึง สามารถตรวจสอบ การมีส่วนร่วมในกระบวนการข้อมูล มีความปลอดภัย และรักษาความลับ

หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย 3 ส่วนได้แก่

1. ระบบงานหมายถึงการจัดและบริหารงาน คือการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม การกระจายอำนาจการตัดสินใจนวัตกรรมใหม่ คำนึงถึงวัฒนธรรมและความคิดที่หลากหลาย การทำให้การสื่อสารแลกเปลี่ยนความรู้หรือทักษะมีประสิทธิภาพ และอธิบายถึงระบบการประเมินระบบการปฏิบัติงานของบุคลากรคือระบบการประเมินและการแจ้งผลเพื่อให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงงาน การยกย่องชมเชยให้รางวัลและสิ่งจูงใจ และการจ้างงานและความก้าวหน้าในหน้าการงานคือการกำหนดคุณลักษณะและทักษะ การสรรหาว่าจ้างและการรักษาบุคลากร การเตรียมบุคลากรสำหรับตำแหน่งสำคัญและสร้างความก้าวหน้า
2. การเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ หมายถึงการพัฒนาบุคลากรโดยการหาความต้องการของการฝึกอบรม การส่งเสริมการใช้ความรู้และทักษะใหม่ และหมายถึงการสร้างแรงจูงใจและพัฒนาความก้าวหน้าในหน้าที่การงานโดยจูงใจให้พนักงานพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่
3. การสร้างความผาสุกและความพึงพอใจของบุคลากร หมายถึงสภาพแวดล้อมในการทำงานต้องดีโดยการส่งเสริมสุขอนามัยความปลอดภัย การป้องกันภัยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและบุคลากรให้มีส่วนร่วมโดยการทำให้สถานีการทำงานเตรียมพร้อมต่อภาวะฉุกเฉินและภัยพิบัติ และหมายถึงการให้การสนับสนุนและสร้างความพึงพอใจแก่บุคลากรโดยกำหนดปัจจัยความผาสุกและความพึงพอใจและแรงจูงใจของแต่ละกลุ่มงาน การบริหารนโยบายและสวัสดิการ การกำหนดตัวชี้วัดและวิธีการประเมินที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการและการนำผลการประเมินมากำหนดลำดับความสำคัญในการปรับปรุง

หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่

1. กระบวนการที่สร้างคุณค่า หมายถึงการกำหนดกระบวนการที่สร้างคุณค่า การจัดทำข้อกำหนดที่สำคัญของกระบวนการสร้างคุณค่า การออกแบบกระบวนการโดยนำปัจจัยที่สำคัญมาประกอบและบูรณาการกับส่วนราชการอื่น เป็นการนำกระบวนการไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามข้อกำหนดที่สำคัญและลดค่าใช้จ่ายด้านการตรวจสอบ ทดสอบ

การตรวจประเมินและป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดทำงานซ้ำและความสูญเสียเป็นการปรับปรุงกระบวนการให้ดีขึ้นและนำมาเผยแพร่แลกเปลี่ยนภายในและระหว่างหน่วยงาน

2. กระบวนการสนับสนุน หมายถึงการกำหนดกระบวนการสนับสนุนการจัดทำข้อกำหนดที่สำคัญของกระบวนการสนับสนุน การออกแบบกระบวนการโดยนำปัจจัยที่สำคัญมาประกอบและบูรณาการกับส่วนราชการอื่น เป็นการนำกระบวนการไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามข้อกำหนดที่สำคัญและลดค่าใช้จ่ายด้านการตรวจสอบ ทดสอบ การตรวจประเมินและป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดทำงานซ้ำและความสูญเสียเป็นการปรับปรุงกระบวนการให้ดีขึ้นและนำมาเผยแพร่แลกเปลี่ยนภายในและระหว่างหน่วยงาน

หมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ประกอบด้วยผลลัพธ์การดำเนินการทั้ง 4 มิติ ได้แก่

1. มิติด้านประสิทธิผลตามแผนการปฏิบัติงานราชการ หมายถึงผลการดำเนินการด้านการบรรลุความสำเร็จของยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงานผลการดำเนินการด้านการบูรณาการกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกันในการให้บริการหรือการปฏิบัติงาน
2. มิติด้านประสิทธิภาพตามแผนการปฏิบัติงานราชการ หมายถึง ผลการดำเนินการด้านประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณ ผลการปฏิบัติงานของกระบวนการที่สร้างคุณค่าผลการปฏิบัติงานของกระบวนการสนับสนุน
3. มิติด้านคุณภาพการให้บริการ หมายถึง ผลการดำเนินการด้านความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผลการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ผลการดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการดำเนินการที่สำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
4. มิติด้านการการพัฒนาองค์กร หมายถึง ผลการดำเนินการด้านการเรียนรู้และพัฒนาของบุคลากร ผลการดำเนินการด้านความผาสุกความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของบุคลากร ผลการดำเนินการด้านการจัดการความรู้ ผลการดำเนินการด้านการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ ผลการดำเนินการด้านการพัฒนากฎหมาย ผลการดำเนินการด้านการเป็นองค์กรที่สนับสนุนชุมชนที่สำคัญ

3.5. **การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม** (Participatory Governance)

การบริหารราชการแนวใหม่ต้องปรับตัวให้สอดรับกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับประชาชน ในฐานะเป็นพลเมืองหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีสิทธิในการให้ความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจต่อประเด็นที่มีผลกระทบต่อความเป็นไปของประเทศหรือชุมชน ในแง่การบริหาร ระบบราชการและข้าราชการถึงแม้จะตัดสินใจอยู่

บนพื้นฐานของประโยชน์สุขของประชาชน หากแต่ว่าประชาชนทุกวันนี้มีความต้องการที่หลากหลายและแตกต่าง ระบบราชการไม่ควรผูกขาดการตัดสินใจ หากควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ เพื่อทำให้การบริหารงานภาครัฐเป็นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง และมีความยุติธรรม

การเปิดระบบราชการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมนี้เป็นส่วนหนึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ระบบการตรวจราชการต้องยึดหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคประชาชน กลุ่มประชาสังคม และหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการเปิดให้ภาคประชาชนและกลุ่มประชาสังคมร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกระบวนการตรวจติดตามตรวจสอบการบริหารราชการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนและต่อผู้บริหารหน่วยงานว่าการดำเนินงานของราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

นิยามการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง กิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐสนับสนุนให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในขั้นตอนการบริหารราชการต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล การสนับสนุนดังกล่าวเป็นได้หลายลักษณะตั้งแต่การบริหารราชการแบบเปิดเผย โปร่งใส แจ้งหรืออธิบายกระบวนการทำงานให้ประชาชนได้รับข่าวสารข้อมูล จนถึงการกระตุ้น การเอื้ออำนวยให้ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนและให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย โครงการและดำเนินงานของภาครัฐ รวมทั้งการประเมินผลงาน โดยออกไปสนทนาพูดคุยกับประชาชน เป็นสื่อกลางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวผู้ตัดสินใจ เปิดกว้างและรับความคิดเห็นและมุมมองต่างๆ และให้เห็นว่ามุมมอง ความคิดเห็นและสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องออกมา ได้ถูกนำมาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจ

3.5.2 **หลักการของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม**

หน่วยงานภาครัฐที่ต้องการเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ควรต้องยึดถือหลักการดังนี้คือ

- **หลักการครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการ** (Inclusiveness) ได้แก่ การให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประชาชนในพื้นที่ที่ที่ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบ บุคลากรภาครัฐจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง บุคลากรจากภาคธุรกิจและประชาชนที่ห่วงใย (concerned citizens) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเปิดเผย การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders' Analysis) เป็นเครื่องมือที่ช่วยทำ

ให้มั่นใจว่าผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามต้องตระหนักว่าทุกภาคส่วนอาจมีความสามารถเข้าร่วมได้ไม่เท่ากัน การอำนวยความสะดวกและการเลือกวิธีการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับแต่ละภาคส่วนเป็นเรื่องสำคัญ

- **เน้นการสื่อสารสองทาง (Dialogue) และมีการตอบโต้กลับ (Feedback)** การสื่อสารสองทาง ได้แก่ การที่ภาครัฐให้ข้อมูลแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างวิธีการเพื่อให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มสามารถส่งข้อมูลกลับมายังหน่วยงานภาครัฐได้ รวมทั้งหน่วยงานควรพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เสียงสะท้อนกลับมาจากประชาชน เช่น อาจเขียนข้อความในเชิงส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเข้ามา หน่วยงานภาครัฐอาจลงไปติดต่อกับชมรมต่างๆ ในชุมชนนั้น หรือเข้าไปเยี่ยมชุมชน พบปะกับผู้นำชาวบ้าน เป็นต้น การสร้างวิธีการต่างๆ ดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น (หรือที่เรียกว่า สร้าง Feedback loop) จะทำให้หน่วยงานภาครัฐ สามารถปรับกิจกรรมการมีส่วนร่วมให้เหมาะสมและทันกับสถานการณ์
- **การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการต้องยืนอยู่บนหลักการของความซื่อสัตย์และเปิดเผย รวมทั้ง หน่วยงานภาครัฐต้องมีพันธะทางจิตสำนึก (Ethical Obligations)** ที่จะพยายามทุกวิถีทางที่จะสื่อสารกับประชาชน หามาตรการและวิธีการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อันเป็นหนทางสร้างความไว้วางใจแก่ประชาชน และสร้างความน่าเชื่อถือต่อหน่วยงานและโครงการ/กิจกรรมต่อสาธารณชน ความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือจะนำไปสู่การสื่อสารที่ดีระหว่างหน่วยงาน โครงการและประชาชนในพื้นที่และความร่วมมือในการดำเนินโครงการ
- **การวางแผนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน** การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของโชคแต่เป็นการจัดการที่ต้องอาศัย ทัศนคติที่ใจกว้างของผู้จัดและการวางแผนการจัดอย่างเป็นระบบ ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานที่จัดจะต้องมีการประเมินสถานการณ์ของพื้นที่ที่โครงการหรือกิจกรรมจะลงไป เพื่อเป็นข้อมูลเกี่ยวกับ สถานการณ์ในพื้นที่ จำนวนหรือกลุ่มบุคคลที่สนใจสามารถระบุได้ว่า กลุ่มใดบ้างเป็นผู้ได้เสีย และสมควรต้องจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างไรจึงจะเหมาะสม เนื่องจากแต่ละพื้นที่แต่ละโครงการมีความแตกต่างกัน การใช้เทคนิควิธีการการมีส่วนร่วมในพื้นที่แห่งหนึ่งอาจไม่เหมาะสมกับอีกแห่งหนึ่งก็ได้ การวางแผนที่รอบคอบจึงสำคัญมากต่อความสำเร็จของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.5.3 การมีส่วนร่วมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 8 (3) (4) (5) ที่ได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง ดังนี้

1) การถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centered) ที่จะได้รับการบริการจากรัฐ (มาตรา 8)
2) ก่อนจะดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียให้ครบทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบดำเนินการในแต่ละขั้นตอน เมื่อจะดำเนินภารกิจที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น (มาตรา 8 ข้อ 3)
3) ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของสังคมโดยรวม และประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 8 ข้อ 4)
4) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้หน่วยราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้น เกิดจากส่วนราชการอื่น หรือ ระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป (มาตรา 8 ข้อ 5)

บทสรุป

บทนี้นำเสนอนิยามความหมาย และกรอบความคิดสำคัญ ซึ่งเป็นฐานของการออกแบบระบบ และกระบวนการการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ อันประกอบด้วย ความหมายของการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธ์ การบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมภิบาล เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การเข้าใจกรอบความคิดเหล่านี้จะช่วยทำให้ใช้เครื่องมือการตรวจราชการได้อย่างมีคุณภาพ

บทที่ 4
กระบวนการจัดทำแผนการตรวจราชการ

ในการจัดทำแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีผลผลิตสำคัญคือ การได้มาซึ่งแผนงานโครงการในการตรวจราชการตามประเด็นยุทธศาสตร์การตรวจราชการที่มีความสอดคล้องกับนโยบาย 3 ด้านในการพัฒนาประเทศ คือ

1. นโยบายด้านการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหาร
2. นโยบายด้านเศรษฐกิจ
3. นโยบายด้านสังคม

ซึ่งการจัดทำแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ จะประกอบไปด้วยกระบวนการหลักรวมทั้งสิ้น 6 กระบวนการสำคัญ ได้แก่

กระบวนการที่ 1 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคามที่มีต่อกระบวนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

กระบวนการที่ 2 การกำหนดวิสัยทัศน์การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

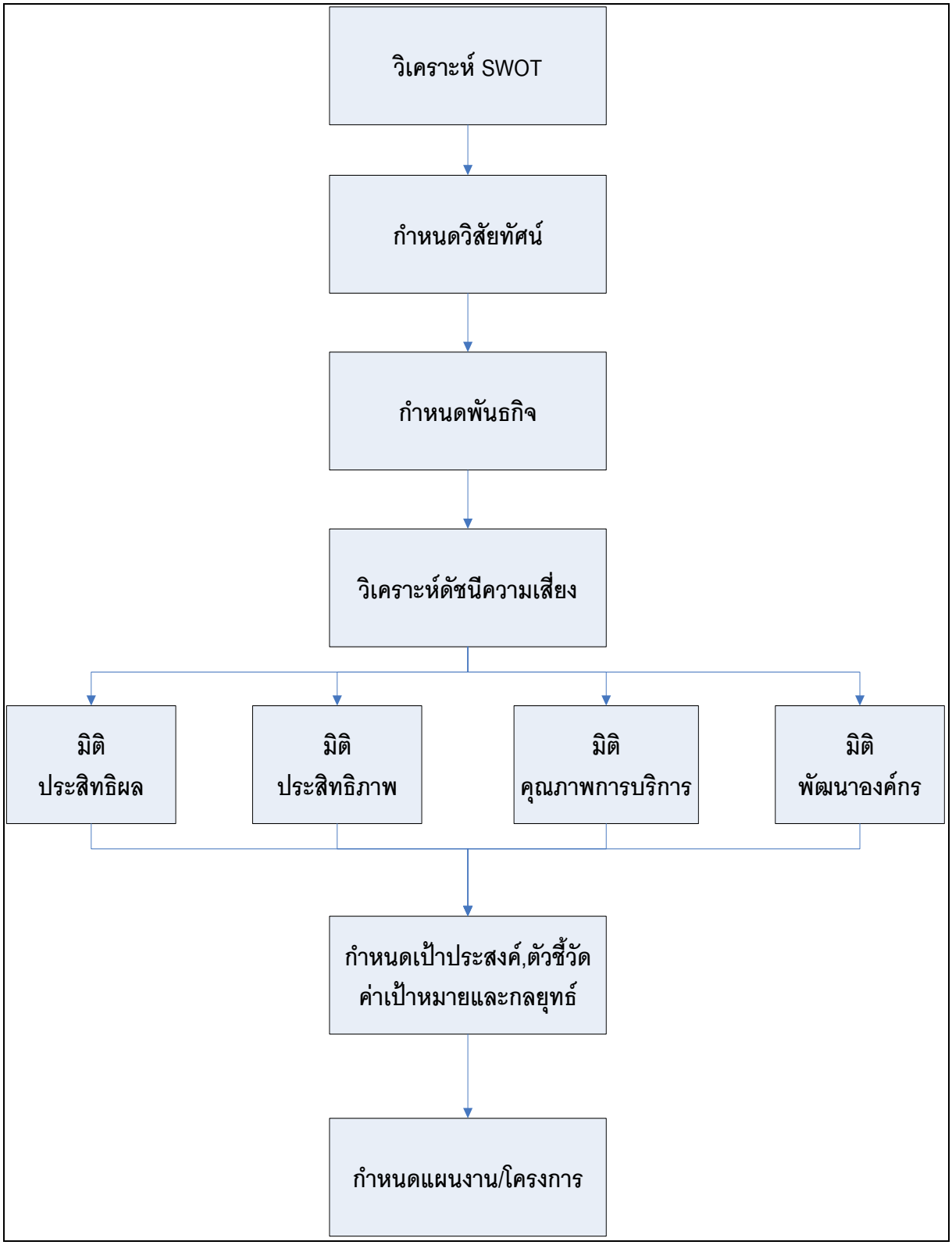
กระบวนการที่ 3 การกำหนดพันธกิจในการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

กระบวนการที่ 4 การวิเคราะห์ดัชนีความเสี่ยง

กระบวนการที่ 5 การกำหนดเป้าประสงค์, ตัวชี้วัด-ค่าเป้าหมายและกลยุทธ์ในการตรวจราชการ

กระบวนการที่ 6 การกำหนดแผนงาน/โครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์การตรวจราชการที่มีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศทั้ง 3 ด้าน ดังแผนภาพต่อไปนี้

ภาพกระบวนการจัดทำแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์



กระบวนการที่ 1 : การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคามที่มีต่อกระบวนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

การจัดทำแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ประจำปี จะเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของระบบการตรวจราชการไทย ทั้งที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำแผนการตรวจราชการฯ โดยใช้เครื่องมือสำคัญนั่นคือ “การวิเคราะห์ SWOT” ซึ่งมีหน่วยวิเคราะห์คือระบบตรวจราชการไทยครอบคลุมสำนักผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีตลอดจนผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง ตามปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

ปัจจัยภายในที่เป็นจุดแข็ง (Strenght) – หมายถึง ปัจจัยภายในระบบการตรวจราชการของไทย ที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนกระบวนการตรวจราชการให้สามารถดำเนินไปตามกระบวนการจนประสบความสำเร็จได้อย่างราบรื่น

ปัจจัยภายในที่เป็นจุดอ่อน (Weakness) – หมายถึง ปัจจัยภายในระบบการตรวจราชการของไทย ที่มีลักษณะเป็นการถ่วงรั้งกระบวนการตรวจราชการฯ มิให้สามารถดำเนินการได้ หรือสามารถดำเนินการได้แต่เป็นไปอย่างยากลำบาก

ปัจจัยภายนอกที่เป็นโอกาส (Opportunities) – หมายถึง ปัจจัยภายนอกระบบการตรวจราชการของไทย ที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนกระบวนการตรวจราชการให้สามารถดำเนินไปตามแผนการตรวจได้ ซึ่งเป็นสถานการณ์หรือปัจจัยที่ผู้เกี่ยวข้องมิได้สร้างขึ้นเองแต่สถานการณ์นั้นส่งผลกระทบเชิงบวกต่อระบบฯ

ปัจจัยภายนอกที่เป็นภัยคุกคาม (Threath) – หมายถึง ปัจจัยภายนอกระบบการตรวจราชการของไทย ที่มีลักษณะเป็นการถ่วงรั้งกระบวนการตรวจราชการมิให้สามารถดำเนินไปตามแผนการตรวจได้ ซึ่งเป็นสถานการณ์หรือปัจจัยที่ผู้เกี่ยวข้องมิได้สร้างขึ้นเองแต่สถานการณ์นั้นส่งผลกระทบเชิงลบต่อระบบฯ

ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของระบบการตรวจราชการไทยนั้น การระบุปัจจัยต่าง ๆ ควรจะต้องมีการระบุให้ชัดเจนว่า สถานการณ์ในปัจจัยนั้น จะส่งผลกระทบอย่างไรต่อระบบการตรวจราชการไทย ซึ่งเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ ซึ่งปัจจัยที่เป็นจุดแข็งและโอกาส จะส่งผลกระทบเชิงบวกต่อระบบฯ ปัจจัยที่เป็นจุดอ่อนและภัยคุกคามจะส่งผลกระทบเชิงลบต่อระบบฯ ดังตัวอย่างการวิเคราะห์ต่อไปนี้

ตัวอย่างผลการวิเคราะห์ SWOT (หน่วยการวิเคราะห์ – ระบบการตรวจราชการของไทย)

จุดแข็ง (Strenght)

S1 - ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดหน่วยรับตรวจตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการทุกระดับในทิศทางที่สนับสนุนต่อการตรวจราชการโดยยึดหลักการบริหารความเสี่ยง

S2 - ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการตลอดจนหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีประสบการณ์ในการทำงานตรวจราชการมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีองค์ความรู้ภายในตนเอง (Tacit Knowledge) ที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ตรวจราชการทุกระดับได้

S3 – ผู้ตรวจราชการทุกระดับเคยผ่านการปฏิบัติราชการในตำแหน่งนักบริหารระดับกลางถึงสูงมาแล้ว ดังนั้น จึงมีศักยภาพในการตรวจราชการโดยยึดประเด็นนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนหลักจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลทั้งในภาพรวมระดับประเทศ, ระดับกระทรวง, ระดับกรมและระดับพื้นที่ได้

จุดอ่อน (Weakness)

W1 – โครงสร้างและอัตรากำลังที่รองรับงานตรวจราชการยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่สนับสนุนจำนวนเขตตรวจราชการที่มีอยู่ทั้ง 19 เขตตรวจราชการได้ (ข้อมูล ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2549)

W2 – ขาดการกำหนดคุณสมบัติและเส้นทางความก้าวหน้าของบุคลากรในระบบตรวจส่งผลต่อภาพลักษณ์ของตำแหน่งงานตลอดจนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการ

W3 – ขาดการมอบอำนาจการตัดสินใจในการผลักดันให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยรับตรวจแปลงสู่การปฏิบัติ ส่งผลให้ยากแก่การสร้างหลักประกันว่า ข้อเสนอแนะที่ผู้ตรวจราชการระดับต่าง ๆ เสนอต่อหน่วยรับตรวจจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริง

โอกาส (Opportunities)

O1 – คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันให้ความสำคัญกับการผลักดันวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาคราชการ ซึ่งระบบตรวจราชการถือเป็นกลไกหลักที่สำคัญกลไกหนึ่งที่ขับเคลื่อนวาระแห่งชาติดังกล่าว

O2 – เนื่องจากคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงแค่ 1 ปี จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกการตรวจราชการในการทราบถึงสถานการณ์ปัญหา ตลอดจนตัดสินใจแก้ไขปัญหา (Sense and Response) อย่างเป็นระบบและรวดเร็ว

O3 – รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ได้ประกาศนโยบายเปิดศักราชการตรวจราชการแนวใหม่ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2549 ตามข้อค้นพบที่ได้จาก

โครงการวิจัยการพัฒนาระบบการตรวจราชการแบบบูรณาการสู่การปฏิบัติ
ภัยคุกคาม (Threath) T1 – ส่วนราชการส่วนใหญ่ยังมิได้มีการพัฒนาระบบการบริหารความเสี่ยงอย่างเพียงพอ ดังนั้น ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการตรวจราชการที่มุ่งเน้นไปที่การลดความเสี่ยงบนฐานข้อเท็จจริง T2 – ความเปลี่ยนแปลงผันผวนอย่างรวดเร็วจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและพลวัตรจากกระแสโลกาภิวัฒน์ ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยรับตรวจทุกประเภท จำเป็นต้องปรับตัวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การตรวจราชการที่แม้จะทำไว้ล่วงหน้า อาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตามด้วย T3 – ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดยุทธศาสตร์รายพื้นที่อันเนื่องมาจากแนวนโยบายใหม่ที่ต้องใช้เวลาในการสร้างความชัดเจนต่อหัวหน้าส่วนราชการในระดับภูมิภาค อาจส่งผลให้การตรวจราชการในพื้นที่ (เขตตรวจราชการต่าง ๆ) ขาดความชัดเจนตามไปด้วย

ผลผลิตของกระบวนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของระบบการตรวจราชการไทยนั้น จะสามารถนำมาใช้กำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจของระบบตรวจราชการในกระบวนการต่อไป

กระบวนการที่ 2 : การกำหนดวิสัยทัศน์การตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การกำหนดวิสัยทัศน์ คือการกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการตรวจราชการประจำปีนั้นๆ โดยวิธีการกำหนดวิสัยทัศน์การตรวจราชการนั้น จะกำหนดขึ้นจากฐานข้อมูลสำคัญที่เป็นผลผลิตมาจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของระบบการตรวจราชการไทย ซึ่งจะนำปัจจัยสนับสนุนมาใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์

ขั้นตอนสำคัญคือ การนำจุดแข็งที่เป็นปัจจัยภายในมาประสานประโยชน์ร่วมกับโอกาสที่เป็นปัจจัยภายนอก โดยการตอบคำถามสำคัญว่า “ในอนาคต (หรือภายในระยะเวลา.....ปี) ระบบการตรวจราชการ ควรจะมีลักษณะเป็นเช่นไร จึงจะสามารถดำเนินกระบวนการตรวจราชการให้ประสบความสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ได้”

ตัวอย่างวิสัยทัศน์ที่กำหนดขึ้นจากปัจจัยจุดแข็งและโอกาสที่ดำเนินการวิเคราะห์แล้วข้างต้น

“เป็นเครือข่ายองค์กรการตรวจราชการที่มีความเป็นเลิศด้านการผลักดันการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนราชการ เพื่อลดความเสี่ยงของยุทธศาสตร์ชาติตามหลักจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาล”

กระบวนการที่ 3 : การกำหนดพันธกิจในการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การกำหนดพันธกิจ คือการกำหนดกระบวนการดำเนินงานที่เป็นแนวทางในการบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ในกระบวนการที่ 2 โดยวิธีการสำคัญในการกำหนดพันธกิจนั้น จะใช้ฐานข้อมูลสำคัญที่เป็นผลผลิตมาจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของระบบการตรวจราชการไทย ซึ่งจะนำปัจจัยถ่วงรั้งทั้งสองปัจจัยมาใช้ในการกำหนดพันธกิจการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ขั้นตอนในการกำหนดพันธกิจคือ การนำผลการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่ถือเอาภัยคุกคาม กอปรกับเมื่อคำนึงถึงจุดอ่อน บนพื้นฐานของการสร้างความสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ.2548 และวิสัยทัศน์ข้างต้น ระบบตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังตัวอย่างพันธกิจต่อไปนี้

1. กำหนดประเด็นการตรวจราชการโดยยึดหลักวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักธรรมาภิบาล - Assume & Analysis
2. ประเมินความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของแผนงาน-โครงการที่มีความสำคัญต่อประเด็นนโยบายของรัฐบาลทั้งในระดับพื้นที่ (Area) และภารกิจ (Function) – Assess
3. ให้ข้อเสนอแนะในการเพิ่มขีดสมรรถนะของหน่วยรับตรวจทั้งในด้านประสิทธิผล, ประสิทธิภาพ, คุณภาพการบริการและการพัฒนาองค์กรในรูปของรายงานผลการตรวจราชการทั้งรายรอบ, รายไตรมาสและรายปีเพื่อรายงานเสนอต่อหน่วยนโยบาย – Advice
4. ติดตามการแปลงข้อเสนอแนะสู่การปฏิบัติจริงของหน่วยรับตรวจ – Assure
5. ประสานการบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักธรรมาภิบาลระหว่างพื้นที่และระหว่างกระทรวงตลอดจนภาคประชาชนในการลดความเสี่ยงฯ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้อง – Assist

กระบวนการที่ 4 : การวิเคราะห์ดัชนีความเสี่ยง

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจของการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ดังที่ได้กำหนดไว้ในกระบวนการข้างต้น แผนยุทธศาสตร์การตรวจราชการฯ ประจำปี จะต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญตามมิติการประเมินผลในคำรับรองการปฏิบัติราชการ ดังนี้

มิติประสิทธิผล

ประเด็นยุทธศาสตร์การตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์กำหนดขึ้นจากการวิเคราะห์และประเมินดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งกระทรวงได้คัดกรองโครงการสำคัญที่มีดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลสูงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยเล็งเป้าไปที่สามประเด็นนโยบายสำคัญ คือ

(1) ประเด็นนโยบาย ด้านปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหาร

(2) ประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจ

(3) ประเด็นนโยบายด้านสังคม

การจัดทำแผนการตรวจราชการในมิติประสิทธิผล เริ่มต้นด้วยการนำนโยบายทั้งสามด้านมาวิเคราะห์หาค่าดัชนีความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อกำหนดโครงการของกระทรวงที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งจะเป็นโครงการที่จะต้องให้ความสำคัญในการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์การวิเคราะห์ดัชนีความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบไปด้วยขั้นตอนสำคัญ ดังต่อไปนี้

เริ่มต้นด้วยการคัดเลือกประเด็นยุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การตรวจราชการประจำปีงบประมาณ ซึ่งมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การวิเคราะห์เพื่อตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับดัชนีความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ในภาพรวมของแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์

วิธีการจะเริ่มต้นด้วยการคัดเลือกโครงการสำคัญของกระทรวงที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แล้วนำมาวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ทั้ง 3 ประเภท อันได้แก่

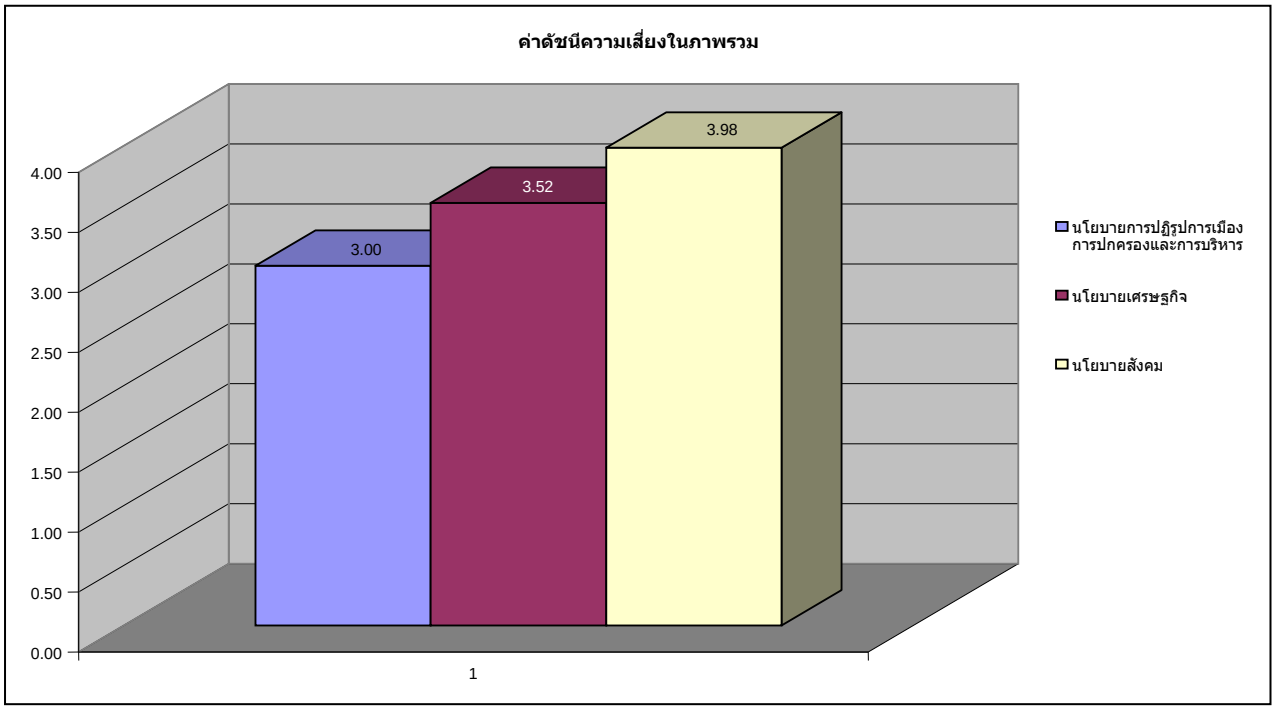
1. Key Risk Area – ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่มีความสอดคล้องกัน

2. Negotiation Risk – ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

3. Political Risk – ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง

โดยประเมินในภาพรวมว่าโครงการสำคัญของกระทรวงนั้นจะเผชิญกับความเสี่ยงประเภทใดบ้าง และระบุค่าคะแนนของความเสี่ยงดังกล่าว ซึ่งมีเกณฑ์ในการประเมินทั้งสิ้น 2 เกณฑ์ คือ โอกาส (โอกาสหรือความเป็นไปได้ในการเกิดความเสี่ยงดังกล่าว) และผลกระทบ (ความเสียหายต่อเป้าหมายความสำเร็จ) จะใช้วิธีการให้ค่าคะแนนตั้งแต่ 1-5 จากน้อยไปหามากตามลำดับ

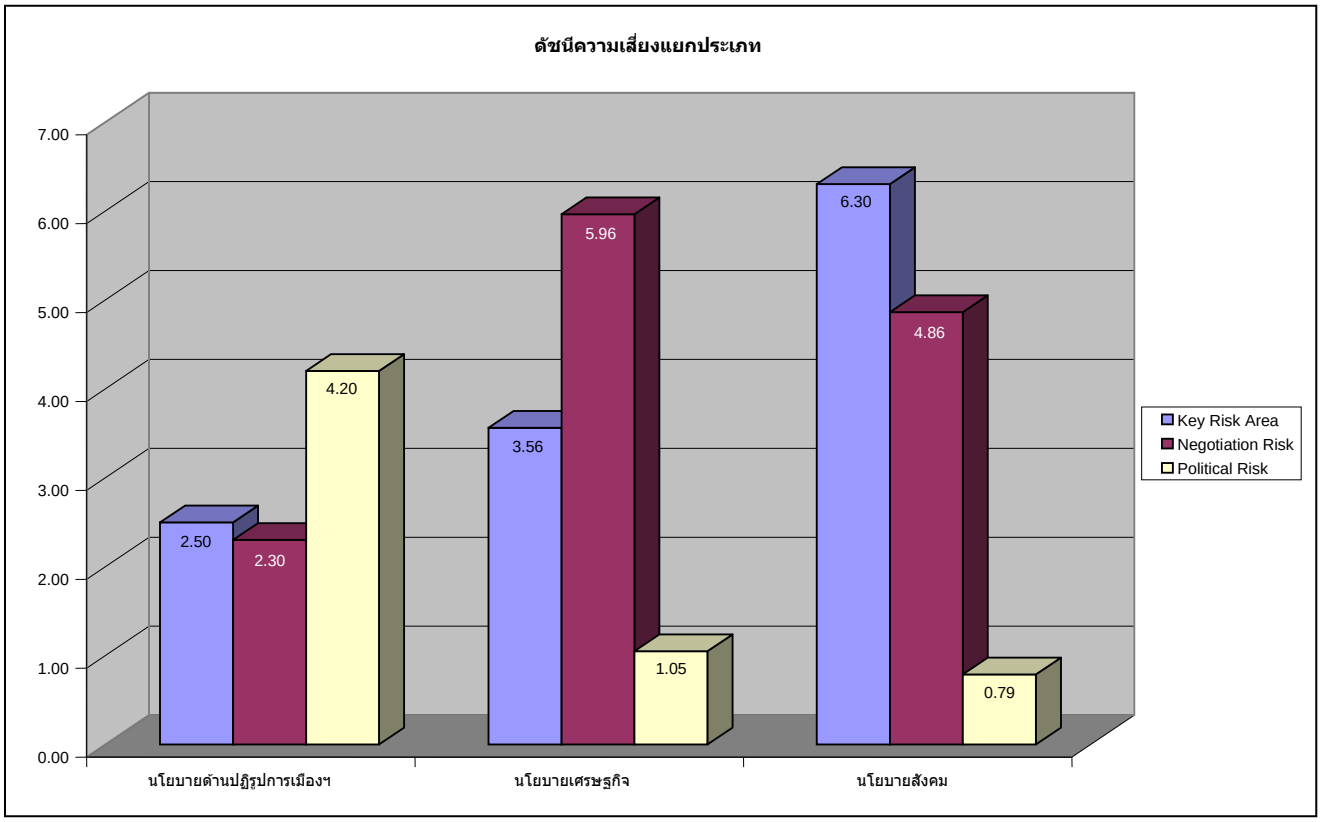
หลังจากนั้น นำค่าคะแนนของทุกโครงการในประเด็นยุทธศาสตร์มาวิเคราะห์ค่าดัชนีความเสี่ยง โดยการนำค่าคะแนนทั้งสองเกณฑ์มาคูณกัน และหาค่าเฉลี่ยของทุกโครงการในทุกประเด็นยุทธศาสตร์ แล้วจึงมาจัดหมวดหมู่ลงในประเด็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งผลการวิเคราะห์ดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมโดยหาค่าเฉลี่ยดัชนีความเสี่ยงของโครงการทุกกระทรวง โดยแยกตามสามประเด็นนโยบาย ปรากฏผลดังตัวอย่างต่อไปนี้



จากแผนภาพตัวอย่าง จะเห็นได้ว่าประเด็นนโยบายด้านสังคมมีดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลสูงสุด (3.98 - เสี่ยงมาก) ส่วนประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจ มีดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลรองลงมา (3.52 - เสี่ยงมาก) และประเด็นนโยบายด้านการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหาร มีดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลน้อยกว่าสองประเด็นนโยบายแรก (3.00 - ปานกลาง)

ลำดับของดัชนีความเสี่ยงข้างต้นใช้เป็นกรอบในการเรียงลำดับประเด็นยุทธศาสตร์การตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อกำหนดเป้าประสงค์ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย

ในส่วนของการกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์นั้น ได้พิจารณาจากการประเมินดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลสามประเภทที่อาจเกิดขึ้นในสามประเด็นนโยบายของรัฐบาล ดังแสดงไว้ในแผนภาพดังต่อไปนี้



จากแผนภาพตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการตรวจราชการตามประเด็นนโยบายด้านสังคมนั้นต้องกำหนดกลยุทธ์โดยเล็งเป้าไปที่การลดความเสี่ยงอันเกิดจากความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) และ ความเสี่ยงด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) เป็นสำคัญ เนื่องจากความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) ยังอยู่ในระดับที่ยอมรับและควบคุมได้ (0.79)

ในขณะที่การตรวจราชการตามประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจจำเป็นต้องกำหนดกลยุทธ์โดยเล็งเป้าไปที่การลดความเสี่ยงด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) และความเสี่ยงอันเกิดจากความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) เป็นสำคัญ เนื่องจากเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) ยังอยู่ในระดับที่ยอมรับและควบคุมได้ (1.05)

อย่างไรก็ตามสำหรับการตรวจราชการตามประเด็นนโยบายด้านการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหารจำเป็นต้องกำหนดกลยุทธ์โดยเล็งเป้าไปที่การลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้งสามประเภท เนื่องจากดัชนีความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) อยู่ในระดับสูง (4.20) ในขณะที่ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) และความเสี่ยงด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) ปรากฏหน่ออ่อนหรือแนวโน้มของการลุกลามบานปลาย เนื่องจากมีดัชนีความเสี่ยงอยู่ที่ 2.50และ 2.30 ตามลำดับ (ระดับปานกลางและอาจลุกลามต่อไปได้)

กระบวนการที่ 5 : การกำหนดเป้าประสงค์, ตัวชี้วัด-ค่าเป้าหมายและกลยุทธ์ในการตรวจราชการ

หลังจากการวิเคราะห์ค่าดัชนีความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์แล้ว ทำให้ค้นพบต่อไปว่าการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จะต้องประกอบไปด้วยเป้าประสงค์, ตัวชี้วัด-ค่าเป้าหมายและกลยุทธ์ในการตรวจราชการอย่างไรจึงจะประสบความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ของการตรวจราชการที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งจะเป็นการกำหนดจากประเด็นยุทธศาสตร์การตรวจราชการ 3 ประเด็นดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 – ขับเคลื่อนการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามประเด็นนโยบายด้านสังคม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 – ขับเคลื่อนการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 – ขับเคลื่อนการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามประเด็นนโยบายด้านการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหาร

ดังตัวอย่างของการกำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด-ค่าเป้าหมายและกลยุทธ์ดังต่อไปนี้

เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย (2550)	กลยุทธ์
เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการตรวจราชการเชิงรุกเพื่อลดความเสี่ยงในประเด็นนโยบายด้านสังคม	ร้อยละค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของแผนการตรวจราชการเชิงรุกที่ได้รับการปฏิบัติจริงตามหลักการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล	ร้อยละ 60	1. กลยุทธ์การเสริมสร้างกลไกการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. กลยุทธ์การติดตามผลการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชน
	ร้อยละค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของจำนวนข้อเสนอแนะ/ข้อสั่งการและหรือข้อสังเกตจากการตรวจราชการที่ ผู้ตรวจราชการ นร. และกระทรวงได้รับการตอบสนองจากนายกรัฐมนตรี, คณะรัฐมนตรี, ปลัดและรองปลัดกระทรวง	ร้อยละ 60	

การกำหนดเป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์การตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว ควรจะกำหนดให้ครอบคลุมทุกประเด็นยุทธศาสตร์ของการตรวจราชการ

กระบวนการที่ 6 : การกำหนดแผนงาน/โครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์การตรวจราชการที่มีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศทั้ง 3 ด้าน

ในกระบวนการที่ 6 หลังจากที่ได้มีการกำหนดเป้าประสงค์, ตัวชี้วัด-ค่าเป้าหมายและกลยุทธ์การตรวจราชการเรียบร้อยแล้ว เพื่อให้กระบวนการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีการแปลงสู่การปฏิบัติได้จริงนั้น ควรจะต้องมีการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อให้มีการดำเนินการตามแผนการตรวจราชการที่ได้กำหนดไว้ตามวันและเวลา ซึ่งในรายละเอียดของแผนปฏิบัติการจะประกอบไปด้วย

1. เป็นแผนที่มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ด้านใด?
2. สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ใด?
3. สอดคล้องกับเป้าประสงค์ใดในประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว?
4. เป็นแผนงานโครงการที่ตอบสนองตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายใด?
5. กลยุทธ์ใด?
6. ชื่อแผนงาน / โครงการที่.....
7. ชื่อโครงการเป้าหมายสำหรับการตรวจราชการแบบบูรณาการ
8. หน่วยงานผู้รับผิดชอบ
9. ระยะเวลาดำเนินงานโครงการ
10. ขั้นตอนการดำเนินงานพร้อมช่วงเวลาในการดำเนินงาน ในรูปของ Gantt Chart
11. งบประมาณ

<u>กลยุทธ์และแผนงานโครงการด้านสังคม</u>

ประเด็นยุทธศาสตร์ : ขับเคลื่อนการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามประเด็นนโยบายด้านสังคม

เป้าประสงค์ : เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการตรวจราชการเชิงรุกเพื่อลดความเสี่ยงในประเด็นนโยบายด้านสังคม

ค่าชี้วัด : ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของแผนการปฏิบัติการตรวจราชการตามหลักการบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ที่ได้รับการนำไปปฏิบัติจริง (60%)

กลยุทธ์ที่1 : การเสริมสร้างกลไกลการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แผนงาน / โครงการที่ 1.1 : โครงการประเมินความเสี่ยงด้านงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์

โครงการเป้าหมายสำหรับการตรวจราชการแบบบูรณาการฯ : โครงการงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์

ผู้รับผิดชอบ : ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงทุกกระทรวง

ระยะเวลาดำเนินงาน : มกราคม – สิงหาคม 2550 **งบประมาณ**.....**บาท**

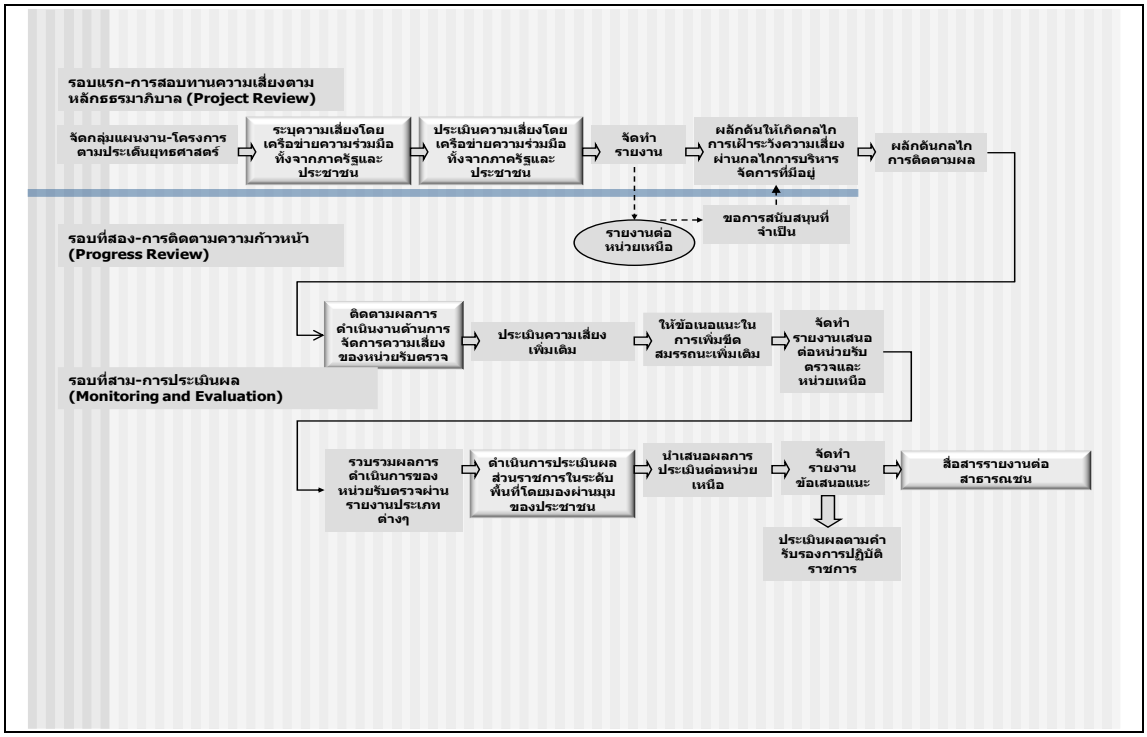
ขั้นตอนการดำเนินงานสำคัญ	ปีงบประมาณ 2551								
	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.
1. ประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยงของแผนงาน/โครงการ									
2. รายงานผลการประเมินความเสี่ยง (Project Review)									
3. วางแผนการออกตรวจราชการ									
4. ติดต่อประสานงานหน่วยรับตรวจเพื่อเข้าตรวจผลการปฏิบัติราชการ									
5. ดำเนินการตรวจราชการตามแผนที่กำหนด									

