

(บทสรุปผู้บริหาร)

รายงานผลการศึกษา

การประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ

ในกรุงเทพมหานคร



เสนอ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โดย

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

กันยายน ๒๕๕๐

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สำนักหอสมุดกลาง พระจอมเกล้าลาดกระบัง

(บทสรุปผู้บริหาร)

**รายงานผลการศึกษา
การประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ
ในกรุงเทพมหานคร**



เสนอ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

RCH

JF

1358

15

ก151ก

เลขหมู่.....

114537

เลขทะเบียน.....

21 ส.ค. 2554

วัน,เดือน,ปี.....

โดย

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

กันยายน ๒๕๕๐

b.10022032
i.....

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ทางการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

คำนำ

รายงานการศึกษาวิจัย “โครงการประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐในกรุงเทพมหานคร ภายใต้โครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานภาครัฐ” ฉบับนี้เป็นรายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการสรุปและเรียบเรียงจากรายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการศึกษาวิจัยดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้สนใจรายละเอียดของรายงานผลการศึกษาดังกล่าว สามารถติดต่อขอข้อมูลได้จากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

คณะผู้วิจัย ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้มอบความไว้วางใจให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เป็นที่ปรึกษาสำหรับการศึกษาวิจัยในโครงการดังกล่าวนี้ และขอขอบคุณท่านอธิการบดี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ที่ให้การสนับสนุนคณะผู้วิจัยอย่างดียิ่งมาโดยตลอด ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านของทางสถาบันฯ ที่ช่วยดูแลงานด้านเอกสารต่าง ๆ และสุดท้าย ขอขอบคุณผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ผู้นำชุมชน และข้าราชการ/พนักงานของรัฐทุกท่านที่กรุณาให้ข้อมูลเพื่องานวิจัยครั้งนี้ จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

คณะผู้วิจัย

สารบัญ

บทที่		หน้า
1	บทนำ	1
2	แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	3
3	ระเบียบวิธีวิจัย	6
4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	8
5	ตัวแบบประเมินมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ	19
6	อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ	19
	คณะผู้วิจัย	26



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ตัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

**การประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใส หน่วยงานภาครัฐ
ในกรุงเทพมหานคร ภายใต้โครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใส
และเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานภาครัฐ
(บทสรุปสำหรับผู้บริหาร)**

บทที่ 1 บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการของประชาชน โดยกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในครอบครองแก่ประชาชน ยกเว้นข้อมูลบางประเภทซึ่งเป็นส่วนน้อยที่อาจไม่เปิดเผยแก่ประชาชนทั่วไปได้ ประกอบกับมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2547 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกาศประกวดราคา การสอบราคาและผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างในรอบเดือน เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ซึ่งถือว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่แสดงให้เห็นถึง แนวนโยบายการสนับสนุนในเรื่องของความโปร่งใสในกระบวนการทำงานของภาครัฐ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) จึงได้นำแนวนโยบายดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ดังกล่าวบรรจุเป็นหนึ่งในตัวชี้วัด (KPI) ประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการทุกแห่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2549 เห็นชอบให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไป อีกประการหนึ่ง รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีแนวนโยบายที่จะพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และประหยัด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษา และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานความโปร่งใส และเกณฑ์การประเมินความโปร่งใส เพื่อนำไปสู่การบริการข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมแก่ประชาชน มีความโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์

2.1. เพื่อกำหนดมาตรฐานความโปร่งใส และเกณฑ์ชี้วัด ในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่มีความเหมาะสมกับการบริหารราชการส่วนกลาง

2.2. เพื่อพัฒนารูปแบบ และวิธีการ ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบริบททางสังคม และวัฒนธรรมที่ให้คุณค่ากับศักยภาพในการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐตามข้อ 2.1

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2.3. เพื่อสนับสนุน และผลักดัน ให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารฯ อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการเปิดเผย และการให้บริการข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้และตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ

3. ขอบเขตการดำเนินการ

3.1. ศึกษากรอบแนวคิด รูปแบบ วิธีการจัดทำเกณฑ์มาตรฐาน และตัวชี้วัดความโปร่งใสในระบบราชการและหน่วยงาน/องค์กรอิสระ

3.2. จัดทำเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใส ตัวชี้วัด และเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสสำหรับหน่วยงานภาครัฐตามที่กำหนดไว้

3.3. จำแนก/จัดกลุ่ม และจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานจะต้องเปิดเผยข้อมูล เพื่อแสดงความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน เช่น ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง การประกวดราคา การสอบราคา ด้านการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการติดตามและประเมินผล

3.4. ดำเนินการค้นหารูปแบบและทดสอบประเมินผลมาตรฐานความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐและพื้นที่เป้าหมายโดยวิธีการที่เหมาะสม

3.5. ดำเนินการประเมินความโปร่งใส สำหรับหน่วยงานราชการส่วนกลาง โดยมีความครอบคลุมเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสที่กำหนด

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1. ทราบถึงสภาพการณ์ปัจจุบันในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ในเรื่องต่างๆ ที่สามารถแสดงให้เห็นถึง ความโปร่งใสที่เป็นจริงที่ได้รับจากประเมินผลตามหลักวิชาการ

4.2. ข้อมูลจากการประเมินผลตามหลักวิชาการที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานข้อมูล สำหรับการพัฒนาการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์การประเมินที่เป็นมาตรฐานสำหรับภาครัฐ

4.3. มีรูปแบบและวิธีการ ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ

4.4. มีกลไกในการผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส อันเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล

4.5. มีกลไกสำคัญในการผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐ เร่งรัดการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

4.6. มีการส่งเสริมระบบ และกลไกการเปิดเผย การให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน รวมทั้ง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ และตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่าจะกรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้ อาศัยแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส

“ความโปร่งใส” นั้น ไม่มีนิยามที่ตายตัว การให้คำนิยามของ “ความโปร่งใส” ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม รวมไปถึงค่านิยมและวิถีชีวิตของแต่ละสังคม ทั้งนี้ มีผู้แปลความหมาย “ความโปร่งใส” แตกต่างกันไป อาทิ

1) องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (June 2001) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสไว้ว่า สถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่คลุมเครือของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนินธุรกรรมใดๆ ต่อสาธารณะอย่างมีเหตุผลและมีหลักเกณฑ์

2) อัมมาร สยามวาลา (2547) ให้ความหมายความโปร่งใสว่า เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกัน และรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นที่ต้องวางกฎระเบียบเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจและมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้นๆ

3) Brewer’s Political Science Dictionary (อ้างใน OECD, 2002) ให้ความหมายว่า “การเปิดเผยต่อสายตาของประชาชน”

Amartya Sen (1999) ได้อธิบายว่า “การรับประกันความโปร่งใสเป็นหมวดหมู่หนึ่งที่สำคัญของเสรีภาพอันเป็นอุปกรณ (instrumental freedom) และการรับประกันนี้เป็นบทบาทที่ชัดเจนในการเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชัน การละเลยหน้าที่ทางการเงิน และการเกี่ยวข้องกับความทุจริต” ดังนั้น ความโปร่งใสจึงมีความสำคัญต่อการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ ประชาสังคม และการพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบได้

2.1. นิยามของ “การตรวจสอบได้” การตรวจสอบได้ (Accountability) ไม่มีคำศัพท์โดยตรงในบริบทของภาษาไทยจึงอธิบายความหมายและสาระครอบคลุมได้ยาก ในระดับบุคคลเรามักจะใช้ศัพท์ของเรื่องความรับผิดชอบ (Responsibility) แทนการตรวจสอบได้ (Accountability) ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันแต่ไม่ใช่คำที่มีความหมายเดียวกัน ในระดับสังคมการตรวจสอบได้หมายถึง สถาบันหรือวิธีการที่จัดเป็นระบบแทนการตรวจสอบเพื่อตรวจเช็คและสร้างดุลยภาพ (Checks and balances) ในระบบการบริหารที่ตรวจสอบได้ทั้งภายนอกและภายใน อีกนัยหนึ่ง การตรวจสอบได้เป็นศัพท์ทางบัญชี หมายถึง การชี้แจงหรือแสดงให้เห็นและรับผิดชอบต่อเรื่องที่เกิดขึ้นชัดเจน แสดงบัญชีออกมาได้ ดังนี้

-Fiscal accountability คือ การรับผิดชอบต่อเงินของมหาชน (Public funds)

-Legal accountability คือ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่เผยแพร่โดยทางวิชาการซึ่งไม่มีลิขสิทธิ์และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า

ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- Program accountability คือ ความรับผิดชอบในการดำเนินการตามแผนงานที่กำหนด
- Process accountability คือความรับผิดชอบในการทำตามกระบวนการและวิธีการต่างๆ
- Outcome accountability คือ ความรับผิดชอบสำหรับผลลัพธ์จากการดำเนินงาน

นอกจากนี้ การตรวจสอบได้ยังรวมถึง ส่วนที่เป็นภายใน หรือเป็นปทัสถานภายใน (Internal norms) กล่าวคือ เป็นแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับวิชาชีพ (Professional) จริยธรรม (Ethical) และเป็นแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้ (Pragmatic) ซึ่งควบคุมการประพฤติปฏิบัติของผู้บริหารแต่ละคน ตามมาตรฐานและอุดมคติของอาชีพ ทั้งนี้ นักวิชาการแปลความหมาย Accountability แตกต่างกันไป อาทิ

1) ราชบัณฑิตยสถาน (2545) ในหนังสือเรื่อง “ศัพท์รัฐศาสตร์” ได้แปลความหมายคำว่า Accountability ว่าหมายถึง “การรับผิดชอบ”

2) สถาบันพระปกเกล้า (2545) แปลความหมายว่า “สำนึกรับผิดชอบ” และแบ่งความหมาย การตรวจสอบได้ออกเป็น 2 แนว คือ(1) ความหมายแบบแคบ หมายถึง “ความสามารถในการตอบ คำถามได้”คือ การที่ข้าราชการหรือหน่วยงานนั้นสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรม การกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ตามกฎระเบียบข้อบังคับ และตอบคำถามเฉพาะเท่าที่กฎหมาย กำหนด (2) ความหมายแบบกว้าง จะรวมไปถึงความรับผิดชอบในผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้ บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ

การตรวจสอบได้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน ดังนั้น จะ เห็นว่า การตรวจสอบได้มีมิติทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด องค์กรเพื่อความ โปร่งใสเห็นว่าการแปล ความหมายของ Accountability ว่าเป็นการตรวจสอบได้ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติการเมืองและการ บริหารที่รวมไปถึงการเปิด โอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจากประชาชน

2.2. ประเภทของการตรวจสอบได้ สามารถแบ่งได้ 5 แบบ ตามหลักของ Jabbara และ Dwivedi (1989 อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, 2545) ดังนี้ (1) การตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (Legal accountability) (2) การตรวจสอบได้ด้านวิชาชีพ (Professional accountability) (3) การตรวจสอบ ได้ด้านการเมือง (Political accountability) (4) การตรวจสอบได้ด้านจริยธรรม (Moral accountability) และ (5) การตรวจสอบได้ด้านหน่วยงาน (Organization accountability)

Schacter (2005) อธิบายว่าการตรวจสอบได้นั้นมี 2 แบบ คือ การตรวจสอบได้แนวตั้ง (Vertical accountability) จากภายนอกโดยประชาชน และการตรวจสอบได้แนวราบ (Horizontal accountability) โดยรัฐบาลผ่านสถาบันภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ รวมทั้งควบคุม ฝ่ายบริหาร กล่าวได้ว่า การตรวจสอบได้แนวตั้ง คือ ความรับผิดชอบจากรัฐต่อประชาชน และการ ตรวจสอบได้แนวราบ คือ ความรับผิดชอบจากรัฐต่อสถาบันการตรวจสอบได้ภาครัฐ

3. แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด

คำว่า “Indicator” ในภาษาไทยมีการใช้คำอย่างหลากหลาย เช่น ตัวชี้วัด ตัวชี้ ตัวชี้หน้า ดัชนี เครื่องชี้วัด และตัวบ่งชี้ เป็นต้น ในที่นี้ขอใช้คำว่า “ตัวชี้วัด” ซึ่งเป็นคำกลางๆ สำหรับสื่อความหมายถึง “Indicator” ทั้งนี้ มีผู้ให้คำนิยามของ “ตัวชี้วัด” กันอย่างหลากหลาย เช่น Oxford Dictionary (1981) ได้ให้ความหมายตัวชี้วัดว่า หมายถึง สิ่งที่ใช้ชี้หรือบอกทิศทางไปที่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในขณะที่ Johnstone (1981) กล่าวว่าตัวชี้วัด หมายถึง ตัวแปรหรือตัวประกอบที่ใช้วัดเพื่อให้ได้คุณค่าหรือคุณลักษณะ ซึ่งบ่งบอกสถานภาพของลักษณะหรือผลของสิ่งใดสิ่งหนึ่งในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ส่วน วันเพ็ญ ผ่องกาย (2550) ใช้คำว่า “ตัวบ่งชี้” และให้ความหมายว่าหมายถึง ตัวแปรประกอบหรือองค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะ หรือปริมาณของระบบการดำเนินงานส่วนใดส่วนหนึ่งในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า “ตัวชี้วัด” มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) ตัวชี้วัดจะต้องสามารถให้ค่าหรือบ่งบอกคุณลักษณะของสิ่งที่ทำการวัดว่า มีปริมาณหรือคุณลักษณะเช่นไร ส่วนจะมีความหมายอย่างไรจะต้องนำไปตีค่าหรือเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐาน จึงจะทราบได้ว่าสิ่งนั้นมีค่าสูงหรือต่ำ ได้มาตรฐานหรือไม่ เพียงใด (2) ค่าหรือคุณลักษณะที่ได้จากตัวชี้วัดมีความหมายภายใต้เงื่อนไข 2 ประการคือ (2.1) เงื่อนไขของเวลาก้าวคือ ตัวชี้วัดจะบ่งบอกสถานภาพของสิ่งที่มุ่งวัดเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (2.2) เงื่อนไขของสถานที่ กล่าวคือ ตัวชี้วัดจะบ่งบอกสถานภาพของสิ่งที่มุ่งวัดเฉพาะในเขตพื้นที่ หรือบริเวณ หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบที่ทำการตรวจสอบ

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ (2542) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย” สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลไทยเดิมเป็นระบบอุปถัมภ์ที่อยู่บนความสัมพันธ์มูลนาย-ไพร่ ซึ่งสืบทอดมาถึงระบบการเมือง ระบอบประชาธิปไตยของไทยจึงเป็นระบอบการปกครองที่ถูกครอบงำโดยระบบอุปถัมภ์ ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยอุปถัมภ์” และเศรษฐกิจระบบ “ทุนนิยมอภิสิทธิ์” ทั้งนี้ได้เสนอแนะว่า ควรมีมาตรการให้การศึกษาและอบรมปลูกฝังการแบ่งแยกระหว่างรัฐ และประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม และตำแหน่งหน้าที่-อำนาจในตำแหน่งซึ่งทำแทนรัฐและประโยชน์ส่วนรวมออกจากความสัมพันธ์และประโยชน์ส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งโดยเด็ดขาด

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2543) ศึกษาเรื่อง ดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้ พบว่า ดัชนีชี้วัดอัตราการคอร์รัปชันไทยประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัด 4 กลุ่ม ดังนี้ 1. กลุ่มตัวแปรการผูกขาดอำนาจ (Monopoly) 2. กลุ่มตัวแปรการใช้ดุลพินิจ (Discretion) 3. กลุ่มตัวแปรการตรวจสอบได้ (Accountability) 4. กลุ่มตัวแปรความโปร่งใส (Transparency) ทั้งนี้ ในส่วนของความโปร่งใส พรศักดิ์ พบว่า ปัจจัยที่สามารถนำมาใช้อธิบายความโปร่งใสได้มี 4