การกำหนดแผนงาน / โครงการดังกล่าวจะต้องกำหนดให้ครบทุกมิติการประเมิน (ประสิทธิภาพ, คุณภาพการให้บริการ และมิติการพัฒนาองค์กร)

บทที่ 5: กระบวนการออกตรวจติดตาม และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.1 นำเสนอผังกระบวนการออกตรวจติดตาม

กระบวนการการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของรัฐบาล โดยยึดหลักการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลนั้นจะแบ่งการออกตรวจติดตาม ออกเป็น 3 รอบดำเนินการ ดังแผนภาพข้างล่างนี้



5.2 คำอธิบายขอบเขตของการออกตรวจติดตาม 3 รอบดำเนินการ

รอบที่หนึ่ง การสอบทานความเสี่ยงความหลักธรรมาภิบาล (Project Review)

การพิสูจน์สมมติฐานในการตรวจติดตามรอบที่หนึ่ง เป็นการนำเอาแผนงาน-โครงการในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ของการบริหารราชการระดับชาติ มาทำการวิเคราะห์เพื่อประเมินความเสี่ยงในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ โดยที่แผนงาน-โครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์นั้นจะแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ตามหลักการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) ดังนี้

1. **แผนงาน-โครงการที่เป็นการดำเนินงานต้นน้ำ** คือ การดำเนินงานที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Input) เป็นแผนงาน-โครงการที่เกี่ยวกับการเตรียมการด้านวัตถุดิบ ด้านกำลังบุคลากรด้านการพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากร เป็นต้น

2. **แผนงาน-โครงการที่เป็นการดำเนินงานกลางน้ำ** คือ การดำเนินงานที่เป็นการผลิต การดำเนินงานทั้งหลาย ตลอดจนการดำเนินงานในด้านกระบวนการบริหารจัดการ (Operation)

3. **แผนงาน-โครงการที่เป็นการดำเนินงานปลายน้ำ** คือ การดำเนินงานที่เข้าไปช่วยในการนำผลผลิตและผลลัพธ์ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการตลาด การลูกค้า การส่งออก และการบริการประชาชนเป็นต้น

ในส่วนของกระบวนการในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการนั้น คือกระบวนการในการคัดเลือกแผนงาน-โครงการที่มีความเสี่ยงในการดำเนินงานงานเชิงยุทธศาสตร์อยู่ในระดับสูง ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามประเด็นยุทธศาสตร์เป็นไปได้ยากขึ้นหรืออาจจะสิ้นเปลืองทรัพยากรในการดำเนินงานมากขึ้น ส่งผลให้การดำเนินงานนั้นไม่บรรลุมิติชี้วัดด้านประสิทธิภาพตามที่ต้องการ

แนวทางในการคัดเลือกโครงการที่มีความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์อยู่ในระดับสูง (Critical) คือ การวิเคราะห์รายการความเสี่ยงและกำหนดค่าระดับของความเสี่ยง โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ประการคือ

1. **โอกาส** : ความเป็นไปได้ที่แผนงาน -โครงการจะต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดความผิดพลาด เสียหายต่อเป้าประสงค์ของแผนงาน-โครงการ ในการวิเคราะห์นั้นต้องประเมินสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผนงาน-โครงการเพื่อระบุค่าระดับ 1-5 ตามลำดับความเป็นไปได้ในการเกิด โดยระดับคะแนน 1 มีโอกาสเกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด และระดับคะแนน 5 มีโอกาสเกิดความเสี่ยงมากที่สุด

2. **ผลกระทบ** : ความรุนแรงของความเสี่ยงที่ส่งผลต่อเป้าหมายความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนงาน-โครงการ แนวทางการวิเคราะห์โดยการประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อ

วัตถุประสงค์ของแผนงาน-โครงการ หากเกิดความเสี่ยงในการดำเนินงาน และทำการระบุค่าระดับ 1-5 ตามลำดับความรุนแรงของผลกระทบ โดยค่าระดับคะแนน 1 หมายถึงระดับความรุนแรงน้อยที่สุด ส่วน ค่าระดับคะแนน 5 หมายถึงระดับความรุนแรงมากที่สุด

กระบวนการในการระบุแผนงาน-โครงการที่เป็น Critical Point จะประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อย ๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ระบุประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ

เป็นการระบุรายละเอียดในภาคส่วนต่าง ๆ ของประเด็นยุทธศาสตร์ที่จะนำมาวิเคราะห์ความเสี่ยง ซึ่งจะประกอบไปด้วย เป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องแผนงาน-โครงการที่จะนำมาวิเคราะห์โดยจะต้องระบุให้ครบถ้วนทุกภาคส่วน ทุกประเด็น เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการติดตามต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 : ระบุประเภทความเสี่ยง

เป็นขั้นตอนของ การนำแผนงาน-โครงการที่จะดำเนินการประเมินความเสี่ยงมาวิเคราะห์เพื่อจัดว่าความเสี่ยงของแผนงาน-โครงการ จัดอยู่ในประเภทใด ใน 3 ประเภทความเสี่ยง ดังนี้

1.Key Risk Area หมายถึง ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่มีความสอดคล้องกัน อันเนื่องมาจากเนื้อหาของแผนงานโครงการไม่ตอบสนองต่อประเด็นยุทธศาสตร์หรือนโยบายของจังหวัด กลุ่มจังหวัดและรัฐบาล ตลอดจนการขาดการประสานงานระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จอย่างยั่งยืนของแผนงาน-โครงการ ซึ่งความเสี่ยงประเภทนี้สอดคล้องกับหลักสำนึกรับผิดชอบและหลักการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล

2. Political Risk หมายถึงความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง อันเนื่องมาจากการขาดความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณจำนวนมากให้เกิดความคุ้มค่า โดยมีกลไกที่เพียงพอในการตรวจสอบประเมินในเรื่องนี้ จนอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบในแง่ลบจากการนำเสนอของสื่อมวลชนได้ โดยความเสี่ยงประเภทนี้สอดคล้องกับหลักคุณธรรม ความโปร่งใสและหลักความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาล

3. Negotiation Risk หมายถึงความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน อันเนื่องมาจากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อแผนงาน-โครงการ และการดำเนินงานตามแผนงาน-โครงการนั้นมิได้กระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้อง ชอบธรรมไปยังภาคส่วนที่ควรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง โดยความเสี่ยงประเภทนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักการมีส่วนร่วมและหลักความคุ้มค่า

ความเสี่ยงทั้ง 3 ประเภท สามารถแยกเป็นประเด็นความเสี่ยงย่อย ดังตัวอย่างดังนี้

ตัวอย่างประเด็นความเสี่ยงย่อย (เมนูประเด็นความเสี่ยง) ที่ค้นพบจากการตรวจติดตามโครงการในพื้นที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
รอบที่ 1 (Project Review) และรอบที่ 2 (Progress Review) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

1) โครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต : การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน ที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) K 1 : สำนึกรับผิดชอบ K 2 : การมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบ	K 1	รอบที่ 1 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสังคมของรัฐบาลเท่าที่ควร โดยเฉพาะการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการให้สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 3. ระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่เอื้อประโยชน์กับผู้ป่วยเอดส์ที่ต้องการสงเคราะห์เท่าที่ควร 4. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพฯ ยังไม่มีเป้าประสงค์ที่ชัดเจน ที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับการสงเคราะห์ให้ดีขึ้น 5. ยังไม่มีฐานข้อมูลในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันของแต่ละจังหวัด ที่ท้องถิ่นจังหวัดสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาให้การสงเคราะห์ รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	K 2	รอบที่ 1 1. ขาดการประสานความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ควร ในเรื่องของการสนับสนุนเบี้ยยังชีพให้กับผู้เข้าข่ายได้รับการสงเคราะห์

ประเภท ความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
		2. ขาดการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาอาชีพ ให้กับ ผู้เข้าข่ายได้รับการสงเคราะห์ รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) P 1 : คุณธรรม P 2 : ความโปร่งใส P3 : ความคุ้มค่าในการลงทุน P 4 : นิติธรรม	P 1	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 2	รอบที่ 1 1. การพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของความไม่แน่ใจในเรื่องความโปร่งใสในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 3	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 4	รอบที่ 1 1. การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง ในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพฯ อาจไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับการสงเคราะห์ที่แท้จริงในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)	N 1	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	N 2	รอบที่ 1 1. งบประมาณการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ จากส่วนกลางไม่เพียงพอที่จะตอบสนองผู้เข้าข่ายได้รับการสงเคราะห์ได้อย่างครอบคลุม ครบถ้วน ในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลต่อความรู้สึกของผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับการสงเคราะห์ ที่ยังไม่ได้

ประเภท ความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
N 1 : การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย N 2 : ความคุ้มค่าจากการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่าง ๆ		รับการสงเคราะห์ 2. ความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับเงิน สงเคราะห์เบี้ยยังชีพเพิ่มเติม 200 บาท ที่ปรับเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้สูงอายุ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ 3. ความไม่เป็นธรรมในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง 4. การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเท่าเทียม 5. ผู้ป่วยเอดส์ที่มีความต้องการการสงเคราะห์ ไม่กล้าแสดงตนเพื่อยื่นขอรับการสงเคราะห์ เนื่องจากเกรงการไม่ยอมรับของสังคม <u>รอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

2) การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด : การบูรณาการระบบบำบัดรักษา ฟื้นฟูและพัฒนาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดในระดับพื้นที่

ประเภท ความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
<u>ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area)</u>	K 1	<u>รอบที่ 1</u> 1. กระบวนการค้นหาและคัดกรองผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด เข้าสู่ระบบการบำบัด รักษายังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่ 2. บุคลากรด้านการบำบัดรักษา, สถานบำบัดรักษา, งบประมาณ ไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องเข้ารับการบำบัดรักษา ฟื้นฟูตามกฎหมาย

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
K 1 : สำนึกรับผิดชอบ K 2 : การมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบ		3. เป้าหมายและแนวทางในการบำบัด รักษาระบบสมัครใจยังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสอดคล้อง กับการบำบัดรักษาที่เหมาะสมกับผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด 4. ในการติดตาม ตรวจสอบผู้ผ่านการบำบัด รักษาและฟื้นฟูยาเสพติด มีข้อจำกัด ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถป้องกันการกลับไปเสพซ้ำของ ผู้ที่ผ่านการบำบัดรักษาแล้วได้ 5. การนำเข้าข้อมูล บสต. มีปัญหาในเชิงระบบ ที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมาย ร้อยละ 95 ของการนำเข้าข้อมูล บสต. ในปีงบประมาณ 2550 ได้ <u>รอบที่ 2</u> 6. การส่งผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดที่เป็นผู้จำหน่ายด้วยการเข้ารับการฟื้นฟูแบบบังคับบำบัดควบคุมตัว ส่งผลต่อความสำเร็จของการฟื้นฟูและอาจมีผลต่อการขยายเครือข่ายการค้ายาเสพติดเพิ่มขึ้นด้วย
	K 2	<u>รอบที่ 1</u> 1. การขาดการประสานความร่วมมือและการทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ผู้ที่ผ่านการบำบัด รักษา ฟื้นฟู ไม่ได้รับการยอมรับและไม่ได้รับโอกาสเข้าทำงานในสถานประกอบการบางแห่งได้ 2. การประสานความร่วมมือ กระบวนการค้นหา การคัดกรอง การส่งต่อ และการแบ่งพื้นที่และการมอบหมายความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบำบัด รักษาและติดตามช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัด รักษาฟื้นฟูได้อย่างมีประสิทธิภาพ <u>รอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
<u>ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk)</u> P 1 : คุณธรรม P 2 : ความโปร่งใส	P 1	<u>รอบที่ 1 และรอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
P3 : ความคุ้มค่าในการลงทุน P4 : นิติธรรม	P2	<u>รอบที่ 1</u> 1. การบำบัด รักษาในระบบบังคับบำบัด ที่มีข้อจำกัดในเรื่องสถานที่และงบประมาณที่จะบำบัด รักษาได้ตามควรแก่กรณี เป็นโอกาสที่ ผู้เข้ารับการบำบัด จะไม่ผ่านการบำบัดหรือกลับไปเสพซ้ำ ซึ่งมีผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาล และความไม่คุ้มค่าในระบบบำบัดรักษาแบบบังคับบำบัด 2. ผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดที่ผ่านการบำบัด รักษา และกลับไปอยู่ในหมู่บ้าน/ชุมชนที่มีสิ่งแวดล้อมที่มีความเสี่ยง มีโอกาสสูงที่จะกลับไป เสพซ้ำอีก <u>รอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P3	<u>รอบที่ 1 และรอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P4	<u>รอบที่ 1 และรอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
<u>ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)</u> N1 : การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย N2 : ความคุ้มค่าจากการกระจายผล ประโยชน์อย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่าง ๆ	N1	<u>รอบที่ 1</u> 1. กลไกการติดตาม ช่วยเหลือ ดูแล หลังการบำบัดฟื้นฟูในบางพื้นที่ ขาดความเชื่อมโยงและการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาชน 2. ระบบการบำบัด รักษาที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากครอบครัวหรือชุมชนเท่าที่ควร ส่งผลต่อผู้ติดยาเสพติดที่ยังไม่เข้าสู่ระบบบำบัด <u>รอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	N2	<u>รอบที่ 1 และรอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

3) โครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น : โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.)

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) K 1 : สำนึกรับผิดชอบ K 2 : การมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบ	K 1	รอบที่ 1 1. การขาดความเชื่อมโยงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเข้ากับโครงการด้านผลิตภัณฑ์ชุมชน ในยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของจังหวัด อาจส่งผลต่อการดำเนินการที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดความซ้ำซ้อนของการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนา 2. กระบวนการคัดเลือกทีมที่ปรึกษา การกำหนดอัตรากำลังและระยะเวลาในการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการอาจส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการได้ รอบที่ 2 3. การประเมินผู้ประกอบการรายเดียวที่เข้าร่วมโครงการเบื้องต้น (ครั้งที่ 1) ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในแต่ละพื้นที่ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและศักยภาพของผู้ประเมิน
	K 2	รอบที่ 1 1. ขาดการวางแผนประสานการดำเนินการที่ดีร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้โครงการประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) P 1 : คุณธรรม P 2 : ความโปร่งใส P 3 : ความคุ้มค่าในการลงทุน	P 1	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 2	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 3	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 4	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
P 4 : นิติธรรม		
<u>ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)</u> N 1 : การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย N 2 : ความคุ้มค่าจากการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่าง ๆ	N 1	<u>รอบที่ 1</u> 1. มาตรการสร้างแรงจูงใจอาจไม่เข้มข้นเพียงพอที่จะทำให้ผู้ผลิตชุมชนให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการ 2. การขาดความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมประเพณีในพื้นที่ของผู้ประเมินและพัฒนา อาจมีผลต่อความสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการของประชาชน <u>รอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	N 2	<u>รอบที่ 1</u> 1. กลุ่มเป้าหมายของโครงการไม่ครอบคลุมไปยังกลุ่มผู้ผลิตกลุ่ม อื่น ๆ ที่ควรจะได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างเท่าเทียม <u>รอบที่ 2</u> ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

4) การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) K 1 : สำนึกรับผิดชอบ K 2 : การมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบ	K 1	รอบที่ 1 1. หน่วยงานที่รับผิดชอบยังมิได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจน ในการส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคเอกชน ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายด้านสุขภาพ เข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพ 2. การขาดสภาพคล่องทางการเงินของโรงพยาบาล ส่งผลต่อการพัฒนาสมรรถนะ ของโรงพยาบาล 3. การส่งเสริมให้ภาคเอกชน ประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล ภาคีเครือข่ายด้านสุขภาพ เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ และมีบทบาทในการดูแลสร้างเสริมสุขภาพของประชาชน ไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ต่อเนื่องเท่าที่ควร 4. หน่วยบริการสาธารณสุขในจังหวัดเดียวกัน มีแนวทางปฏิบัติในรายละเอียดที่แตกต่างกันในการดำเนินงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ส่งผลต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ 5. การขาดแคลนแพทย์ในหน่วยบริการระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ ส่งผลให้มีการส่งต่อผู้ป่วยในปริมาณสูง และเป็นภาระในการจ่ายค่ารักษาพยาบาล รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	K 2	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) P 1 : คุณธรรม	P 1	รอบที่ 1 1. หน่วยบริการสาธารณสุขในจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่ติดชายแดนหรือจังหวัดที่มีต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาจได้รับผลกระทบทางการเงิน เนื่องจากต้องรับภาระค่ารักษาพยาบาลของผู้ไม่มีสิทธิ เช่น ผู้ไร้สัญชาติ หรือแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
P 2 : ความโปร่งใส P 3 : ความคุ้มค่าในการลงทุน P 4 : นิติธรรม		รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 2	รอบที่ 1 1. การปฏิบัติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และแนวปฏิบัติที่ สปสช. กำหนด ในเรื่องการเข้ารับการรักษา มีความแตกต่างในทางปฏิบัติของหน่วยบริการสาธารณสุข ที่อาจส่งผลต่อการร้องเรียนของประชาชนในเรื่องความไม่เป็นธรรมในการให้บริการได้ รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 3	รอบที่ 1 1. การจัดสรรงบประมาณระหว่างหน่วยบริการสาธารณสุขระดับต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการบริการ 2. การที่หน่วยบริการสาธารณสุขต้องรับภาระค่าใช้จ่าย/ค่ารักษาพยาบาล จากบุคคลไร้สัญชาติหรือแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน ที่เข้ารับบริการรักษาพยาบาล จะมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของหน่วยบริการ เนื่องจากไม่สามารถเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลจากผู้รับบริการได้ 3. การเร่งรัด ประชาสัมพันธ์ เชิงรุกจากส่วนกลาง (สปสช.) ทำให้ประชาชนมารับบริการโดยไม่จำเป็น ซึ่งเป็นภาระค่ารักษาพยาบาล และส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ 4. โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีการเข้าถึงบริการประชาชนเพิ่มขึ้น แต่ในทางกลับกันโครงการฯ กำลังขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขจำนวนมาก โดยเฉพาะแพทย์และผู้บริหารของหน่วยบริการสาธารณสุข เนื่องจากโรงพยาบาลเอกชน มีความต้องการเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดเหตุการณ์สมองไหล ดังนั้น จึงเกิดการสวนทางของ Demand และ Supply ในโครงการฯ รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 4	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการ ที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) N 1 : การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย N 2 : ความคุ้มค่าจากการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่าง ๆ	N 1	รอบที่ 1 1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญและไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควรในการจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น 2. การดำเนินงานสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริการเชิงรุก (ด้านการส่งเสริมป้องกันโรค) ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเท่าที่ควร 3. การขาดความรู้ ความเข้าใจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น อาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น ไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเท่าที่ควร 4. การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของประชาชน และหน้าที่ของผู้รับบริการที่จะต้องทำเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์นั้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการบริการในระบบหลักประกันสุขภาพได้อย่างครบถ้วนและเป็นธรรม 5. ประชาชนขาดการประชาสัมพันธ์และสร้างแรงจูงใจที่จะให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสุขภาพของตนเองและคนในชุมชน 6. การจัดตั้งกองทุนสร้างสุขภาพท้องถิ่น (โครงการนำร่อง) ยังขาดความชัดเจนในแนวนโยบาย ซึ่งส่งผลต่อความร่วมมือของท้องถิ่นให้ บังเกิดผลในทางปฏิบัติ 7. การที่บุคลากรทางด้านการแพทย์มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ป่วยที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการทางการแพทย์อย่างมีนัยสำคัญ รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	N 2	รอบที่ 1 1. การขาดองค์ความรู้เรื่องสิทธิการรักษาพยาบาล และสิทธิประโยชน์ด้านหลักประกันสุขภาพของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ปฏิบัติงานในหน่วยบริการ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือจัดการปัญหาของผู้รับบริการและทำให้ผู้รับบริการเสียประโยชน์ที่พึงได้รับ 2. ผู้รับบริการยังไม่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ และหน้าที่ที่จะต้องทำเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
		3. ความไม่ชัดเจนในการให้บริการประชาชนตามสิทธิที่กำหนดในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ของหน่วยบริการสาธารณสุข อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้สิทธิได้ รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

5) กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) K 1 : สำนึกรับผิดชอบ K 2 : การมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบ	K 1	รอบที่ 1 1. การจัดสรรทรัพยากร (อัตรากำลัง/งบประมาณ) ไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่จะทำให้กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2. ขาดการวางแผนที่ดีในการรณรงค์สร้างจิตสำนึกการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้กับนักท่องเที่ยว รอบที่ 2 3. การที่ยังไม่ได้รับการประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ มีผลกระทบต่อการให้บริการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานสืบเนื่องจากการที่ยังไม่ได้รับประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติอย่างเป็นทางการ)
	K 2	รอบที่ 1 1. ขาดการบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) P 1 : คุณธรรม P 2 : ความโปร่งใส P 3 : ความคุ้มค่าในการลงทุน P 4 : นิติธรรม	P 1	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 2	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 3	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 4	รอบที่ 1 ยังไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้ รอบที่ 2 1. การบุกรุกที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติเพื่อนำไปประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว มีผลกระทบต่อกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของอุทยานแห่งชาติ (การบุกรุกแหล่งท่องเที่ยว)
ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการ ที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) N 1 : การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย N 2 : ความคุ้มค่าจากการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่าง ๆ	N 1	รอบที่ 1 1. การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	N 2	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

6) การปรับโครงสร้างการท่องเที่ยว : โครงการอบรมอาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยว

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) K 1 : สำนึกรับผิดชอบ K 2 : การมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบ	K 1	รอบที่ 1 1. ขาดการวางแผนการดำเนินการที่ดีในการคัดเลือกอาสาสมัครเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความพร้อมเข้ามาร่วมดำเนินการ 2. การวางแผนคัดเลือกอาสาสมัคร ไม่ได้คำนึงถึงภูมิลำเนาของอาสาสมัคร ทำให้ไม่ชำนาญพื้นที่เท่าที่ควร 3. การจัดหลักสูตร ยังมีเนื้อหาจำเป็นไม่เพียงพอที่จะทำให้อาสาสมัครปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4. ฐานข้อมูลประวัติอาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ขาดรายละเอียดที่จะนำไปใช้ในการวางแผนอัตรากำลังของอาสาสมัครให้มีความเหมาะสมได้ 5. ความล่าช้าในการดำเนินโครงการฯ และงบประมาณที่ลดลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการฯ 6. การดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามกิจกรรมที่กำหนดไว้ในโครงการฯ อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการฯ ได้ 7. โครงการฯ ไม่ได้เน้นภาคปฏิบัติ ที่จะทำให้อาสาสมัคร สามารถช่วยเหลือนักท่องเที่ยวได้กรณีเกิดเหตุการณ์จริง รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	K 2	รอบที่ 1 1. การคัดเลือกอาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเท่าที่ควร รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) P 1 : คุณธรรม P 2 : ความโปร่งใส	P 1	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 2	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 3	รอบที่ 1 1. อาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่ผ่านการฝึกอบรมส่วนใหญ่ ไม่เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง มีเพียงส่วนน้อยที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	
P 3 : ความคุ้มค่าในการลงทุน P 4 : นิติธรรม		อย่างต่อเนื่อง 2. อาสาสมัครที่เข้ารับการอบรม ต่างมีภาระที่ต้องประกอบอาชีพ/เรียน ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มประสิทธิภาพ รวมทั้งอาจมีบางส่วนย้ายไปทำงาน/เรียนต่างถิ่น รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	P 4	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการ ที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) N 1 : การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย N 2 : ความคุ้มค่าจากการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่าง ๆ	N 1	รอบที่ 1 1. ขาดกลยุทธ์ในการผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนจากภาคประชาชนในการคัดเลือกอาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยวเข้ารับการอบรม รอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้
	N 2	รอบที่ 1 และรอบที่ 2 ไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้

ขั้นตอนที่ 3 : ระบุกิจกรรมหรือรายการความเสี่ยง

ขั้นตอนนี้เป็นการระบุเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานตามแผนงาน-โครงการ และเหตุการณ์หรือสถานการณ์ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบในเชิงลบต่อเป้าประสงค์การดำเนินงานทั้งในส่วนที่เป็นความเสี่ยงอันเกิดจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 : ระบุผลกระทบ

เป็นขั้นตอนของการระบุผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือเคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้ว เมื่อเกิดความเสี่ยงตามรายการที่ได้ระบุไว้ในขั้นตอนที่ 3 และผลกระทบนั้นหากเกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ความสำเร็จตามแผนงาน-โครงการ ทั้งนี้ความเสี่ยงที่ถูกระบุแต่ละรายการอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบหลายด้าน หรือด้านเดียวก็ได้

ขั้นตอนที่ 5 : ประเมินระดับความเสี่ยงปัจจุบัน

เป็นขั้นตอนการระบุผลค่าระดับคะแนนตามเกณฑ์การประเมินดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น คือ ประเมินโอกาสและผลกระทบตามค่าระดับคะแนนจากน้อยไปมาก คือ 1-5 ตามลำดับ

ขั้นตอนที่ 6 : ระบุแผนงาน/มาตรการควบคุมในปัจจุบัน

ขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนของการระบุแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันเพื่อมิให้ความเสี่ยงที่ระบุไว้ในขั้นตอนที่ 3 เกิดขึ้นหรือส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์การดำเนินงานตามแผนงาน-โครงการ และระบุแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไข หากรายการความเสี่ยงนั้นได้เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ตามแผนงาน-โครงการแล้ว เพื่อเป็นการลดความรุนแรงของผลกระทบดังกล่าวหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไป

ขั้นตอนที่ 7 : ประเมินระดับความเสี่ยงที่เหลืออยู่

การประเมินระดับความเสี่ยงที่ยังเหลืออยู่ จะใช้วิธีเดียวกันกับการประเมินในขั้นตอนที่ 5 แต่จะมีความแตกต่างกันอยู่เล็กน้อย คือ การประเมินระดับความเสี่ยงที่เหลืออยู่นั้นเป็นการประเมินระดับความเสี่ยงภายหลังจากการนำแผนงาน / มาตรการควบคุมความเสี่ยงมาดำเนินงานจริงแล้ว

ขั้นตอนที่ 8 : ระบุผู้รับผิดชอบ

เป็นขั้นตอนการกำหนดหน่วยงานที่จะร่วมรับผิดชอบต่อแผนงาน/มาตรการควบคุมความเสี่ยง โดยแบ่งออกเป็นหน่วยงานหลัก, หน่วยงานสนับสนุน ทั้งที่เป็นหน่วยงานภายในกระทรวงและหน่วยงานภายนอกกระทรวงที่รับผิดชอบ ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพหลัก มิเช่นนั้นแล้วอาจจะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในเชิงภารกิจหน้าที่ได้

ขั้นตอนที่ 9 : จัดทำรายงานผลการตรวจราชการ

ขั้นตอนนี้ เป็นการสรุปประเภทของความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์โดยให้เหตุผลสนับสนุน พร้อมทั้งวิเคราะห์สาเหตุ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขโดยใช้ตัวแบบเกณฑ์คุณภาพการจัดการภาครัฐ

รอบที่สอง : การติดตามความก้าวหน้า (Progress Review)

การดำเนินการประเมินความเสี่ยงของแผนงาน-โครงการ จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดเลือกแผนงาน-โครงการที่มีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับสูง และอาจจะส่งผลกระทบให้เป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ชาติไม่ประสบความสำเร็จตามที่กำหนดไว้ โดยในการประเมินความเสี่ยงนี้จะมีการกำหนดหรือระบุมาตรการในการป้องกันและแก้ไขความเสี่ยงไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ จะไม่สามารถลดความรุนแรงหรือกำจัดความเสี่ยงให้หมดไปได้ หากไม่มีการนำไปปฏิบัติดำเนินการอย่างจริงจัง

ดังนั้น การดำเนินการตรวจราชการรอบที่สอง จึงมีขึ้นเพื่อติดตามและประเมินความคืบหน้าในการนำกระบวนการป้องกันและแก้ไขความเสี่ยงไปปฏิบัติ โดยกระบวนการในรอบที่สองนี้จะเป็นการรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติพร้อมกับข้อมูลสนับสนุนที่มีความน่าเชื่อถือ ซึ่งจะมีขั้นตอนและเครื่องมือที่สำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ระบุแผนงาน-โครงการและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

การระบุแผนงาน-โครงการที่มีระดับค่าความเสี่ยงอยู่ในระดับสูงและมีการดำเนินการตามแผนการควบคุมความเสี่ยงพร้อมหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการควบคุมความเสี่ยง

ขั้นตอนที่ 2 : ระบุรายการความเสี่ยง

เป็นการระบุรายการความเสี่ยงทุกประเภทและทุกรายการของแผนงาน-โครงการที่อยู่ในแผนการควบคุมความเสี่ยง

ขั้นตอนที่ 3 : ระบุมาตรการควบคุม

เป็นการระบุแผนงาน/ มาตรการในการการป้องกันและแก้ไขความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งได้ระบุไว้เรียบร้อยแล้วในแผนการประเมินความเสี่ยงรอบที่หนึ่ง

ขั้นตอนที่ 4 : ประเมินระดับความคืบหน้าของแผนงาน

ในขั้นตอนนี้จะเป็นการประเมินระดับความคืบหน้าของการนำแผนงาน/ มาตรการควบคุมความเสี่ยงไปปฏิบัติโดยระบุเป็นค่าคะแนนความคืบหน้าตั้งแต่ 1-5 โดยมีความหมายในแต่ละระดับ ดังนี้

ระดับคะแนนที่ 1 – มีการกำหนดและจัดตั้งคณะทำงานทั้งในส่วนที่เป็นหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง

ระดับคะแนนที่ 2 – มีการดำเนินการประชุมชี้แจงวัตถุประสงค์ จัดสรรบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเรียบร้อยทั้งกระบวนการ

ระดับคะแนนที่ 3 – มีการดำเนินการตามแผนงาน/มาตรการควบคุมตามระยะเวลาและขั้นตอนของแผนงานที่กำหนดและดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว 30% ของแผนงาน

ระดับคะแนนที่ 4 – มีการดำเนินการตามแผนงาน/ มาตรการควบคุมตามระยะเวลาและขั้นตอนของแผนงานที่กำหนดและดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว 60% ของแผนงาน ตลอดจนมีการประเมินแนวทางความสำเร็จเพื่อการปรับปรุงแผนงานควบคุมความเสี่ยง

ระดับคะแนนที่ 5 – มีการดำเนินการตามแผนงาน / มาตรการควบคุมตามระยะเวลาและขั้นตอนของแผนงานที่กำหนดและดำเนินการเสร็จสิ้นสำเร็จตามแผนงาน ตลอดจนมีการประเมินผลความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของแผนงานโครงการพร้อมทั้งสรุปเป็นข้อเสนอแนะในกระบวนการต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 : ระบุข้อมูลสนับสนุน

การประเมินความคืบหน้าของแผนงาน/มาตรการควบคุมความเสี่ยงนั้น นอกจากจะเป็นการประเมินค่าคะแนนแล้ว ก็ต้องระบุข้อมูลสนับสนุนความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมของการดำเนินงานดังกล่าวด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือของค่าคะแนนที่ได้ประเมินไว้ อีกทั้งยังเป็นการรับประกันความสำเร็จในการบริหารความเสี่ยงตามแผนงาน-โครงการด้วย โดยข้อมูลสนับสนุนนั้นจะประกอบไปด้วยข้อมูลประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- ข้อมูลผลผลิต หมายถึง ข้อมูลที่เกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินงานตามแผนงาน / มาตรการควบคุมความเสี่ยง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น มีประชาชนยากจนเข้าร่วมโครงการพัฒนาฝีมือแรงงาน, มีการอนุมัติโครงสร้างของคณะทำงานด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

- ข้อมูลผลลัพธ์ หมายถึง ข้อมูลที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานหรือเมื่อสิ้นสุดโครงการซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารถอ้างอิงได้จากวัตถุประสงค์ของแผนงาน-โครงการ ยกตัวอย่างเช่น รายได้ต่อครัวเรือนต่อเดือนภายในหมู่บ้าน ก เพิ่มขึ้น 20% เป็นต้น

- ข้อมูลเอกสารอ้างอิง หมายถึง ข้อมูลที่เป็นเอกสารในการดำเนินงานตามขั้นตอนหรือกระบวนการต่าง ๆ และมีข้อมูลที่แสดงความคืบหน้าของแผนงาน-มาตรการควบคุมความเสี่ยงซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของเอกสารและ/หรือ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนภาพถ่ายต่าง ๆที่เกี่ยวข้องกับ

การดำเนินงาน ยกตัวอย่างเช่น ภาพถ่ายแสดงการตรวจราชการในพื้นที่, สื่อประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 6 : ประเมินระดับความน่าเชื่อถือของข้อมูล

คือ การวิเคราะห์ว่าข้อมูลสนับสนุนที่แสดงถึงความคืบหน้าของแผนงาน/ มาตรการควบคุมความเสี่ยงมีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของข้อมูลต่อความคืบหน้าในการดำเนินงานเพียงใด โดยมีระดับความน่าเชื่อถือของข้อมูล 3 ระดับ คือ มาก, ปานกลางและน้อย

ขั้นตอนที่ 7 : ระบุสิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไป

การประเมินความคืบหน้าของแผนงาน / มาตรการควบคุมความเสี่ยงนั้น เมื่อทราบความคืบหน้าของการดำเนินงานแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการระบุกระบวนการดำเนินงานขั้นต่อไปที่จะเป็นแนวทางสู่เป้าหมายของการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นขั้นตอนตามระดับความคืบหน้า โดยการระบุกระบวนการดำเนินงานต่อไปจะใช้ฐานข้อมูลในแผนงาน/ มาตรการควบคุมความเสี่ยงที่ได้กำหนดไว้แล้ว และสามารถปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานต่อไปได้ถ้าพบว่ากระบวนการเดิมที่กำหนดไว้ไม่สามารถส่งผลให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงาน

รอบที่สาม : การประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

จุดประสงค์สำคัญของการตรวจราชการในรอบนี้ มีอยู่ด้วยกันสองประการ คือ

ประการแรก เพื่อประเมินว่า ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการมีผลต่อการช่วยลดความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยรับตรวจเพียงใด เมื่อเทียบกับปัจจัยอื่น

ประการที่สอง เพื่อประเมินว่าแผนงาน-โครงการที่มีค่าระดับความเสี่ยงสูงนั้นประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์เพียงใด เหตุผลความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามจุดประสงค์ทั้งสองข้อนี้ ก็เพื่อประเมินประสิทธิภาพของการให้ข้อเสนอแนะว่ามีผลต่อการลดความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ในเรื่องใด และเพียงใด ส่วนการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนนั้น ก็เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินระดับความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) ซึ่งถือเป็นการประเมินความคุ้มค่าของโครงการประเภทหนึ่ง

อนึ่ง การตรวจราชการรอบที่สามนี้ ประกอบไปด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ให้หน่วยรับตรวจกรอบแบบสอบถามตามที่นำเสนอในหน้าถัดไป

แบบสอบถาม
ประเมินขีดสมรรถนะในการลดความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์
ของหน่วยงานรับตรวจตามหลักธรรมาภิบาล

ส่วนที่ 1

ระบุตำแหน่ง ระดับ และหน่วยงานที่สังกัด

ตำแหน่ง.....

ระดับ.....

หน่วยงานต้นสังกัด.....

ส่วนที่ 2

1. หน่วยงานของท่านมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่?

◯ มี ◯ ไม่มี

2. จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานของท่านมีความเสี่ยงอะไรบ้าง (โปรดระบุ 5 อันดับที่มีความสำคัญมากที่สุด) และหน่วยงานของท่านสามารถลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลได้หรือไม่?

1) ..... ☐ ได้ ☐ ไม่ได้
2) ..... ☐ ได้ ☐ ไม่ได้
3) ..... ☐ ได้ ☐ ไม่ได้
4) ..... ☐ ได้ ☐ ไม่ได้
5) ..... ☐ ได้ ☐ ไม่ได้

3. ในความเห็นของท่าน หน่วยงานของท่านสามารถจัดการกับความเสี่ยงเหล่านั้นได้ดีเพียงใด? โปรดระบุ (5=ดีมาก 4=ดี 3=ปานกลาง 2=พอใช้ 1=ไม่ดี)

1	2	3	4	5

4. เมื่อคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละแล้ว ความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของท่านลดลงอันเป็นผลจากการปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ตรวจราชการเป็นอัตราส่วนเท่าไร และเป็นผลจากปัจจัยอื่นเป็นอัตราเท่าไร? (โปรดระบุปัจจัยอื่นให้ชัดเจน และระบุอัตราส่วนให้ครบร้อยละ 100)

ปัจจัยที่ช่วยลดความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์	อัตราส่วน (100)
1. ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการ	
2. การบริหารงานของผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานท่าน	
3. ความร่วมมือจากภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้อง	
4. โปรดระบุ:	
5. โปรดระบุ:	
6. โปรดระบุ:	
7. โปรดระบุ:	
รวมทั้งสิ้น	100

ขั้นตอนที่ 2 : สุ่มตัวอย่างประชาชนผู้รับประโยชน์โดยตรงร้อยละ 30 ของประชาชนผู้รับประโยชน์โดยตรงทั้งหมด โดยใช้แบบสอบถาม ดังนี้

แบบสอบถาม

ความคิดเห็นของประชาชนต่อประโยชน์ที่ได้จาก

โครงการ.....

ส่วนที่ 1

เพศ : ☐ ชาย ☐ หญิง

อายุ.....ปี

สถานภาพสมรส: ☐ โสด ☐ สมรส ☐ หม้าย

อาชีพ.....

ที่อยู่: (โปรดระบุเฉพาะจังหวัด/อำเภอ/ตำบล).....

ส่วนที่ 2

1. ท่านได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ ตรงกับความต้องการของท่านเพียงใด?

(5=ได้รับประโยชน์มาก 4=ได้รับประโยชน์ดี 3= ได้รับประโยชน์ปานกลาง 2= ได้รับประโยชน์น้อย 1= ไม่ได้รับประโยชน์เลย)

1	2	3	4	5

2. หากได้รับประโยชน์ดีมากหรือดี ประโยชน์ที่ท่านได้รับได้แก่เรื่องอะไรบ้าง?

1).....

2).....

3).....

4).....

5).....

3. หากได้รับประโยชน์น้อยหรือไม่ได้รับประโยชน์เลย เป็นเพราะสาเหตุใด?

สาเหตุ	คะแนนความสำคัญ (10)
1. ไม่เคยรับรู้มาก่อนว่ามีโครงการนี้	
2. เจ้าหน้าที่ไม่เคยมาสอบถามความต้องการของท่าน	
3. โครงการเสร็จล่าช้า	
4. โปรดระบุ:	
5. โปรดระบุ:	
6. โปรดระบุ:	
7. โปรดระบุ:	
รวมทั้งสิ้น	

ขั้นตอนที่ 3 : ประมวลผลคะแนน

การประมวลผลแบบสอบถามทั้งจากขั้นตอนที่ 1 และ 2 ให้ใช้วิธีการหาค่าเฉลี่ย และในส่วนที่เป็นคำถามปลายเปิด ให้ใช้วิธีการหาค่าความถี่ประกอบการประมวลด้วย

5.3 คำอธิบายความหมาย และความสำคัญของและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบตรวจราชการไทย

5.3.1) บทนำ

การบริหารราชการแนวใหม่ต้องปรับตัวให้สอดรับกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับประชาชน ประชาชนในฐานะเป็นพลเมืองหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีสิทธิในการให้ความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจต่อประเด็นที่มีผลกระทบต่อความเป็นไปของประเทศหรือชุมชน รวมทั้งผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินโครงการของภาครัฐ ในทางการเมือง การตระหนักถึงข้อจำกัดของระบบประชาธิปไตยแบบเป็นตัวแทนที่ไม่สามารถนำเสนอปัญหาของประชาชนทุกกลุ่ม รวมถึงตัวแทนที่ผ่านการเลือกตั้งไม่สะท้อนความเป็นตัวแทนของทุกกลุ่มทุกภาคส่วนในสังคม โดยเฉพาะเราจะเห็นว่าระบบตัวแทนมักขาดตัวแทนของกลุ่มผู้หญิง เด็ก ผู้สูงวัย และคนยากจน ดังนั้นเพื่อให้กติกาและนโยบายของประเทศตอบสนองต่อปัญหาของคนทุกภาคส่วนและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมามีส่วนร่วมโดยตรงจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในแง่การบริหาร ถึงแม้ข้าราชการจะตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สุขของประชาชน หากแต่ว่าประชาชนทุกวันนี้มีความต้องการที่หลากหลายและแตกต่าง ระบบราชการไม่ควรผูกขาดการตัดสินใจ ควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ เพื่อทำให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง มีความยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย

การเปิดระบบราชการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมนี้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ระบบการตรวจราชการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการไทยจำเป็นต้องยึดหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคประชาชน กลุ่มประชาสังคม และหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการเปิดให้ภาคประชาชนและกลุ่มประชาสังคมร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการกระบวนการตรวจติดตามตรวจสอบการบริหารราชการ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนและต่อผู้บริหารหน่วยงานว่าการดำเนินงานของราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

5.3.2) นิยามการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง หน่วยงานภาครัฐสร้างระบบที่เปิดให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในขั้นตอนการบริหารราชการต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล ระบบดังกล่าวประกอบด้วย โครงสร้าง ขั้นตอนวิธีทำงาน การจัดองค์กร และบุคลากรรองรับ รวมทั้งระบบสนับสนุนหลากหลายลักษณะตั้งแต่การบริหารราชการแบบเปิดเผย โปร่งใส แจ้งหรืออธิบายกระบวนการทำงานให้ประชาชนได้รับข่าวสารข้อมูล จนถึงการกระตุ้น การเอื้ออำนวยให้ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนและให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย โครงการและดำเนินงานของภาครัฐ รวมทั้งการติดตามประเมินผลงาน โดยออกไปสนทนาพูดคุยกับประชาชน เป็นสื่อกลางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวผู้ตัดสินใจ เปิดกว้างและรับความคิดเห็นและมุมมองต่างๆ และให้เห็นว่ามุมมอง ความคิดเห็นและสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องออกมา ได้ถูกนำมาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจ

การสร้างระบบราชการแบบมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีการสร้างระบบรองรับ อาทิ เช่น การกำหนดโครงสร้างองค์กร กลไก การเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กร การสร้างมาตรฐานหรือวิธีการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถและทักษะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนยั่งยืน การบริหารราชการในปัจจุบันมักเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นโครงการๆ มีความจำเป็นก็ทำ หรือ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้รับผิดชอบ ดังนั้นการเสริมสร้างระบบราชการแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นมาก

5.3) ประโยชน์และข้อจำกัดของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารราชการเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น รวมทั้งมีประโยชน์หลายประการ คือ

- การตัดสินใจดีขึ้น อาจเป็นธรรมมากขึ้น ตอบสนองต่อปัญหาของประชาชน เพราะได้มุมมองหลากหลาย และข้อมูลมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการตัดสินใจที่ดี
- เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการเปิดระบบราชการมักไปกับคำว่า โปร่งใส การให้ข้อมูลกับประชาชน และ พร้อมรับผิดชอบ
- เป็นผลดีต่อประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ จากข้อมูลข่าวสาร และสร้างความเข้าใจไม่ให้เกิดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน รวมทั้งช่วยเสริมสร้างความใกล้ชิดระหว่างกัน
- มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานภาครัฐ
- สร้างความชอบธรรมในการดำเนินงานของภาครัฐ

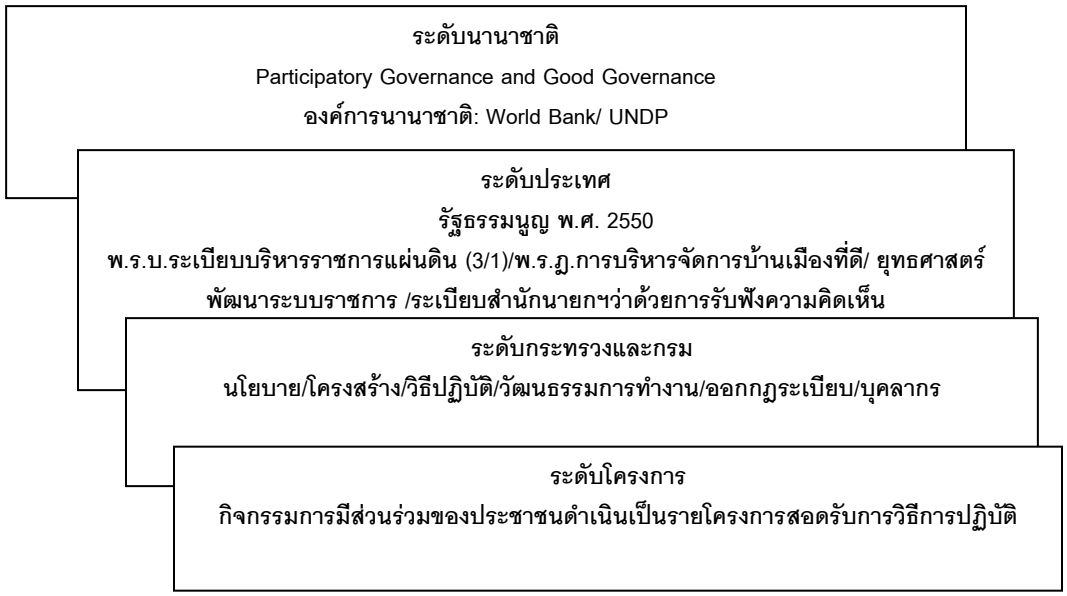
อย่างไรก็ตามการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีข้อจำกัดด้วยเช่นกัน

ประการที่หนึ่ง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีค่าใช้จ่าย ไม่ว่าจะใช้เทคนิคไหนย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น บางส่วนอาจบอกว่านำค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไปใช้บริการประชาชนดีกว่า หากแต่ประสบการณ์ในอดีตการไม่รับฟังประชาชนกลับเกิดความสูญเสียมากกว่า นอกจากงบประมาณที่ลงไปแต่โครงการไม่สำเร็จ ยังนำมาซึ่งความรุนแรง และเกลียดชังกัน การเปิดให้ประชาชนเป็นมาตรการป้องกันปัญหามากกว่าแก้ปัญหา

ประการที่สอง การเปิดระบบราชการใช้เวลา ยิ่งโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนมากต้องใช้เวลาในดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมาก ภาคธุรกิจบอกว่าความล่าช้าทำให้เกิดความสูญเสีย หากแต่ความรวดเร็ว รวบรัดการตัดสินใจหลายครั้งก่อให้เกิดปัญหามากกว่า “ช้า แต่ชัดเจน แน่นอน”โดยเปิดให้ทุกฝ่ายร่วมเรียนรู้ ย่อมดีกว่า “เร็วแต่ผูกขาด ประชาชนอึดอัด” ดังนั้น การวางระบบการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน จะดีต่อข้าราชการและข้าราชการจะรู้ว่าต้องทำอะไร อย่างไร เมื่อไร กับใคร ส่วนประชาชนรับรู้ช่องทางที่ตนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม การมีกฎกติกาที่ร่วมกัน ย่อมนำมาซึ่งความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

5.4) **บริบทและกรอบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม**

การปรับตัวของระบบราชการไทยมาให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม อาจกล่าวว่าเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้เห็นจากบริบทของนานาชาติ และกรอบการเมืองและการบริหารของประเทศมีความชัดเจนในการหันทิศทางการบริหารไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมสามารถแบ่งเป็นระดับได้ดังแสดงในรูปข้างล่าง



จากกรอบข้างต้นเราจะพบว่าวันนี้ในระดับนานาชาติ มีวาระชัดเจน (Global Agenda) เกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การบริหารราชการไม่ใช่การทำงานตามกฎระเบียบหรือสายการบังคับบัญชา แต่เป็นเรื่องความสัมพันธ์กับประชาชน ในระดับประเทศ วาระเรื่องการให้ประชาชนเข้ามาร่วมในทางการเมืองการบริหารโดยตรงเริ่มมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และต่อเนื่องถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งเพิ่งผ่านการลงประชามติให้ความสำคัญเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่งประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย ในการร่วมจัดบริการสาธารณะ ในการประเมินผล และในการตรวจสอบ กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการวางกรอบการเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม **ปัญหาในการขับเคลื่อนในปัจจุบันคงอยู่ที่ระดับกระทรวงและกรมที่ยังไม่ชัดเจนในกรอบการปฏิบัติและให้ความชัดเจนกับบุคลากรถึงแนวทางการเปิดให้ประชาชนมามีส่วนร่วม ที่ผ่านมามักทำเป็นโครงการ ๆไป**

กรอบกฎหมายเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน กรอบกฎหมายที่สำคัญคือ

5.4.1) **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 8 (3) (4) (5) ที่ได้กำหนดถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง ดังนี้

- การถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered) ที่จะได้รับการบริการจากรัฐ (มาตรา 8)
- ก่อนจะดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียให้ครบทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบดำเนินการในแต่ละขั้นตอน เมื่อจะ

ดำเนินภารกิจที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น (มาตรา 8 ข้อ 3)

- ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของสังคมโดยรวม และประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 8 ข้อ 4)
- ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้หน่วยราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้น เกิดจากส่วนราชการอื่น หรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป (มาตรา 8 ข้อ 5)

จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ มุ่งเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนราชการเพื่อไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และในส่วนของการให้ประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการบริหารบ้านเมืองนั้น ในมาตรา 8 (3) (4) (5) ของพระราชกฤษฎีกา ได้มีการตราข้อบังคับเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนให้ส่วนราชการ ต้องให้ข้อมูล ชี้แจง รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และนำข้อคิดเห็นเหล่านั้นไปปรับปรุงหรือ เสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อปรับวิธีการทำงานให้เหมาะสม นอกจากนี้ ถ้ามีปัญหา อุปสรรคจากการดำเนินงานเกิดขึ้น หน่วยราชการต้องรีบแก้ไขโดยเร็ว หรือประสานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

5.4.2) ก.พ.ร. กับยุทธศาสตร์การสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2546 โดยกำหนดให้ยุทธศาสตร์ที่ 7 ของแผนยุทธศาสตร์นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการเป็นระบบที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยวางมาตรการต่างๆ เพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นระบบราชการแบบเปิดให้ประชาชน กล่าวคือ

- สร้างความรู้และความเข้าใจการทำงานในระบบราชการแบบมีส่วนร่วมแก่เจ้าหน้าที่และประชาชน
- วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานมีระบบปรึกษาหารือกับประชาชนและสำรวจความต้องการของประชาชนในโครงการที่อาจกระทบประชาชน
- ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน
- สร้างอาสาสมัครภาคประชาชน

- สร้างระบบการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศ
- กำหนดตัวชี้วัดสำหรับการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม ทั้งนี้ ได้กำหนดให้มีแนวทางการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวข้างต้นเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ
    - การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside – in approach) คือ การสร้างศักยภาพและโอกาสให้ภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วม
    - การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside – out approach) โดยดำเนินการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจและสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของส่วนราชการทั้งส่วนกลางและระดับจังหวัด

5.5) **หลักการของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม**

หน่วยงานภาครัฐที่ต้องการเสริมสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ควรต้องยึดถือหลักการดังนี้คือ

- **หลักการครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการ** (Inclusiveness) ได้แก่ การให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบ บุคลากรภาครัฐจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง บุคลากรจากภาคธุรกิจและประชาชนที่ห่วงใย (concerned citizens) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเปิดเผย การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders' Analysis) เป็นเครื่องมือที่ช่วยทำให้มั่นใจว่าผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามต้องตระหนักว่าทุกภาคส่วนอาจมีความสามารถเข้าร่วมได้ไม่เท่ากัน การอำนวยความสะดวกและการเลือกวิธีการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับแต่ละภาคส่วนเป็นเรื่องสำคัญ
- **เน้นการสื่อสารสองทาง** (Dialogue) **และมีการตอบโต้กลับ** (Feedback) การสื่อสารสองทาง ได้แก่ การที่ภาครัฐให้ข้อมูลแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างวิธีการเพื่อให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มสามารถส่งข้อมูลกลับมายังหน่วยงานภาครัฐได้ รวมทั้งหน่วยงานควรพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เสียงสะท้อนกลับมาจากประชาชน เช่น อาจเขียนข้อความในเชิงส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเข้ามา หน่วยงานภาครัฐอาจลงไปติดต่อกับชมรมต่างๆ ในชุมชนนั้น หรือเข้าไปเยี่ยมชุมชน พบปะกับผู้นำชาวบ้าน เป็นต้น การสร้างวิธีการต่างๆ ดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น (หรือที่เรียกว่า สร้าง Feedback loop) จะทำให้

หน่วยงานภาครัฐ สามารถปรับกิจกรรมการมีส่วนร่วมให้เหมาะสม และทันกับสถานการณ์

- **การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการต้องยืนอยู่บนหลักการของความซื่อสัตย์และเปิดเผย รวมทั้ง หน่วยงานภาครัฐต้องมีพันธะทางจิตสำนึก** (Ethical Obligations) ที่จะพยายามทุกวิถีทางที่จะสื่อสารกับประชาชน หามาตรการและวิธีการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อันเป็นหนทางสร้างความไว้วางใจแก่ประชาชน และสร้างความน่าเชื่อถือต่อหน่วยงานและโครงการ/กิจกรรมต่อสาธารณชน ความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือจะนำไปสู่การสื่อสารที่ดีระหว่างหน่วยงานโครงการและประชาชนในพื้นที่และความร่วมมือในการดำเนินโครงการ
- **การวางแผนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน** การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของโชคแต่เป็นการจัดการที่ต้องอาศัย ทัศนคติที่ใจกว้างของผู้จัดและการวางแผนการจัดอย่างเป็นระบบ ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานที่จัดจะต้องมีการประเมินสถานการณ์ของพื้นที่ที่โครงการหรือกิจกรรมจะลงไป เพื่อเป็นข้อมูลเกี่ยวกับ สถานการณ์ในพื้นที่ จำนวนหรือกลุ่มบุคคลที่สนใจ สามารถระบุได้ว่า กลุ่มใดบ้างเป็นผู้ได้เสีย และสมควรต้องจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างไรจึงจะเหมาะสม เนื่องจากแต่ละพื้นที่แต่ละโครงการมีความแตกต่างกัน การใช้เทคนิควิธีการการมีส่วนร่วมในพื้นที่แห่งหนึ่งอาจไม่เหมาะสมกับอีกแห่งหนึ่งก็ได้ การวางแผนที่รอบคอบจึงสำคัญมากต่อความสำเร็จของการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.6) รูปแบบการบริหารระบบราชการแบบมีส่วนร่วม

การศึกษาภารกิจหรือลักษณะงานของภาครัฐและระบบราชการ สามารถแบ่งรูปแบบการบริหารระบบราชการตามลักษณะงานของระบบราชการได้ดังนี้ คือ

5.6.1) การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางเกณฑ์ หรือ การออกกฎระเบียบของหน่วยงานราชการที่มีผลกระทบต่อประชาชน

การบริหารราชการมีการออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆอยู่ตลอดเวลา ซึ่งกฎหมายเหล่านี้บางฉบับมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เพราะเป็นกฎหมายที่มักออกมาควบคุมการกระทำของปัจเจกชน หากแต่ที่ผ่านมาการออกกฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงน้อยมาก อาจมีเพียงพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และ ปรับปรุงแก้ไข ที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการจัดทำผังเมือง ซึ่งต่อมาต้องจัดทำเป็นประกาศผังเมืองและบังคับใช้ต่อไป โดยกฎหมายกำหนดให้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานต้อง

เผยแพร่ร่างผังเมือง และกำหนดระยะเวลาให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นคัดค้านต่อร่างผังเมืองด้วย ในกรณีอื่นๆ การออกกฎหมายมักเป็นเรื่องของข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ประชาชนมารู้กฎหมายดังกล่าวเมื่อมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของเขาแล้ว สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงบ้างหลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอพระราชบัญญัติได้ ประกอบกับสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประชาชนเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ดังนั้นจึงเริ่มเห็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกหรือปรับปรุงกฎหมายบ้าง อาทิ เช่น การจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ อย่างไร การออกกฎหมายในระดับรอง อาทิ เช่น กฎกระทรวง หรือ ระเบียบกระทรวงที่มักกำหนดรายละเอียดหรือ วิธีดำเนินการตามพระราชบัญญัติมักไม่ค่อยได้เปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม

กล่องที่ 1

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

ส่วนที่ 5 แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม

มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างฯ ต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างฯ และคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างฯดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างฯนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (กล่องที่ 1) ที่กำหนดให้

- ประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมาธิการในจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม

- หน่วยงานที่ปรับปรุงกฎหมาย ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบประกอบด้วย

หัวใจความสำเร็จ คือ

1) การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมต้องครอบคลุมให้ทุกภาคส่วนมีพื้นที่แสดงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นเป้าหมายโดยตรง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับคนชรา กลุ่มคนชราควรต้องมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง กฎหมายเกี่ยวกับสตรี ควรรับฟังความคิดเห็นของสตรีให้ทั่วถึง และควรออกแบบให้กลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าถึงช่องทางการมีส่วนร่วม
2) การยอมรับปฏิบัติอยู่ที่การยอมรับกฎหมายนั้นหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่การเชื่อฟังประชาชน แต่ประชาชนจะยอมรับกฎหมายถึงแม้ไม่ตรงกับสิ่งที่ประชาชนมีความคิดเห็น ถ้าหากมีการอธิบายให้ประชาชนฟังว่าความคิดเห็นของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมายอย่างไร และมีเหตุผลอะไรจึงมีการตัดสินใจที่ต่างไป

5.6.2) การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Design and Decide of Public Services)

เป้าหมายการบริหารราชการ คือ การบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนรวม อย่างไรก็ตามหน่วยงานราชการจะทราบได้อย่างไรว่าประชาชนต้องการบริการอะไรและอย่างไรหากไม่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบหรือ กำหนดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในสภาพสังคมปัจจุบัน ข้าราชการถึงแม้จะพยายามตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ หากแต่ในความเป็นจริง ข้าราชการมีความสามารถจำกัด ประชาชนมีความแตกต่างอย่างยิ่งทั้งในด้านมุมมอง ปัญหา ความต้องการ และ ความสามารถ ผลการตัดสินอาจมีผลกระทบทั้งทางบวกและลบกับผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบและตัดสินใจ ย่อมทำให้ผลการตัดสินใจสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกใกล้ชิด และไว้วางใจระบบราชการ นอกจากนั้นยังทำให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนอีกด้วย รวมทั้งสามารถแก้ไขหรือเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลทางลบจากโครงการ

การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบหรือ การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ประกอบด้วยรูปแบบดังนี้

- การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานโยบาย เช่น การพัฒนานโยบายพลังงานดังแสดงในกล่องที่ 2 ข้างล่าง
- การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ

- การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงานและโครงการของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน

รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินของรัฐหลายประการ ดังปรากฏในกล่องที่ 2

กล่องที่ 2

ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

หัวใจของความสำเร็จ นั้นคล้ายคลึงกับด้านการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย คือ

1) การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมต้องครอบคลุมให้ทุกภาคส่วนมีพื้นที่แสดงความคิดเห็นและเข้ามีส่วนร่วม โดยเฉพาะคนด้อยโอกาสทางสังคม เช่น กลุ่มคนยากจน กลุ่มเยาวชน และคนพิการ
2) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายจริงๆ ไม่ใช่พิธีกรรม เมื่อรับฟังความคิดแล้วควรต้องมีข้อมูลย้อนกลับให้ประชาชนทราบว่านำข้อมูลจากประชาชนไปร่วมพิจารณาอย่างไร และให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจของรัฐ โดยเฉพาะที่แตกต่างจากความคิดเห็นของประชาชน

5.6.3) **การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ**

นอกจากให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการออกแบบหรือ ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ยังเป็นเรื่องของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมจัดบริการสาธารณะ ซึ่งดังกล่าวข้างต้นว่าหมายถึงบริการสาธารณะประเภทรองเท่านั้น

การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ประกอบด้วย

- การเปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมจัดบริการสาธารณะ เช่น ระบบอาสาสมัคร
- การเปิดโอกาสให้องค์กรชุมชน หรือ องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดบริการสาธารณะ เช่น องค์กรชุมชนมาจัดบริการให้ประชาชน
- การเปิดให้ภาคเอกชนมาร่วมจัดบริการสาธารณะ เช่น การให้สัมปทานภาคเอกชนจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน การจ้างเอกชนจัดเก็บขยะมูลฝอย การให้โรงพยาบาลเอกชนร่วมเป็นโรงพยาบาลในโครงการประกันสังคม

หัวใจสำคัญ คือ บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการกำหนดมาตรฐานการบริการ และการวางระบบการกำกับให้เกิดความมั่นใจว่าประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

5.6.4) **การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในติดตามและการประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ**

รูปแบบการบริหารราชการแบบสุดท้าย คือ การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ แน่นอนที่สุดผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ผู้ที่จะบอกได้ดีที่สุด คือ ผู้รับบริการ หรือ ประชาชน นั่นเอง

การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและการประเมินผล สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ คือ

- การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์
- การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานโดยคณะกรรมการภาคประชาชน
- การจัดทำสำรวจความพึงพอใจของประชาชน (Citizens' Survey)
- การติดตามและตรวจสอบภาคประชาชน (People Audit)

หัวใจสำคัญของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ คือ ข้อมูลย้อนกลับจากการประเมินจะต้องเป็นข้อมูลนำเข้าเพื่อไปสู่การแก้ไขและปรับปรุงการจัดบริการ มิเช่นนั้นการเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินก็ไม่มีความหมาย

5.7) **การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมและการตรวจราชการ**

การตรวจราชการถือว่าเป็นกลไกติดตามตรวจสอบภายในระบบราชการ ซึ่งกำกับทั้งภาพรวมและภายในหน่วยราชการ โดยประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง และ ผู้ตรวจราชการกรม บทบาทนั้นเปรียบเสมือนเป็นผู้ช่วยหรือผู้แทนของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานแต่ละระดับในการกำกับดูแลให้การบริหารราชการ ประสบผลสำเร็จ การตรวจราชการโดยทั่วไปประกอบด้วย

4) การติดตามประเมินผลตามแผนการตรวจราชการ
5) การตรวจเยี่ยมเพื่อสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและรับทราบสถานการณ์และข้อเท็จจริงในพื้นที่ รวมทั้งรับฟังปัญหาและความคิดเห็นของประชาชน
6) การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง

การตรวจราชการแนวใหม่เน้นการทำงานเชิงรุก วิเคราะห์หาความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินแผนงานโครงการ เน้นบูรณาการหน่วยตรวจราชการระดับกระทรวง โดยมีการร่วมวางแผนการตรวจราชการ ร่วมตรวจในประเด็นยุทธศาสตร์เดียวกัน ร่วมให้ข้อเสนอแนะและร่วมรับการประเมิน รวมทั้งการตรวจราชการเน้นผลสัมฤทธิ์ คือ การทำให้หน่วยรับตรวจมีระบบกำกับดูแลตนเองที่เพียงพอต่อการประกันผลผลิตให้บรรลุผลลัพธ์

ดังนั้นเพื่อให้ระบบการตรวจราชการเป็นกลไกกำกับดูแลการบริหาราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลรวมทั้งเป็นกลไกป้องกันความเสี่ยงในการบริหารแผนงานโครงการเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงการเสริมสร้างการตรวจราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตามระบบราชการตรวจราชการในอดีตมีข้อจำกัดหลายประการ

ประการหนึ่ง การให้ความสำคัญกับข้อมูลของหน่วยราชการเป็นสำคัญ การออกปฏิบัติการตรวจราชการจึงเป็นลักษณะประชุมร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รับทราบข้อมูลปัญหาอุปสรรคจากฝ่ายราชการ บางครั้งมีการพบกับประชาชนบ้างแต่มักมีเวลาจำกัดและมักเป็นประชาชนที่เป็นผู้นำชุมชนที่หน่วยราชการจัดให้ โอกาสได้พบประชาชนจริงๆมีน้อยลงมาก รวมทั้งความเป็นอิสระของประชาชนในการให้ข้อมูลกับผู้ตรวจราชการและทีมงาน

ประการที่สอง การดำเนินงานมักขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ตรวจราชการและทีมงานเป็นสำคัญ ดังนั้นการให้ความสำคัญกับภาคประชาชนและวิธีการในการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนอยู่ที่ทักษะและความถนัดของผู้ตรวจราชการและทีมงาน ภาคประชาชนจึงขาดความเข้าใจในบทบาทและความคาดหวังต่อระบบการตรวจราชการ รวมทั้งมีการตั้งคำถามต่อมาตรฐานการตรวจราชการ

ประการที่สาม การขาดระบบการรับฟังข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นจากประชาชน ทำให้การฟังเสียงประชาชนไม่ครอบคลุม อาจฟังเฉพาะกลุ่ม รวมทั้งอาจทำให้เกิดอคติในการวิเคราะห์ข้อมูลก็ได้ ระบบการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเทคนิควิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีความครอบคลุมและหลากหลาย

5.8) การตรวจราชการ และ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

หัวใจของการตรวจราชการ คือ การติดตามการปฏิบัติงาน เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงหรือโอกาสที่จะทำให้แผนงานโครงการไม่บรรลุผลที่ตั้งไว้ ดังนั้นในการวิเคราะห์จึงจำเป็นที่ต้องได้ข้อมูลที่ครอบคลุม แหล่งข้อมูลที่สำคัญ คือ

1) ข้อมูลเอกสารของแผนงาน/โครงการ: เหตุผลและความสำคัญของโครงการ กลุ่มเป้าหมาย วิธีดำเนินงาน ผลที่คาดว่าจะได้รับ และการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล
   - วิธีการเก็บข้อมูล คือ หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการจัดส่งให้
2) ข้อมูลและความคิดเห็นจากฝ่ายราชการ: ข้อมูลในการติดตามแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ
   a. ข้อมูลจากฝ่ายราชการระดับจังหวัด เป็นข้อมูลและสภาพปัญหาในภาพรวมของจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ผู้อำนวยเขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่นจังหวัด หรือพัฒนาสังคมจังหวัดเป็นต้น และ
   b. ข้อมูลจากฝ่ายราชการระดับอำเภอหรือพื้นที่ดำเนินโครงการ เป็นข้อมูลและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการจริงเช่น นายอำเภอ ผู้อำนวยการโรงพยาบาล พัฒนาการอำเภอหรือตำบล องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นต้น
   - วิธีการเก็บข้อมูล คือ 1) การประชุมร่วมกับข้าราชการที่เกี่ยวข้อง และ 2) การสังเกตการณ์ โดยการลงพื้นที่ดำเนินการ
3) ข้อมูลและความคิดเห็นจากภาคประชาชน
   a. ข้อมูลจากประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง หรือ เป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการในแผนการตรวจราชการ เช่น การตรวจราชการเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านเบี้ยยังชีพคนชรา หมายถึง คนชรา หรือ โครงการบำบัดยาเสพติดหมายถึง ผู้ติดยาที่เข้าสถานบำบัด เป็นต้น ข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะตอบได้ว่าโครงการของรัฐแก้ปัญหาของประชาชนได้หรือไม่ ความช่วยเหลือถึงมือประชาชนหรือไม่
   b. ข้อมูลจากกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม กลุ่มอาจดูไม่ใช่เป็นกลุ่มผู้รับประโยชน์โดยตรง หากแต่ความสนใจเป็นเรื่องภาพรวมของทั้งจังหวัดหรือชุมชน กลุ่มองค์กร

ประชาสังคมสามารถให้ข้อมูลและความคิดเห็นที่เป็นภาพรวมของความสอดคล้องของโครงการและแผนงานกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและชุมชน รวมทั้งความเสี่ยงของการบริหารราชการในภาพรวม อาทิ เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวสามารถให้ภาพรวมด้านเศรษฐกิจ กลุ่มชมรมสิ่งแวดล้อมสามารถให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกลุ่มชมรมสุขภาพให้ข้อมูลด้านสาธารณสุข หัวใจสำคัญคือ การมีระบบฐานข้อมูลกลุ่มองค์กรเหล่านี้เพื่อเชิญมาร่วมประชุมให้ข้อมูลและความคิดเห็น

- วิธีการเก็บข้อมูล คือ

a. การสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย: เป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การสัมภาษณ์ คือ การพูดคุยกันรายบุคคลแบบมีแนวคำถามไว้ล่วงหน้าอย่างมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ข้อมูล หรือการพูดคุยกันอย่างธรรมชาติ และบันทึกระหว่างสัมภาษณ์หรือบันทึกภายหลังอย่างเป็นระบบ กรณีนี้ควรเน้นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ ไม่มีพิธีตอง ไม่มีการคาดการณ์ล่วงหน้าว่าคำตอบเป็นอย่างไร ส่วนการประชุมกลุ่มย่อย หรือ Focus Group เป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่ 6-12 คน ในเรื่องที่กลุ่มให้ความสนใจ ควรมีการเตรียมประเด็นต่างๆ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความรู้สึกต่อนโยบาย แผนงานและโครงการได้อย่างกว้างขวาง เช่น การประชุมกลุ่มย่อยผู้เข้าร่วมโครงการ เพื่อรับฟังผลการดำเนินงานและความคิดเห็นของกลุ่มต่อโครงการเป็นต้น

b. การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน: เป็นวิธีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมีลักษณะการสำรวจความคิดเห็นทั่วไปหรือเจาะจงประเด็น โดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งเทคนิคนี้มีข้อดี คือ การได้ข้อมูลย้อนกลับจากประชาชน สามารถนำมาวิเคราะห์โดยใช้ค่าสถิติทำให้มีความน่าเชื่อถือ หากสำรวจความคิดเห็นกลุ่มเล็กก็จะสอบถามทั้งหมด แต่หากเป็นกลุ่มใหญ่ก็จะใช้วิธีการสุ่มแบบสอบถาม ผลจากการสำรวจนี้จะชัดเจนขึ้นหากมีการใช้ควบคู่ไปกับการประชุมกลุ่มย่อย หรือ การสัมภาษณ์

c. การแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชน: เป็นเทคนิคการมีส่วนร่วมที่มุ่งนำตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคประชาชนมาร่วมทำงานกับผู้ตรวจราชการอย่างต่อเนื่อง เป็นการสร้างเครือข่ายการตรวจราชการ โดยที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชนมีบทบาทของการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นตามที่ผู้ตรวจราชการร้องขอ ขณะเดียวกันผู้ที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชนเป็นกระบอกเสียงสะท้อน

ปัญหาและความต้องการของประชาชนต่อนโยบายและการดำเนินแผนงานโครงการ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการจะส่งผลให้การดำเนินงานของการตรวจราชการเป็นเชิงรุกมากขึ้น อย่างไรก็ตามดังกล่าวข้างต้นการแต่งตั้งที่ปรึกษาเป็นวิธีการมีส่วนร่วมที่ต่อเนื่อง ความสำเร็จคงอยู่ที่ความตกลงใจของที่ปรึกษาในการทำบทบาทนี้ รวมทั้งการเป็นตัวกลางรับส่งข้อมูลจากประชาชนให้กับผู้ตรวจราชการ

5.9) ขั้นตอนการออกตรวจราชการกับกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนนี้เป็นการเสนอแนวทางการบูรณาการการออกตรวจราชการกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้เน้นการรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลจากภาคประชาชน กลุ่มองค์กรภาคประชาชนและที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการ อย่างไรก็ตามการปฏิบัติในพื้นที่ขึ้นอยู่กับเวลาและความเป็นไปได้

การออกตรวจราชการแบ่งออกเป็น 3 รอบ คือ

รอบที่หนึ่ง การสอบทานความเสี่ยงความหลักธรรมาภิบาล

รอบที่สอง การติดตามความก้าวหน้า

รอบที่สาม การประเมินผล

แต่ละรอบการออกตรวจสามารถบูรณาการการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้

การออกตรวจราชการ	กิจกรรมกับฝ่ายราชการ	กิจกรรมกับภาคประชาชน
รอบที่หนึ่ง การสอบทานความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล	● เอกสารแผนงาน/โครงการควรเป็นฐานข้อมูลเพื่อการเตรียมการออกตรวจ ● ประชุมผู้ว่าราชการและหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด สอบถามถึงการเตรียมความพร้อม และแนวทางการป้องกันความเสี่ยง ● การเยี่ยมหน่วยงานระดับปฏิบัติตามแผนงานโครงการที่ออกตรวจติดตาม	● ประชุมกับที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการ โดยส่งแผนงานโครงการตามแผนการตรวจให้ทราบเพื่อที่ปรึกษาสามารถสอบถามข้อมูลให้ได้ การประชุมเพื่อเป็นการรับฟังข้อคิดเห็นและข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงทั้ง 3 ด้านเพิ่มเติมจากภาคราชการ เพื่อจัดทำข้อเสนอ

การออกตรวจราชการ	กิจกรรมกับฝ่ายราชการ	กิจกรรมกับภาคประชาชน
		ป้องกันความเสี่ยงที่มีประสิทธิผล
รอบที่สอง การติดตามการนำข้อเสนอแนะไปปฏิบัติเพื่อป้องกันความเสี่ยง และติดตามความก้าวหน้ารอบนี้ให้ความสำคัญกับระดับปฏิบัติในพื้นที่และประชาชน	● ผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ รวมทั้งเอกสารผลความก้าวหน้าของแผนงาน/โครงการมาก่อนการออกตรวจรอบที่สอง ● พบผู้ว่าราชการจังหวัด ● ประชุมร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการในระดับปฏิบัติหรือพื้นที่ดำเนินการเพื่อรับฟังข้อมูลจากผู้ปฏิบัติโดยตรง ปัญหาและอุปสรรคการประสานงานในระดับพื้นที่ ● การตรวจเยี่ยมสถานที่ดำเนินโครงการจริง	● การพบปะกับประชาชนผู้เป็นกลุ่มเป้าหมายของแผนงานโครงการ เพื่อได้รับฟังความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการจากกลุ่มเป้าหมายโดยตรง ซึ่งทีมงานตรวจต้องประสานงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประสานงานการพบปะนี้ หรือ หากที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการอยู่ในเครือข่ายอยู่แล้วอาจประสานกับกลุ่มเป้าหมายนี้
รอบที่สาม การประเมินผล โดยให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานของโครงการที่ตั้งเป้าในปีงบประมาณ และผลงานตามแผนงานโครงการนั้นตรงกับความต้องการของประชาชนที่แท้จริงหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงนโยบาย แผนงานและ	● การสำรวจหน่วยรับตรวจด้วยแบบสอบถาม ควรส่งให้ก่อนออกตรวจ และเก็บแบบสำรวจในช่วงออกตรวจรอบที่สาม ● การประชุมร่วมกับผู้ว่าราชการและส่วนราชการเพื่อรับทราบข้อมูลจากหน่วยรับตรวจเกี่ยวกับการนำข้อเสนอแนะไปป้องกันความเสี่ยง	● ประชุมกลุ่มย่อยกับประชาชนผู้รับประโยชน์โดยตรง โดยในรอบนี้ประชาชนควรได้รับประโยชน์จากโครงการ การประชุมนี้จะช่วยให้ทราบว่ากิจกรรมถึงมือผู้รับประโยชน์หรือไม่ ปัญหาอุปสรรค และตรงตามความต้องการที่แท้จริงหรือไม่ ● การประชุมร่วมกับที่

การออกตรวจราชการ	กิจกรรมกับฝ่ายราชการ	กิจกรรมกับภาคประชาชน
โครงการ	● การตรวจเยี่ยมโครงการจริงตามแผนงาน/โครงการ	ปรึกษาผู้ตรวจราชการเพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ ● การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เข้าร่วมในทุกโครงการตามแผนการตรวจราชการ

โดยสรุป แน่นอนที่สุดการสร้างระบบการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจราชการเป็นเรื่องใหม่ทั้งผู้ตรวจราชการ และภาคประชาชน แต่เราคงไม่ปฏิเสธว่าด้วยระบบเช่นนี้จะทำให้การตรวจราชการมีมุมมองที่ครอบคลุม ข้อมูลที่หลากหลายจากภาครัฐและประชาชนจะส่งผลให้การวิเคราะห์และการเขียนรายงานรวมทั้งข้อเสนอแนะจากการตรวจราชการมีประโยชน์อย่างแท้จริง ยกระดับการตรวจราชการให้มีมาตรฐานและสร้างความเชื่อมั่นกับหน่วยรับตรวจและประชาชนซึ่งจะส่งผลให้การตรวจราชการเป็นกลไกที่มีประสิทธิผลในการกำกับดูแลลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

บทที่ 6 การเขียนรายงานการตรวจราชการ

6.1 ความสำคัญ

ในส่วนนี้เป็นการเขียนรายงานการตรวจราชการ ซึ่งการเขียนรายงานนี้เป็นการรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการเมื่อได้มีการปฏิบัติในพื้นที่จริงแล้ว เป็นการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายหรือมาตรฐานของงานที่กำหนดไว้ ซึ่งการเขียนรายงานนี้ก็เพื่อควบคุมการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการให้ดำเนินไปตามนโยบายหรือมาตรฐานที่กำหนดโดยกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับทางราชการ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อใช้ในการตอบคำถามว่าการใช้จ่ายงบประมาณของการบริหารราชการแผ่นดิน มีการใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด อีกทั้งเป็นการตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้รับผิดชอบในแผนงาน/ โครงการต่างๆ รวมทั้งให้สอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาลตามแผนที่ได้วางไว้ และมีความเหมาะสมที่จะดำเนินการปรับปรุงเพื่อปรับเปลี่ยนคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงานผู้รับตรวจอย่างไร นอกจากนี้การเขียนรายงานยังหมายถึงการให้คำแนะนำ ความช่วยเหลือ การหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ของแผนงาน/โครงการของข้าราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ สิ่งเหล่านี้เป็นไปเพื่อจุดมุ่งหมายให้ข้าราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานตามแผน/โครงการต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และที่สำคัญที่สุดเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คำถามคือว่าระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินคืออะไร

ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คือ การทำให้การบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในความเสี่ยงที่รับได้ การบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในความเสี่ยงที่รับได้ คืออะไร แผนงานต่างๆ ที่ทำมานั้นมีโอกาสพลาดได้ เมื่อมีโอกาสพลาดแล้ว คือ หลักคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในความเสี่ยงที่รับได้ กล่าวคือ แผนงานต่างๆ ที่ทำมานั้นมีโอกาสพลาดได้

งานตรวจนั้นเป็นระบบย่อย เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีมาก ระบบแบบนี้ถ้าทำให้ไม่ใช่แค่ว่าการบริหารราชการแผ่นดินจะดีขึ้นแต่จะทำให้ระบบการตรวจดีขึ้น ดังนั้น การทำให้การบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในความเสี่ยงที่รับได้ เราจึงต้องหลักการบริหารความเสี่ยงมาเป็นหลักนี่คือเหตุผล

6.2 ประเภทของการเขียนรายงาน

1. การเขียนรายงานรายรอบ
2. การเขียนรายงานภาพรวมรายรอบ
3. การเขียนรายงานรายปี

การเขียนรายงานรายรอบ

เป็นกระบวนการเขียนรายงานที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากการเขียนรายงานตรวจราชการหลังจากที่คณะผู้ตรวจได้มีการปฏิบัติในพื้นที่จริงแล้ว และทราบถึงรายละเอียดของโครงการ โดยผู้รับตรวจราชการได้รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อมูลของแผนงาน / โครงการต่างๆ แก่คณะผู้รับตรวจ ซึ่งการเขียนรายงานรายรอบมีการรายงานผลการตรวจราชการที่สามารถเปิดเผยและเผยแพร่แก่สาธารณชนได้รับทราบถึงผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจราชการ อีกทั้งจะต้องเป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่สำคัญจะต้องมีการผลักดันเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะชนได้ เพราะผลการเขียนรายงานเผยแพร่สู่สาธารณะนั้นจะทำให้ประชาชนได้เห็นว่าผู้ตรวจราชการมีผลงาน ดังจะเห็นได้จากรายงานหรือเว็บไซต์ของหน่วยงานที่ตรวจต่างๆ ดังนั้น คณะผู้ตรวจราชการควรต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานการเขียนรายงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยการกำหนดรูปแบบและวิธีการเขียน และสร้างแนวทางความร่วมมือในหลักวิชาการการเขียนรายงานให้อยู่ภายใต้กรอบเดียวกันโดยใช้ข้อมูลและเนื้อหารายงานผลการตรวจราชการที่มีอยู่บ้างแล้ว ที่สำคัญที่สุดการเขียนรายงานตรวจราชการเป็นไปเป็นเพื่อสร้างแนวทางร่วมกัน ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ จะผิดธรรมชาติของการเขียนรายงานเหมือนที่เขียนกันมาอาจจะต้องมีการฝืนกับความเคยชินแบบเดิมกล่าว โดยสรุป เมื่อผู้ตรวจราชการได้จัดทำรายงานรายรอบเป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงจะสามารถทำรายงานในประเภทที่สองที่เรียกว่า รายงานไตรมาสได้ ดังนั้น การเขียนรายงานรายรอบมีขั้นตอนในการเขียนดังต่อไปนี้

วิธีการเขียนรายงานรายรอบ

<u>ส่วนที่ 1 : ประเด็นเรื่องประสิทธิผล</u>

คณะผู้ตรวจจะต้องเขียนรายงานรายรอบโดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ให้ระบุเขตการตรวจ..... จังหวัด..... อำเภอ..... เมือง.....
2. ชื่อโครงการที่หน่วยรับตรวจได้ดำเนินการ……
3. เป็นการตรวจราชการครั้งที่.....
4. ระหว่างวันที่.... เดือน....พ.ศ....
5. ชื่อหน่วยรับตรวจ.....

ขั้นตอนต่อไปเป็นการลงรายละเอียดในมิติประสิทธิผลของโครงการที่หน่วยรับตรวจได้จัดทำโครงการ ซึ่งทางคณะผู้ตรวจจะต้องเขียนรายงานในมิติประสิทธิผลให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญตามลำดับดังนี้

1.โครงการนี้มีชื่ออะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไรในการดำเนินงาน (ระบุเป็นลำดับข้อ)

2.ผลสำเร็จของโครงการนี้มีเป้าหมายอะไร และปัจจุบันมีการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์กี่ข้อ อย่างไรบ้าง (บรรยายโดยอ้างอิงจากข้อมูลที่ได้รับ)

3.การดำเนินการของโครงการนี้นับตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนถึงวันเดือนปีที่ไปคณะผู้ตรวจลงไปตรวจราชการมีความคืบหน้าไปอย่างไรบ้าง (บรรยายความโดยอ้างอิงจากข้อมูลที่ได้รับ)

4.หลังจากที่คณะผู้ตรวจได้ลงตรวจแล้วพิจารณาเห็นว่าโครงการดังกล่าวยังมีปัญหาอย่างไรบ้างในการดำเนินงาน (ควรระบุว่า อย่างไรก็ตามยังพบความเสี่ยงที่อาจส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ โปรดดูตัวอย่างดังตาราง)

ส่วนที่ 2 : การกำหนดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

ขั้นตอนที่ 1 : การระบุความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล

เมื่อคณะผู้ตรวจมีข้อมูลของแผนงาน / โครงการแล้ว จะต้องมีการระบุประเภทความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ละประเภท พร้อมทั้งการหาเหตุผล ซึ่งหมายถึง คณะผู้ตรวจจะต้องให้ความคิดเห็นในแผนงาน / โครงการนั้น ส่วนหลักฐานประกอบของการระบุประเภทความเสี่ยง หมายถึง การยกตัวอย่างสถิติ คำสั่งของแผนงาน / โครงการนั้น

ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลมี 3 ประเภทคือ

ความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกันมีความเสี่ยงที่ไม่ประสานกัน (KEY RISK AREA) หมายถึง การระบุประเภทความเสี่ยงอันมีผลมาจากการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกันในหน่วยงานรับตรวจเอง โดยลักษณะของแผนงาน / โครงการที่มีโอกาสพลาด มีลักษณะดังต่อไปนี้ เช่น ภายในหน่วยงานเองมีทรัพยากรไม่เพียงพอ เช่น เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ เนื้องานไม่ชัดเจนไม่สอดคล้องกับนโยบายที่ทำ การที่เนื้องานไม่ชัดเจนนั้นเป็นการตั้งเป้าที่ไม่ชัด เช่น มีการตั้งเป้าหมายว่ามีนักท่องเที่ยวกี่คนแต่ไม่มีการตั้งในเชิงคุณภาพคือไม่รู้ว่าเมื่อเข้ามาเที่ยวแล้วจะช่วยอนุรักษ์ได้หรือไม่ เป็นต้น ไม่มีแผนงานโครงการรองรับ เข้าใจระเบียบคลาดเคลื่อน

ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (POLITICAT RISK) หมายถึง มีการตุกติก/ทั้งรู้ก็ทำ คือไม่ทำตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด, ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นในโครงการ (ตัวอย่างเช่น ไม่กล้าที่แสดงสิทธิในการรับการช่วยเหลือ)

ความเสี่ยงจากการไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน (NEGOTIATION RISK)หมายถึงไม่ถึงมือ เช่น ไม่ทั่วถึงกับประชาชนจริง , เข้าไม่ถึง เช่น ในตำบลนั้นมีศูนย์ใหญ่ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการช่วยเหลือประชาชนในตำบลนั้นเมื่อมีสิ่งของหรือการที่จะต้องเข้าไปหาประชาชน แต่ไม่ได้เข้าไปช่วยเหลือจริง เช่น การแจกถุงยังชีพให้กับประชาชน หรือการที่ประชาชนได้มีการแจ้งเรื่องความเดือดร้อนแล้วไม่ได้รับการตอบสนองอย่างรวดเร็ว หรือโดยลัดคิว หรือความต้องการของประชาชนก็เป็นปัญหาเป็นปัญหา กล่าวคือ ประชาชนเองที่ไม่รู้ความต้องการของตนเอง เช่น โครงการของเขต 15 เกี่ยวกับยาเสพติดคือจังหวัดนี้มีปัญหายาเสพติดคือเสพกัญชา เพราะคนส่วนมากในจังหวัดมีการปลูกกัญชากันมากซึ่งเชื่อว่าสามารถช่วยรักษาโรคได้แต่กัญชานี้ก็เป็นยาเสพติดชนิดหนึ่งจึงทำให้คนที่นั่นติดเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว คณะผู้ตรวจต้องกำหนดความเสี่ยงโดยครอบคลุมประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1.ระบุความเสี่ยงโดยให้อยู่ในรูปของสถานการณ์อันไม่พึงประสงค์ (โดยใช้การบรรยาย)

2.บรรยายสถานการณ์ ผลการดำเนินงานของผู้รับตรวจที่ควรจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.สิ่งที่คณะผู้ตรวจพบคืออะไร มีปัญหาอย่างไร ลำดับเป็นข้อ

4.อธิบายเหตุผลและ/หรือหลักฐานการสนับสนุน

5.ปัญหาดังกล่าวทั้งหมดนี้อาจส่งผลให้การดำเนินงานโครงการไม่ประสบผลสำเร็จได้เพราะเหตุใด มีผลกระทบต่อหน่วยงานใด มีใครเป็นผู้รับผลกระทบ อย่างไร (โดยใช้การบรรยาย)

ขั้นตอนที่ 2 : การจัดลำดับความเสี่ยงแต่ละเรื่อง

เมื่อคณะผู้ตรวจได้ดำเนินการระบุประเภทความเสี่ยงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ลำดับต่อไปคณะผู้ตรวจจะต้องพิจารณาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นว่าโครงการที่หน่วยรับตรวจได้ดำเนินการไปแล้วนั้นมีปัญหาที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการเพียงใด ซึ่งก็คือเป็นการจัดลำดับความเสี่ยงของประเภทแผนงาน / โครงการ หรือที่เรียกว่าการ ranking หรือการหาดัชนีความเสี่ยงนั่นเอง คณะผู้ตรวจจะต้องพิจาณาถึงรายละเอียดของโครงการโดยใช้หลักเหตุผล / หลักฐานสนับสนุนว่าเรื่องนี้มีข้อเท็จจริง และการพิจารณาถึงความเสี่ยงของ โครงการ / แผนงานที่หน่วยผู้รับตรวจมีผลกระทบต่อ

ประชาชนอย่างไร และมีผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อความสำเร็จโครงการที่ทำอยู่หรือไม่ ซึ่งจะใช้เกณฑ์การวัดระดับโดยใช้หมายเลขตั้งแต่ 1-5 ดังนี้

หมายเลข 1 หมายถึง มีโอกาสเกิดความเสี่ยงและมีผลกระทบต่อความสำเร็จโครงการน้อยที่สุด

หมายเลข 2 มีโอกาสเกิดความเสี่ยงและมีผลกระทบต่อความสำเร็จโครงการน้อย

หมายเลข 3 มีโอกาสเกิดความเสี่ยงและมีผลกระทบต่อความสำเร็จโครงการปานกลาง

หมายเลข 4 มีโอกาสเกิดความเสี่ยงและมีผลกระทบต่อความสำเร็จโครงการมาก

หมายเลข 5 มีโอกาสเกิดความเสี่ยงและมีผลกระทบต่อความสำเร็จโครงการมากที่สุด

ส่วนที่ 3 : การวิเคราะห์หาสาเหตุปัจจัยเสี่ยง

ในขั้นตอนนี้เมื่อจัดลำดับความเสี่ยงแล้วจะมีการพิจารณาต่อไปว่าทำไมความเสี่ยงของแผนงาน / โครงการนั้นถึงเกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การหาสาเหตุจากปัจจัยความเสี่ยง หรือการหาที่มาของปัญหา จากการวิเคราะห์หาสาเหตุปัจจัยความเสี่ยงดังกล่าวจะใช้เกณฑ์การประเมินตามหลักเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์การประเมินจากระดับความเข้มแข็งของการดำเนินงานโครงการ เนื่องจากการวิเคราะห์หาสาเหตุปัจจัยความเสี่ยง เป็นการควบคุมการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการให้ดำเนินไปตามนโยบายหรือมาตรฐานที่กำหนดโดยกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับทางราชการ การบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณไปดำเนินการ วิธีการดังกล่าวจะเป็นวิธีการจัดการความเสี่ยงที่เป็นขั้นให้การเสนอแนะ โดยบอกวิธีการให้คณะผู้รับตรวจต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างไรบ้าง มีวิธีการแก้ไขในจุดปัญหาที่ใด มีหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการแก้ไข มีหน่วยงานสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาจากใคร อย่างไร กระบวนการในส่วนนี้จะเป็นการบรรยายเรื่องให้มีความชัดเจนเป็นขั้นตอนเพื่อให้สามารถดำเนินการลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลให้แก่หน่วยรับตรวจได้ ซึ่งกระบวนการค้นหาสาเหตุปัจจัยความเสี่ยงโดยใช้เกณฑ์การประเมินตามหลักเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีรายเอียดดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : การระบุปัจจัยตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐ

คณะผู้ตรวจหาความเสี่ยงได้แล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การหาสาเหตุในขั้นมิติประสิทธิภาพหรือที่เรียกว่า PMQA เป็นการใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐ โดยมิตินี้ทางคณะผู้ตรวจจะเป็นผู้ให้คะแนนความเข้มแข็งของการดำเนินงานโครงการ และต้องเขียนให้ครอบคลุมในมิติประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบไปด้วย 6 หมวด ดังต่อไปนี้

1. การนำองค์กร

คณะผู้ตรวจจะใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐในเรื่องการนำองค์กร ว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้หรือไม่

1.1 มีการนำผลของโครงการมาปรับปรุงการทำงานหรือไม่? โดยพิจารณาจากประเด็นที่ว่า

- หัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบโครงการนั้น ได้เคยสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่?
- ได้เคยสรุปวิธีแก้ไขปัญหาหรือไม่?
- ได้มีการลงมือแก้ไขปัญหาครบทุกข้อหรือไม่?
- การลงมือแก้ไขปัญหามีความคืบหน้าถึงไหน? อย่างไรบ้าง

1.2 มีการแบ่งหน้าที่การทำงานได้อย่างเหมาะสม ชัดเจนหรือไม่? โดยพิจารณาจาก

- ได้มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ภายในส่วนราชการที่รับผิดชอบโครงการอย่างชัดเจนหรือไม่?
- หัวหน้าหน่วยปฏิบัติภายในส่วนราชการฯ มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองต่อโครงการอย่างชัดเจนและถูกต้องหรือไม่?

1.3 มีการดำเนินงานตามโครงการที่เกิดผลกระทบต่อสังคม โดยพิจารณาจาก

- เป็นโครงการที่หากดำเนินการแล้วมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างหรือไม่?
- ถ้ามี ได้มีการกำหนดวิธีการป้องกัน/แก้ไขหรือไม่?
- ได้มีการลงมือปฏิบัติตามแนวทางในข้อ 2 คืบหน้าไปอย่างไร?

กล่าวโดยสรุป เกณฑ์คุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐ โดยใช้การพิจารณาจากการนำองค์กรนั้นจะพิจารณา 3 ประการ

ประการแรก พิจารณาเรื่องการทบทวน ปรับปรุงการทำงานของหัวหน้าโครงการที่เคยสรุปปัญหาไว้หรือไม่ มีการแก้ไขปัญหาครบทุกข้อหรือไม่ การลงมือแก้ไขปัญหาได้ไปมากน้อยเพียงใด

ประการที่สอง พิจารณาเรื่องการแบ่งงานกันทำ มีความชัดเจนหรือไม่ หัวหน้าหน่วยงานมีความชัดเจนเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองต่อโครงการชัดเจนหรือไม่

ประการที่สาม พิจารณาว่าการดำเนินงานนั้นมีกระทบต่อสังคมหรือไม่ ได้มีการลงมือปฏิบัติความคืบหน้าอย่างไรบ้าง

2. การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์

คณะผู้ตรวจจะใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐ ในเรื่องการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้หรือไม่

1.มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนหรือไม่?

2.โครงการนั้นตอบสนองต่อประเด็นนโยบายในระดับจังหวัดและในระดับกระทรวง รวมทั้งระดับชาติหรือไม่? โดยพิจารณาจาก

- การดำเนินงานของโครงการมีความเพียงพอหรือไม่?
- เนื้อหาของโครงการตรงกับยุทธศาสตร์หรือไม่?
- โครงการซ้ำซ้อนกับโครงการอื่นหรือไม่?

3.การจัดสรรงบประมาณมีความเหมาะสมหรือไม่? โดยพิจารณาจาก

- จัดสรรลงพื้นที่เหมาะสมหรือไม่?
- จัดสรรอย่างเพียงพอหรือไม่?

3. การจัดการกระบวนการ

คณะผู้ตรวจจะใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐ ในเรื่องการจัดการกระบวนการว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้หรือไม่

- มีการดำเนินการผิดขั้นตอนหรือไม่?
- มีการดำเนินการผิดระเบียบหรือไม่?
- ควรมีการลดขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการปฏิบัติงานหรือไม่?

4. การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

คณะผู้ตรวจใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐเรื่องการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยพิจารณาว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้หรือไม่

1. การมีส่วนร่วม

- พิจารณาว่าโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นมีส่วนร่วมกับประชาชนกับกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ นำความต้องการของประชาชน มากำหนดการดำเนินงานหรือไม่?
- มีการสอบถามและเก็บข้อมูลจากประชาชนว่าต้องการอะไรหรือไม่?
- มีการนำความต้องการมากำหนดแนวทางการดำเนินงานหรือไม่?

- การดำเนินการคืบหน้าไปถึงไหน?

2. การจัดการกับข้อร้องเรียนจากประชาชน

- มีการร้องเรียนจากกลุ่มเป้าหมายหรือไม่?
- มีการจัดการกับปัญหาหรือการร้องเรียนอย่างไร?

5. การจัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้

คณะผู้ตรวจใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐเรื่องการจัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้โดยพิจารณาว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้หรือไม่

- มีข้อมูลสนับสนุนการทำงานเพียงพอ (คุณภาพและความเป็นปัจจุบัน)หรือไม่?
- มีการประสานและร่วมใช้ข้อมูลกับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่?
- มีการประชาสัมพันธ์ เปิดเผยข้อมูลหรือไม่?
- มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ในการจัดทำและจัดเก็บฐานข้อมูลที่จำเป็นหรือไม่?

6. การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

คณะผู้ตรวจใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารการจัดการภาครัฐเรื่องการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลโดยพิจาณาจากประเด็น ดังนี้

- เหตุใดคณะผู้ตรวจจึงให้คะแนนระดับความเข้มแข็งของหมวดนี้ อยู่ที่ระดับที่กำหนด?
- เหตุผลหรือหลักฐานสนับสนุนที่คณะผู้ตรวจยกมาอ้างอิงนั้นคืออะไร และมีส่วนสัมพันธ์กับการดำเนินโครงการอย่างไร (อาจอยู่ในรูปของตารางหรือวงเล็บแหล่งอ้างอิงโดยมีเอกสารแนบ)
- ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการของหน่วยรับตรวจหากไม่ได้รับการแก้ไข ปรับปรุง

<u>ส่วนที่ 4 : การให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้รับตรวจ</u>

ในส่วนสุดท้ายนี้คณะผู้ตรวจเขียนบรรยายเรื่องการให้ข้อเสนอแนะให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญตามลำดับ ดังนี้

1.เห็นสมควรให้ใครดำเนินการในเรื่องใดและควรดำเนินการกับใครบ้าง? (ถ้ามี)

2.ควรดำเนินการอย่างไร?

3.หากดำเนินการตามข้อเสนอแนะแล้ว จะช่วยลดประเด็นความเสี่ยงใด อยู่ในหลักธรรมาภิบาลประเภทไหน?

ตัวอย่างรายงานผลการตรวจราชการตามแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ รายรอบ

เขตการตรวจที่ ๖ : จังหวัดสุพรรณบุรี

การตรวจราชการรอบที่ ๒ (Progress Review) วันที่ ๑๘ – ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๐

ชื่อโครงการ โครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่น

โดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.))

นโยบายรัฐบาล : นโยบายเศรษฐกิจ

สถานที่ ๑. กลุ่มเกษตรไผ่ขวาง อำเภอเมือง (ผู้ประกอบการราย นายชัยวัฒน์ สระสาลิกา ที่ตั้ง ๒๐๔ หมู่ที่ ๓
ต.ไผ่ขวาง อ.เมืองสุพรรณบุรี ผลผลิต “ผลไม้อบกรอบ”)

ชื่อหน่วยรับตรวจ ๑. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรี

มิติประสิทธิผล โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตท้องถิ่นโดยชุมชนและใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) ในส่วนที่กระทรวงอุตสาหกรรม โดยอุตสาหกรรมจังหวัดรับผิดชอบ เป็นโครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตประเภทผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นประเภท ข. คือผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยผู้ประกอบการรายเดียวหรือผู้บริหารคนเดียว แต่มีการรวมกลุ่มโดยให้ชาวบ้านในชุมชนมาร่วมทำการผลิตด้วย โดยใช้ข้อมูลจากบัญชี OTOP ปี ๒๕๔๙ โครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นทราบศักยภาพของตนเองและมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการบริหารจัดการ เป้าหมายสุดท้ายคือ ร้อยละ ๑๕ ของผู้ผลิตที่เป็นผู้ประกอบการรายเดียวในจังหวัดผ่านการประเมินเพื่อออกใบรับรองโดยสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติหรือสถาบันรับรองมาตรฐาน ISO ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการประเมินและจัดทำสรุปผลการประเมินวิสาหกิจชุมชนที่เข้าร่วมโครงการส่งให้กระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อเชื่อมต่อไปสู่การพัฒนา/ให้ความรู้แก่วิสาหกิจชุมชน (เชื่อมต่อกับโครงการ “การพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการ”) และเป็นการติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล และความเสี่ยงเรื่องใหม่ที่ตรวจพบในรอบที่ ๒ ซึ่งอาจส่งผลให้การ

ดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายในเชิงคุณภาพ กระบวนการบริหารจัดการมีความเสี่ยงต่อการไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

❑ **ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน** : Key Risk Area

ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน เป็นความเสี่ยงต่อการไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่องของการมีสำนึกรับผิดชอบต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบข้อบังคับ ความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ และการมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบร่วมกันในการผลักดันให้งาน/โครงการประสบผลสำเร็จ

ประเด็นความเสี่ยง	Project Review (รอบที่ ๑)			Progress Review (รอบที่ ๒)		
	โอกาส (๑-๕)	ผลกระทบ (๑-๕)	ดัชนีความเสี่ยง	โอกาส (๑-๕)	ผลกระทบ (๑-๕)	ดัชนีความเสี่ยง
๑	๔	๔	๑๖	๔	๔	๑๖
๒	๔	๔	๑๖	๒	๓	๖
๓	๔	๔	๑๖	๒	๓	๖
๔	-	-	-	๔	๓	๑๒

จากการตรวจติดตามมีข้อค้นพบดังนี้

ประเด็นความเสี่ยงที่ ๑ : กระบวนการคัดเลือกทีมที่ปรึกษา การกำหนดอัตรากำลังและระยะเวลาในการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการอาจส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการได้ (K 1.2)

จากการตรวจติดตามในรอบที่ ๑ (Progress Review) พบว่าอยู่ในช่วงเริ่มต้นโครงการและทราบว่ากระบวนการทำงานต้องมีการส่งต่อข้อมูลไปให้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งมีความเสี่ยงต่อการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ จึงได้กำหนดค่าดัชนีความเสี่ยงที่พบไว้ที่ค่า ๑๖ และได้ให้ข้อเสนอแนะแก่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรีว่า (๑) ควรพิจารณาทบทวนความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จเพื่อให้บรรลุเป้าหมายภายในช่วงเวลาที่กำหนด หากมีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนผู้ประเมินในส่วนของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรีหรือทีมพัฒนาจากส่วนกลางไม่เพียงพอที่จะทำให้กระบวนการทำงานแล้วเสร็จและได้ผลตามที่ทำไว้ได้ ควรรีบรายงานให้ส่วนกลางได้ทราบเพื่อปรับแผนหรือดำเนินการแก้ไขโดยรีบด่วน และ (๒) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรีควรขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ๕ หมวดของการประเมินและจัดเป็นทีมเข้าไปพัฒนาให้ความรู้ผู้ประกอบการไปก่อน ซึ่งจะช่วยทำให้ทีม

พัฒนาจากส่วนกลางใช้เวลาในการพัฒนาและตรวจประเมินน้อยลงและอาจส่งผลให้โครงการประสบผลสำเร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรีในฐานะหน่วยรับตรวจได้รับข้อเสนอแนะทั้งสองข้อไปพิจารณาดำเนินการแล้ว

จากการตรวจติดตามในรอบที่ ๒ (Progress Review) พบว่า สำนักงานอุตสาหกรรมอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรีได้เริ่มดำเนินการไปตามแผนงานที่กำหนดแล้ว ซึ่งกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ประกอบการรายเดียวจากบัญชี OTOP ปี ๒๕๔๙ มีจำนวน ๙๙ ราย และเป้าหมายในการประเมินผู้เข้าร่วมโครงการ (ร้อยละ ๓๐) คิดเป็น จำนวน ๓๐ ราย โดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรีได้ใช้กลยุทธ์ประชุมผู้ประกอบการรายเดียวเพื่อสร้างความเข้าใจถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าร่วมโครงการนี้ ทำให้มีผู้สมัครเข้าร่วมโครงการรวม ๓๒ ราย แบ่งเป็นผู้ผลิตชุมชน ๑ ราย และผู้ประกอบการรายเดียว ๓๑ ราย ซึ่งได้เข้าทำการตรวจประเมินศักยภาพผู้เข้าร่วมโครงการครั้งที่ ๑ แล้วจำนวน ๓๐ ราย จัดทำรายงานผลการตรวจประเมินส่งให้กระทรวงแล้ว ๒๐ ราย สำหรับผลคะแนนประเมินเฉลี่ยผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ พบว่าด้านที่มีคะแนนต่ำสุด คือ ด้านการบริหารจัดการด้านการบัญชีและการเงิน (ร้อยละ๒๓.๕๓) ด้านที่มีคะแนนสูงสุด คือ ด้านการปรับปรุงและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนสู่ความยั่งยืน (ร้อยละ ๔๐.๗๗) คะแนนรวมทุกด้านเฉลี่ยร้อยละ ๓๖.๑๗ (มีเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมเพื่อเป็นผู้ประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชน ๒ คน)

โดยระหว่างนี้เป็นช่วงเชื่อมต่อกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมในการพัฒนา/ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการรายเดียวในหมวดการบริหารจัดการ๕ ด้าน ที่ผู้ประกอบการไม่ผ่านการประเมินโดยทีมที่ปรึกษาจากส่วนกลาง ซึ่งสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรียังไม่ทราบว่าทีมที่ปรึกษาจากส่วนกลางจะเริ่มดำเนินโครงการ “การพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการ” เพื่อพัฒนา/ให้ความรู้ผู้ประกอบการรายเดียวของจังหวัดที่เข้าร่วมโครงการเมื่อใด

ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับผลความก้าวหน้าของโครงการ “การพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการ” กับแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้พบว่า การดำเนินงานของกระทรวงอุตสาหกรรมล่าช้ากว่าแผนซึ่งกำหนดไว้ในช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๐ ว่าจะดำเนินการกำหนดแผนพัฒนาได้ ๙๐๐ ราย ฝึกอบรมได้ ๗๕๐ ราย และให้คำปรึกษาได้ ๑๐๐ ราย แต่ผลการดำเนินการขณะนี้ (๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐) ยังอยู่ระหว่างดำเนินการจัดจ้างหน่วยงานหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินโครงการ “การพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการ” ดังนั้น ความเสี่ยงในเรื่องของกระบวนการคัดเลือกทีมที่ปรึกษา การกำหนดอัตรากำลังและระยะเวลาในการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับกิจกรรมจึงยังคงมีอยู่ และอาจส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ ตามที่กำหนดไว้ได้ จึงยังคงค่าดัชนีความเสี่ยงที่ค่า ๑๖

ประเด็นความเสี่ยงที่ ๒ : การขาดการวางแผนประสานการดำเนินการที่ดีร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันให้โครงการประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน (K 2..1)

จากการตรวจติดตามในรอบที่ ๑ (Project Review) โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน ได้แก่ (๑) กลุ่มผู้ผลิตชุมชน อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการพัฒนาชุมชน (๒) ผู้ผลิตชุมชนที่เป็นผู้ประกอบการรายเดียว อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และ (๓) ผู้ผลิตที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) โดยที่โครงการของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดดังกล่าวมีความเบ็ดเสร็จในตัวเองตั้งแต่กระบวนการประเมินเบื้องต้นจนสิ้นสุดกระบวนการพัฒนาได้ใบรับรองฯ ให้แก่ผู้ผลิตที่เป็นผู้ประกอบการรายเดียว โดยไม่เกี่ยวข้องหรือยึดโยงกับผู้ผลิตกลุ่มที่ (๑) และ (๓) ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อผลผลิตของโครงการที่จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะผู้ผลิตกลุ่มที่ (๑) ซึ่งกระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินการที่จะให้ผู้ผลิตได้ใบรับรองฯ จำเป็นต้องพึ่งพาสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดหรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหลัก ในส่วนนี้จึงได้ให้ค่าดัชนีความเสี่ยงไว้ที่ค่า ๑๖

จากการตรวจติดตามในรอบที่ ๒ พบว่า สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรีได้มีการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้โครงการบรรลุผลสำเร็จ ดังนี้

๑) จัดประชุมเพื่อแนะนำโครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตท้องถิ่นโดยชุมชนและใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) โดยประสานงานกับสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรีร่วมผลักดันและเชิญชวนผู้ผลิตเข้าร่วมโครงการประเมิน มจก. และ มผช. และมีสำนักงานพาณิชย์จังหวัดสุพรรณบุรีร่วมประชุมด้วยเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐

๒) ประสานงานเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีความรู้ความสามารถในหมวดการบริหารจัดการ ๕ ด้านมาบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยจะเริ่มให้คำปรึกษาในเบื้องต้นแก่ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๐ โดยสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสุพรรณบุรี ให้คำปรึกษาด้านการบริหารจัดการองค์กรและบุคลากร สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสุพรรณบุรี ให้คำปรึกษาด้านการบริหารจัดการด้านการตลาดและลูกค้า ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ ๘ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมให้คำปรึกษาด้านการบริหารจัดการด้านการผลิตและงานสนับสนุนการผลิต และสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ ให้คำปรึกษาด้านการบริหารจัดการด้านการบัญชีและการเงิน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรีให้คำปรึกษาด้านการปรับปรุงและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนสู่ความยั่งยืน

ซึ่งเชื่อว่าจะส่งผลให้การดำเนินงานโครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตท้องถิ่นโดยชุมชนและใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) ในจังหวัดสุพรรณบุรีมีความพร้อมและจะเชื่อมต่อกับโครงการ “การพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการ” ที่กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการได้เป็นอย่างดีและส่งผลให้โครงการสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมายจึงได้ปรับลดค่าดัชนีความเสี่ยงอยู่ที่ค่า ๖

ประเด็นความเสี่ยงที่ ๓ : การขาดความเชื่อมโยงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเข้ากับโครงการด้านผลิตภัณฑ์ชุมชนในยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของจังหวัดอาจส่งผลต่อการดำเนินการที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดความซ้ำซ้อนของการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนา (K 1.1)

จากการตรวจติดตามประเด็นความเสี่ยงนี้ในรอบที่ ๑ พบว่า โครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น ในส่วนของโครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) ยังไม่มีการเชื่อมต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายกับยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของจังหวัดในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านผลิตภัณฑ์ชุมชนที่เน้นการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่มีลู่ทางในตลาดโดยมีเป้าหมายที่ผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนขนาดย่อมและชุมชนที่มีความสามารถในการแข่งขัน จึงได้ให้ค่าดัชนีความเสี่ยงไว้ที่ค่า ๑๖

สำหรับการตรวจติดตามในรอบที่ ๒ พบว่า จังหวัดสุพรรณบุรีได้มีการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) กับการดำเนินโครงการภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัดบ้าง โดยมีผู้ผลิตชุมชน ๑ ราย คือ นายขวัญชัย หลำโต ผลิตภัณฑ์จากสมุนไพร อำเภอเมืองฯ ได้รับงบประมาณ ๓๙,๗๐๐ บาท ในแผนงานยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขด้านที่ ๒ การพัฒนาและสร้างโอกาสให้ชุมชน โดยไปจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการผลิตสินค้าจากสมุนไพร เป็นการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพในการผลิตสมุนไพรไทย ซึ่งคือ การต่อยอดและสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มให้ขยายมากขึ้น เป็นการเชื่อมต่อเป้าหมายครอบคลุมในกลุ่มผู้ผลิตชุมชนที่เข้าร่วมโครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) ซึ่งเชื่อว่าในภาพรวมโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของจังหวัด ในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านผลิตภัณฑ์ชุมชน (เน้นการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่มีลู่ทางในตลาดโดยมีเป้าหมายที่ผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนขนาดย่อมและชุมชนที่มีความสามารถในการแข่งขัน) น่าจะมีส่วนสนับสนุนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ มจก. ในหมวดการบริหารจัดการ ๕ หมวด ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ มจก. ได้รับประโยชน์จากโครงการตามยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของจังหวัด โดยเฉพาะหมวดการบริหารจัดการด้านการตลาดและลูกค้า และหมวดการบริหารจัดการด้านการผลิตและงานสนับสนุนการผลิตในระดับหนึ่ง จึงได้ปรับค่าดัชนีความเสี่ยงลงอยู่ที่ค่า ๖

ประเด็นความเสี่ยงที่ ๔ : การประเมินผู้ประกอบการรายเดียวที่เข้าร่วมโครงการเบื้องต้น (ครั้งที่ ๑) ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและศักยภาพของผู้ประเมิน (K1)

การประเมินวิสาหกิจชุมชนที่เข้าร่วมโครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตท้องถิ่นโดยชุมชนและใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) ครั้งที่ ๑ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินเข้ารับการอบรม โดยผู้ประเมินจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตร “การตรวจประเมินการบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชน” จากการประมวลข้อมูลการประเมินของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการประเมินของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และการไปเยี่ยมชมกิจการผู้ประกอบการรายเดียวที่เข้าร่วมโครงการนี้ใน ๘ จังหวัดพบว่า มาตรฐานในการให้คะแนนการประเมินผู้ประกอบการของเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีความแตกต่างกัน เป็นไปตามความถนัดและความชำนาญของเจ้าหน้าที่ และการให้ค่าคะแนนต้องใช้ดุลพินิจประกอบในการพิจารณาด้วย ทำการให้ค่าคะแนนของเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีโอกาสที่จะพิจารณาแตกต่างกันออกไปได้ อาจมีผลให้การประเมินมีมาตรฐานแตกต่างกัน เช่น จากการตรวจเยี่ยมผู้ประกอบการรายเดียวที่เข้าร่วมโครงการที่ผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน แต่ต่างพื้นที่ (จังหวัด) กัน เปรียบเทียบแล้วพบว่า ศักยภาพของผู้ประกอบการรายเดียวค่อนข้างใกล้เคียงกัน แต่ผลการประเมินและสรุปผลการตรวจประเมินได้คะแนนแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เป็นต้น จึงได้ให้ค่าดัชนีความเสี่ยงอยู่ที่ค่า ๑๒

❑ ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง : Political Risk

ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมืองเป็นความเสี่ยงต่อการไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่องของคุณธรรม ความโปร่งใส ความคุ้มค่าในการลงทุนและหลักนิติธรรม จากการตรวจติดตามในขั้น Progress Review ยังไม่พบความเสี่ยงในเรื่องนี้แต่อย่างใด

ประเด็นความเสี่ยง	Project Review (รอบที่ ๑)			Progress Review (รอบที่ ๒)		
	โอกาส (๑-๕)	ผลกระทบ (๑-๕)	ดัชนีความเสี่ยง	โอกาส (๑-๕)	ผลกระทบ (๑-๕)	ดัชนีความเสี่ยง
	-	-	-	-	-	-

❑ **ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน** : Negotiation Risk

ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เป็นความเสี่ยงต่อการไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และความคุ้มค่าจากการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่างๆ

ประเด็นความเสี่ยง	Project Review (รอบที่ ๑)			Progress Review (รอบที่ ๒)		
	โอกาส (๑-๕)	ผลกระทบ (๑-๕)	ดัชนีความเสี่ยง	โอกาส (๑-๕)	ผลกระทบ (๑-๕)	ดัชนีความเสี่ยง
๑	-	-	-	-	-	-

ประเด็นความเสี่ยงที่ ๑ : มาตรการสร้างแรงจูงใจอาจไม่เข้มข้นเพียงพอที่จะทำให้ผู้ผลิตชุมชนให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการ (N1.1 ใหม่)

เป็นความเสี่ยงที่ปรากฏในรายการประเด็นความเสี่ยง ประเด็นความเสี่ยง และเป็นประเด็นความเสี่ยงที่คณะทำงานกำหนดว่า เป็น ๑ ใน ๒ ประเด็นความเสี่ยงที่จะทำให้โครงการไม่เกิดสัมฤทธิผล โดยได้มีการเสนอ วิธีการสร้าง Achievement Motivation เพื่อลดความเสี่ยงดังกล่าวโดยจะให้ผู้ประกอบการที่ผ่านการประเมินได้รับ มจก. มีโอกาสได้รับการพิจารณาให้ออกร้านในงาน OTOP CITY ช่วงปลายปี และมีสิทธิในการพิจารณาขอสินเชื่อเงินกู้จากธนาคาร SMEs ซึ่งเขตตรวจที่ ๖ และ ๗ เห็นว่าช่วงของการตรวจติดตามในรอบที่ ๑ เป็นช่วงเริ่มต้นการดำเนินโครงการฯยังไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่ามาตรการสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการที่กำหนดไว้ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ผลิตชุมชนให้ความสนใจที่จะร่วมโครงการ หรือไม่

จากการตรวจติดตามในรอบที่ ๒ ใน ๘ จังหวัด พบว่าผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่มีความเข้าใจโครงการไม่มาก และมีเหตุผลในการเข้าร่วมโครงการแตกต่างกัน เช่น บางรายเห็นว่าเป็นการดีที่จะได้ทราบข้อบกพร่องของการดำเนินงาน และนำความรู้มาใช้ปรับปรุงการบริหารจัดการของตนให้ดีขึ้นเพื่อจะได้สามารถพัฒนาสินค้าให้เป็นที่ต้องการของตลาดได้ ในขณะที่บางรายซึ่งเป็นกลุ่มผู้ประกอบการที่มีความเข้มแข็งมากและมีการตลาดดีอยู่แล้ว เข้าร่วมโครงการเนื่องจากได้รับคำชักชวนจากเจ้าหน้าที่ และคิดว่าน่าจะมีประโยชน์ แต่ยังมีความเป็นห่วงเรื่องการบริหารจัดการด้านการบัญชีและการเงินว่าจะเชื่อมโยงกับเรื่องการเสียภาษี หรือไม่ ในส่วนของการมีโอกาสออกร้านในงาน OTOP CITY ช่วงปลายปี และสิทธิประโยชน์จากภาครัฐสำหรับผู้ผลิตชุมชนมาตรฐาน มจก. ในการยื่นขอสินเชื่อจากธนาคาร SMEs ไม่ใช่แรงจูงใจสำคัญที่ทำให้เข้าร่วมโครงการดังนั้น สำหรับในเขตตรวจราชการที่ ๖ และ ๗ จึงไม่มีประเด็นความเสี่ยงนี้แต่อย่างใด นอกจากนี้ยังได้รับทราบเพิ่มเติมว่าผู้ประกอบการรายเดียวซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของโครงการนี้ยังให้ความสนใจในการเข้าร่วมโครงการน้อย เนื่องจากบางรายทำเป็นกิจการเล็กๆ ยังไม่สนใจที่จะดำเนินการบริหารจัดการเต็มรูปแบบ บางรายไม่เห็นความสำคัญ ไม่ให้ความร่วมมือเนื่องจากเกรงว่าจะมีความยุ่งยากตามมา

บางรายเป็นกิจการที่ไม่ได้ดำเนินการต่อเนื่อง มีการผลิตน้อยหรือบางรายหยุดการผลิตชั่วคราว เป็นต้น

จากความเสี่ยงที่พบจากการตรวจติดตามข้างต้นจึงได้วิเคราะห์สาเหตุของความเสี่ยงเหล่านั้นตามมิติการดำเนินงานต่างๆ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะไว้ ดังนี้

มิติประสิทธิภาพ : วิเคราะห์สาเหตุของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและการให้ข้อเสนอแนะ โดยมุ่งเน้นไปที่เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในหมวดการนำองค์กร หมวดการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ และหมวดการจัดการกระบวนการ ได้ ดังนี้

หมวด	การนำองค์กร
ระดับความเข้มแข็ง (๑-๕)	๔

เหตุผลที่ประเมินระดับความเข้มแข็งอยู่ที่ระดับ ๔ เนื่องจากอุตสาหกรรมจังหวัดสุพรรณบุรีได้มีการประสานและบูรณาการการทำงานร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับผู้ประกอบการฯ ให้ความรู้ในหมวดการบริหารจัดการ ๕ ด้าน ไปพลางก่อน เป็นการทำงานในเชิงรุกเพื่อเติมเต็มช่องว่างรอยต่อระหว่างการทำงานของพื้นที่กับส่วนกลางให้สมบูรณ์ขึ้น ช่วยให้เกิดกระบวนการพัฒนาผู้ประกอบการในส่วนที่ขาดอยู่ให้ได้รับความรู้เพิ่มเติมซึ่งเป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการไม่ว่าสุดท้ายจะผ่านการประเมินได้รับมาตฐาน มจก.หรือไม่ก็ตาม

ข้อเสนอแนะ : -

หมวด	การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์
ระดับความเข้มแข็ง (๑-๕)	๓

เหตุผลที่ประเมินระดับความเข้มแข็งการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์อยู่ที่ระดับ ๓ เนื่องจาก ในการพัฒนาศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นในกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน กระทรวงอุตสาหกรรมแบ่งการดำเนินงานเป็น ๒ โครงการ คือ ๑) การประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) และ ๒) การพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการ ซึ่งหลายจังหวัดให้ข้อมูลว่ามีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดและกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีกระบวนการส่งต่อการทำงานระหว่างกัน แต่จากการตรวจติดตามพบว่า เนื่องจากการแบ่งงานชัดเจนจึงมีช่องว่างระหว่างการส่งต่องานอยู่คือ การไม่ทราบแผนการดำเนินการซึ่งกันและ

กันทำให้การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนไม่ต่อเนื่องเท่าที่ควร แต่ในส่วนของจังหวัดสุพรรณบุรีได้มีการจัดการเรื่องการบูรณาการการให้ความรู้ในหมวดการบริหารจัดการ ๕ ด้าน แก่ผู้ประกอบการโดยจะเริ่มดำเนินการในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงน่าจะลดช่องว่างระหว่างการส่งต่องานได้ระดับหนึ่ง

ข้อเสนอแนะ :

๑. ข้อเสนอแนะส่วนกลาง (กระทรวงอุตสาหกรรมและกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม : ข้อเสนอแนะอื่นๆ ข้อ ๑) ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) ในประเด็นความเสี่ยงที่ ๑ ได้

หมวด	การจัดการกระบวนการ
ระดับความเข้มแข็ง (๑-๕)	-

เหตุผล : ไม่มีปัจจัยเสี่ยงที่นำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะในเรื่องของการวัด การวิเคราะห์ และการจัดการ

ความรู้ ในขั้นตอนการทำ Progress Review

มิติคุณภาพการบริการ : การวิเคราะห์สาเหตุของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและการให้ข้อเสนอแนะ โดยมุ่งเน้นไปที่เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในหมวดการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หมวด	การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ระดับความเข้มแข็ง (๑-๕)	๔

เหตุผลที่ประเมินระดับความเข้มแข็งการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ที่ระดับ ๔ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการประเมินในแต่ละพื้นที่ มีมาตรฐานในการประเมินฯ ที่แตกต่างกัน จนอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายเดียวที่เข้าร่วมโครงการในการให้ความรู้หรือการประเมินโดยที่ปรึกษาจากส่วนกลางได้ แต่จากการมีการบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่นในการให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการจึงเชื่อว่าจะลดปัญหานี้ได้ในระดับหนึ่ง

ข้อเสนอแนะ :

๒. ข้อเสนอแนะส่วนกลาง (กระทรวงอุตสาหกรรม : ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ข้อ ๒) ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) ในประเด็นความเสี่ยงที่ ๒ ได้

๓. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดควรนำผลการประเมินในภาพรวมของจังหวัดมาพิจารณาว่า ผู้ประกอบการที่ร่วมโครงการส่วนใหญ่มีคะแนนในแต่ละหมวดเป็นอย่างไร หมวดใดสูง หมวดใดต่ำ

และเพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์สูงสุด ควรขอความร่วมมือหน่วยงานหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา/ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการ ทั้งนี้โดยอาจนำหารือในที่ประชุมจังหวัดเพื่อหาภาคีบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อให้ผู้ประกอบการฯ ได้รับประโยชน์ในการนำความรู้ไปพัฒนาตนเองให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน

มิติการพัฒนาองค์กร : การวิเคราะห์สาเหตุของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลและการให้ข้อเสนอแนะ โดยมุ่งเน้นไปที่เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในหมวดการวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้และหมวดการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

หมวด	การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้
ระดับความเข้มแข็ง (๑-๕)	-

เหตุผล : ไม่มีปัจจัยเสี่ยงที่นำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะในเรื่องของการวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ ในขั้นตอนการทำ Progress Review

หมวด	การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล
ระดับความเข้มแข็ง (๑-๕)	๒

เหตุผลที่ประเมินระดับความเข้มแข็งการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลอยู่ที่ระดับ ๒ เนื่องจากการประเมินผู้ประกอบการรายเดียวที่เข้าร่วมโครงการฯ เบื้องต้น (ครั้งที่ ๑) ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในแต่ละพื้นที่ อาจเป็นผลมาจากหลักสูตรและระยะเวลาการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการประเมินศักยภาพของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการประเมิน หรือจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการประเมินต่อจำนวนวิสาหกิจชุมชนเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกัน อาจส่งผลกระทบต่อการให้ความรู้หรือการประเมินโดยที่ปรึกษาจากส่วนกลางได้

ข้อเสนอแนะ

๔. ข้อเสนอแนะส่วนกลาง (กระทรวงอุตสาหกรรม : ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ข้อ ๓) ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) ในประเด็นความเสี่ยงที่ ๔ ได้

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ (ข้อเสนอแนะส่วนกลาง)

๑. กระทรวงอุตสาหกรรมในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตท้องถิ่นโดยชุมชนและใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) และกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการ ควรประสานแผนปฏิบัติการในส่วนของ

กระบวนการส่งต่องาน เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการทำงานระหว่างจังหวัดกับส่วนกลาง และเห็นควรประสานให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดได้ทราบแผนการดำเนินงานของส่วนกลางอย่างใกล้ชิด เพื่อที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดจะได้วางแผนการดำเนินงานในส่วนที่จะเป็นประโยชน์กับภาระรับผิดชอบของตนต่อไป

๒. เพื่อให้โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตท้องถิ่นโดยชุมชนและใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) ที่จะดำเนินการในปีต่อไป เกิดประโยชน์กับผู้ประกอบการมากขึ้น ขอเสนอเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๑ ควรพิจารณาทบทวนหลักสูตรและระยะเวลาการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการประเมิน คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการประเมิน จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการประเมินต่อจำนวนวิสาหกิจชุมชนเป้าหมาย หรือปัจจัยอื่นที่จะส่งผลกระทบต่อมาตรฐานในการประเมินวิสาหกิจชุมชนที่เข้าร่วมโครงการให้เหมาะสมมากขึ้น

๒.๒ กำหนดนโยบายในการดำเนินการพัฒนาผู้ประกอบการหลังการประเมินเบื้องต้น โดยมอบหมายให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาหรือให้ความรู้ผู้ประกอบการในหมวดการบริหารจัดการที่ผู้ประกอบการมีปัญหา เนื่องจาก จากการตรวจติดตามใน ๘ จังหวัดที่รับผิดชอบ พบว่า มีหลายจังหวัดแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการประสานกับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการให้ความรู้ด้านการบริหารจัดการ ๕ หมวดได้ โดยให้เหตุผลว่า กระทรวงอุตสาหกรรมมีการจัดทำงบประมาณในการจัดจ้างที่ปรึกษาเอกชนมาทำการพัฒนาผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนแล้ว และได้มอบหมายให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดดำเนินการเฉพาะในส่วนของการประเมินฯ เบื้องต้น เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบการรายเดียวได้รับความรู้จากหน่วยงานหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ๕ หมวดของการประเมิน ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้โครงการบรรลุผลสำเร็จได้เร็วขึ้นแล้ว ผู้ประกอบการจะได้รับประโยชน์มากขึ้นนอกเหนือจากผลสำเร็จจากการได้รับมาตรฐาน มจก.ด้วย ซึ่งในส่วนนี้ จังหวัดสุพรรณบุรีได้ทดลองทำแล้ว โดยมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความรู้ด้านการบริหารจัดการ ๕ หมวด แก่ผู้ประกอบการไปก่อน ระหว่างรอทีมที่ปรึกษาจากส่วนกลางเข้ามาดำเนินการ ซึ่งน่าจะช่วยสนับสนุนให้ส่วนกลางทำงานได้เร็วขึ้นภายในเวลาที่เหลืออยู่

ลงชื่อ

(นายจตุรงค์ ปัญญาดิลก)
ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
เขตตรวจราชการที่ ๖
วันที่ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

การเขียนรายงานภาพรวมรายรอบ

รายงานรายไตรมาส เป็นการนำเอารายงานรายรอบที่ได้จากการออกตรวจราชการของผู้ตรวจราชการในรอบ 3 เดือนมาประมวลและสังเคราะห์ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยรายงานรายไตรมาสนั้นมีขั้นตอนในการเขียนแบ่งออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง : เกริ่นนำ

ขั้นตอนที่ 1 : อ้างอิงที่มา

ขั้นตอนนี้เป็นการกล่าวอ้างอิงถึงที่มาของการเขียนรายงานการตรวจราชการครั้งนี้ ว่าเป็นปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ขั้นตอนที่ 2 : อธิบายหลักการและลักษณะของการตรวจราชการ

ในขั้นตอนนี้จะเป็นการอธิบายถึงหลักการที่ผู้ตรวจราชการใช้ในการตรวจราชการ นั่นคือหลักการเรื่องความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งต้องโครงการที่ออกตรวจราชการนั้น เป็นโครงการที่จัดอยู่ในประเด็นนโยบายใด ใน 3 ประเด็นนโยบาย คือ ประเด็นนโยบายด้านการเมือง ประเด็นนโยบายด้านสังคม และประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างผู้เขียนรายงานและผู้อ่านรายงาน

ตัวอย่างของบทเกริ่นนำ

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 240/2549 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2549 เรื่อง การตรวจราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550 ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงร่วมกันตรวจราชการในสามประเด็นนโยบายสำคัญ กล่าวคือ 1) ประเด็นนโยบายด้านปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหาร 2) ประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจและ 3) ประเด็นนโยบายด้านสังคม

เพื่อให้การตรวจราชการเป็นไปตามเข็มมุ่งสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งเน้นการวางรากฐานที่ยั่งยืนให้กับการพัฒนาประเทศตามหลักธรรมาภิบาล ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้ใช้แนวคิดเรื่องการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล เป็นกรอบในการระบุและจัดอันดับดัชนีความเสี่ยง, วิเคราะห์สาเหตุหรือที่เรียกว่าปัจจัยเสี่ยงเพื่อนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยรับตรวจเป้าหมายตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับราชการส่วนกลางและภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน/โครงการที่มีความสำคัญต่อประเด็นนโยบายทั้งสามประการข้างต้น ตามความหมายและขอบเขตของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล ดังตารางที่ 1

ประเภทของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล	สาเหตุ	ความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล
1. ความเสี่ยงด้านแนวทางการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area)	1.1) เนื้อหาของแผนงาน-โครงการไม่ตอบสนองต่อประเด็นยุทธศาสตร์หรือนโยบายของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และรัฐบาล	■ หลักภาระรับผิดชอบ
	1.2) ขาดการประสานการดำเนินงานระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลสำเร็จอย่างยั่งยืนของแผนงาน-โครงการ	■ หลักการมีส่วนร่วม
2. ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk)	ขาดความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณจำนวนมากให้เกิดความคุ้มค่าโดยมีกลไกที่พอเพียงในการตรวจสอบประเมิน จนอาจส่งผลให้เกิดผลกระทบทางลบจากสื่อมวลชนได้	■ หลักคุณธรรม ■ หลักความโปร่งใส ■ หลักความคุ้มค่า ■ หลักนิติธรรม
3. ความเสี่ยงด้านการสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)	3.1) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงต่อแผนงาน-โครงการ	■ หลักการมีส่วนร่วม
	3.2) การดำเนินงานตามแผนงาน-โครงการ มิได้กระจายผลประโยชน์ที่ถูกต้อง ชอบธรรมไปยังภาคส่วนที่ควรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง	■ หลักความคุ้มค่า

ตารางที่1: แสดงความหมายของความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 3 ประเภท

นอกจากนี้ เพื่อให้การตรวจราชการเกิดเอกภาพในการดำเนินการร่วมกันระหว่างผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวง จึงได้มีการกำหนดโครงการสำคัญต่อประเด็นนโยบายทั้งสามด้านของรัฐบาล ที่จำเป็นต้องมีการตรวจราชการร่วมกันหรือที่เรียกว่า “โครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น” ผลปรากฏว่าโครงการฯ ที่สำนักผู้ตรวจราชการ

สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเจ้าภาพหลักในการประสานการตรวจราชการกับผู้ตรวจราชการกระทรวงอื่นๆ มีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 3 โครงการ กล่าวคือ

1) ประเด็นนโยบายด้านการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหาร ได้แก่ โครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์

2) ประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ โครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP) : โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.)

3) ประเด็นนโยบายด้านสังคม ได้แก่ โครงการการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด : การบูรณาการระบบบำบัดรักษาฟื้นฟูและพัฒนาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดในระดับพื้นที่ สำหรับวัตถุประสงค์, เป้าหมายตลอดจนลักษณะการดำเนินงานของทั้งสามโครงการฯข้างต้น ได้นำเสนอไว้ในหัวข้อต่อไป

ส่วนที่สอง : การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของโครงการ

ขั้นตอนที่ 1 : แบ่งประเภทของโครงการที่ออกตรวจราชการ

ในขั้นตอนแรกของการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลนี้ เราสามารถแบ่งประเภทของโครงการได้เป็น 2 ประเภท ตามลักษณะการออกตรวจราชการ ดังนี้

1) โครงการควบแน่น หมายถึง โครงการที่ผู้ตรวจราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพหลักในการออกตรวจ ทั้งนี้โดยร่วมมือกับผู้ตรวจราชการของกระทรวงทุกกระทรวง

2) โครงการไม่ควบแน่น หมายถึง โครงการที่ผู้ตรวจราชการของแต่ละกระทรวงรับผิดชอบเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการตรวจราชการของตนเอง

อย่างไรก็ตาม ทั้งโครงการแบบควบแน่นและโครงการแบบไม่ควบแน่นต่างก็มีขั้นตอนวิธีการเขียนรายงานการออกตรวจราชการในขั้นตอนต่อจากนี้ไปเป็นลักษณะเดียวกันทั้งสิ้น

ขั้นตอนที่ 2 : เกริ่นถึงภูมิหลังของโครงการที่ไปตรวจ

ในขั้นตอนนี้ผู้เขียนรายงานต้องให้ข้อมูลทั่วไปของโครงการ อันประกอบไปด้วย ชื่อโครงการ วัตถุประสงค์ และแผนการดำเนินงานของโครงการที่ออกตรวจ ทั้งนี้เพื่อเป็นการทบทวนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการนั้น

ตัวอย่าง

โครงการ	***วัตถุประสงค์/เป้าหมาย***	***ลักษณะการดำเนินงาน***
โครงการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต : การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ป่วยเอดส์	*สนับสนุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ในอัตราคนละ 500 บาท ดังนี้* *- **เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ*** *จำนวน 1,755,266 ราย* *เป็นเงิน 10,531.60 ล้านบาท* *- **เบี้ยยังชีพคนพิการ*** *จำนวน 29,985 ราย* *เป็นเงิน 1,379.91 ล้านบาท* *- **เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์*** *จำนวน 27,600 ราย* *เป็นเงิน 165.60 ล้านบาท*	*เป็นการจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเพื่อจัดสรรต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เพื่อให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยพุ่งเป้าไปที่การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้งบประมาณของตนเองเพื่อให้การสงเคราะห์ให้ได้จำนวนคนและจำนวนเงินมากขึ้น*
โครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก))	***วัตถุประสงค์*** *เพื่อให้ผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นทราบศักยภาพของตนเองและมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการบริหารจัดการ* ***เป้าหมาย*** *- ผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่น 2,500 ราย ได้ทราบศักยภาพการ*	*เป็นการพัฒนาศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการตามขั้นตอนการดำเนินงาน 8 ขั้นตอน เพื่อให้ผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่น 2,500 ราย ได้ทราบศักยภาพการบริหารจัดการธุรกิจของตนเองและพร้อมเข้ารับการพัฒนาเพื่อยกระดับและปรับปรุง*

โครงการ	วัตถุประสงค์/เป้าหมาย	ลักษณะการดำเนินงาน
	บริหารจัดการธุรกิจของตนเอง พร้อมเข้ารับการพัฒนาเพื่อยกระดับและปรับปรุง ตามความสามารถในการบริหารจัดการ - ผู้รับผิดชอบการประเมิน 180 ราย ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้และทักษะในการตรวจประเมินตาม มจก. - ผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่น 10,000 ราย ได้รับความรู้และตระหนักถึงความสำคัญ และประโยชน์ของ มจก.	ตามความสามารถในการบริหารจัดการ (เน้นผู้ผลิตชุมชนที่เป็นผู้ประกอบการรายเดียว) เป็นเรื่องที่ต้องได้รับความร่วมมือ และการมีส่วนร่วม ของกลุ่มผู้ผลิตและชุมชนเป็นสำคัญ
การบูรณาการระบบบำบัดรักษาฟื้นฟูและพัฒนาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดในระดับพื้นที่	- จำนวนผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่ระบบสมัครใจ 20,000 คน - จำนวนผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่ระบบบังคับบำบัด 30,000 คน - จำนวนผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่ระบบต้องโทษ 17,500 คน **รวม 67,500 คน**	การบำบัดรักษาฟื้นฟูใน 3 ระบบ ได้แก่ 1. ระบบสมัครใจ 2. ระบบบังคับบำบัด 2.1 ไม่ควบคุมตัว 2.2 ควบคุมตัว 2.2.1 ควบคุมตัวแบบเข้มงวด 2.2.2 ควบคุมตัวแบบไม่เข้มงวด 3. ระบบต้องโทษ

ตารางสรุปวัตถุประสงค์/เป้าหมายและลักษณะการดำเนินงานของโครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่นตามนโยบายทั้งสามด้านของรัฐบาล

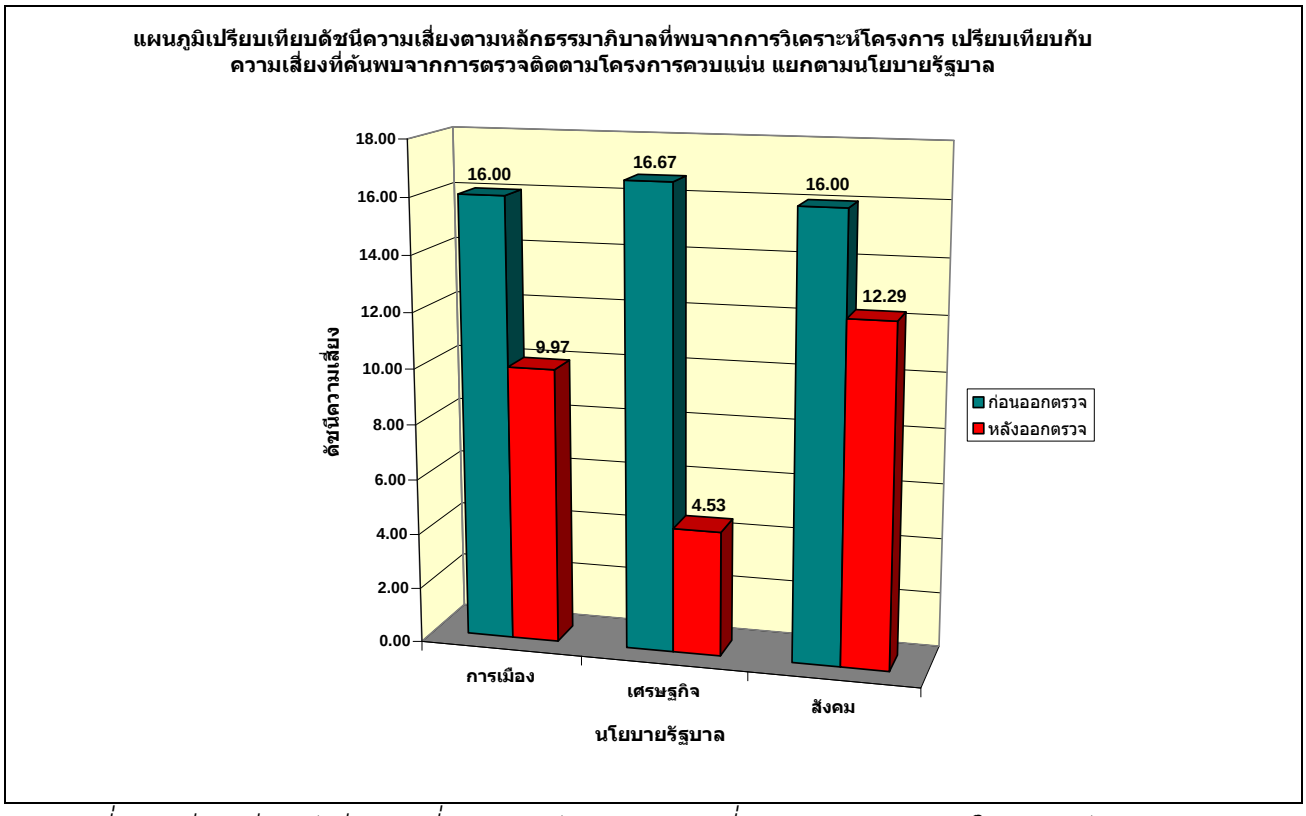
ขั้นตอนที่ 3 : บ่งชี้ความแตกต่างของค่าดัชนีความเสี่ยงของโครงการระหว่างก่อนตรวจราชการและหลังตรวจราชการ

ขั้นตอนนี้ผู้เขียนรายงานต้องเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าดัชนีความเสี่ยงของโครงการ โดยจำแนกโครงการตามประเด็นนโยบายของรัฐบาล ระหว่างก่อนทำการตรวจราชการ กับหลังออกตรวจราชการแล้ว ว่าแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร โดยอาจนำเสนอในรูปของแผนภูมิแท่งเปรียบเทียบ โดยค่าดัชนีความเสี่ยงของโครงการนั้นสามารถคำนวณได้จากค่าคะแนนของการประเมินโอกาสในการเกิดความผิดพลาดในการดำเนินงานของโครงการ คูณกับ ค่าคะแนนของการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อโครงการ หากเกิดความผิดพลาดขึ้น (ดังได้อธิบายไว้แล้วในบทก่อนหน้านี้)

หลังจากที่ได้นำเสนอแผนภูมิแท่งแสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าดัชนีความเสี่ยงของโครงการในช่วงก่อนและหลังการตรวจราชการแล้ว จึงเขียนคำอธิบายแผนภูมิดังกล่าว ว่าสะท้อนให้เห็นผลอย่างไร อธิบายความแตกต่างของค่าดัชนีความเสี่ยงของโครงการในแต่ละประเด็นนโยบายให้เห็นชัดเจน โดยอธิบายเปรียบเทียบทั้งระหว่าง ความแตกต่างของค่าดัชนีความเสี่ยงของโครงการก่อนและหลังการตรวจ และเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าดัชนีความเสี่ยงระหว่างโครงการ

ตัวอย่าง

สำหรับผลการประเมินความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของโครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่นทั้ง 3 โครงการในภาพรวมเมื่อเปรียบเทียบกับการตั้งสมมติฐานเบื้องต้นก่อนทำการออกตรวจติดตามจริง พบว่า ดัชนีความเสี่ยงของทั้ง 3 โครงการฯ ซึ่งสะท้อนภาพรวมของประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้อง มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1- เปรียบเทียบดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลที่พบจากการวิเคราะห์โครงการกับดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลที่ค้นพบจากการตรวจติดตามโครงการในพื้นที่โครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น จำแนกตามนโยบายรัฐบาล

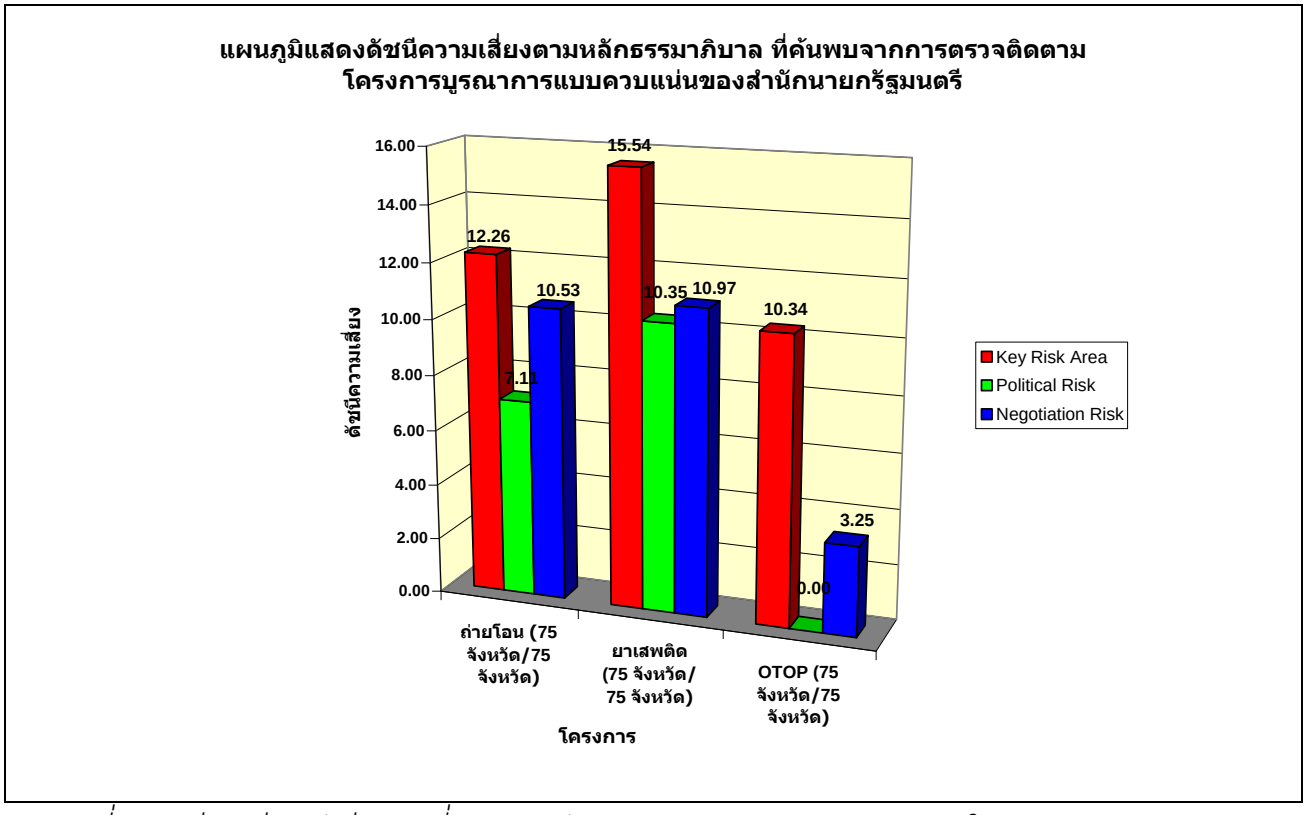
แผนภูมิที่ 1 แสดงให้เห็นว่าทั้งสามโครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น มิได้มีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลที่ส่งผลต่อภาพรวมของนโยบายทั้งสามด้านของคณะรัฐมนตรี สูงตามสมมติฐานที่ประเมินไว้ก่อนการตรวจติดตาม แสดงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรี ประสบผลสำเร็จในการผลักดันให้หลักธรรมาภิบาล เป็นเข็มมุ่งในการดำเนินงานของทั้งสามโครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของนโยบายด้านสังคมหลังออกตรวจติดตามในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา ยังถือว่าอยู่ในระดับสูง (12.29) เมื่อเทียบกับนโยบายด้านอื่น นอกจากนี้ การที่ดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของนโยบายเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ (4.53) มีสาเหตุมาจากการดำเนินโครงการฯ อยู่ในขั้นเริ่มต้น ดังนั้น จึงกลับสะท้อนให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องเร่งรัดการดำเนินงานของโครงการฯ ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการฯ อย่างเร่งด่วน สำหรับนโยบายด้านด้านการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหาร พบว่า ดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลหลังการออกตรวจติดตาม อยู่ในระดับปานกลาง (9.97) แสดงให้เห็นว่า การดำเนินโครงการฯ อยู่ในขั้นคืบหน้า

ขั้นตอนที่ 4 : วิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของแต่ละโครงการ

ขั้นตอนนี้จะเป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงของแต่ละโครงการ จำแนกตามโครงการและประเภทความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล โดยอาจนำเสนอในรูปของแผนภูมิแท่ง เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

จากนั้นให้อธิบายแผนภูมิดังกล่าว เพื่อให้รายละเอียดว่าแต่ละโครงการมีค่าดัชนีความเสี่ยงแต่ละประเภทสูงหรือต่ำเพียงใด แต่เมื่อเปรียบเทียบค่าดัชนีความเสี่ยงระหว่างโครงการแล้ว แต่ละโครงการมีค่าดัชนีความเสี่ยงอยู่ในระดับใด และค่าดัชนีความเสี่ยงดังกล่าวมีนัยอย่างไร สะท้อนให้เห็นถึงผลที่ตามมาอย่างไรบ้าง

ตัวอย่าง



แผนภูมิที่ 2 : เปรียบเทียบดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล 3 ประเภทของแต่ละโครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น 3 โครงการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพ ที่ค้นพบจากการตรวจติดตามโครงการในพื้นที่

หากประเมินความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล เจาะลึกรายโครงการฯตามแผนภูมิที่ 2 จะพบว่าโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตได้แก่ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ปรากฏดัชนีความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกัน (Key Risk Area) สูงเป็นอันดับแรก (12.26) เมื่อเปรียบเทียบกับความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลประเภทอื่น เช่นเดียวกับ โครงการการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเน้นการบูรณาการระบบบำบัดรักษาฟื้นฟูและพัฒนาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดในระดับพื้นที่ (15.54) ตลอดจนโครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP) ซึ่งเน้นการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (10.34)
นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ดัชนีความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกัน (Key Risk Area) ของโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด อยู่ในระดับสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับอีกสองโครงการฯที่เหลือ ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกัน (Key Risk Area) นี้ หากปล่อยให้ดำเนินต่อไป ย่อมส่งผลต่อความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) อันเนื่องมาจากความไม่เชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายทั้งสามด้านของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ซึ่งปรากฏความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมืองแล้วที่ดัชนี 7.11 ข้อยืนยันว่าแนวโน้มดังกล่าว มีความเป็นไปได้สูงเนื่องจากผลการออกตรวจติดตาม ค้นพบว่าดัชนีความเสียงจากการไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) ของโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต สูงถึง 10.53 ดังนั้น ย่อมมีผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินโครงการฯ จนส่งผลต่อความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) ได้ในที่สุด เช่นเดียวกันกับโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ดัชนีความเสี่ยงจากการไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) ซึ่งอยู่ที่ 10.97 ย่อมส่งผลต่อภาพลักษณ์ทางการเมืองซึ่งปรากฏดัชนีความเสี่ยงแล้วที่ 10.35 อีกทั้งดัชนีความเสี่ยงทั้งสองประเภทดังกล่าว อยู่ที่ระดับสูงทั้งสิ้น

ขั้นตอนที่ 5 : แสดงผลค่าดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลในเชิงเขตพื้นที่การตรวจราชการ

ขั้นตอนนี้ จะนำเอาค่าดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของโครงการทั้งหมด ในทั้ง 3 ประเด็นนโยบายของรัฐบาลมาแสดงบนแผนที่ประเทศไทย โดยแบ่งตามเขตการตรวจราชการ 19 เขต เพื่อให้เห็นว่าแต่ละเขตมีค่าดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลประเภทใดสูงหรือต่ำเป็นเท่าใด และมีค่าเฉลี่ยของความเสี่ยงเป็นเท่าใดบ้าง

เมื่อได้แสดงแผนภาพแล้ว จึงเขียนอธิบายแผนภาพ เพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะการกระจุก/กระจายตัวของค่าดัชนีความเสี่ยงว่าอยู่ในบริเวณใดบ้าง ตลอดจนอธิบายความหมายทั้งในเชิงบวกและเชิงลบของปรากฏการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกในการออกคำสั่งของคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไข หรือลดระดับความเสี่ยงในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง หรือในพื้นที่พบว่ามีปัญหา

ตัวอย่าง

นอกจากนี้ หากประมวลค่าเฉลี่ยของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้งสามประเภทของทั้งสามโครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่นโดยยึดพื้นที่หรือเขตตรวจราชการแล้ว ทำให้สามารถแสดงแผนที่ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลได้ ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่1: แสดงดัชนีความเสี่ยงของโครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่นรวม 3 โครงการ (จำแนกรายเขตตรวจราชการ)

เขต 1	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	9.83	-	8.50	6.11

เขต 2	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	14.73	10.67	9.50	11.63

เขต 3	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	10.08	4.25	10.00	8.11

เขต 5	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	10.50	6.17	10.00	8.89

เขต 4	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	12.28	2.25	3.75	6.09

เขต 6	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	17.32	9.13	9.94	12.13

เขต 7	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	17.32	11.58	7.79	15.21

เขต 15	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	18.91	10.67	12.44	14.01

เขต 17	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	13.67	-	6.56	7.07

เขต 19	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	13.67	6.00	5.33	8.33

เขต 10	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	8.42	3.83	6.17	6.14

เขต 11	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	12.92	2.67	6.58	8.28

เขต 12	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	9.00	3.83	7.94	6.93

เขต 13	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	4.67	-	3.00	2.55

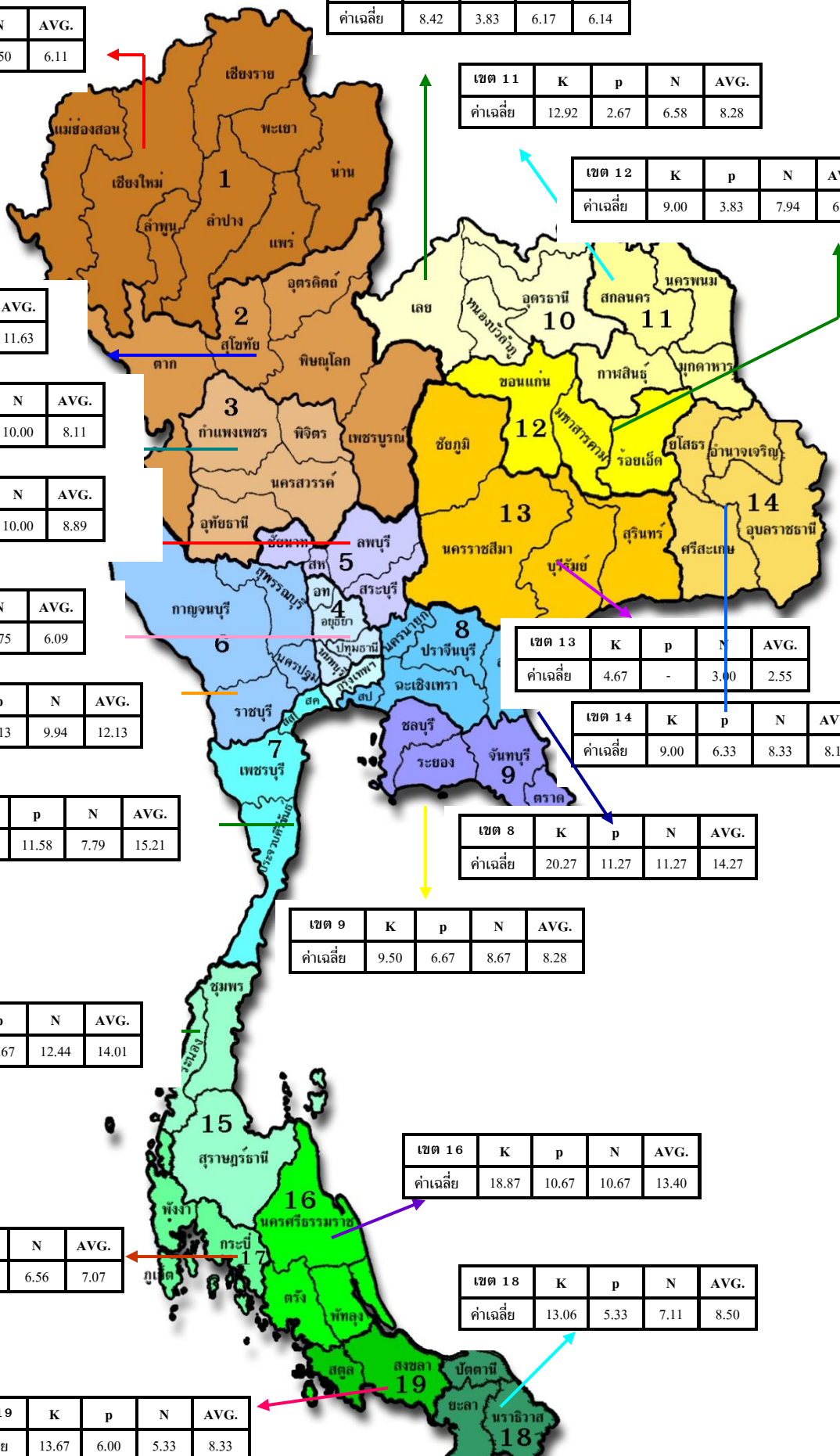
เขต 14	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	9.00	6.33	8.33	8.11

เขต 8	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	20.27	11.27	11.27	14.27

เขต 9	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	9.50	6.67	8.67	8.28

เขต 16	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	18.87	10.67	10.67	13.40

เขต 18	K	p	N	AVG.
ค่าเฉลี่ย	13.06	5.33	7.11	8.50



แผนภาพที่ 1 แสดงดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลแต่ละประเภท ได้แก่ ดัชนีความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกัน (K), ดัชนีความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (P) และดัชนีความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (N) เพื่อนำดัชนีความเสี่ยงทั้งสามประเภทข้างต้น มาหาค่าเฉลี่ยรวม

ทำให้ได้ข้อค้นพบที่ว่า การดำเนินโครงการฯทั้งสามในเขตตรวจราชการที่ 7, 8, 15, 16 และ 6 มีดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ที่ค่าเฉลี่ยสูงสุด 5 อันดับแรก กล่าวคือ 15.21, 14.27, 14.01,13.40 และ 12.13 ตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่า ค่าเฉลี่ยของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล กระจุกตัวอยู่ในแถบพื้นที่จังหวัดภาคตะวันตกต่อเนื่องมาถึงภาคใต้ตอนบนและตอนล่างเป็นหลัก สภาพการณ์เช่นนี้ สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ถึงสองกรณี

กรณีแรก แสดงให้เห็นว่า การดำเนินโครงการทั้งสามในแถบพื้นที่ดังกล่าว อยู่ในขั้นคืบหน้าดังนั้น จึงเป็นธรรมดาอยู่เอง ที่จะปรากฏความเสี่ยงจากเนื้อหาการดำเนินโครงการฯ ที่ได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม ฉะนั้น คณะรัฐมนตรี มิควรนิ่งนอนใจ ในกรณีที่ตัวเลขค่าเฉลี่ยดัชนีความเสี่ยงของการดำเนินโครงการทั้งสามในเขตตรวจราชการอื่น อยู่ในระดับต่ำ เพราะเป็นข้อบ่งชี้ในมุมกลับว่า เหตุที่ไม่ปรากฏค่าเฉลี่ยของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลสูงในเขตตรวจราชการเหล่านั้น ก็เนื่องมาจากการดำเนินโครงการฯทั้งสาม ยังไม่ปรากฏความคืบหน้าอย่างที่ควรจะเป็น
กรณีที่สอง การที่ค่าเฉลี่ยรวมของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลในแถบพื้นที่ดังกล่าว อยู่ในระดับสูง เป็นเพราะดัชนีความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกันของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (K) เป็นปัจจัยที่เหวี่ยงดึงให้ค่าเฉลี่ยรวมสูง และจะเห็นได้ว่า เป็นเช่นนี้ในแทบทุกเขตตรวจราชการ ทั้งหมดนี้ สะท้อนให้เห็นว่า ความเป็นเอกภาพของการบริหารงานในระดับพื้นที่หรือในส่วนภูมิภาค เป้นประเด็นท้าทายที่คณะรัฐมนตรี ควรเร่งแสวงหามาตรการและกลไกแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ขั้นตอนที่ 6 : วิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงของโครงการ

หลังจากวิเคราะห์ดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการระบุสถานการณ์ความเสี่ยงที่อาจก่อความเสียหายต่อประสิทธิผลของโครงการหรือที่เรียกว่า “ประเด็นความเสี่ยง” โดยแยกออกเป็นประเด็นความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้งสามประเภท กล่าวคือ

- ความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) ประกอบไปด้วย ประเด็นความเสี่ยงเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจซึ่งเป็นเจ้าภาพของโครงการ (รหัสย่อ K 1) และประเด็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่ควรมีบทบาทร่วมในการขับเคลื่อนโครงการให้ประสบผลสำเร็จ (รหัสย่อ K 2)

- ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) ประกอบไปด้วย ประเด็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการไม่นำหลักคุณธรรมและจริยธรรมมาใช้กำกับการดำเนินโครงการ (รหัสย่อ P 1), ประเด็นความเสี่ยงเกี่ยวกับความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณโครงการ (รหัสย่อ P 2), ประเด็นความเสี่ยงเกี่ยวกับความคุ้มค่าในการลงทุน (รหัสย่อ P 3) และสุดท้ายคือ ประเด็นความเสี่ยงด้านการบริหารโครงการตามหลักนิติธรรม (รหัสย่อ P 4)

- ความเสี่ยงด้านการไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) ประกอบไปด้วยประเด็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการ (รหัสย่อ N 1) และประเด็นความเสี่ยงเกี่ยวกับความคุ้มค่าจากการกระจายผลประโยชน์ของโครงการอย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่างๆ (รหัสย่อ N 2)

เมื่อกำหนดประเด็นความเสี่ยงแล้ว จึงมีการคำนวณดัชนีความเสี่ยงจากผลคูณของการประเมินความเป็นไปได้ในการเกิดสถานการณ์ความเสี่ยงหรือที่เรียกว่า “โอกาส” (ค่าคะแนน 1-5) และประเมินขนาดของความรุนแรงเสียหายที่มีต่อประสิทธิผลของโครงการหรือที่เรียกว่า “ผลกระทบ” (ค่าคะแนน 1-5)

ประเด็นความเสี่ยงที่ได้มีการคำนวณดัชนีความเสี่ยงแล้ว จะถูกนำมาใช้เป็นโจทย์วิเคราะห์สาเหตุหรือที่เรียกว่าวิเคราะห์ “ปัจจัยเสี่ยง” ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง 6 หมวด ซึ่งแบ่งออกเป็นหมวดที่เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อประสิทธิภาพการดำเนินโครงการ ได้แก่ หมวดการนำองค์กร, หมวดการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ตลอดจนหมวดการจัดการกระบวนการ

สำหรับหมวดที่เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อคุณภาพการบริการ ได้แก่ หมวดการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวดที่เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อความพร้อมเชิงสมรรถนะของหน่วยรับตรวจหรือที่เรียกว่าการพัฒนาองค์กร ประกอบไปด้วย หมวดการวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ตลอดจนหมวดการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เพื่อให้การวิเคราะห์สาเหตุหรือปัจจัยเสี่ยง มีมิติทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้ทำการประเมินระดับความเข้มแข็งของแต่ละหมวดตามระดับความเข้มแข็ง 1-5 พร้อมทั้งแสดงหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนค่าคะแนนที่ให้

อนึ่ง การวิเคราะห์สาเหตุเป็นพื้นฐานของการจัดทำข้อเสนอแนะซึ่งแบ่งเป็นข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยรับตรวจโดยตรงและข้อเสนอแนะสำหรับราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการดำเนินโครงการของหน่วยรับตรวจ

ตัวอย่าง

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) K1 : สำนึกรับผิดชอบ K2 : การมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบ	K1	1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสังคมของรัฐบาลเท่าที่ควร โดยเฉพาะการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการให้สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548	ประสิทธิภาพ	2.35	**การนำองค์กร** 1. ในการให้การสงเคราะห์ผู้ป่วยเอดส์ ควรดำเนินการด้วยความระมัดระวัง เพื่อให้ผู้ป่วยเอดส์สามารถอยู่ร่วมในสังคมได้อย่างปกติสุข ทั้งนี้ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรได้ประสานกับผู้บริหารท้องถิ่น ในการกำหนดแนวทางหรือวิธีการให้การสงเคราะห์ผู้ป่วยเอดส์อย่างรอบคอบ โดยจะต้องไม่เปิดเผยรายชื่อผู้ป่วยเอดส์ที่มาขอรับเบี้ยยังชีพให้สังคมรับรู้ รวมทั้งควรประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งรับผิดชอบงานด้านผู้ป่วยเอดส์มาก่อน เพื่อร่วมกันสร้างกระบวนการ ที่จะสามารถช่วยเหลือผู้ป่วยเอดส์ที่ต้องการการสงเคราะห์แต่ไม่กล้าแสดงตนได้ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เข้าใจแนวทางการให้ความช่วยเหลืออย่างทั่วถึงด้วย **การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์** 1. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรประสานความร่วมมือกับพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การสร้างความรู้ ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณสมทบในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่นให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติ ตลอดจนประสานองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณช่วยเหลือองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้จากการจัดภาษีอากรในท้องถิ่นน้อย

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
	3. ระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่เอื้อประโยชน์กับผู้ป่วยเอดส์ที่ต้องการสงเคราะห์เท่าที่ควร 4. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพฯ ยังไม่มีเป้าประสงค์ที่ชัดเจนที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ได้รับการสงเคราะห์ให้ดีขึ้น 5. ยังไม่มีฐานข้อมูลในการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันของแต่ละจังหวัดที่ท้องถิ่นจังหวัดสามารถนำไปใช้			แต่มีจำนวนผู้ด้อยโอกาสมาก เพื่อให้การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในท้องถิ่นเป็นไปอย่างทั่วถึงและเกิดความเป็นธรรมมากขึ้น 2. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลผู้อยู่ในข่ายได้รับการสงเคราะห์ ให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น รวมถึงการจัดสรรงบประมาณสมทบในการสนับสนุนโครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพฯ เพื่อให้เพียงพอกับจำนวนผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องได้รับการสงเคราะห์ได้ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ พร้อมทั้งการกำกับดูแลในเรื่องการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพื่อให้เกิด ความโปร่งใสและเป็นธรรม 3. จังหวัดควรปรับเกลี่ยเงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่จัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามสภาพพื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยพิจารณาปรับเกลี่ยเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย และไม่สามารถสมทบเงินสนับสนุนเพิ่มเติมได้ เป็นสัดส่วนที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถหรือรายได้สูงกว่า โดยอาจกำหนดเป็นนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน/สมทบเบี้ยสงเคราะห์ยังชีพเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ครอบคลุมผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ที่ขึ้นบัญชีไว้ได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ขอให้พิจารณาสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้กับคน

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
		ประกอบการพิจารณาให้การสงเคราะห์			พิการและผู้ป่วยเอดส์ให้ครบถ้วนตามบัญชีเป็นลำดับแรก เนื่องจากมีจำนวนน้อย และเห็นว่ามีความเดือดร้อนที่รุนแรงและจำเป็นมากกว่าประเภทผู้สูงอายุ 4. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรมีการสุ่มตรวจสอบบัญชีรายชื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งจะมีประวัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ โดยหากมีการสุ่มตรวจสอบ ก็จะเป็นการทำให้มีการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมในกลุ่มผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพ รวมทั้งเป็นการป้องกันมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบัญชีที่ไม่ถูกต้องเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องตนเอง 5. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรจัดทำฐานข้อมูลกลางของผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ให้ครอบคลุม เช่น จำนวนผู้ได้รับการสงเคราะห์แล้ว ผู้ที่อยู่ในบัญชีสำรอง โดยจำแนกแต่ละประเภทของผู้ขอรับการสงเคราะห์ และจำแนกเป็นรายท้องถิ่นให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลเปรียบเทียบวิเคราะห์สำหรับการพิจารณาให้การสงเคราะห์และจัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ในปีต่อ ๆ ไปได้ 6. ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีสถานะทางการเงินสูง ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นในเรื่องการส่งเสริมคุณภาพชีวิตโดยการสนับสนุนให้ผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ได้รับการสงเคราะห์ได้มากขึ้น โดยไม่ควรรอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีภาวะทางการเงินที่ไม่สามารถให้การสนับสนุน

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
					ได้ ก็ควรที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจะพิจารณาขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นให้มากขึ้นกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปด้วย
					การจัดการกระบวนการ 1. จากการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ฯ ในข้อ 2 นั้น ในเรื่องของการจัดการกระบวนการ ควรขอความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง เพื่อจ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทดรองจ่ายไปก่อน กรณีที่เงินอุดหนุนจากส่วนกลางส่งไปล่าช้ากว่ากำหนดเวลาที่จะต้องจ่ายให้กับผู้รับการสงเคราะห์ 2. การจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ควรได้ประสานทำความเข้าใจให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีการกำกับดูแล และกำหนดแนวทางการจ่ายและรับเบี้ยยังชีพผ่านทางธนาคาร เพื่อให้มีหลักฐานสามารถตรวจสอบได้ เป็นการป้องกันการทุจริต และให้เกิดความถูกต้องโปร่งใส รวมทั้งประชาชน ให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ทันทีหากเกิดกรณีไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ 3. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรขอความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทดรอง ไปก่อน กรณีเงินอุดหนุนจากส่วนกลางส่งไปล่าช้ากว่ากำหนดเวลาที่จะต้องจ่ายให้กับผู้รับการสงเคราะห์ 4. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรได้กำกับ ดูแล ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ดำเนินการเพื่อจัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
					โดยชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้รับทราบถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดลำดับ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์อย่างจริงจัง ให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ในพื้นที่ แทนการกระจายสิทธิไปในแต่ละหมู่บ้าน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิที่ได้รับความเดือดร้อนกว่าได้รับการพิจารณาก่อนในลำดับต้น 5. จังหวัดควรจะได้มีการกำหนดให้จ่ายเงินสงเคราะห์ให้กับผู้สูงอายุเดือนละ 1 ครั้ง เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิประเภทอื่น โดยอาจใช้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำรองไปก่อน เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้ หรือมีรายได้น้อย มีปัญหาความเดือดร้อน หรือถูกทอดทิ้งไม่มีผู้เลี้ยงดู แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จะให้อยู่ใน ดุลยพินิจของผู้บริหารท้องถิ่น ที่จะจ่ายเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ปีละ 2 ครั้ง ครั้งละ 6 เดือนได้ก็ตาม 6. เนื่องจากงบประมาณที่จัดสรรสำหรับการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสมีไม่เพียงพอกับจำนวนผู้ได้รับสิทธิ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาลจึงควรให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมจ่ายเงินสมทบ วันละ 1 บาท เพื่อเป็นกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเงินสมทบอุดหนุนดูแลในระยะยาว ภาครัฐอื่นจัดงบสนับสนุนกองทุนเพื่อความเข้มแข็งตามความต้องการของประชาชนเป็นการจัดประกันสังคมของชุมชน
			คุณภาพการบริการ	2.33	**การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** 1. เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วย

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
					เอดส์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้นเห็นควรที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ว่ายังเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำโครงการในลักษณะที่ให้ชุมชนดูแลผู้สูงอายุ เช่น กิจกรรมวันผู้สูงอายุ กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมภูมิปัญญาผู้สูงอายุเพื่อถ่ายทอดสู่ลูกหลาน และกิจกรรมในลักษณะพบปะและแลกเปลี่ยนความรู้ในด้านหัตถกรรม ศิลปวัฒนธรรมและอื่น ๆ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องอื่น ๆ รวมทั้งจัดตั้งชมรมหรือกลุ่มผู้สูงอายุ พร้อมทั้งจัดหางานให้ผู้ด้อยโอกาสที่พอจะสามารถทำได้ ตลอดจนการฝึกอบรมวิชาชีพตามศักยภาพและความเหมาะสมของแต่ละคน เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสได้มีสุขภาพจิตดีขึ้น รวมถึงเกิดขวัญและกำลังใจว่ายังมีความสำคัญหรือยังมีคุณค่าต่อสังคม 2. จากการที่ผู้ป่วยเอดส์บางรายยังไม่กล้าแสดงตนหรือเปิดเผยตนเอง และไม่ยื่นขอรับการสงเคราะห์ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนกลางขาดข้อมูล และไม่สามารถเข้าไปดูแลหรือให้การสงเคราะห์ได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรปรับปรุงวิธีการให้ความช่วยเหลือโดยใช้นโยบายเชิงรุกเข้าพบถึงตัว หรือผ่านเครือข่ายหรือชมรมผู้ติดเชื้อ รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนที่จะไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วยเอดส์ พร้อมทั้ง ประชาสัมพันธ์ให้คนในท้องถิ่นมีความเข้าใจและยอมรับในเรื่องของโรคเอดส์อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ป่วยเอดส์เข้าสู่ระบบในกระบวนการให้ความช่วยเหลือมากขึ้น

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
	K2	1. ขาดการประสานความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ควร ในเรื่องของการสนับสนุนเบี้ยยังชีพให้กับผู้เข้าข่ายได้รับการสงเคราะห์ 2. ขาดการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาอาชีพ ให้กับผู้เข้าข่ายได้รับการสงเคราะห์	การพัฒนาองค์กร	2.29	**การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้** 1. มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรจะได้ชี้แจงทำความเข้าใจการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และแนวปฏิบัติต่างๆ ที่กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แจ้งผ่านทางจังหวัด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและถือปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ควรมีการสุ่มประเมินความรู้ ความเข้าใจ ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ และแนวทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่องด้วย 2. ควรพิจารณาว่าผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หากยังมีศักยภาพพอที่จะทำงานหรือประกอบอาชีพเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้ ขอให้สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ควรได้ประสานความร่วมมือกับพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์จังหวัด แรงงานจังหวัด หรือหน่วยงานการศึกษาในพื้นที่ เพื่อให้การฝึกอบรมผู้สูงอายุหรือคนพิการในท้องถิ่นที่พอมีศักยภาพ เพื่อให้มีงานทำ เป็นการเสริมรายได้ในการดำรงชีพในสังคม อีกทั้งยังมีผลทางด้านจิตใจ ที่ตนเองยังมีคุณค่าและไม่เป็นภาระต่อสังคมอีกด้วย 3. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรขอความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประสานขอความร่วมมือกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป ในเรื่องของโรคเอดส์ โดยเฉพาะสำหรับผู้ป่วยเอดส์ ที่จะได้รับการช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพฯ พ.ศ.

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
					2548 เป็นสำคัญด้วย 4. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรใช้ระบบสารสนเทศในการจัดทำฐานข้อมูลทะเบียนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ป่วยเอดส์ที่ได้รับการสงเคราะห์ รวมทั้งบัญชีรายชื่อสำรอง ทั้งนี้ เมื่อข้อมูลมีความครบถ้วน สมบูรณ์ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบ หากกรณีมีการร้องเรียนเกิดขึ้น หรือเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนในการจัดสรรงบประมาณในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพให้มีประสิทธิภาพได้ 5. เห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการฝึกอบรม วิชาชีพแก่คนพิการตามศักยภาพของแต่ละคน ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ประเภท Negotiation Risk ด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อคนพิการมีอาชีพที่แน่นอนตามที่ได้ฝึกอบรมแล้วจะสามารถนำงบประมาณไปช่วยเหลือผู้มีสิทธิ์ลำดับต่อๆ ไปได้ 6. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรเน้นย้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการเบี้ยยังชีพดังกล่าวว่ารัฐยินดีจะให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือได้รับความเดือดร้อนจริงทุกราย แต่เนื่องจากรัฐมีงบประมาณจำกัด และไม่ได้ดำเนินการในลักษณะรัฐสวัสดิการจึงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์กับบุคคลที่มีอายุครบ 60 ปี ทุกรายได้ 7. สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดควรดำเนินการอบรม/ชี้แจงหรือซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และแนวทางการจ่ายเบี้ย

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
					ยังชีพแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งใช้เป็นแนวปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ทั่วถึงและเป็นธรรม
<u>ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ ทางการเมือง (Political Risk)</u> P 1 : คุณธรรม P 2 : ความโปร่งใส P 3 : ความคุ้มค่าในการลงทุน P 4 : นิติธรรม	P 1	-			**การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล** ยังไม่ปรากฏความจำเป็นในการพัฒนาหมวดนี้
	P 2	การพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของความไม่แน่ใจในเรื่องความโปร่งใสในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้			
	P 3	ยังไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้			
	P 4	การจัดสรรงบประมาณจาก			

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
		ส่วนกลาง ในการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพฯ อาจไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับการสงเคราะห์ที่แท้จริงในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้			
<u>ความเสี่ยงด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk)</u> N1 : การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย N2 : ความคุ้มค่าจากการกระจายผลประโยชน์	N1	ยังไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้			
	N2	1. งบประมาณการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ป่วยเอดส์จากส่วนกลาง ไม่เพียงพอที่จะตอบสนองผู้เข้าข่ายได้รับการสงเคราะห์ได้อย่างครอบคลุมครบถ้วน ในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลต่อความรู้สึกของผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับการ			

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
อย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่างๆ	สงเคราะห์ที่ยังไม่ได้รับการสงเคราะห์ 2. ความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพเพิ่มเติม 200 บาท ที่ปรับเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้สูงอายุ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ 3.ความไม่เป็นธรรมในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง 4.การดำเนินงานสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ของสำนักงานท้องถิ่น			

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ	สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์
	จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเท่าเทียม 5.ผู้ป่วยเอดส์ที่มีความต้องการการสงเคราะห์ ไม่กล้าแสดงตนเพื่อยื่นขอรับการสงเคราะห์ เนื่องจาก เกรงการไม่ยอมรับของสังคม			

ตารางแสดงผลการวิเคราะห์ประเด็นความเสี่ยง-ปัจจัยเสี่ยงและข้อเสนอแนะสำหรับโครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการ ส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ (แหล่งข้อมูล: ข้อมูลการตรวจติดตามของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รอบที่ 1-Project Review มีนาคม 2550 ครอบคลุมผลการตรวจติดตาม 75 จังหวัด

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP) (โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.)
ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) K1 : สำนึกรับผิดชอบ K2 : การมีส่วนร่วมของหน่วยที่รับผิดชอบ	K1	1. การขาดความเชื่อมโยงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเข้ากับโครงการด้านผลิตภัณฑ์ชุมชนในยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขของจังหวัดอาจส่งผลต่อการดำเนินการที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดความซ้ำซ้อนของการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนา 2.กระบวนการคัดเลือกทีมที่ปรึกษา การกำหนดอัตรากำลังและระยะเวลาในการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการ อาจส่งผลต่อความสำเร็จของ	ประสิทธิภาพ	2.15	**การนำองค์กร** ยังไม่ปรากฏปัจจัยเสี่ยงในหมวดนี้ **การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์** 1. ควรมีการจัดทำแผนส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการในระยะกลาง โดยการนำผลการประเมินศักยภาพของผู้ประกอบการมาจัดลำดับสมรรถนะหรือขีดความสามารถ มีการจัดทำแผนการพัฒนาให้รองรับในระยะ 1 - 3 ปี โดยมีการพัฒนาขยายไปยังผู้ประกอบการส่วนที่อุตสาหกรรมจังหวัดมิได้รับผิดชอบโดยตรงด้วย **การจัดการกระบวนการ** 1.สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่ตรวจประเมินผู้ประกอบการต้องวิเคราะห์และประเมินผู้ประกอบการอย่างละเอียด รอบคอบ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งต้องเชื่อมโยงการทำงานในขั้นตอนต่อไป โดยทีมที่ปรึกษาจากกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมจะรับช่วงมาพัฒนาในส่วนที่ผู้ประกอบการยังขาดอยู่ ซึ่งทีมที่ปรึกษาควรต้องมีความรู้ ความเข้าใจวัฒนธรรมของท้องถิ่นด้วย และเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของจำนวนบุคลากร และระยะเวลาสำหรับการพัฒนาความรู้และความเข้าใจรวมทั้งทักษะแก่ผู้ประกอบการกลุ่ม เป้าหมาย จึงจำเป็นที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดจะต้องมีการวางแผนประสานการทำงานกับส่วนกลางอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะเรื่องบุคลากร และระยะเวลาดังกล่าว 2. ควรใช้ระบบสารสนเทศ**ช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูลกลาง**สำหรับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลเพื่อส่งเสริมสนับสนุน และให้คำปรึกษากับผู้ผลิต/ผู้ประกอบการ รวมทั้งสามารถนำข้อมูลที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน นำเสนอผู้บริหารได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์ 3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดทำฐานข้อมูลเพื่อหาผลิตภัณฑ์ที่

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP) (โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.)
		โครงการได้			มีลู่ทางในการตลาด มีความสามารถในการแข่งขัน และเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะส่งเสริมงานของกลุ่มในพื้นที่หนึ่งที่อาจสนับสนุนการผลิตในอีกพื้นที่หนึ่งได้
			คุณภาพการบริการ	2.50	**การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ยังไม่ปรากฏปัจจัยเสี่ยงในหมวดนี้
	K2	1.ขาดการวางแผนประสานการดำเนินการที่ดีร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้โครงการประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน	การพัฒนาองค์กร	2.50	**การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้** 1. หน่วยงานในระดับจังหวัด ได้แก่ อุตสาหกรรมจังหวัด เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด พัฒนาการจังหวัด ควรร่วมมือกันสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับผู้ผลิต/ผู้ประกอบการเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) เพื่อพัฒนาและยกระดับผู้ผลิต/ผู้ประกอบการให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาเพื่อให้ได้ มจก. รวมทั้งให้เห็นประโยชน์ที่จะทำให้การสนับสนุนและต่อยอดโครงการในส่วนที่จะสร้างแรงจูงใจให้เข้าร่วมโครงการมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดควรเป็นแกนนำในการประสานในเรื่องดังกล่าวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดควรประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มผู้ผลิต/ผู้ประกอบการทุกกลุ่มเข้าร่วมโครงการให้มากขึ้น เพื่อให้ความสำคัญและสร้างความเป็นธรรมแก่กลุ่มผู้ผลิตทั้งระบบซึ่งเป็นผู้รับบริการหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียกับโครงการดังกล่าว 3. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดควรประสานกับธนาคาร SMEs

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP) (โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.)
					ในการพิจารณาความชัดเจนในการนำคุณสมบัติของผู้ผลิตที่ผ่านการประเมินศักยภาพประกอบการให้สินเชื่อด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ผลิตฯ และกระตุ้นให้เข้าร่วมโครงการฯ 4. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด จัดทำโครงการ/กิจกรรมเพิ่มพูนองค์ความรู้ หรือช่องทางการดำเนินงาน และมีการแลกเปลี่ยนความรู้ เทคนิคใหม่ ๆ ให้แก่ผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่น จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้ระบบสื่อสารต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจ การใช้ระบบสารสนเทศให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจน
<u>ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk)</u> P1 : คุณธรรม P2 : ความโปร่งใส P3 : ความคุ้มค่าในการลงทุน P4 : นิติธรรม	P1	ยังไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้			**การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล** ยังไม่ปรากฏปัจจัยเสี่ยงในหมวดนี้
	P2	ยังไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้			
	P3	ยังไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้			
	P4	ยังไม่ปรากฏประเด็นความเสี่ยงด้านนี้			
<u>ความเสี่ยงด้านการตอบสนอง</u>	N1	1.มาตรการสร้างแรงจูงใจอาจไม่เข้มข้นเพียง			

ประเภทความเสี่ยง	ประเด็นความเสี่ยงต่อประสิทธิผลโครงการฯ		สาเหตุร่วมของทุกประเด็นความเสี่ยง (ปัจจัยเสี่ยง)	ระดับความเข้มแข็งของหน่วยรับตรวจ (1-5)	ข้อเสนอแนะ ตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับโครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP) (โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.)
ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) N1 : การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย N2 : ความคุ้มค่าจากการกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมไปยังภาคส่วนต่างๆ		พอที่จะทำให้ผู้ผลิตชุมชนให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการได้ 2.การขาดความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมประเพณีในพื้นที่ของผู้ประเมินและพัฒนา อาจมีผลต่อความสนใจที่จะเข้าร่วมโครงการของประชาชน			
	N2	กลุ่มเป้าหมายของโครงการไม่ครอบคลุมไปยังกลุ่มผู้ผลิตกลุ่มอื่นๆ ที่ควรจะได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างเท่าเทียม			

ตารางแสดงผลการวิเคราะห์ประเด็นความเสี่ยง-ปัจจัยเสี่ยงและข้อเสนอแนะสำหรับโครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP) (โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.) (แหล่งข้อมูล: ข้อมูลการตรวจติดตามของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รอบที่ 1-Project Review มีนาคม 2550 ครอบคลุมผลการตรวจติดตาม 75 จังหวัด)

ขั้นตอนที่ 7 : อธิบายข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ความเสี่ยง

หลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์ ประมวลภาพรวมของโครงการแล้ว ขั้นตอนนี้จะเป็นการสรุปข้อค้นพบที่ได้จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงของโครงการว่า

1) ความเสี่ยงประเภทใดมีค่าดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลสูงที่สุดในบรรดาประเภทความเสี่ยงทั้งหมด 3 ประเภท และโครงการใดที่มีค่าดัชนีความเสี่ยงโดยเฉลี่ยสูงสุด

2) ปัจจัยเสี่ยงหรือสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลนั้นมีการกระจุกตัวอยู่ที่มิติใด(มิติคุณภาพบริการ มิติประสิทธิภาพ หรือมิติพัฒนาองค์กร) หรือไม่ อย่างไร มิติใดคือจุดอ่อนและจุดแข็งของโครงการแต่ละโครงการ และมิติใดเป็นจุดอ่อนและจุดแข็งของโครงการทั้งหมดในภาพรวม

3) เมื่อประมวลภาพรวมของข้อเสนอแนะในการจัดการกับความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลพบว่า การจัดการกับปัจจัยเสี่ยงด้านคุณภาพการให้บริการ ประสิทธิภาพและการพัฒนาองค์กรนั้น คณะรัฐมนตรีควรให้น้ำหนักความสำคัญกับการลดปัจจัยเสี่ยงด้านใดเป็นพิเศษ ด้วยวิธีการใด โดยพิจารณาจากจำนวนข้อเสนอแนะที่มีในแต่ละหมวดว่าหมวดใด ประเด็นใดมีข้อเสนอแนะเป็นจำนวนมากที่สุด

ตัวอย่าง

เมื่อประมวลภาพรวมของประเด็นความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้งสามประเภท, วิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงทั้งสามด้านเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง 6 หมวดเสี่ยงจากตารางที่ 3-5 ทำให้ได้ข้อค้นพบสำคัญ ดังต่อไปนี้

ข้อค้นพบที่1 ประเด็นความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลประเภทความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกัน (K) มีดัชนีความเสี่ยงสูงที่สุดในทุกโครงการฯ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 6 โดยโครงการที่ถือว่า มีค่าเฉลี่ยดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลโดยรวมสูงสุด คือ โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

โครงการ	*ประเด็นความเสี่ยง*											
	จำนวน/ประเภท								*ดัชนีความเสี่ยง*			
	K1	*K2*	*P1*	*P2*	*P3*	*P4*	*N1*	*N2*	*K*	*P*	*N*	*Avg.*
ถ่ายโอน (75 จังหวัด/75 จังหวัด)	*5*	*2*		*1*		*1*		*5*	***12.26***	*7.11*	*10.53*	*9.97*

ยาเสพติด (75 จังหวัด/75 จังหวัด)	*5*	*2*			*2*		*2*		***15.54***	*10.35*	*10.97*	***12.29***
OTOP (75 จังหวัด/75 จังหวัด)	*2*	*1*					*2*	*1*	***10.34***	*0.00*	*3.25*	*4.53*

ตารางที่ 6: แสดงดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลจากการประมวลประเด็นความเสี่ยงของ 3 โครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น

ข้อค้นพบที่ 2 ปัจจัยเสี่ยงหรือสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกันนั้น รวมศูนย์อยู่ที่มิติคุณภาพการให้บริการ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 7

PMQA / ***โครงการ***	***มิติประสิทธิภาพ***				***มิติคุณภาพการให้บริการ***	***มิติการพัฒนาองค์กร***		
	การนำองค์กร	*การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์*	*การจัดการกระบวนการ*	***เฉลี่ย***	*การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย*	*การจัดการความรู้*	*การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล*	***เฉลี่ย***
ถ่ายโอนภารกิจ	*2.37*	*2.36*	*2.09*	*2.27*	*2.33*	*2.24*	*2.31*	*2.28*
ยาเสพติด	*2.81*	*2.59*	*2.72*	*2.71*	*2.61*	*2.63*	*2.66*	*2.65*
OTOP	*2.22*	*2.14*	*2.00*	*2.12*	*2.52*	*2.12*	*2.85*	*2.49*

ตารางที่ 7: แสดงระดับความเข้มแข็งของทั้ง 6 หมวดตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ แยกตามสามมิติการดำเนินงานซึ่งสะท้อนปัจจัยเสี่ยงของ 3 โครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น

ตารางที่ 7 สะท้อนให้เห็นว่า มิติคุณภาพการให้บริการ กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียของโครงการฯ มีระดับความเข้มแข็งโดยเฉลี่ยน้อยที่สุดหรือเรียกอีกด้านหนึ่งได้ว่า มีความอ่อนแอที่สุด (2.35 จาก 5) นั่นคือ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้

ส่วนเสียของโครงการ ในขณะที่มิติประสิทธิภาพได้แก่ การนำองค์กร การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และการจัดการกระบวนการมีระดับความเข้มแข็งโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 2.37 จาก 5 และมิติการพัฒนาองค์กรครอบคลุมการวัด วิเคราะห์และการจัดการความรู้ตลอดจนการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลมีระดับความเข้มแข็งโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 2.47 จาก 5 ตามลำดับ

แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยเสี่ยงสำคัญของการดำเนินโครงการฯทั้งสาม อยู่ที่การดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกันเพื่อการให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโครงการฯ อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่า ระดับความเข้มแข็งของทั้งสามมิติ อยู่ในระดับเข้มแข็งปานกลาง ซึ่งหมายถึง การดำเนินงานโครงการระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภาคีหุ้นส่วนอื่นๆ ยังมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วยความเข้าใจที่ตรงกัน

ข้อค้นพบที่ 3 เมื่อประมวลภาพรวมของข้อเสนอแนะในการจัดการกับความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การจัดการกับปัจจัยเสี่ยงด้านคุณภาพการให้บริการ ประสิทธิภาพและการพัฒนาองค์กรนั้น คณะรัฐมนตรีควรให้น้ำหนักความสำคัญกับการลดปัจจัยเสี่ยงด้านคุณภาพการให้บริการโดยพัฒนาประสิทธิภาพด้านการจัดการกระบวนการบริหารจัดการโครงการ และการพัฒนาส่วนราชการเจ้าภาพโครงการฯด้วยการจัดการความรู้ ผลการประมวลข้อเสนอแนะ ในตารางที่ 8

PMQA / โครงการ	มิติประสิทธิภาพ				มิติคุณภาพการให้บริการ	มิติการพัฒนาองค์กร		
	การนำองค์กร	การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์	การจัดการกระบวนการ	รวม	การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	การจัดการความรู้	การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล	รวม
ถ่ายโอนภารกิจ	1	6	6	13	2	7	0	7
ยาเสพติด	3	7	8	18	0	14	2	16
OTOP	0	1	3	4	0	4	0	4
รวม	4	14	17	35	2	25	2	27

ตารางที่ 8: ประมวลผลข้อเสนอแนะเพื่อจัดการกับความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของ 3 โครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น

การจัดการความรู้ ในที่นี้ เมื่อประมวลจากข้อเสนอแนะแล้ว พบว่า มีน้ำหนักความสำคัญอยู่ที่ การทำให้หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานโครงการฯ สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติผ่านการดำเนินโครงการฯ ทั้งสามนี้ อย่างสอดคล้องกับข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อเสนอแนะในหมวดดังกล่าว มีจำนวนมากกว่าข้อเสนอแนะในหมวดอื่น (มีจำนวนทั้งสิ้น 25 ข้อเสนอแนะ)

นอกเหนือจากการออกตรวจติดตามสามโครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่นแล้ว ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ยังได้ออกตรวจติดตามสามโครงการ "แบบไม่ควบแน่น" ด้วย ซึ่งหมายถึง โครงการตามสองนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รับเป็นเจ้าภาพหลักในการออกตรวจติดตาม เนื่องจากถือเป็นโครงการที่ราชการส่วนกลางและภูมิภาค ต้องดำเนินการคล้ายคลึงกันในทุกเขตตรวจราชการ อีกทั้งเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณในการดำเนินงานสูง

ส่วนที่สาม : บทสรุป

ขั้นตอนที่ 1: ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จ

ในส่วนนี้เป็นการเสนอข้อแนะนำให้แก่ราชการส่วนกลาง เพื่อให้ราชการส่วนกลางได้เข้าไปทำหน้าที่เป็นให้ข้อแนะนำ สร้างความมั่นใจในการดำเนินโครงการต่าง ๆ แก่ส่วนราชการในส่วนภูมิภาค (หน่วยรับตรวจ) ทั้งนี้เพื่อลด/กำจัดความเสี่ยงในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 : ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ตรวจราชการ

เป็นการนำเสนอข้อแนะนำเพื่อพัฒนาผู้ตรวจราชการ และกระบวนการตรวจราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในคราวต่อไป

ตัวอย่างบทสรุป

การนำข้อเสนอแนะในการจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาค มิอาจนำสู่การปฏิบัติได้ หากปราศจากซึ่งการสนับสนุนอย่างเป็นเอกภาพจากราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้สรุปข้อเสนอแนะในการมีส่วนร่วมจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของทั้ง 6 โครงการฯ ซึ่งมีนัยสำคัญที่จะนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้ส่วนราชการ/ส่วนกลาง รับไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ดังตารางที่ 13

ชื่อโครงการ	ข้อเสนอแนะสำหรับราชการส่วนกลาง
1.การถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตการสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์	1.เร่งปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ดังนี้ (1) เน้นบทบาทของภารกิจของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดในการส่งเสริมสนับสนุนให้ อปท. คำนึงถึงความสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณของตนเองเพื่อการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ การบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์โดยเฉพาะพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เพื่อให้สามารถเน้นไปที่ผู้รับการสงเคราะห์ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ดังกล่าวเป็นระเบียบที่สามารถสร้างมาตรฐานที่มิใช่แค่มาตรฐานของการเพียงพอต่อการยังชีพ แต่ให้รวมถึงมาตรฐานให้คนมีคุณภาพชีวิตที่สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณค่าโดยไม่รู้สึกว่าเป็นภาระของสังคม (2) เนื่องจากในปัจจุบันผู้ป่วยเอดส์ยังไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม จึงทำให้ผู้ป่วยเอดส์ไม่กล้ามายื่นความจำนงขอรับการสงเคราะห์ ทำให้การดำเนินงาน/โครงการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ให้มีความรัดกุม และเป็นความลับมากขึ้น (3) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 18 (2) จะกำหนดให้ อปท. ใดมีความประสงค์จะจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเกินกว่าที่กำหนดตาม (1) (ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (500 บาท)) ให้กระทำได้แต่ต้องไม่เกินกว่าสองเท่าของอัตราที่กำหนด หรือไม่เกิน 1,000 บาท นั้น เนื่องจากในปัจจุบันค่าครองชีพมีอัตราที่สูงขึ้น และบาง อปท. มีรายได้เพียงพอที่จะสนับสนุนงบประมาณในจำนวนที่มากกว่า 1,000 บาท ดังนั้น จึงเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขหรือยกเว้นระเบียบดังกล่าว โดยมอบอำนาจการตัดสินใจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี สำหรับ อปท. ที่มีฐานะทางการเงินที่จะสนับสนุนเบี้ยยังชีพได้เกินกว่าระเบียบกำหนด 2. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้การสงเคราะห์องค์กรปกครอง

ชื่อโครงการ	ข้อเสนอแนะสำหรับราชการส่วนกลาง
	ส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้มีกรอบที่ชัดเจนและแจ้งเวียนให้ท้องถิ่นจังหวัดได้ทราบเพื่อสามารถชี้แจงให้กับ อปท. แต่ละแห่งได้ทราบเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจระหว่างแต่ละ อปท. โดยเฉพาะ อปท. ที่อยู่ใกล้เคียงกันแต่ได้รับการจัดสรรในจำนวนที่ไม่เท่ากันและท้องถิ่นจังหวัดไม่สามารถชี้แจงได้ 3. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้การสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ป่วยเอดส์ให้แต่ละ อปท. ให้ชัดเจน ทั้งนี้ควรคำนึงถึงความครอบคลุมผู้ที่ต้องการการสงเคราะห์ให้ได้มากที่สุด โดยพิจารณาจากสถานะทางการเงินการคลังของ อปท. เป็นหลัก หาก อปท. ใดมีสถานะทางการเงินและการคลังที่สูงพอที่สามารถใช้งบประมาณของตนเองในการให้การสงเคราะห์ให้ได้จำนวนคนและจำนวนเงินมากและครอบคลุมผู้ที่ต้องการสงเคราะห์แล้ว ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมุ่งเน้นการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับ อปท. ที่มีสถานะทางการเงินการคลังต่ำและไม่สามารถสมทบเบี้ยยังชีพได้ตามจำนวนความต้องการของผู้ต้องการการสงเคราะห์
2.โครงการบูรณาการระบบบำบัดรักษา ฟื้นฟู และพัฒนาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดในระดับพื้นที่	1. สำนักงาน ป.ป.ส. ควรสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งสถานที่ควบคุมตัวชั่วคราวระหว่างรอการตรวจพิสูจน์ของกรมคุมประพฤติ เพื่อให้ผู้รับการตรวจพิสูจน์ได้รับการบำบัดรักษาเบื้องต้น และไม่ให้ผู้รับการตรวจพิสูจน์กลับไปสู่สภาพแวดล้อมเดิม ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อจัดตั้งสถานที่ดูแลผู้ถูกควบคุมตัวในเบื้องต้นด้วย อย่างไรก็ตามสำนักงาน ป.ป.ส. ควรมีการกำหนดแผน และกลยุทธ์ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น เนื่องจากเป็นผู้รู้ปัญหาในพื้นที่มากที่สุด ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน 2. ให้สำนักงาน ป.ป.ส. ประกาศใช้กฎหมายเรื่องสารระเหย เนื่องจาก พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ไม่สามารถบังคับใช้กับผู้ติดสารระเหยได้ ขณะเดียวกันให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาแจ้งสำนักงานสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ

ชื่อโครงการ	ข้อเสนอแนะสำหรับราชการส่วนกลาง
	มนุษย์จังหวัดนำมาตรการใน พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี มาบังคับใช้กับผู้ปกครองเด็กที่ติดสารระเหย (ประเภทกาวน้ำ และทินเนอร์) เพื่อให้ผู้ปกครองยินยอมในการส่งเด็กติดสารระเหยเข้ารับการบำบัดหรือเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาต่อไป 3. เพื่อให้การบำบัดรักษา ฟื้นฟูและพัฒนาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เห็นควรแจ้งให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 ในมาตราที่ยังมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน อาทิ มาตรา 7 ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดให้ ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดต้องอยู่รับการบำบัดฟื้นฟูตามแผนฟื้นฟูฯ เป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน นับแต่วันถูกส่งตัวเข้ารับการฟื้นฟู พร้อมทั้งกำหนดให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดประจำเขตพื้นที่ สามารถลดหรือขยายระยะเวลาการฟื้นฟูได้ตามความเหมาะสม แต่กรณีผู้เสพไม่เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูจะส่งคืนได้หรือไม่ กฎหมายมิได้กำหนด เป็นต้น
3.โครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP) โดยการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.)	เห็นควรมีการสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ระบบสารสนเทศช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูลกลางเพื่อใช้เป็นข้อมูลเพื่อส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษากับผู้ผลิต/ผู้ประกอบการ รวมทั้งสามารถนำข้อมูลที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน นำเสนอผู้บริหารได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์
4.โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	1. กระทรวงสาธารณสุข และ สปสช. ต้องสะท้อนปัญหาอุปสรรคที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และหน่วยบริการภายในจังหวัดประสบ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอ หรือการกระจายงบประมาณในพื้นที่อย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงระบบ โดยต้องหาต้นทุนความเป็นจริงของการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพในระดับพื้นที่ เช่น พื้นที่ชายแดน จำนวนประชากรที่อยู่ในพื้นที่จริง จำนวนบุคคลไร้สัญชาติ แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน เข้ามาเป็นตัวแปรภายนอกในการคำนวณหาต้นทุนเหมาจ่ายด้วย และควรกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อถือปฏิบัติ โดยแยกงบค่าใช้จ่ายประเภทเหมาจ่ายรายหัวออกจากงบบริหารจัดการ เพื่อที่หน่วยบริการจะได้มีงบ

ชื่อโครงการ	*ข้อเสนอแนะสำหรับราชการส่วนกลาง*
	ลงทุนในการพัฒนาการรักษาพยาบาลได้ทันต่อสภาวการณ์ และให้สามารถบริหารจัดการด้วยตนเอง เพื่อเป็นการสนับสนุน/ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติได้จัดสรรทรัพยากรที่ได้รับอย่างเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ *2. กระทรวงสาธารณสุข ควรเพิ่มจำนวนแพทย์ ที่มีอยู่ในพื้นที่ให้เพียงพอ เนื่องจากในบางจังหวัดมีตำแหน่งแพทย์ว่าง แต่ไม่มีผู้ใดสมัครมาลงที่จังหวัด ดังนั้น จึงควรแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้โดยให้คนในพื้นที่ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะเรียนแพทย์ ได้ทุนการศึกษา เมื่อสำเร็จแล้วจะได้ทำงานชดใช้ทุนพื้นที่ จะได้เป็นการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแพทย์ได้อีกทางหนึ่ง* *3. คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติควรออกระเบียบหลักเกณฑ์ ในเรื่องสิทธิประโยชน์ของการให้บริการที่ยังไม่ครอบคลุม โดยอาจจัดไว้ในลักษณะร่วมกันออกค่าใช้จ่ายระหว่างผู้รับบริการและรัฐบาล เพื่อลดปัญหาการรับภาระบริการในระดับจังหวัด*
5.โครงการกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	*1.ควรประสานเร่งรัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการประกาศจัดตั้งอุทยานฯ* *2.กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรบูรณาการแผนการปฏิบัติงานและบุคลากร ระหว่างกรมอุทยานฯและกรมป่าไม้* *3.กรมอุทยานแห่งชาติฯ ควรจัดทำแผนประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อจูงใจให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในอุทยานฯให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจังหวัดมีสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติเป็นจำนวนมาก* *4.กรมอุทยานแห่งชาติฯควรจัดอัตรากำลังให้เหมาะสม และจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้ความรู้ความเข้าใจในการดูแลพิทักษ์ป่าและมาตรการควบคุมนักท่องเที่ยว* *5.กรมอุทยานฯพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของบุคลากรและภารกิจหน้าที่เพื่อรองรับต่อการบริการท่องเที่ยว และดูแลพื้นที่อุทยานฯ* *6.กรมอุทยานฯควรเร่งดำเนินการในเรื่องพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อจัดสร้างชุดแพนักท่องเที่ยว และปรับปรุงซ่อมแซมอาคารบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว*

ชื่อโครงการ	ข้อเสนอแนะสำหรับราชการส่วนกลาง
	7.กรมอุทยานฯควรประสานขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ ในการเร่งดำเนินการจัดทำระบบรางวัดที่ดิน และกำหนดแนวเขตพื้นที่อุทยานให้เป็นแนวปฏิบัติเดียวกันทั้งประเทศ เพื่อป้องกันการบุกรุกและถือครองที่ดิน 8.กรมอุทยานฯ ควรเร่งดำเนินการตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับการเข้าไปประกอบกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและที่พักอาศัยประเภทแพของภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
6. โครงการอบรมอาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยวและโครงการจัดทำฐานข้อมูลอาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยว	1. หน่วยงานหลักควรจัดให้มีการสัมมนาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และ อปท. เพื่อร่วมรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินโครงการฯ พร้อมทั้งแสวงหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว และขอความร่วมมือในการกำหนดกรอบและเนื้อหาหลักสูตรการอบรมอาสาสมัครให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ตลอดจนช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ถึงประโยชน์ของการท่องเที่ยวและปลูกจิตสำนึก ในการเป็นเจ้าบ้านที่ดี ต้อนรับนักท่องเที่ยวดุจญาติมิตร ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งดูแลความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ นอกจากนี้อาจจะขอความร่วมมือในการสนับสนุนค่าตอบแทนและเครื่องมืออุปกรณ์ในการปฏิบัติงานให้แก่อาสาสมัคร เพื่อเป็นประโยชน์กับงานของอาสาสมัคร 2.หน่วยงานหลักควรใช้ระบบ IT ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลอาสาสมัครเพื่อความสะดวกในการค้นหา รวมทั้งใช้เป็นช่องทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลการท่องเที่ยว และติดต่อประสานแจ้งข้อมูลกับอาสาสมัคร ตลอดจนจัดทำเว็บไซต์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวในหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อเป็นช่องทางในการค้นหาแหล่งท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวได้สะดวกขึ้น

ตารางที่ 13: ประมวลข้อเสนอแนะสำหรับราชการส่วนกลางเพื่อจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลของทั้ง 6 โครงการ

นอกเหนือจากการสนับสนุนจากราชการส่วนกลางดังที่ได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 13 แล้ว ปัจจัยแห่งความสำเร็จสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลตามนโยบายทั้ง

สามด้านของคณะรัฐมนตรี คือ การพัฒนาความเข้มแข็งของโครงสร้างและระบบการตรวจราชการเอง ด้วย กล่าวคือ

1. เห็นสมควรดำเนินการจัดตั้งศูนย์ประสานการตรวจราชการแผ่นดินขึ้นที่สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการตรวจราชการตามหลักธรรมาภิบาลให้ยึดโยงกันเป็นเอกภาพมากขึ้น ในการจัดการกับความเสี่ยงที่ปรากฏชัดเจนในการขับเคลื่อนโครงการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ความเสี่ยงจากการดำเนินงานของส่วนราชการที่ไม่สอดประสานกัน โดยเห็นสมควรมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารการตรวจราชการแบบบูรณาการ เป็นคณะพิจารณาอนุมัติ

2. เห็นสมควรสร้างกลไกการยึดโยงการตรวจราชการระหว่างหัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวง ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยผนึกกำลังจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลแบบเครือข่าย ด้วยการลงนามคำรับรองการปฏิบัติงานตรวจราชการเพื่อจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล กับนายกรัฐมนตรีโดยตรง

3. เห็นสมควรเร่งรัดการปรับปรุงกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวง มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศจากราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ เสนอแนะและสั่งการในเรื่องที่จำเป็นต่อการจัดการกับความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล โดยเห็นสมควรมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารการตรวจราชการแบบบูรณาการ เป็นคณะพิจารณาดำเนินการยกร่างต่อไป

หากสามารถผลักดันให้เกิดการสนับสนุนจากราชการส่วนกลางและความเข้มแข็งของโครงสร้างและระบบการตรวจราชการ ดังที่กล่าวมาข้างต้นได้ นอกจากจะทำให้เกิดการวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งถือเป็นหนึ่งในวาระแห่งชาติแล้ว ยังเป็นการวางรากฐานให้กับระบบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ช่วยประกันหลักธรรมาภิบาลให้เป็นเข็มมุ่งอย่างยั่งยืน สมดังนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้ในที่สุด

<u>ส่วนที่ 4 : การเขียนบทสรุปสำหรับผู้บริหาร(รายงานภาพรวมรายรอบ)</u>

บทสรุปสำหรับผู้บริหารนี้ เป็นเสมือนบทนำของการเขียนรายงานรายไตรมาส ซึ่งได้สรุปเอาประเด็นข้อค้นพบสำคัญของรายงานรายไตรมาสมาเขียนให้สั้นลง ทั้งนี้เพื่อให้สะดวกต่อคณะรัฐมนตรีในการทำความเข้าใจภาพรวมของรายงาน รวมทั้งยังช่วยให้ผู้บริหารสามารถสรุปประเด็นสำคัญของรายงานได้ในกรณีที่มีเวลาในการอ่านรายงานอย่างจำกัดอีกด้วย

ขั้นตอนสำคัญในการเขียนบทสรุปสำหรับผู้บริหารสำหรับรายงานรายไตรมาสมีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : เขียนหัวข้อรายงาน

ขั้นตอนนี้เป็นการเขียนหัวรายงาน เพื่อระบุให้ทราบว่ารายงานนี้จัดทำขึ้นโดยผู้ใด และเป็นรายงานการตรวจราชการในช่วงเวลาใด

ขั้นตอนที่ 2 : ระบุที่มาของการเขียนรายงานการตรวจราชการรายไตรมาส

ขั้นตอนนี้เป็นการอ้างอิงถึงคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี อันเป็นที่มาของการออกตรวจราชการและการเขียนรายงานฉบับนี้ เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

ขั้นตอนที่ 3 : กล่าวถึงหลักการในการตรวจราชการและโครงการที่ได้รับการตรวจ

ขั้นตอนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงแนวคิดหรือหลักการที่ผู้ตรวจราชการให้เป็นแนวทางในการตรวจราชการ (ซึ่งได้แก่แนวคิดเรื่องความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง) ตลอดจนกล่าวถึงรายละเอียดโดยสังเขปของโครงการที่ได้รับการตรวจว่า ได้แก่โครงการใดบ้าง โครงการเหล่านั้นแต่ละโครงการจัดอยู่ในประเภทใด (ควบแน่น หรือไม่ควบแน่น) และเป็นโครงการที่อยู่ในประเด็นนโยบายด้านใดของรัฐบาล (ด้านการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจ)

ขั้นตอนที่ 4 : รายงานผลการตรวจราชการของโครงการที่ได้รับการตรวจ

ขั้นตอนนี้ผู้เขียนรายงานจะสรุปข้อค้นพบประการสำคัญ ๆ ในการตรวจราชการในรายไตรมาสนี้ อันประกอบด้วย

1) เมื่อประมวลภาพรวมของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลในเชิงพื้นที่หรือรายเขตตรวจราชการแล้ว พบว่า คณะรัฐมนตรีประสบผลสำเร็จหรือไม่ในการผลักดันให้หลักธรรมาภิบาล เป็นเข็มมุ่งในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านโครงการสำคัญทั้งหมดที่ผู้ตรวจราชการไปตรวจ โดยเหตุผลที่จะสนับสนุนข้อค้นพบนี้ คือ ดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลหลังการออกตรวจติดตามว่าอยู่ในระดับต่ำกว่าหรือสูงกว่าที่ได้มีการตั้งสมมติฐานไว้ก่อนออกตรวจฯ ในทุกโครงการฯและในทุกเขตตรวจราชการ

2) เมื่อเปรียบเทียบความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ประเภทแล้ว พบว่า ความเสี่ยงประเภทใด และในประเด็นความเสี่ยงใด มีค่าดัชนีความเสี่ยงสูงสุด

3) เพื่อลด หรือกำจัดความเสี่ยงดังกล่าวให้หมดไป คณะรัฐมนตรีควรสั่งการให้มีการดำเนินการอย่างไร (เป็นการเสนอข้อแนะนำในการลดหรือกำจัดความเสี่ยงในการดำเนินงาน)

4) ระบุจุดคานงัดของการดำเนินงานเพื่อลด หรือกำจัดความเสี่ยง โดยจุดคานงัดในที่นี้

หมายถึง มาตรการ หรือแนวทางสำคัญ ซึ่งหากดำเนินการแล้ว จะมีผลกระเพื่อมให้มาตรการและแนวทางอื่น ได้รับการขับเคลื่อนเนื่องจากได้รับผลกระทบจากจุดคานงัดเป็นลูกโซ่

5) ให้เหตุผลสนับสนุนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในข้อ 4) โดยใช้ผลการประมวลค่าเฉลี่ยรวมของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้งสามประเภทจากทุกโครงการฯในทุกเขตตรวจราชการ พร้อมทั้งแสดงแผนภาพความเสี่ยงตามรายเขตด้วย

6) เขียนคำอธิบายแผนภาพ พร้อมให้เหตุผลว่า มาตรการในการลดความเสี่ยงที่ได้เสนอไปนั้นมีความเชื่อมโยงในการแก้ไขปัญหาความเสี่ยงประเภทอื่น ๆ ได้อย่างไร

7) ให้ข้อเสนอแนะแก่ราชการส่วนกลางในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของราชการส่วนภูมิภาค หรือ หน่วยรับตรวจสามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสบความสำเร็จ

8) ให้ข้อเสนอแนะในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ เพื่อให้การตรวจราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถช่วยให้หน่วยรับตรวจจัดการกับความเสี่ยงได้

ตัวอย่างบทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

(Executive Summary)

รายงานผลการตรวจราชการบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของผู้ตรวจราชการ

(รายงานในส่วนของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 รอบที่ 1 (ตุลาคม 2549 – มีนาคม 2550)

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 240/2549 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2549 เรื่อง การตรวจราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550 ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงร่วมกันตรวจราชการในสามประเด็นนโยบายสำคัญ กล่าวคือ 1) ประเด็นนโยบายด้านปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหาร 2) ประเด็นนโยบายด้านเศรษฐกิจและ 3) ประเด็นนโยบายด้านสังคม

เพื่อให้การตรวจราชการเป็นไปตามเข็มมุ่งสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งเน้นการวางรากฐานที่ยั่งยืนให้กับการพัฒนาประเทศตามหลักธรรมาภิบาล ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ใช้แนวคิดเรื่องการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล เป็นกรอบในการระบุและจัดอันดับดัชนีความเสี่ยง, วิเคราะห์สาเหตุหรือที่เรียกว่าปัจจัยเสี่ยงเพื่อนำไปสู่การกำหนดข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยรับตรวจเป้าหมายตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับราชการส่วนกลางและภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน/โครงการที่มีความสำคัญต่อประเด็นนโยบายทั้งสามประการข้างต้น รวมทั้งสิ้น 6 โครงการ โดยแบ่งออกเป็น“โครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น” หมายถึง โครงการที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเจ้าภาพหลักในการประสานการตรวจราชการกับผู้ตรวจราชการกระทรวงอื่นๆ 3 โครงการ และโครงการ “แบบไม่ควบแน่น” ได้แก่ 3 โครงการสำคัญที่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รับเป็นเจ้าภาพหลักในการออกตรวจติดตาม ดังสรุปไว้ในตารางที่ 1

ประเด็นนโยบาย	*ประเภทของโครงการ*		*ชื่อโครงการ*
	ควบแน่น	*ไม่ควบแน่น*	
1.ด้านปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหาร	✓		*1)โครงการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต: การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์*

ประเด็นนโยบาย	ประเภทของโครงการ		ชื่อโครงการ
	ควบแน่น	ไม่ควบแน่น	
2.ด้านเศรษฐกิจ	✓		2) โครงการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่น (OTOP): โครงการประเมินศักยภาพผู้ผลิตชุมชนและท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานการจัดการวิสาหกิจชุมชน (มจก.)
		✓	3) โครงการกิจกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
		✓	4) โครงการปรับโครงสร้างการท่องเที่ยวผ่านการสร้างอาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยว
3. ด้านสังคม	✓		5) โครงการการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด: การบูรณาการระบบบำบัดรักษาฟื้นฟูและพัฒนาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดในระดับพื้นที่
		✓	6) โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ตารางที่1: สรุป 6 โครงการสำคัญตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีสำหรับการตรวจราชการแบบบูรณาการประจำปีงบประมาณ 2550

ผลการออกตรวจติดตามประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 รอบที่ 1 (ตุลาคม 2549 – มีนาคม 2550) นำไปสู่ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) *เมื่อประมวลภาพรวมของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลในเชิงพื้นที่หรือรายเขตตรวจราชการแล้ว พบว่า คณะรัฐมนตรีประสบผลสำเร็จในการผลักดันให้หลักธรรมาภิบาล เป็นเข็มมุ่งในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านโครงการสำคัญทั้ง 6 โครงการดังกล่าว เหตุผลสนับสนุนข้อค้นพบนี้ คือ ดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลหลังการออกตรวจติดตาม อยู่ในระดับต่ำกว่าที่ได้มีการตั้งสมมติฐานไว้ก่อนออกตรวจฯ ในทุกโครงการฯและในทุกเขตตรวจราชการ*
2) *อย่างไรก็ตาม ความท้าทายของการบริหารราชการแผ่นดินผ่าน 3 โครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น คือ การจัดการกับความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลจากการดำเนินงานของส่วนราชการและภาคีที่เกี่ยวข้อง ยังไม่สอดประสานกัน (Key Risk Area -รหัสย่อ K) เนื่องจากมีดัชนีความเสี่ยงสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk-รหัส*

ย่อ P) และความเสี่ยงจากการไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk-รหัสย่อ N)

3) *สืบเนื่องจากข้อ 2) สาเหตุของความเสี่ยงหรือปัจจัยเสี่ยงสำคัญ ของการดำเนินโครงการฯทั้งสามอยู่ที่การดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกันเพื่อให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียของโครงการฯ ด้วยเหตุดังนั้น จึงจำเป็นต้อง*
   3.1) *เร่งรัดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการทำให้หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานโครงการฯ สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติผ่านการดำเนินโครงการฯทั้งสามนี้ อย่างสอดคล้องกับข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ตลอดจนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนกลุ่มเป้าหมายทั้งที่เป็นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียของโครงการฯ*
   3.2) *จัดตั้งกลไกประสานการปฏิบัติราชการในพื้นที่ให้มีเอกภาพตั้งแต่ระดับจังหวัด,องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน อย่างเชื่อมร้อยเข้ากับการสนับสนุนที่จำเป็นจากราชการส่วนกลางโดยใช้กลไกการตรวจราชการ เร่งรัดผลักดันในเรื่องนี้*

4) *ในส่วนของ 3 โครงการตรวจราชการบูรณาการแบบไม่ควบแน่น กลับพบว่า ประเด็นท้าทายอยู่ที่การจัดการกับความเสี่ยงจากการไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk-รหัสย่อ N)เนื่องจากมีดัชนีความเสี่ยงสูงสุดเมื่อเทียบกับดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลประเภทอื่น*

5) *ปัจจัยเสี่ยงสำคัญของความเสี่ยงในข้อ 4) มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับปัจจัยเสี่ยงของ 3 โครงการตรวจราชการบูรณาการแบบควบแน่น จึงสามารถดำเนินการลดความเสี่ยงด้วยข้อเสนอแนะเดียวกันได้*

6) *จุดคานงัด (Leverage Point) ของการจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้งในด้านความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกัน (Key Risk Area -รหัสย่อ K) และความเสี่ยงจากการไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk-รหัสย่อ N) อยู่ที่การจัดการกับความเสี่ยงประเภทแรก จุดคานงัด หมายถึง มาตรการหรือแนวทางสำคัญ ซึ่งหากดำเนินการแล้วจะมีผลกระเพื่อมให้มาตรการและแนวทางอื่น ได้รับการขับเคลื่อนเนื่องจากได้รับผลกระทบจากจุดคานงัดเป็นลูกโซ่*

7) *ข้อมูลสนับสนุนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในข้อ 6) คือ ผลการประมวลค่าเฉลี่ยรวมของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้งสามประเภทจากทั้งหกโครงการฯในทุกเขตตรวจราชการ ซึ่งบ่งชี้ว่า เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยรวมของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้งสามประเภทแล้วพบว่า ดัชนีความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกัน (Key Risk Area-รหัสย่อ K) มีค่าเฉลี่ยรวมสูงสุดถึง 11.07 จาก 12 รองลงมาได้แก่ดัชนีความเสี่ยงจากการไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk-รหัสย่อ N) มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ 8.13 จาก 12*

และอันดับสุดท้ายคือ ดัชนีความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk-รหัสย่อ P) มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ที่ 5.73 ดังนั้น หากสามารถลดความเสี่ยงประเภทแรกลงได้ ก็จะส่งผลต่อการลดความเสี่ยงอีกสองประเภทที่เหลือลงได้ด้วย

8) *การบริหารราชการแผ่นดินจะสอดประสานกันได้ต่อเมื่อมีระบบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สอดประสานกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการติดตามผลการจัดการความเสี่ยงประเภทนี้ ซึ่งได้แก่ ระบบการตรวจราชการตามหลักธรรมาภิบาล ด้วยเหตุดังนั้น มาตรการเชิงนโยบายที่ถือเป็นจุดคานงัดสำคัญ จึงได้แก่ การสร้างเอกภาพของโครงสร้างและระบบการตรวจราชการระหว่างผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวง ด้วยการเร่งรัดจัดตั้งศูนย์ประสานการตรวจราชการแผ่นดิน, ให้หัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวง เข้มผนึกกำลังจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลแบบเครือข่ายอย่างเข้มแข็งขึ้นด้วยการลงนามคำรับรองการปฏิบัติงานตรวจราชการเพื่อจัดการความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล กับนายกรัฐมนตรีโดยตรง ตลอดจนเร่งรัดการปรับปรุงกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวง มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศจากราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ เสนอแนะและสั่งการในเรื่องที่จำเป็นต่อการจัดการกับความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล*

9) *มาตรการจุดคานงัดในข้อ 8) จะส่งแรงกระเพื่อมให้เกิดการตรวจติดตามการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจนถึงท้องถิ่น ให้เป็นเอกภาพเดียวกันมากขึ้น อันจะส่งผลให้การจัดการกับความเสี่ยงด้านการดำเนินงานที่ไม่สอดประสานกันลดลงสู่ระดับที่คณะรัฐมนตรียอมรับได้ในที่สุด*

การเขียนรายงานผลการตรวจราชการประจำปี

ประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 นำค่าเฉลี่ยของดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 3 ประเภทของทุกแผนงาน/โครงการทั้งควบแน่นและไม่ควบแน่น มาสรุปเป็นกราฟแท่งโดยจัดกลุ่มตามประเด็นนโยบายสำคัญ ทั้งนี้ กราฟแท่งดังกล่าว ต้องแสดงให้เห็นถึงการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลระหว่างรอบที่ 1-3

ขั้นตอนที่ 2 นำเสนอดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลรายโครงการควบแน่น ในรูปของกราฟแท่งและแผนที่ประเทศไทยซึ่งแบ่งตามเขตตรวจราชการ โดยแยกออกเป็นดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล 3 ประเภท

ขั้นตอนที่ 3 จัดกลุ่มข้อเสนอแนะในการลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลตามประเด็นความเสี่ยงต่างๆ โดยแยกตาม 7 หมวดของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ขั้นตอนที่ 4 นำเสนอดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลรายโครงการไม่ควบแน่น ในรูปของกราฟแท่งและแผนที่ประเทศไทยซึ่งแบ่งตามเขตตรวจราชการ โดยแยกออกเป็นดัชนีความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล 3 ประเภท

ขั้นตอนที่ 5 จัดกลุ่มข้อเสนอแนะในการลดความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลตามประเด็นความเสี่ยงต่างๆ โดยแยกตาม 7 หมวดของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ขั้นตอนที่ 6 นำเสนอผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen Survey) โดยแยกเป็นส่วนที่ว่าด้วยการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลด้านการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในกรณีที่พบว่าแผนงาน/โครงการใด ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของประชาชนจากการได้รับประโยชน์ตามเป้าหมายของแผนงาน/โครงการ อยู่ในระดับต่ำ (ค่าคะแนนอยู่ระหว่าง 2.0-2.5)

ขั้นตอนที่ 7 สรุปข้อเสนอแนะของที่ปรึกษาผู้ตรวจราชการภาคประชาชนโดยแยกเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนงาน/โครงการควบแน่น โดยแยกตามเขตตรวจราชการ

6.3) **ประเภทของข้อมูล**[6]

การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างมากในการเขียนรายงานของคณะผู้ตรวจราชการ ทั้งนี้เนื่องจากคณะผู้ตรวจเมื่อได้มีการเก็บข้อมูลแล้วจะต้องดำเนินการสรุป วิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ นี้เพื่อนำมาใช้ในการเขียนและให้ค่าคะแนนของความเข้มแข็ง และที่สำคัญ คือ การให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้รับตรวจ ซึ่งข้อมูลเป็นหัวใจหลักสำคัญที่คณะผู้ตรวจควรได้รับทราบลักษณะของข้อมูลที่ดี และประเภทของข้อมูลก่อน ดังนี้

ลักษณะของข้อมูลที่ดี ข้อมูลที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

1. มีความถูกต้อง ข้อมูลที่รวบรวมมานั้นจะต้องมีความถูกต้องแม่นยำสามารถให้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนทุกด้านปราศจากความลำเอียงหรืออคติ

2.มีความทันสมัย ข้อมูลที่เก็บรวบรวมควรจะต้องเป็นข้อมูลที่ทันเวลา ทันสมัยอยู่เสมอ

3.มีความสมบูรณ์ครบถ้วน ข้อมูลที่เก็บได้มาจะต้องมีความสมบูรณ์ครบถ้วนกับปัญหาในการวิจัย การขาดหายของข้อมูลจะนำมาซึ่งค่าใช้จ่ายและเวลาที่เพิ่มมากขึ้น

4.มีความชัดเจนทางรูปธรรมหรือมีความเป็นวิจัย กล่าวคือ ข้อมูลจะต้องชัดเจนไม่คลุมเครือ มีความกะทัดรัด และไม่เยิ่นเย้อหรือมีรายละเอียดมากจนเกินไป

5.มีความสอดคล้อง ข้อมูลที่ดีจะต้องตรงประเด็นกับปัญหาการวิจัย สอดคล้องกับความต้องการผู้ใช้ ถูกต้องตรงเป้าหมายและอยู่ภายในขอบเขตของการวิจัย

6.สามารถเปรียบเทียบได้ กล่าวคือ ข้อมูลที่จัดเก็บรวบรวมมาได้นั้นสามารถที่จะนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูลอื่นๆ ในเวลาเดียวกันได้

ประเภทของข้อมูล

ในการวิจัยจำเป็นที่จะต้องทราบลักษณะของข้อมูลที่จะต้องจัดเก็บว่าต้องการข้อมูลที่มีลักษณะประการใดซึ่งลักษณะของข้อมูลนั้นสามารถจัดแบ่งประเภทได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้

1.แหล่งที่มาของข้อมูล สามารถแบ่งประเภทของข้อมูลตามแหล่งที่ได้มา 2 ประเภท ดังนี้

ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) หมายถึง ข้อมูลใดๆ ที่ผู้วิจัยเก็บขึ้นมาใหม่เพื่อวัตถุประสงค์ของการวิจัยนั้น โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลโดยตรง ซึ่งอาจจะใช้วิธีการเก็บ

[6] สรุปจากเอกสารการสอนชุดวิชา, ขอบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์,หน่วยที่ 7-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2548) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช)

รวบรวมข้อมูลจากภาคสนามหรือการทดลองก็ได้ ในการวิจัยถือว่าข้อมูลปฐมภูมิมีความสำคัญมาก เนื่องจากผู้วิจัยจะต้องค้นคว้า สำรวจ หรือวัดด้วยตนเอง ตัวอย่างข้อมูลปฐมภูมิ เช่น ผู้วิจัยต้องการทราบเกี่ยวกับรายได้ของข้าราชการแยกตามลักษณะงาน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคอรัปชั่น ผู้วิจัยก็อาจทำการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสำรวจจากข้าราชการโดยส่งแบบสอบถามไปให้ข้าราชการต่างๆ ตอบ เมื่อมีการตอบข้อมูลกลับมา แล้วแยกข้อมูลออกเป็นพวกๆ ก็จะทำให้ทราบรายได้ของข้าราชการตามลักษณะงานต่างๆ เป็นต้น

ข้อมูลปฐมภูมิมีข้อดี คือ เป็นข้อมูลที่สามารถเก็บรวบรวมได้ตามที่ต้องการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยและการวิเคราะห์ ผู้วิจัยสามารถควบคุมเรื่องคุณภาพของการเก็บข้อมูลได้ตามความสามารถและความต้องการของตน ส่วนข้อบกพร่องของข้อมูลปฐมภูมิเนื่องจากจะต้องเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลโดยตรง จึงทำให้ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ถ้าผู้วิจัยขาดความชำนาญหรือขาดประสบการณ์ในงานภาคสนามข้อมูลที่เก็บมาได้อาจมีคุณภาพไม่ดีพอ หรือมีข้อผิดพลาดมากจนทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ

ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ได้แก่ ข้อมูลที่มีผู้ทำการเก็บรวบรวมไว้แล้วหรือจัดทำเผยแพร่ขึ้นในลักษณะต่างๆ เช่น บทความ บทวิจารณ์ สารานุกรม รายงานประจำปี ผลการวิจัย เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้อ้างอิงต่ออีกครั้ง จากตัวอย่างข้างต้นเกี่ยวกับรายได้ของข้าราชการแยกตามลักษณะงาน ผู้วิจัยอาจจะเก็บรวบรวมได้อีกวิธีหนึ่ง คือ อาจจะค้นหาเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น การเสียภาษีของข้าราชการโดยอาศัยข้อมูลจากกรมสรรพากร การสำรวจของหน่วยงานต่างๆ เป็นต้น

ข้อมูลทุติยภูมิมีข้อดี คือ ไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเก็บข้อมูลมากนัก นอกจากนี้ยังสามารถทำการศึกษาย้อนหลังได้เท่าที่เอกสารหรือข้อมูลจะอำนวย อย่างไรก็ตาม ข้อมูลแบบนี้มีข้อจำกัดหลายประการที่สำคัญ คือ ความสมบูรณ์และความเชื่อได้ของข้อมูล เนื่องจากข้อมูลที่มีอยู่แล้วไม่ได้เก็บมาเพื่อวัตถุประสงค์ของการวิจัยนั้นๆ แต่เก็บมาเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ

2.ลักษณะของข้อมูล สามารถจัดแบ่งข้อมูลได้ 2 ประเภท ได้แก่

ข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นข้อมูลที่มิใช่ตัวเลขและไม่สามารถนำไปวิเคราะห์ทางสถิติต่อไปได้ ข้อมูลแบบนี้จะแสดงลักษณะที่แตกต่างกันของตัวแปรต่างๆ โดยพยายามแยกเป็นกลุ่มตามคุณสมบัติ ข้อมูลที่มีคุณสมบัติเหมือนกันหรือเท่าเทียมกันจัดไว้อยู่ในกลุ่มเดียวกัน แต่ละกลุ่มแยกจากกันโดยเด็ดขาด เช่น เพศ (แบ่งเป็นชายกับหญิง) ภาคต่างๆ ของประเทศไทย (ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้) เป็นต้น จากตัวอย่างการวิจัยเกี่ยวกับรายได้ของ

ข้าราชการตามลักษณะงาน สามารถแบ่งข้าราชการออกตามลักษณะงานได้ เช่น งานพัฒนากับงานส่งเสริมการพัฒนา หรืองานในส่วนกลางกับงานในชนบท เป็นต้น

ข้อมูลเชิงปริมาณ คือ ข้อมูลที่เป็นตัวเลขที่ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้การวิเคราะห์ทางสถิติต่อไปได้ เป็นข้อมูลที่แสดงถึงปริมาณของตัวแปรที่มีอยู่โดยวัดออกมาเป็นตัวเลขได้ เช่น อายุโดยเฉลี่ยของข้าราชการ (35 ปี) รายได้ (2,500 บาท) เป็นต้น จะเห็นว่าตัวเลขที่แสดงในวงเล็บเป็นค่าที่แสดงปริมาณของตัวแปร จากตัวอย่างการวิจัยเกี่ยวกับรายได้ของข้าราชการตามลักษณะงาน เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วก็สามารถทราบว่ารายได้ของข้าราชการในแต่ละลักษณะงานมีจำนวนเท่าไร

นอกจากการแบ่งประเภทของข้อมูลตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังสามารถแบ่งประเภทของข้อมูลได้อีกหลายแบบ เช่น แบ่งตามระดับ ได้แก่ การแบ่งเป็นข้อมูลมหภาค ข้อมูลจุลภาค หรือแบ่งตามระดับการวัด ได้แก่ การแบ่งเป็นข้อมูลการวัดระดับกลุ่ม ข้อมูลการวัดระดับจัดอันดับ ข้อมูลการวัดระดับช่วง และข้อมูลการวัดระดับอัตราส่วน เป็นต้น

เมื่อคณะผู้ตรวจได้พิจารณาแล้วว่าจะใช้ข้อมูลประเภทใดแล้วลำดับต่อไปก็จะต้องพิจารณาถึงวิธีการที่จะใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลว่าจะใช้วิธีการใด ซึ่งวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) **การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร** (documentary date collection and compliation)

2) **การเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม** (field date collection and compilation)

ซึ่งได้แบ่งวิธีการนี้ออกเป็น

(1) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์

(2) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกต

(3) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการใช้แบบสอบถาม

(4) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม

1.การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary date collection and compliation)

1. การเก็บรวมรวมข้อมูลจากเอกสาร พอจำแนกออกได้ ดังนี้

1.หนังสือทั่วไป ได้แก่ หนังสือตำรา คู่มือ เอกสารประกอบการบรรยาย หนังสือแปลหรือเรียบเรียง รวมถึงหนังสือที่ให้ความรู้ในเรื่องต่างๆ หนังสือประเภทนี้สามารถค้นคว้าและศึกษาได้ในห้องสมุดหรือแหล่งค้นคว้าอื่น

2.หนังสืออ้างอิง เป็นหนังสือที่มีการเรียบเรียงเป็นพิเศษแตกต่างไปจากหนังสือทั่วไป ผู้ค้นคว้าไม่จำเป็นต้องอ่านทั้งหมดแต่อ่านเพียงบางส่วนที่ต้องการเท่านั้น หนังสืออ้างอิงที่สำคัญได้แก่

สารานุกรม (Encyclopedia) เป็นหนังสือที่อธิบายเรื่องราวต่างๆ ตามเป้าหมายของสารานุกรมนั้นๆ สารานุกรมนี้จะเขียนโดยผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชานั้น

พจนานุกรม (Dictionaries) เป็นหนังสือที่เรียบเรียงขึ้นเพื่ออธิบายความหมายของคำ การสะกดคำ วิธีออกเสียง ประเภทของคำ คำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน เป็นต้น ซึ่งเป็นการให้รายละเอียดในเชิงอธิบาย

บรรณานุกรม (Bibliographies) เป็นเอกสารที่รวบรวมรายชื่อเอกสารหรือสิ่งพิมพ์ทุกประเภทที่ได้เผยแพร่แล้วโดยอาจแยกประเภทหรือจัดหมวดหมู่เฉพาะในสาขาใดสาขาหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง หรือช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง

นามานุกรม (Directory) เป็นเอกสารที่รวบรวมชื่อเฉพาะต่างๆ ไว้เป็นหมวดหมู่เพื่อง่ายแก่การค้นหาชื่อเฉพาะเหล่านี้อาจเป็นชื่อบุคคล หน่วยราชการ สำนักงาน สถาบันวิจัย เป็นต้น

ดรรชี (Index) จะชี้ให้ทราบว่าเรื่องต่างๆ สามารถค้นหาได้จากที่ใด หนังสือเล่มใดหน้าใด

3.รายงานการวิจัย บทความวิจัย รายงานการสำรวจ มีลักษณะเป็นวรรณกรรมที่รายงานผลจากการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งมีรูปแบบในการเขียนคล้ายๆ กัน แต่ส่วนที่สำคัญจะสามารถพิจารณาได้จากบทคัดย่อที่อยู่ตอนหน้าและบทสรุปที่อยู่ตอนท้ายบทคัดย่อจะรวมสรุปคำบรรยายถึงวิธีการศึกษาค้นคว้าข้อค้นพบต่างๆ ส่วนบทสรุปนั้นจะสรุปผลการศึกษาไว้อย่างย่อๆ ตลอดจนปัญหาข้อบกพร่อง และข้อเสนอแนะในการวิจัย

4.วิทยานิพนธ์ ทั้งวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่มีคุณค่าในทางวิชาการมาก เพราะเป็นรายงานที่ผู้จัดทำได้ศึกษาค้นคว้าในเรื่องนั้นๆ อย่างละเอียดเพื่อเป็นส่วนประกอบของการศึกษา ส่วนใหญ่แล้ววิทยานิพนธ์ไม่มีการพิมพ์จำหน่าย ดังนั้น แหล่งที่สามารถค้นหาได้คือห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่างๆ

5.วารสาร เป็นเอกสารรวมบทความทางวิชาการที่สำคัญๆ ตลอดจนบทวิจารณ์และข้อเสนอแนะต่างๆ

6.จุลสาร เป็นเอกสารขนาดเล็กที่เสนอเรื่องราวหรือบทความทางวิชาการเฉพาะเพียงเรื่องเดียวหรือบทเดียวต่อฉบับ อาจเรียกได้ว่าเป็นส่วนย่อยของวารสารก็ได้

7.เอกสารทางวิชาการ เป็นเอกสารที่ส่วนราชการต่างๆ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน เช่น ราชกิจจานุเบกษา คำสั่ง นโยบาย กฎระเบียบ พระราชบัญญัติ รายงานประจำปีของหน่วยงาน เป็นต้น เอกสารของทางราชการนี้ปกติจะใช้ได้เฉพาะส่วนที่ได้เผยแพร่แล้วหรือเปิดเผยแล้ว

เท่านั้น ฉะนั้น ข้อมูลบางอย่างที่เป็นความลับจึงได้นำมาเผยแพร่ การใช้ประโยชน์จากเอกสารของทางราชการจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้วิจัย เนื่องจากบางครั้งข้อมูลหรือเอกสารทางราชการที่ผู้วิจัยต้องการนั้น ถ้าเปิดเผยจะเป็นผลเสียต่อองค์กรหรือประเทศมากกว่าผลดี

8.ไมโครฟิล์ม คือ ภาพถ่ายจากสิ่งพิมพ์ต่างๆ และย่อส่วนให้เล็กกว่าของจริงหลายเท่าตัวเพื่อประหยัดในการจัดเก็บและบำรุงรักษา

9.เอกสารอื่นๆ นอกจากเอกสารที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีเอกสารอื่นๆ เช่น หนังสือพิมพ์ก็อาจนำมาใช้เป็นเอกสารอ้างอิง ถ้าหาข้อมูลนั้นๆ เชื่อถือได้

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม (Field date collection and compilation) ซึ่งได้แบ่งวิธีการนี้ออกเป็น

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม (Field date collection and compilation)

(1) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์อาจแบ่งได้หลายประเภท ดังนี้

แบ่งตามวัตถุประสงค์ แบ่งได้ 4 ประเภท ได้แก่

การสัมภาษณ์แบบจับภาพนิ่ง (Focused Interview) การสัมภาษณ์แบบนี้ต้องการให้ผู้สัมภาษณ์จดจ่ออยู่กับหัวข้อเรื่องที่ผู้ที่สัมภาษณ์ต้องการข้อมูล ซึ่งอาจใช้ในโอกาสต่อไปนี้

1) สัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งโดยเฉพาะ

2) สัมภาษณ์ในสถานการณ์ซึ่งได้มีการวิเคราะห์มาก่อนแล้ว เพื่อทดสอบความถูกต้องของสมมติฐานซึ่งได้จากการวิเคราะห์มาแต่แรก

3) สัมภาษณ์เกี่ยวกับประสบการณ์ส่วนตัวของแต่ละบุคคล เช่น ทัศนคติที่เกี่ยวกับสถานการณ์ที่ศึกษา

การสัมภาษณ์ในแนวลึก (Depth Interview) หรือการสัมภาษณ์ในแนวลุ่มลึก (Indepth Interview) จุดมุ่งหมายเพื่อต้องการข้อมูลให้ตรงกับเรื่องที่ต้องการมากที่สุด เป็นวิธีการที่ต้องอาศัยความสามารถเป็นพิเศษของผู้สัมภาษณ์ในการซักถาม ติดต่อรายละเอียดนิยมใช้กันในการเก็บข้อมูลจากประชากรที่มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ และเป็นประชากรขนาดเล็ก เช่น นักการเมือง ผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า เป็นต้น

การสัมภาษณ์ซ้ำ (Repeated Interview) ใช้สัมภาษณ์เกี่ยวกับพัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงเฉพาะเรื่องที่มีการศึกษามากกว่าหนึ่งครั้ง เช่น การศึกษานโยบายประกันราคาข้าวว่าชาวนามีความคิดเห็นอย่างไรก่อนการประกาศใช้นโยบาย และสัมภาษณ์ซ้ำอีกครั้ง หลังประกาศใช้นโยบายเพื่อการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นที่มีต่อรัฐบาลเปลี่ยนไปหรือไม่

แบ่งตามจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ แบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่

การสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล (Individual Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่มีผู้ให้สัมภาษณ์เพียงคนเดียว ผู้สัมภาษณ์จะต้องพยายามป้องกันมิให้ผู้อื่นเข้าสอดแทรกหรือตอบแทนผู้ให้สัมภาษณ์ ถ้าทำได้ควรอยู่สองต่อสองกับผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อป้องกันมิให้ผู้อื่นมีอิทธิพลต่อการตอบคำถามของผู้ให้สัมภาษณ์

การสัมภาษณ์แบบกลุ่ม (Group Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่มีผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน และมักเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างกำหนดไว้ล่วงหน้า

แบ่งตามลักษณะของการสัมภาษณ์ เป็นวิธีการที่นิยมกันมาก โดยสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทเช่นกันคือ

การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) เป็นวิธีการที่ผู้สัมภาษณ์ต้องสัมภาษณ์ไปตามคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสัมภาษณ์หรือแบบสอบถาม ผู้สัมภาษณ์จะต้องสัมภาษณ์ตามข้อกำหนดไว้เท่านั้น จะดัดแปลงหรืออธิบายเพิ่มเติมมากไม่ได้ การสร้างมาตรฐานเดียวกันในการสัมภาษณ์เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ให้สัมภาษณ์จะต้องตอบคำถามอย่างเดียวกัน จึงสามารถลดอคติอันเนื่องจากผู้สัมภาษณ์แต่ละคนได้ด้วย

การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interview) เป็นวิธีการสัมภาษณ์ที่ไม่มีการกำหนดไว้ตายตัว มิได้กำหนดข้อคำถามไว้ละเอียด อาจมีแนวหัวข้อที่จะสัมภาษณ์เท่านั้น การสัมภาษณ์แบบนี้จะต้องอาศัยผู้สัมภาษณ์ที่มีความรู้ในเรื่องนั้นเป็นอย่างดีและมีความชำนาญในการสัมภาษณ์ มิเช่นนั้นข้อเท็จจริงที่ได้รับจะไม่สอดคล้องกับเรื่องที่วิจัย

(2) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกต

เป็นวิธีการหนึ่งของการเก็บรวบรวมข้อมูล การสังเกต หมายถึง การใช้ประสาทสัมผัสได้แก่ ตา หู จมูก สิ้น และกาย สังเกตหรือศึกษาพฤติกรรมและปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อหาข้อสรุปหรือข้อเท็จจริงตามต้องการ

ประเภทของการสังเกต

วิธีการสังเกตสามารถแบ่งได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ใช้การจัดแบ่ง ดังนี้

หลักเกณฑ์โดยอาศัยบทบาทของผู้สังเกต สามารถจัดแบ่งได้ 2 ประเภทด้วยกัน คือ

(1) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) เป็นการสังเกตที่ผู้สังเกตเข้าไปมีส่วนในปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์นั้น โดยเข้าไปร่วมในกิจกรรมที่กลุ่มประชากรเป้าหมายที่ต้องการสังเกตนั้นดำเนินการอยู่ด้วย ซึ่งอาจจะเป็นลักษณะหนึ่งลักษณะใดอาจใช้วิธีผสมก็ได้ ดังต่อไปนี้

1.1 ผู้สังเกตแบบเข้าร่วมอย่างสมบูรณ์ โดยที่ผู้สังเกตจะเล่นบทบาทการเป็นสมาชิกของกลุ่มอย่างเต็มที่โดยไม่เปิดเผยว่าที่แท้จริงตนเป็นใคร ผู้สังเกตจะเข้าร่วมในทุกกิจกรรมเป็นไปตามธรรมชาติ เข้าถึงเหตุการณ์หรือสถานการณ์ ผู้สังเกตจะไม่รู้ตัวเลยว่ากำลังถูกสังเกตพฤติกรรม การให้ผู้สังเกตเข้าร่วมแบบสมบูรณ์นี้จะได้ข้อมูลที่มีคุณค่ามาก แต่ต้องใช้ผู้สังเกตที่มีความสามารถสูงและมีการฝึกฝนเป็นอย่างดี

1.2 ผู้สังเกตแบบเข้าร่วมเฉพาะกิจกรรมที่จำเป็น ในกรณีของผู้สังเกตแบบเข้าร่วมนี้ ผู้สังเกตจะเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ก็ต่อเมื่อจำเป็นที่จะต้องสังเกต บทบาทนี้จะจำกัดเข้าร่วมมากกว่าการเป็นผู้เข้าร่วมแบบสมบูรณ์

(2) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (nonparticipant observation) เป็นการสังเกตโดยผู้สังเกตไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์โดยการทำกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งผู้สังเกตจะไม่เข้าไปร่วมในกิจกรรมใดๆ ของผู้ถูกสังเกต ผู้สังเกตจะอยู่ภายนอกของผู้ถูกสังเกต กระทำตนเป็นบุคคลภายนอก

หลักเกณฑ์โดยอาศัยโครงสร้าง หากพิจารณาการสังเกตโดยอาศัยโครงสร้างการสังเกตก็อาจแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่

(1) การสังเกตแบบมีโครงสร้าง เป็นวิธีการสังเกตที่กำหนดเป้าหมายแน่นอนชัดเจนว่า จะศึกษาเรื่องอะไร อย่างไร ลึกซึ้งเพียงใด ผู้เก็บข้อมูลจึงสามารถวางแผนการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าได้ กิจกรรมที่จะต้องกระทำในการสังเกตแบบนี้ ได้แก่ การออกแบบฟอร์มต่างๆ ที่จะนำมาใช้วัดและบันทึก

(2) การสังเกตแบบไม่มีโครงสร้าง เป็นวิธีการที่นิยมใช้กันมากหมู่นักมานุษยวิทยาสังคม โดยผู้สังเกตมีอิสระเต็มที่ในการที่จะบันทึกที่สังเกตได้ การบันทึกข้อมูลควรทำทันทีถ้ามีโอกาส โดยจะต้องพิจารณาสภาพแวดล้อมในการบันทึกประกอบด้วยการบันทึกควรอยู่ในรูปของการพรรณนาเรื่องราวให้รายละเอียดต่างๆ มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(3) การเก็บรวมรวมข้อมูลโดยการใช้แบบสอบถาม

เป็นวิธีที่นิยมใช้กันมากเนื่องจากเป็นวิธีที่ง่าย ไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายมากกว่าการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกตและการสัมภาษณ์ ประเภทของการใช้แบบสอบถาม อาจใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ 2 วิธี ได้แก่

1.การส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ให้กลุ่มตัวอย่างตอบ

เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการเก็บข้อมูล โดยแบบสอบถามจะส่งไปยังกลุ่มตัวอย่างทางไปรษณีย์ และเมื่อกลุ่มตัวอย่างตอบเสร็จแล้วก็ส่งแบบสอบถามกลับมายังผู้วิจัย การส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์เหมาะที่จะใช้กับประชากรที่กระจายไปตามพื้นที่ซึ่งกว้างขวางและยากแก่การค้นหาหรือติดตาม ผู้วิจัยเองมีทรัพยากรที่จำกัด อย่างไรก็ตาม การส่งทางไปรษณีย์ก็มีข้อจำกัดที่ส่งผลต่อการได้

ข้อมูล เช่น มีโอกาสที่จะไม่ได้แบบสอบถามกลับคืนมาสูง ผู้ตอบไม่สามารถซักถามความหมายของข้อความต่างๆ ได้ ต้องแปลความหมายเองในกรณีที่เกิดความสงสัย เป็นต้น

2. การให้ผู้รับผิดชอบในการส่งและรวบรวมแบบสอบถาม

วิธีการนี้จะกำหนดให้ผู้รับผิดชอบในการส่งแบบสอบถามและรวมรวมแบบสอบถามกลับซึ่งอาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่จ้างมาหรือผู้ใกล้ชิดกับกลุ่มตัวอย่างหรือผู้บังคับบัญชาของกลุ่มตัวอย่างเอง ผู้รับผิดชอบนี้อาจให้กลุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถามเองตามลำพังหรือเป็นกลุ่มก็ได้ และคอยรอรับหรือคอบตอบคำถามเมื่อมีการซักถามความหมายของคำถามหรือวัตถุประสงค์ของการศึกษาซึ่งผู้ตอบข้อมูลต้องการทราบ วิธีการใช้แบบสอบถามที่กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบนี้จะสามารถเก็บรวมรวมแบบสอบถามได้ครบถ้วนมากกว่าการส่งทางไปรษณีย์ และสามารถชี้แจงรายละเอียดต่างๆ เมื่อผู้ตอบมีความไม่เข้าใจหรือไม่แน่ใจในคำถามบางข้อ แต่วิธีการนี้มีข้อจำกัดบางประการ เช่น ถ้าผู้รับผิดชอบขาดความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบต่อการส่งแบบสอบถามให้กลุ่มตัวอย่างตอบแล้ว เช่น ผู้รับผิดชอบไปให้กลุ่มอื่นตอบแบบสอบถามแทนกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดหรือผู้รับผิดชอบตอบแบบสอบถามนั้นแทน เป็นต้น

(4) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการทดลองและการสนทนากลุ่ม

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการทดลอง ในแง่ของการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว การทดลองเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยสร้างสถานการณ์หรือควบคุมบังคับเหตุการณ์และสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ดูปฏิกิริยาของตัวอย่างที่ศึกษาว่าเป็นไปในทางที่คาดหวังหรือไม่อย่างไร เพื่อให้สามารถได้ข้อมูลของตัวแปรที่ต้องการศึกษานั้นๆ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม การสนทนากลุ่มหรือการซักถามเป็นวิธีการเก็บรวมรวมข้อมูลอีกวิธีหนึ่งที่เริ่มนำมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิจัยประเมินผล (Evaluation research) ในการเก็บข้อมูลประเภทนี้จะต้องมีการนัดหมายผู้ให้ข้อมูลมาประชุมรวมกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อการซักถามเก็บข้อมูลตามที่ต้องการในลักษณะการสนทนา โดยการเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระเสรี ความเห็นของแต่ละคนจะไม่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ให้ข้อมูลต่อไปในอนาคต ในขณะที่มีการสนทนากลุ่มนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เก็บข้อมูลจะต้องให้ทุกคนที่อยู่ในกลุ่มได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ไม่ให้มีผู้ใดผู้หนึ่งมีความสำคัญหรืออิทธิพลเหนือผู้อื่นเพื่อเป็นการแทรกแซงและครอบงำความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ในขณะที่มีการซักถามกันนั้นผู้เก็บข้อมูลต้องไม่ป้อนคำถามนำหรือแสดงท่าทีชี้แนะให้กลุ่มหรือให้ข้อมูลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นไปในทางใดทางหนึ่งที่ผู้เก็บข้อมูลต้องการ ในการสนทนานี้ ผู้เก็บข้อมูลจำเป็นที่จะต้องเตรียมประเด็นต่างๆ ที่ควรถามได้ล่วงหน้าเพื่อจะได้เก็บข้อมูลได้ครบถ้วน

ผู้ให้ข้อมูลที่เชิญมานี้จะต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีบทบาทในเรื่องที่เกี่ยวข้อง มีความรู้และข่าวสารในเรื่องที่ทำการวิจัยเป็นอย่างดี ผู้เก็บข้อมูลควรเชิญผู้ให้ข้อมูลมาครั้งเดียวแล้วเก็บข้อมูลให้ครบถ้วน

จากลักษณะของการเก็บข้อมูลดังกล่าวข้างต้น เพื่อมิให้เกิดความลำเอียงในการแปลความหมายของข้อมูลและผู้ให้ข้อมูลไม่เกิดความรู้สึกกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของตน ผู้เก็บข้อมูลจึงไม่ควรที่จะเป็นเจ้าของเรื่องที่จะวิจัย ควรให้บุคคลที่สามหรือเป็นคนกลางที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับเรื่องที่จะวิจัยนั้นเป็นผู้วิจัย ถ้าผู้วิจัยเป็นเจ้าของเรื่องที่ทำวิจัยอาจทำให้ผู้ให้ข้อมูลไม่อาจให้ข้อมูลที่เป็นจริงได้ผู้เก็บข้อมูลและผู้ให้ข้อมูลไม่สามารถจะทำตัวเป็นกลางได้

การสนทนากลุ่มนี้มักจะใช้กับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการประเมินผลโครงการซึ่งมีข้อจำกัดบางประการ เช่น วิธีนี้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเนื่องจากจะต้องเชิญหรือนัดหมายผู้ให้ข้อมูลมาประชุมร่วมกันจะต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งค่าเดินทาง ค่าที่พัก และค่าอาหาร นอกจากนี้ วิธีนี้ถ้าหากผู้เก็บข้อมูลไม่สามารถสร้างบรรยากาศให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงจากผู้ใดผู้หนึ่งแล้ว ข้อมูลที่ได้รับมาก็จะหมดคุณค่าในการแปลความหมาย

บทที่ 7
กระบวนการพัฒนาบุคคลแบบมุ่งเน้นสมรรถนะ

7.1 บทนำ

การพัฒนาบุคลากรในองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้ส่งผลต่อประสิทธิผล ซึ่งจะช่วยให้องค์กรสามารถประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้อย่างเชื่อมโยงกับพันธกิจและวิสัยทัศน์ขององค์กรนั้น จากข้อค้นพบที่ได้จากการประเมินการพัฒนาบุคลากรขององค์กรต่าง ๆ พบว่ากระบวนการพัฒนาบุคลากรที่ผ่านมานั้นยังไม่สามารถช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุความสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร เนื่องมาจากกระบวนการพัฒนาบุคลากรไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับเป้าหมายความสำเร็จที่กำหนดไว้จริง จึงส่งผลให้บุคลากรไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

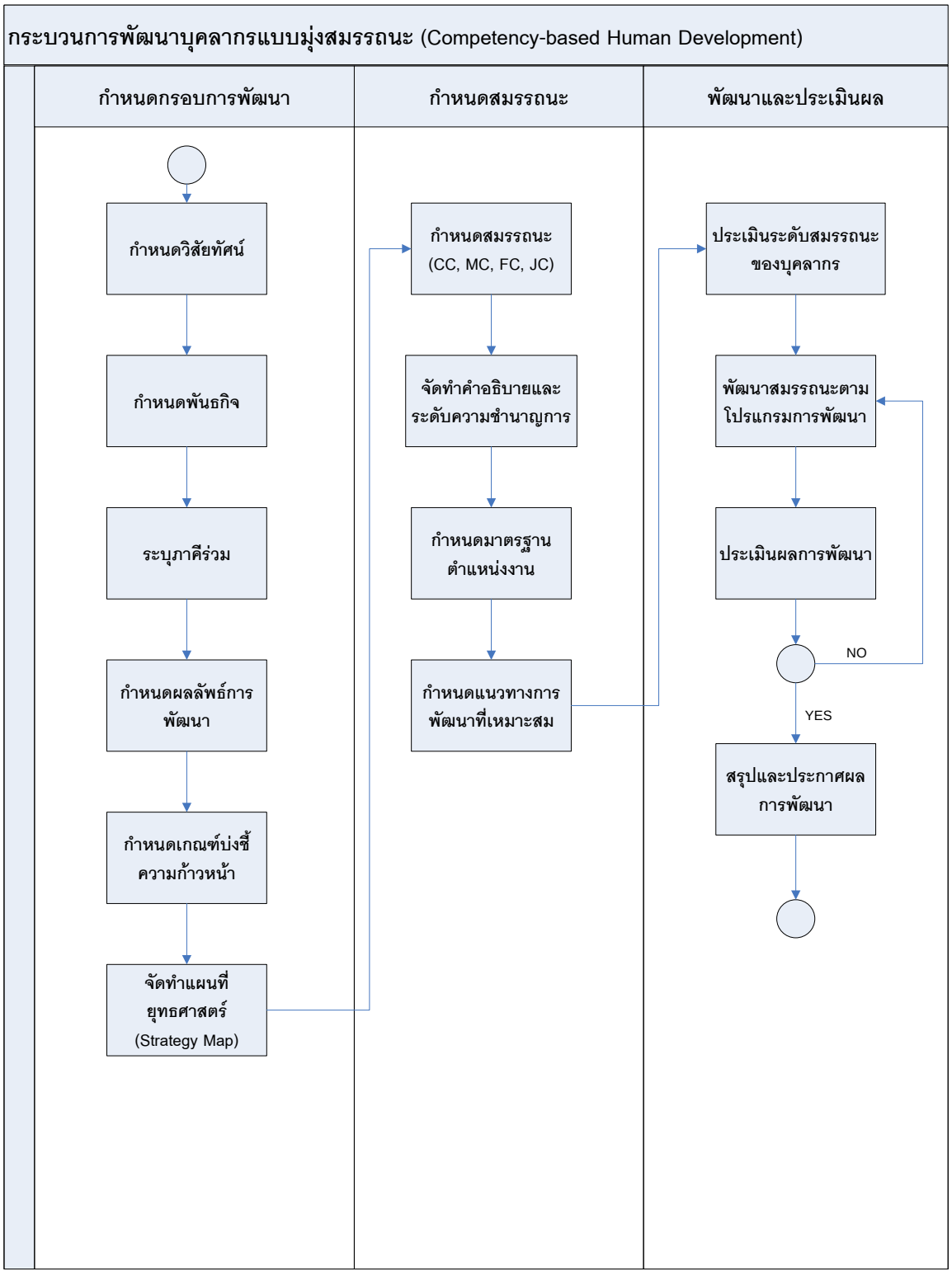
กระบวนการพัฒนาบุคลากรจึงควรเป็นกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับเป้าประสงค์ความสำเร็จขององค์กรอย่างแท้จริง หมายความว่า ประเด็นการพัฒนาของบุคลากรควรเป็นประเด็นที่สามารถเพิ่มผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนเองให้ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ผลการปฏิบัติงานขององค์กรโดยรวมดีขึ้นด้วย ดังนั้น ประเด็นการพัฒนาของบุคลากรในองค์กร ก็คือความรู้ ความสามารถและพฤติกรรมที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรผู้นั้นให้ประสบความสำเร็จและความรู้ ความสามารถที่จำเป็นดังกล่าว คือ **สมรรถนะ** (Competency) กระบวนการพัฒนาบุคลากรในองค์กรก็ควรจะมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรให้อยู่ในระดับความชำนาญการที่จำเป็นในตำแหน่งงานหนึ่ง ๆ

7.2 กระบวนการพัฒนาบุคคลแบบมุ่งเน้นสมรรถนะ

การพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะ (Competency-based Human Development) เป็นกระบวนการที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ขององค์กร ดังนั้น กระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะจึงมีกระบวนการ (Process) สำคัญ ๆ อยู่ด้วยกัน 3 กระบวนการ ดังนี้

1. **การกำหนดกรอบการพัฒนา**
2. **การกำหนดสมรรถนะ**
3. **การพัฒนาและประเมินผล**

และในแต่ละกระบวนการก็มีขั้นตอนย่อย ๆ รวมแล้ว 14 ขั้นตอน ดังภาพ



กระบวนการที่ 1: กำหนดกรอบการพัฒนา

การพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะ (Competency-based Human Development) จะเริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและขอบเขตในการพัฒนาบุคลากร โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และผลสำเร็จในการพัฒนาบุคลากร เปรียบเสมือนกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาบุคลากรขององค์กร ซึ่งประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อย ๆ รวม 6 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนย่อยที่ 1 – สร้างวิสัยทัศน์

วิสัยทัศน์คือสิ่งที่บ่งบอกถึงคุณลักษณะที่เป็นความสำเร็จขององค์กร ว่าถ้าหากองค์กรประสบความสำเร็จแล้วจะมีลักษณะ *"เป็น"* อย่างไร หรือจะต้อง *"มี"* อะไรเกิดขึ้นบ้าง ซึ่งวิสัยทัศน์ของแต่ละองค์กรก็มีความแตกต่างกัน แม้องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมประเภทเดียวกันก็ตาม

ขั้นตอนการสร้างวิสัยทัศน์จึงเป็นการกำหนดเป้าหมายความสำเร็จในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรในอนาคตว่า ถ้าสำนักตรวจราชการประสบความสำเร็จในการพัฒนาบุคลากรแล้ว บุคลากรของสำนักตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี ควรจะต้องมีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานเช่นไรบ้าง ซึ่งถือเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรให้ไปสู่สิ่งที่ควรจะเป็น

ขั้นตอนย่อยที่ 2 – กำหนดพันธกิจ

แนวทางการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรแต่ละตำแหน่ง ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานให้วิสัยทัศน์บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย คือแนวทางที่ควรจะมีความสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งนั้น ๆ ในองค์กร โดยที่การกำหนดพันธกิจของบุคลากรในกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะนั้น ควรจะต้องสร้างความเข้าใจที่ว่าการพัฒนาบุคลากรไม่ใช่แค่เพียงพัฒนาเพื่อให้บุคลากรบรรลุขีดสมรรถนะที่จำเป็นเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการเพิ่มความสามารถในการรักษาระดับสมรรถนะตลอดจนเพิ่มพูนขีดสมรรถนะให้สูงขึ้นไปอีกด้วย

ขั้นตอนนี้จึงไม่เป็นเพียงการกำหนดพันธกิจของคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง แต่ยังเป็นการสร้างทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะด้วย

ขั้นตอนย่อยที่ 3 – ระบุหน่วยงานภาคีในการพัฒนา

การพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จขององค์กรนั้น ความรู้ ความสามารถบางเรื่องที่ต้องการพัฒนาอาจจะเป็นความรู้ความสามารถที่ต้องไปพัฒนาที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ ตลอดจนเป็นการลดความซ้ำซ้อนในภารกิจ โดยการสร้างความชัดเจนด้านความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของ

แต่ละหน่วยงานในกระบวนการดังกล่าว ดังนั้น ขั้นตอนย่อยที่ 3 จึงเป็นการค้นหากลุ่มหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรที่อาจจะมีการปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน

ขั้นตอนย่อยที่ 4 – การกำหนดผลลัพธ์การพัฒนา

ผลลัพธ์คือผลที่เกิดขึ้นจากการนำผลผลิตไปใช้ ดังนั้น ผลลัพธ์ของกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะคือ ผลที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการดำเนินการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะตามแผนการพัฒนาบุคลากรที่กำหนดไว้ ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ควรจะมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เพราะการพัฒนาบุคลากรนั้นดำเนินการโดยคน เพื่อคน

การกำหนดผลลัพธ์การพัฒนาบุคลากรที่พึงประสงค์นั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า กลุ่มภาคีร่วมในการพัฒนาบุคลากรจะมีการดำเนินงานและมีความสัมพันธ์กันอย่างไร เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ในกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะ

กรอบแผนการดำเนินงาน	
วิสัยทัศน์:	
พันธกิจ:	
หน่วยงานภาคีร่วม1:	ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ 1:
หน่วยงานภาคีร่วม2:	ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ 2:
หน่วยงานภาคีร่วม3:	ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ 3:
หน่วยงานภาคีร่วม4:	ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ 4:

ขั้นตอนย่อยที่ 5 – กำหนดเกณฑ์บ่งชี้ความก้าวหน้า

เป็นที่น่าสังเกตว่า การกำหนดเกณฑ์บ่งชี้ความก้าวหน้าของกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการกำหนดเกณฑ์บ่งชี้ความก้าวหน้าในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมฯ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า กระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งสมรรถนะ เป็นกระบวนการที่ต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมเช่นเดียวกัน การกำหนดเกณฑ์บ่งชี้ความก้าวหน้าของกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะจะกำหนดตามผลลัพธ์อันพึงประสงค์ในขั้นตอนย่อยที่ 4 โดยที่เกณฑ์บ่งชี้ความก้าวหน้านั้นจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

5.1 ระดับที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้น (Expect to See) เป็นระดับที่ง่ายที่สุด เป็นเกณฑ์ที่บ่งบอกความก้าวหน้าในระยะแรกของการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร

5.2 ระดับที่อยากจะให้เกิดขึ้น (Like to See) เป็นระดับที่มีความคาดหวังว่าจะต้องเกิดขึ้นจริงในระหว่างดำเนินการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร เพื่อเป็นการรับประกันว่ากระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะดังกล่าว คือกระบวนการที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์อันพึงประสงค์ได้จริง ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการเรียนรู้ที่มากขึ้น

5.3 ระดับที่ถ้าเกิดขึ้นก็ดี (Love to See) เป็นระดับที่เกิดขึ้นได้ยากที่สุด ซึ่งถ้าเกณฑ์ความก้าวหน้าในระดับนี้เกิดขึ้นได้จริง ก็จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะอย่างมาก โดยส่วนมากแล้วเกณฑ์บ่งชี้ความก้าวหน้าในระดับนี้จะเป็นเกณฑ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ เช่น ความไม่ต่อเนื่องในการพัฒนาบุคลากรเพราะได้รับมอบนโยบายการตรวจราชการแบบเร่งด่วน เป็นต้น

เกณฑ์บ่งชี้ความก้าวหน้า	
ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์.....	
ระดับที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Expect to See)	
1	
2	
3	
ระดับที่อยากให้เกิดขึ้น (Like to See)	
4	
5	
6	
ระดับถ้าเกิดขึ้นก็ดี (Love to See)	
7	
8	
9	

ขั้นตอนย่อยที่ 6 – การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์

การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชัดเจนในยุทธศาสตร์ที่จะเลือกใช้ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ในแต่ละตัวและแสดงถึงกลุ่มผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งสมรรถนะทั้งภายในและภายนอก ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการแสดงถึงช่องว่างของยุทธศาสตร์ (Missing Link) ที่ไม่สามารถทำให้กระบวนการปฏิบัติงานเชื่อมโยงสัมพันธ์กับความสำเร็จที่กำหนดไว้

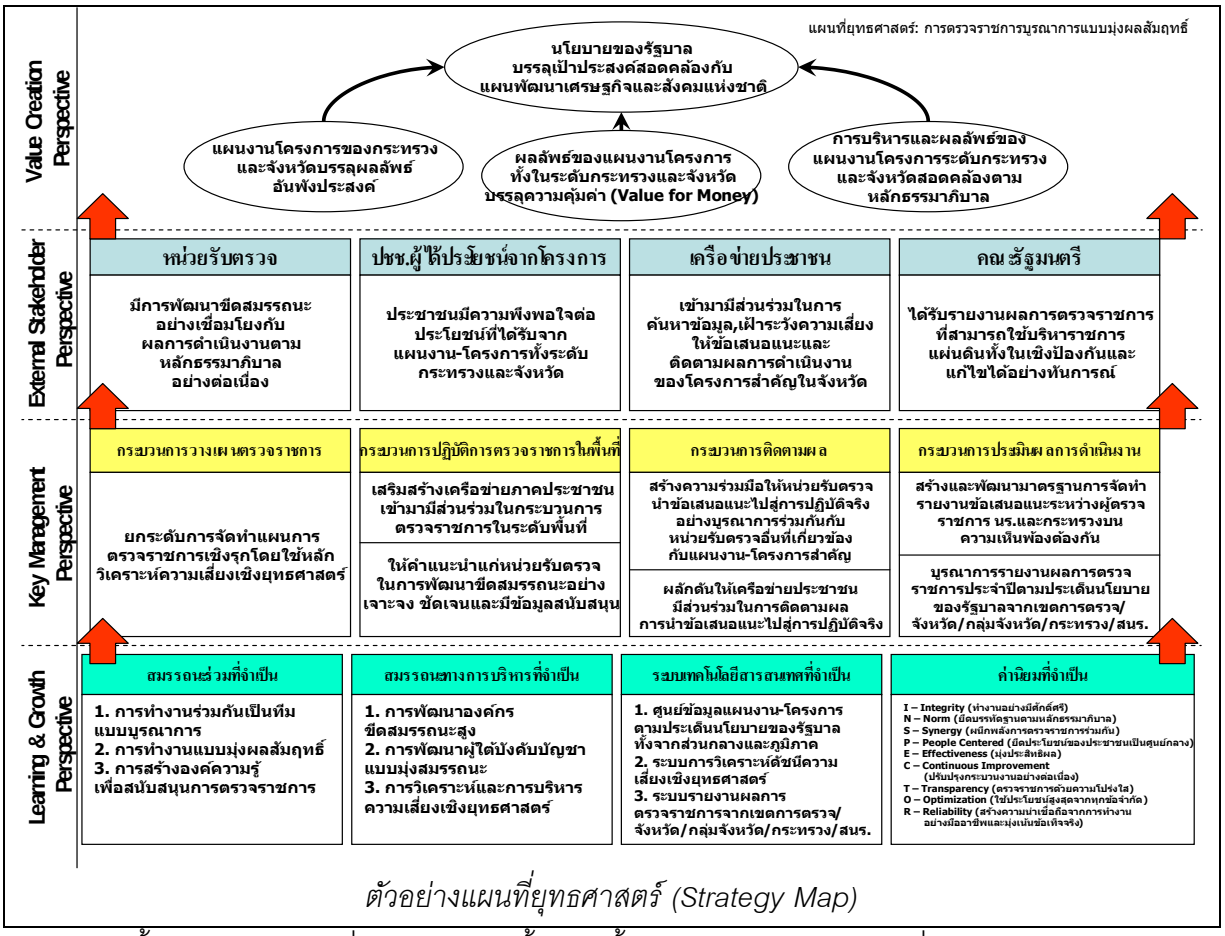
แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่แปลงมาจาก Balance Scorecard ประกอบไปด้วยมิติการพัฒนา 4 ด้านด้วยกัน คือ

1. Value Creation Perspective – คือชั้นที่ตอบคำถามว่า ถ้าผลลัพธ์ที่พึงประสงค์เกิดขึ้นได้จริงแล้ว จะเกิดสิ่งดีดีอะไรต่อประเทศชาติและประชาชนบ้าง

2. External Stakeholder Perspective – เป็นชั้นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มภาคีร่วมในการพัฒนา โดยมุ่งเน้นไปที่ภาคีร่วมภายนอกองค์กร การกำหนดแผนที่ยุทธศาสตร์ในชั้นนี้คือการตอบคำถามสำคัญว่า “กลุ่มภาคีร่วมในการพัฒนาจะต้องให้ความร่วมมือกับเราเช่นไรหรือมีลักษณะเช่นไรบ้างจึงจะสามารถก่อให้เกิดผลในชั้น Value Creation”

3. Key Management Perspective – ชั้นที่แสดงถึงกระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์กรที่เมื่อปฏิบัติได้ตามนี้แล้ว จะส่งผลให้กลุ่มภาคีร่วมภายนอกให้ความร่วมมือกับเราตามที่ได้กำหนดไว้ในชั้น External Stakeholder”

4. Learning and Growth Perspective – ชั้นสุดท้ายที่จะแสดงให้เห็นว่า บุคลากรในองค์กรควรจะมีความรู้ ความสามารถในด้านใดบ้างและองค์กรจะต้องมีฐานข้อมูลในด้านใดตลอดจนค่านิยมขององค์กรควรมีลักษณะเป็นเช่นไรจึงจะสามารถปฏิบัติงานตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในชั้น Key Management ได้



ตัวอย่างแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)

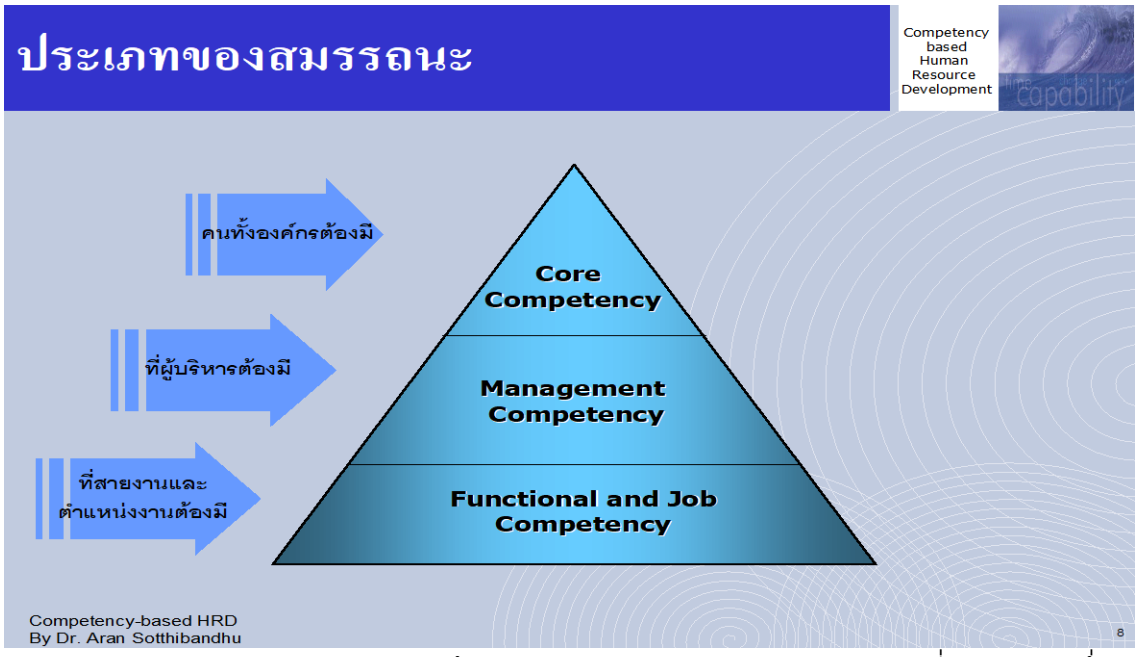
ดังนั้น การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ในขั้นตอนนี้ คือการกำหนดสมรรถนะที่จำเป็นของบุคลากรตามผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ที่กำหนดไว้ในขั้นตอนย่อยที่ 4

กระบวนการที่ 2: กำหนดรายการสมรรถนะ

หลังจากที่ได้กำหนดกรอบขอบเขตและทิศทางในการพัฒนาบุคลากรแล้ว ผลผลิตสำคัญที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวคือ แผนที่ยุทธศาสตร์ที่แสดงถึงแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ และจากแผนที่ยุทธศาสตร์ดังกล่าว จะใช้เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการกำหนดรายการสมรรถนะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรในตำแหน่งนั้น ๆ กระบวนการนี้ประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอนย่อย ดังนี้

ขั้นตอนย่อยที่ 7 – กำหนดรายการสมรรถนะ

สมรรถนะ (Competency) หมายถึง คุณลักษณะของบุคลากรทั้งที่เป็นความรู้ ความสามารถและพฤติกรรมที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง เพราะฉะนั้นองค์กรจะสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ได้นั้น บุคลากรในองค์กรควรจะต้องมีความรู้ความสามารถและพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่จะช่วยให้บรรลุความสำเร็จตามผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ที่กำหนดไว้



การกำหนดรายการสมรรถนะ จึงจะต้องอาศัยฐานข้อมูลสำคัญจากแผนที่ยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการที่ 1 ว่าบุคลากรในองค์กรควรจะต้องมีสมรรถนะอะไรบ้าง ซึ่งประกอบไปด้วยสมรรถนะทั้งหมด 4 กลุ่มคือ

1. สมรรถนะร่วม (Core Competency) หมายถึงกลุ่มสมรรถนะหลักที่บุคลากรทุกคนในองค์กร ไม่ว่าจะอยู่หน่วยงานใด, ระดับตำแหน่งใดก็ตาม จะต้องมีสมรรถนะกลุ่มนี้เหมือนกัน เพราะเป็นความรู้ ความสามารถที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของทุกคนในองค์กร

2. สมรรถนะทางการบริหาร (Management Competency) หมายถึงกลุ่มสมรรถนะหลักอีกกลุ่มหนึ่ง แต่จะเป็นสมรรถนะหลักเฉพาะสำหรับผู้บริหารขององค์กรเท่านั้น และผู้บริหารในกรณีจะหมายถึงผู้บริหารที่มีตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป แต่ถ้าในภาคเอกชนก็จะหมายถึงผู้บริหารที่มีตำแหน่งตั้งแต่ผู้จัดการขึ้นไป เพราะจะเป็นสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคนและบริหารงานให้สามารถดำเนินไปได้ตามแผนงาน-โครงการและบรรลุความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด

สมรรถนะสองกลุ่มแรกนี้ จะเป็นผลผลิตที่จะได้จากแผนที่ยุทธศาสตร์ในชั้นสุดท้ายที่เรียกว่า Learning and Growth Perspective เพราะปัจจัยต่าง ๆ ในแผนที่ยุทธศาสตร์จะเป็นภาพรวมของกระบวนการปฏิบัติงานในระดับภาพรวมขององค์กร แต่ยังมีสมรรถนะอีกสองกลุ่ม ซึ่งจะต้องอาศัยฐานข้อมูลในแผนที่ยุทธศาสตร์ประกอบกับการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของตำแหน่งงานในการกำหนดสมรรถนะของทั้งสองกลุ่มนี้ เนื่องจากเป็นกลุ่มสมรรถนะที่จะมีความละเอียดในด้านเทคนิคการปฏิบัติงานมากขึ้น สมรรถนะทั้งสองกลุ่มนี้ คือ

3. สมรรถนะเฉพาะตามกลุ่มงาน (Functional Competency) หมายถึงกลุ่มสมรรถนะเฉพาะทางเทคนิค ซึ่งจะมีความจำเป็นสำหรับบางกลุ่มงาน (Function) เท่านั้น เช่น สมรรถนะทางด้านบัญชี-การเงิน ก็จะมีเฉพาะบุคลากรที่ทำงานอยู่ในกลุ่มงานด้านบัญชีเท่านั้น เป็นต้น และสมรรถนะในกลุ่มนี้ก็จะเกี่ยวข้องกับบุคลากรทุกระดับในกลุ่มงานนั้นด้วย

4. สมรรถนะเฉพาะตามตำแหน่งงาน (Job Competency) หมายถึงกลุ่มสมรรถนะเฉพาะทางเทคนิคเช่นเดียวกับสมรรถนะเฉพาะตามกลุ่มงาน เพียงแต่จะมีความละเอียดมากกว่า เพราะกระบวนการได้มาจะวิเคราะห์ลงถึงตำแหน่งงานแต่ละตำแหน่ง ดังนั้น สมรรถนะในกลุ่มนี้ก็จะเกี่ยวข้องกับบุคลากรบางตำแหน่งในกลุ่มงานเท่านั้น

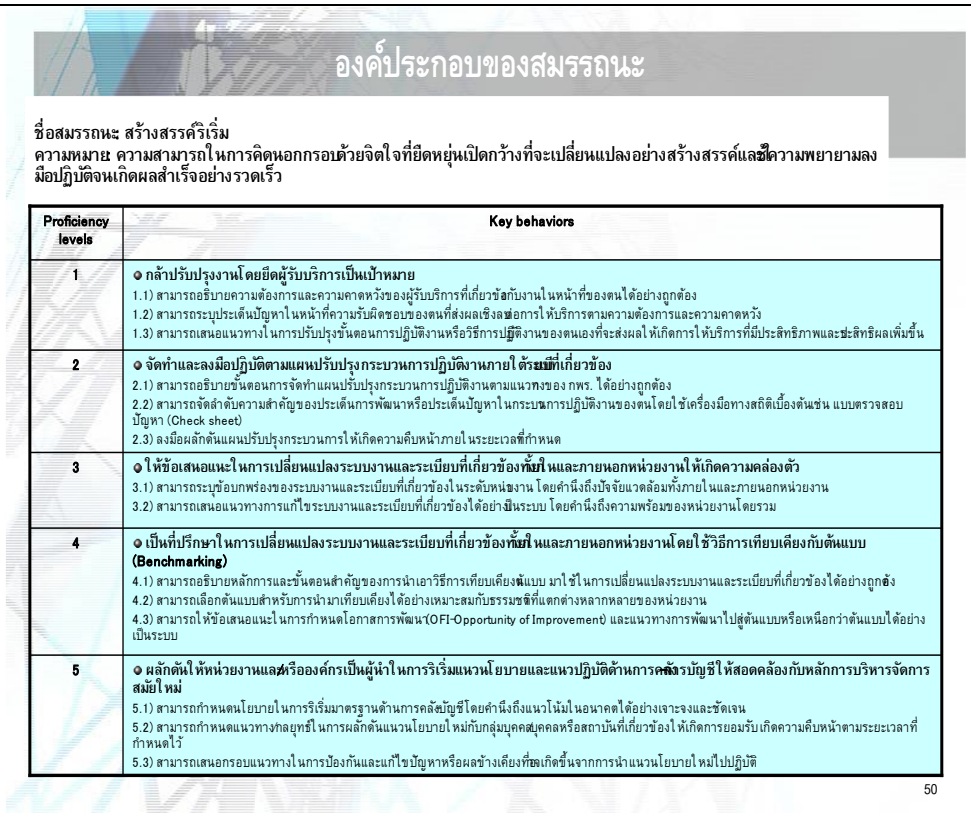
ดังนั้น รายการสมรรถนะทั้ง 4 กลุ่มนี้ บุคลากรที่เกี่ยวข้องและต้องมีสมรรถนะครบทุกกลุ่มคือ บุคลากรที่มีตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 หรือระดับผู้จัดการขึ้นไป ส่วนบุคลากรที่มีระดับตำแหน่งต่ำกว่านั้นจะเกี่ยวข้องกับสมรรถนะเพียง 3 กลุ่มเท่านั้นคือ สมรรถนะร่วม, สมรรถนะเฉพาะตามกลุ่มงานและสมรรถนะเฉพาะตามตำแหน่งงาน การกำหนดรายการสมรรถนะในขั้นตอนนี้จึงเป็นการกำหนดสมรรถนะทั้ง 4 กลุ่มนั่นเอง

ขั้นตอนย่อยที่ 8 – การจัดทำคำอธิบายสมรรถนะและระดับความชำนาญการ

การจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ คือการสร้างความชัดเจนในแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ และเพื่อให้สมรรถนะมีความชัดเจนเพื่อการพัฒนาบุคลากรนั้น สมรรถนะ 1 รายการจะมีองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังนี้

1. คำอธิบาย (Definition) คือคำอธิบายถึงแนวทางพฤติกรรมที่บุคลากรควรจะต้องรู้ ต้องสามารถปฏิบัติได้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเป็นคำอธิบายสมรรถนะในภาพรวม

2. ระดับความชำนาญการ (Proficiency Level) คือคำอธิบายที่สื่อถึงระดับความเชี่ยวชาญของบุคลากรในสมรรถนะนั้น ๆ ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ระดับคือ



องค์ประกอบของสมรรถนะ

ชื่อสมรรถนะ สร้างสรรค์ริเริ่ม
ความหมาย ความสามารถในการคิดนอกกรอบด้วยจิตใจที่ยืดหยุ่นเปิดกว้างที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์และใช้ความพยายามลงมือปฏิบัติจนเกิดผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว

Proficiency levels	Key behaviors
1	**กล้าปรับปรุงงานโดยยึดผู้รับบริการเป็นเป้าหมาย** 1.1) สามารถอธิบายความต้องการและความคาดหวังของผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้อง 1.2) สามารถระบุประเด็นปัญหาในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนที่ส่งผลเชิงลบต่อการให้บริการตามความต้องการและความคาดหวัง 1.3) สามารถเสนอแนวทางในการปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือวิธีการปฏิบัติงานของตนเองที่จะส่งผลให้เกิดการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น
2	**จัดทำและลงมือปฏิบัติตามแผนปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานภายใต้ระบบที่เกี่ยวข้อง** 2.1) สามารถอธิบายขั้นตอนการจัดทำแผนปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานตามแนวทางของ กพร. ได้อย่างถูกต้อง 2.2) สามารถจัดลำดับความสำคัญของประเด็นการพัฒนาหรือประเด็นปัญหาในกระบวนการปฏิบัติงานของตนโดยใช้เครื่องมือทางสถิติเบื้องต้นเช่น แบบตรวจสอบปัญหา (Check sheet) 2.3) ลงมือผลักดันแผนปรับปรุงกระบวนการให้เกิดความคืบหน้าภายในระยะเวลาที่กำหนด
3	**ให้ข้อเสนอแนะในการเปลี่ยนแปลงระบบงานและระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งในและภายนอกหน่วยงานให้เกิดความคล่องตัว** 3.1) สามารถระบุข้อบกพร่องของระบบงานและระเบียบที่เกี่ยวข้องในระดับหน่วยงาน โดยคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน 3.2) สามารถเสนอแนวทางการแก้ไขระบบงานและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานโดยรวม
4	**เป็นที่ปรึกษาในการเปลี่ยนแปลงระบบงานและระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งในและภายนอกหน่วยงานโดยใช้วิธีการเทียบเคียงกับต้นแบบ (Benchmarking)** 4.1) สามารถอธิบายหลักการและขั้นตอนสำคัญของการนำเอาวิธีการเทียบเคียงกับต้นแบบ มาใช้ในการเปลี่ยนแปลงระบบงานและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้อง 4.2) สามารถเลือกต้นแบบสำหรับการนำมาเทียบเคียงได้อย่างเหมาะสมกับธรรมชาติที่แตกต่างหลากหลายของหน่วยงาน 4.3) สามารถให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดโอกาสการพัฒนา (OFI-Opportunity of Improvement) และแนวทางการพัฒนาไปสู่ต้นแบบหรือเหนือกว่าต้นแบบได้อย่างเป็นระบบ
5	**ผลักดันให้หน่วยงานและ/หรือองค์กรเป็นผู้นำในการริเริ่มแนวนโยบายและแนวปฏิบัติด้านการคลังบัญชีให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่** 5.1) สามารถกำหนดนโยบายในการริเริ่มมาตรฐานด้านการคลังบัญชีโดยคำนึงถึงแนวโน้มในอนาคตได้อย่างเจาะจงและชัดเจน 5.2) สามารถกำหนดแนวทางกลยุทธ์ในการผลักดันแนวนโยบายใหม่กับกลุ่มบุคคลบุคคลหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องให้เกิดการยอมรับเกิดความคืบหน้าตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ 5.3) สามารถเสนอกรอบแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหรือผลข้างเคียงที่อาจเกิดขึ้นจากการนำแนวนโยบายใหม่ไปปฏิบัติ

50

องค์ประกอบของสมรรถนะแต่ละรายการ

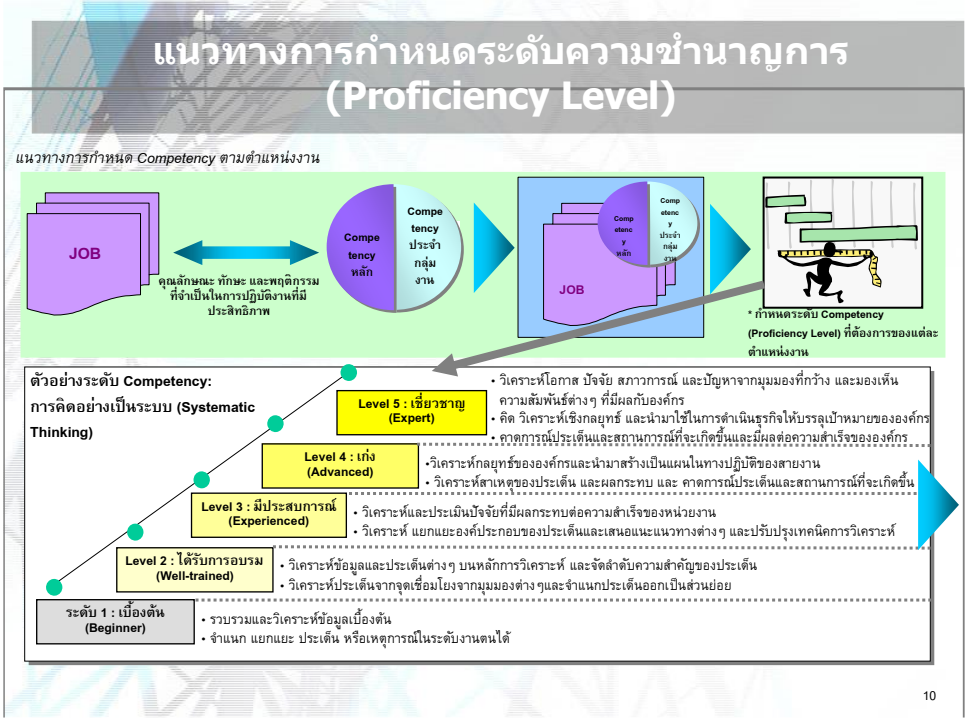
2.1) ระดับที่ 1 – Beginner ความสามารถโดยรวมของสมรรถนะในระดับนี้จะเป็นความสามารถในระดับพื้นฐาน ส่วนมากจะอยู่ในตำแหน่งของบุคลากรใหม่ ๆ หรือบุคลากรในระดับปฏิบัติการ

2.2) ระดับที่ 2 – Well-Trained คือระดับที่สามารถให้คำแนะนำเบื้องต้นหรือพอที่จะตอบคำถามง่าย ๆ เกี่ยวกับความรู้ในสมรรถนะนั้นได้ รวมถึงการปฏิบัติงานที่มีความเป็นระบบมากขึ้นกว่าระดับที่ 1

2.3) ระดับที่ 3 – Experience หมายถึงระดับที่จะมีการมุ่งเน้นสู่การปฏิบัติมากขึ้น เพราะการปฏิบัติจะส่งผลให้บุคลากรระดับนั้นเกิดประสบการณ์จากสิ่งที่ปฏิบัติจริง

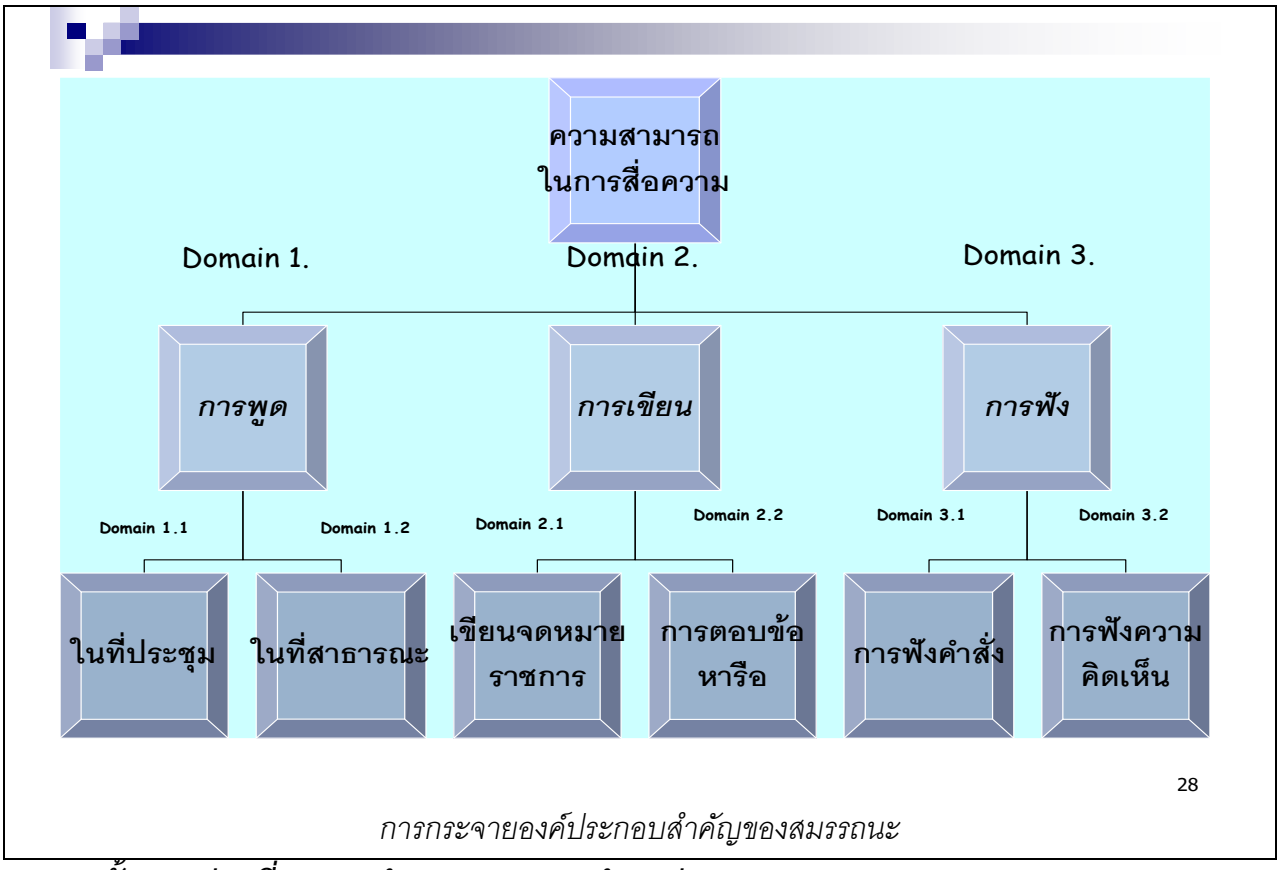
2.4) ระดับที่ 4 – Advance คือระดับที่จะสามารถให้คำแนะนำในด้านความรู้ การปฏิบัติจริงตลอดจนสามารถให้คำปรึกษาแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้เกี่ยวข้องได้

2.5) ระดับที่ 5 – Expert คือระดับสูงสุดของสมรรถนะในแต่ละตัว ที่แสดงความเชี่ยวชาญในการอธิบาย, การปฏิบัติตลอดจนการเป็นที่ปรึกษาแก่บุคลากรทั้งภายในและภายนอกองค์กรได้ รวมถึงการปฏิบัติงานในระดับนโยบายขององค์กรและนอกองค์กรได้



แนวทางการกำหนดระดับความชำนาญการ

การจัดทำคำอธิบายสมรรถนะและระดับความชำนาญการ จะมีวิธีการหรือเครื่องมือช่วยให้การเขียนคำอธิบายมีความครอบคลุมความรู้ ความสามารถที่จำเป็นต่อหน่วยงานและองค์กรมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การกระจายองค์ประกอบสำคัญ (Domains) เป็นต้น



การกระจายองค์ประกอบสำคัญของสมรรถนะ

ขั้นตอนย่อยที่ 9 - การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งงาน

เมื่อรายการสมรรถนะในทุกกลุ่มมีความสมบูรณ์เรียบร้อยแล้ว ขั้นย่อยถัดมาคือการกำหนดมาตรฐานตำแหน่งงาน (Job Competency Mapping) หมายถึงการกำหนดระดับความชำนาญการของสมรรถนะในแต่ละกลุ่มให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับตำแหน่งหน้าที่ของบุคลากรผู้นั้น และจะใช้เป็นมาตรฐานสำหรับบุคลากรที่จะเข้ามารับตำแหน่งนั้น ๆ ในอนาคตด้วย

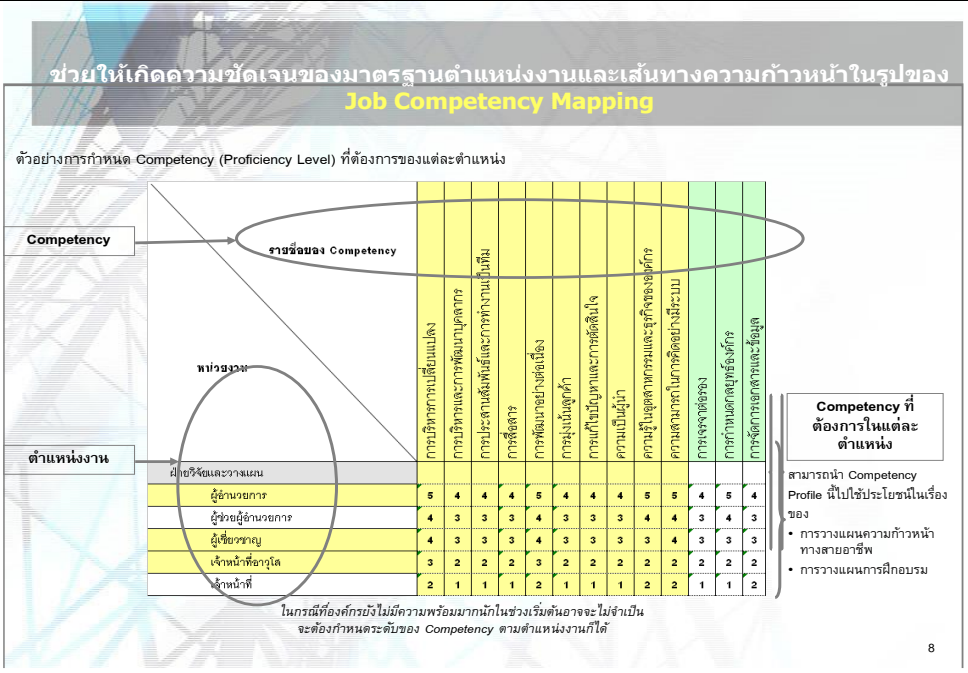
แบบฟอร์มการประเมินตนเอง

ชื่อ-นามสกุล:.....
ตำแหน่ง.....
ต้นสังกัด.....

ชื่อสมรรถนะ	ระดับความชำนาญการ				
	5	4	3	2	1
		✓			x
	✓		x		
			✓		x

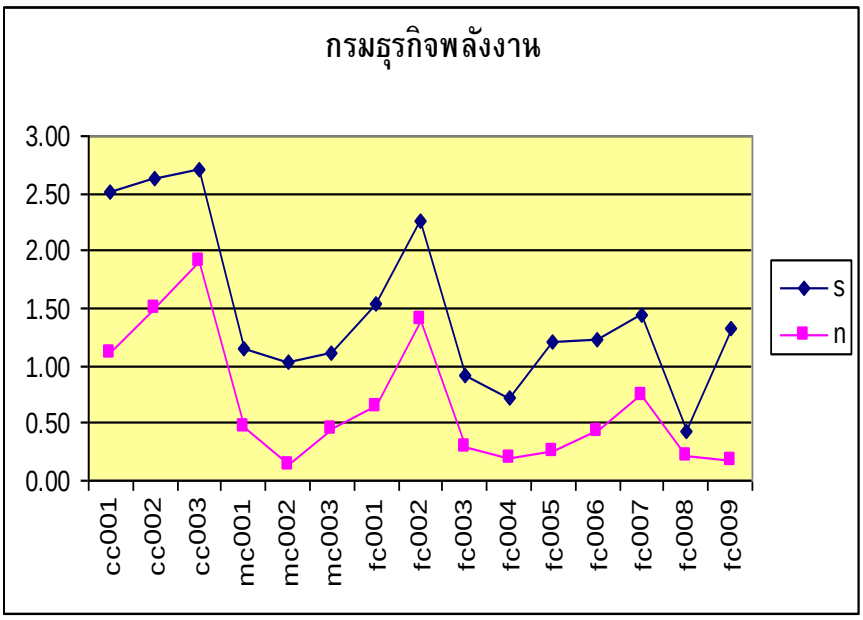
52

การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งงาน จะใช้วิธีที่เรียกว่า “การประเมินสมรรถนะตนเอง” (Self Assessment) โดยใช้บุคลากรแต่ละคนตอบคำถามสำคัญว่า “ในตำแหน่งที่ท่านครองอยู่ ณ ปัจจุบันนี้ ควรจะมีระดับความชำนาญการของสมรรถนะนี้ที่ระดับใด? ” และคำถามถัดมาคือ “ปัจจุบันนี้ท่านมีระดับความชำนาญการของสมรรถนะนี้ ที่ระดับใด? ”



มาตรฐานตำแหน่งงาน

วิธีการตอบคำถามที่สองคือให้บุคลากรแต่ละคนอ่านคำอธิบายสมรรถนะทั้งหมด ตั้งแต่ระดับที่ 1 ไปจนถึงระดับที่เป็นคำตอบในข้อที่ 1 เช่น ถ้าคำตอบข้อแรกตอบว่ามาตรฐานของตำแหน่งนี้ควรจะอยู่ที่ระดับ 4 ท่านก็อ่านตั้งแต่ระดับที่ 1 ไปจนถึงระดับที่ 4 เท่านั้น และลองประเมินว่าคำอธิบายสมรรถนะที่แสดงถึงความรู้ ความสามารถนั้น ท่านรู้และสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ ถ้ายังไม่ได้ก็หมายความว่ายังไม่ผ่านในระดับความชำนาญการนั้น ๆ



ตัวอย่างค่าความห่าง (Gap) ของสมรรถนะ

นอกจากค่ามาตรฐานของระดับความชำนาญการในตำแหน่งงานแล้ว ผลผลิตอีกประการหนึ่งที่จะได้ในขั้นตอนย่อยนี้คือ ค่าความห่าง (Gap) ของสมรรถนะ ที่แสดงถึงลำดับความสำคัญของการพัฒนาขีดสมรรถนะของหน่วยงาน/องค์กร

ขั้นตอนย่อยที่ 10 – การกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม

บ่อยครั้งที่แนวทางการพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรของแต่ละหน่วยงาน จะมุ่งเน้นไปที่การฝึกอบรม (Workshop) แต่ทว่า จากการศึกษาวิจัยพบว่า การพัฒนาขีดสมรรถนะด้วยการฝึกอบรมนั้นไม่สามารถเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของบุคลากรได้ดีเสมอไป ด้วยเหตุที่ว่า การฝึกอบรมมิได้ช่วยแก้ไขปัญหาในทุกเรื่อง และความรู้ ความสามารถบางเรื่องก็ไม่สามารถฝึกฝนได้เพียงแค่ใช้การฝึกอบรมเท่านั้น อาจจะเป็นด้วยเหตุที่ว่าความรู้ ความสามารถบางเรื่องต้องไปปฏิบัติงานจริง ๆ เท่านั้นจึงจะสามารถเพิ่มขีดสมรรถนะนั้นได้ หรือความรู้บางเรื่องอาจจะเพียงแค่ไปหาหนังสืออ่านก็เพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องจัดฝึกอบรมให้เกิดการสิ้นเปลือง ดังนั้น แนวทางการพัฒนาบุคลากรโดยมุ่งเน้นขีดสมรรถนะ จึงควรจะมีแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับคำอธิบายของสมรรถนะในแต่ละ

รายการด้วย ซึ่งแนวทางการพัฒนาสมรรถนะมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 3 กลุ่มหลัก และในแต่ละกลุ่มหลักจะประกอบไปด้วยแนวทางย่อย ๆ ดังนี้

1. ***แนวทางการพัฒนาสมรรถนะด้วยตนเอง***
    a. DEL **หมายถึง** การเรียนรู้ ฝึกอบรมทางไกล (Distance Learning or E-Learning)
    b. CE **หมายถึง** การศึกษาต่อเนื่องในระดับที่สูงขึ้น (Continuing Education)
    c. SDS **หมายถึง** การศึกษาด้วยตนเอง (Self-Direct Study)
    d. LP **หมายถึง** การสร้างโปรแกรมระบบการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ (Learning Package)

2. ***แนวทางการพัฒนาสมรรถนะโดยผู้บังคับบัญชา***
    a. CO* **หมายถึง** การได้รับคำปรึกษา การสอนงาน (Coaching) จากผู้เชี่ยวชาญ
    b. ME* **หมายถึง** การทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง (Mentoring)
    c. AW* **หมายถึง** การไปประสานงาน ประชุมร่วมกับหน่วยงานภายนอก (Attachment Working)
    d. SW** **หมายถึง** การไปปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น (Secondment Working)
    e. PA** **หมายถึง** การมอบให้ทำโครงการ/โครงงานพิเศษ (Project Assignment/Action learning)
    f. JR **หมายถึง** การหมุนเวียนงานในหน้าที่ (Job Rotation)
    g. CFT **หมายถึง** การร่วมทำงานแบบทีมข้ามสายงาน (Cross Functional Team)
    h. WS **หมายถึง** การมอบหมายให้ตัดสินใจโดยมีการดูแลอย่างใกล้ชิด (Work Shadowing)

3. ***แนวทางการพัฒนาสมรรถนะด้วยการฝึกอบรม***
    a. IST **หมายถึง** การฝึกอบรม สัมมนาหลักสูตรภายใน (Internal Seminar or Training)
    b. EST* **หมายถึง** การฝึกอบรมสัมมนาหลักสูตรภายนอก (External Seminar or Training)

กระบวนการที่ 3 – การพัฒนาขีดสมรรถนะและการประเมินผล

การเพิ่มพูนขีดสมรรถนะของบุคลากรนั้น ควรจะมีการพัฒนาอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ไม่รีบเร่งนักแต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถรอช้าได้ ดังนั้น แผนการพัฒนาขีดสมรรถนะจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะทำให้การพัฒนาขีดสมรรถนะดำเนินไปตามลำดับความสำคัญและตามทิศทางที่กำหนด

ขั้นตอนย่อยที่ 11 – ประเมินระดับสมรรถนะของบุคลากร

การประเมินในขั้นตอนย่อยนี้ จะมีความแตกต่างจากขั้นตอนการประเมินตนเอง (Self Assessment) เพื่อจัดทำมาตรฐานตำแหน่งงาน เพราะเป็นเพียงแค่การประเมินในมุมมองเดียว คือ ตนเองเท่านั้น แต่การประเมินระดับสมรรถนะของบุคลากรนั้น จะมีวัตถุประสงค์ในการค้นหาระดับความชำนาญการของสมรรถนะที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน โดยใช้มุมมองจากผู้เกี่ยวข้องที่มีความแตกต่าง หลากหลายมากขึ้น เช่น ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน หน่วยงานภายนอกและลูกค้า เป็นต้น

ผลผลิตในขั้นตอนย่อยนี้ คือ ระดับความชำนาญการของบุคลากรแต่ละคนในสมรรถนะแต่ละกลุ่ม เพื่อที่จะใช้เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดโปรแกรมการพัฒนาของแต่ละบุคคล

แบบสรุปผลการประเมินขีดสมรรถนะข้าราชการ

ชื่อ-นามสกุล..... ตำแหน่ง.....ครั้งที่.....

กลุ่มตำแหน่ง..... กลุ่มงาน.....วันเดือนปีที่ประเมิน

.....

คำชี้แจง. 1. ในการประเมินแต่ละครั้งให้ผู้ประเมินใช้แบบสรุปผลการประเมินนี้ประกอบกับคู่มือคำอธิบายขีดสมรรถนะ

2. ให้ผู้สรุปผลการประเมิน บันทึกผลการประเมินในรูปแบบของค่าตัวเลขเพื่อใช้ในการคำนวณค่าเฉลี่ยและช่องว่าง

กลุ่ม/ชื่อสมรรถนะ	มาตรฐาน (1)	ผลการประเมิน			ค่าเฉลี่ย (5) =(2)+(3)+(4)/3	ช่องว่าง (6) =(5)-(1)	รายการสมรรถนะที่ต้องพัฒนา
		ผู้บังคับบัญชา (2)	เพื่อนร่วมงาน (3)	ผู้รับการประเมิน (4)			
ขีดสมรรถนะหลัก							
CC001.							
CC002.							
CC003.							
ขีดสมรรถนะการบริหาร							
MC001							
MC002							
MC003							

ขั้นตอนย่อยที่ 12 – พัฒนาสมรรถนะตามโปรแกรมการพัฒนา

โปรแกรมการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันออกไป ประเด็นที่ทำให้มีความแตกต่างกันคือ ระดับความชำนาญการที่แตกต่างกัน, ระยะเวลาในการพัฒนา, ประเด็นการพัฒนาตลอดจนแนวทางการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนก่อนหน้านี้ จึงทำให้แผนการพัฒนาสมรรถนะรายบุคคล (Individual Development Plan) ที่แสดงถึงประวัติการพัฒนาความรู้ความสามารถ มีความแตกต่างกันด้วย

การพัฒนาขีดสมรรถนะ ควรจะต้องตั้งอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและบุคลากรผู้พัฒนาสมรรถนะนั้น เพื่อมิให้เป็นการรบกวนเวลาของการปฏิบัติงานที่มีอยู่ด้วย การเข้าร่วม

โปรแกรมการพัฒนาตามแผนจึงควรจะต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาและช่วงเวลาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ของบุคลากรผู้นั้นด้วย

ตัวอย่างแบบฟอร์มแผนพัฒนาสมรรถนะรายบุคคล

แผนพัฒนาขีดสมรรถนะรายบุคคล

ชื่อ-นามสกุล..... ตำแหน่ง.....รายงานครั้งที่.....

กลุ่มตำแหน่ง..... กลุ่มงาน.....วันเดือนปีที่ประเมิน .....

คำชี้แจง. ให้ผู้จัดทำพิจารณากำหนดแนวทางการพัฒนาตนเอง พร้อมกรอบเวลาให้เหมาะสมกับรายการสมรรถนะย่อยที่ท่านต้องได้รับการพัฒนา

กลุ่ม/ชื่อขีดสมรรถนะ	รายการสมรรถนะย่อยที่ต้องพัฒนา	แนวทางการพัฒนา	เวลาเริ่มต้น	เวลาแล้วเสร็จ	ช่วงเวลาพัฒนา	ผลการพัฒนา	ผู้รับรอง
ขีดสมรรถนะหลัก						☐ ผ่าน ☐ไม่ผ่าน	
CC001						☐ ผ่าน ☐ไม่ผ่าน	
CC002						☐ ผ่าน ☐ไม่ผ่าน	
CC003						☐ ผ่าน ☐ไม่ผ่าน	
ขีดสมรรถนะการบริหาร						☐ ผ่าน ☐ไม่ผ่าน	
MC001						☐ ผ่าน ☐ไม่ผ่าน	
MC002						☐ ผ่าน ☐ไม่ผ่าน	
MC003						☐ ผ่าน ☐ไม่ผ่าน	

ขั้นตอนย่อยที่ 13 – ประเมินผลการพัฒนา

เมื่อบุคลากรได้เข้าร่วมการพัฒนาขีดสมรรถนะตามโปรแกรมการพัฒนาสมรรถนะที่กำหนดไว้แล้ว การติดตามความคืบหน้าของการประเมินจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะได้สามารถตรวจสอบว่าแนวทางการพัฒนาที่กำหนดขึ้นนั้น มีความเหมาะสมหรือได้ผลมากน้อยเพียงใด หากการพัฒนาดังกล่าวไม่มีความคืบหน้า ก็จะสามารถปรับแนวทางการพัฒนาได้อย่างทันท่วงที

ผลลัพธ์สำคัญของการเข้าร่วมโปรแกรมการพัฒนาสมรรถนะคือ บุคลากรผู้เข้าร่วมการพัฒนาจะมีระดับความชำนาญตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในมาตรฐานตำแหน่งงาน (Job Competency Mapping) ขั้นตอนหลังจากการพัฒนาคือการประเมินความรู้ ความสามารถของบุคลากรผู้นั้นว่าสามารถบรรลุความสามารถตามระดับความชำนาญนั้นจริงหรือไม่ หากการประเมินพบว่าขีดสมรรถนะของบุคลากรผู้นั้นยังไม่ถึงระดับความชำนาญการตามมาตรฐานดังกล่าว บุคลากรผู้นั้นก็ควรจะร่วมกับผู้บังคับบัญชากำหนดแนวทางการพัฒนาต่อไปเพื่อให้ระดับความชำนาญการของสมรรถนะได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

ขั้นตอนย่อยที่ 14 – สรุปและประกาศผลการพัฒนา

หากผลการประเมินการพัฒนาสมรรถนะ ได้ตามมาตรฐานระดับความชำนาญการแล้ว ขั้นตอนสุดท้ายคือการสรุปผลการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรผู้นั้น ว่ามีระดับความชำนาญการของสมรรถนะในแต่ละรายการอยู่ที่ระดับใด เพื่อดำเนินการประกาศผลและมอบรางวัลต่อไป

กระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะดังที่ได้กล่าวไปทั้ง 3 กระบวนการ 14 ขั้นตอนย่อยแล้วนั้น คือกระบวนการพัฒนาบุคลากรที่มีความเป็นระบบอย่างยิ่ง เพราะเป็นการพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากรที่ตรงกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานมากที่สุด เพราะสมรรถนะแต่ละกลุ่ม แต่ละรายการจะแสดงถึงความรู้ ความสามารถตลอดจนพฤติกรรมการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน/องค์กรในลักษณะเฉพาะของหน่วยงาน/องค์กรนั้นเอง ดังนั้น หน่วยงานอื่น ๆ จึงไม่สามารถนำสมรรถนะของหน่วยงานท่านเองไปพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานนั้นได้

ข้อสังเกตสำคัญคือ คำอธิบายสมรรถนะในแต่ละรายการนั้นจะไม่เป็นคำอธิบายที่มีความมั่นคง สามารถปรับเปลี่ยนได้ ด้วยเหตุที่ว่าสถานการณ์ด้านการพัฒนาความรู้ทั้งในประเทศและต่างประเทศตลอดจนสถานการณ์ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานในองค์กรมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดได้ แต่กระบวนการดังกล่าวก็จะเป็นกระบวนการพัฒนาบุคลากรแบบมุ่งเน้นสมรรถนะที่เป็นมาตรฐานต่อไป