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างของระบบงาน ด้านระบบการให้ทุน ด้านระบบการให้โทษ และด้านการเปิดเผยของระบบงาน ซึ่งรวมทั้งด้านมีตัวชี้วัดรวม 19 ตัวชี้วัด

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549) ศึกษาเรื่อง การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการใช้ดัชนีชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันพบว่า ตัวแปรที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้ง 6 ตัวแปร ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่าพบว่า ในด้านความโปร่งใส มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ “ปานกลาง” ทั้งนี้ ประเด็นที่มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ และหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ทุน และมีประเด็นที่มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ “น้อย” คือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

1. วิธีการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วยการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) และ การศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research)

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1. ประชากรที่ศึกษากลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ หน่วยงานราชการในส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมในราชการส่วนกลางทั้งหมดตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึง รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐในรูปแบบพิเศษอื่นๆ เช่น องค์กรมหาชน องค์กรอิสระ ซึ่งส่วนราชการในระดับกระทรวงมีทั้งหมด 20 กระทรวง และส่วนราชการระดับกรมมีจำนวนทั้งหมด 156 กรม² และ ยังมีรัฐวิสาหกิจอีก 58 หน่วยงาน ส่วนกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง เฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยใช้วิธีการคัดเลือกหน่วยงานราชการดังนี้ (1) หน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทำการศึกษาประชากรทั้งหมดคือทั้ง 20 กระทรวง (2) หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เลือกทำการศึกษาจำนวน 6 หน่วยงาน ได้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (3) หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะพิเศษอื่นๆ และองค์กรมหาชน เลือกทำการศึกษา 4 หน่วยงาน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (4) หน่วยงานระดับกรม เลือกทำการศึกษาในสัดส่วนร้อยละ 40 ของกรมทั้งหมดซึ่งเท่ากับ 63

² ไม่นับรวมกระทรวงกลาโหม เนื่องจากในการศึกษาในครั้งนี้ไม่ศึกษาลงลึกในหน่วยงานระดับกรม เพราะเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง เอกสารที่เลือกสรรที่ส่งมอบไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปเผยแพร่ภายนอกการดำเนินงานไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ตัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หน่วยงาน โดยเลือกด้วยวิธีการจับสลากรายชื่อกรมในสังกัดแต่ละกระทรวงในสัดส่วนร้อยละ 40 โดยประมาณ เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่กระจายครอบคลุมทุกกระทรวง

สำหรับ กลุ่มข้าราชการ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหน่วยงานระดับกรม จาก 63 กรมที่ได้รับการคัดเลือกนั้น คณะผู้วิจัยได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางสำเร็จรูปของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) โดยกำหนดค่าความเชื่อมั่นที่ระดับ 95% และความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ไม่เกิน 0.05 ซึ่งขนาดตัวอย่างที่เหมาะสมคือ ไม่น้อยกว่า 400 ตัวอย่าง สำหรับการสุ่มตัวอย่างนั้น ทำการคัดเลือกหน่วยตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) โดยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากแต่ละหน่วยงานในจำนวนเท่ากัน คือ หน่วยงานละ 7 คน รวม 63 หน่วยงาน เท่ากับ 431 คน

2.2. ประชากรที่ศึกษากลุ่มที่สอง ได้แก่ผู้นำชุมชน และประชาชนในชุมชนต่างๆ ที่เป็น ผู้ใช้บริการหน่วยงานของรัฐในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งสามารถแบ่งตามเขตการปกครองของ กรุงเทพมหานคร เป็น 50 เขต สำหรับกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ เฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยแยกกลุ่มเขตการปกครองเป็น 3 กลุ่มเขต ดังนี้ กลุ่มเขต ชั้นนอก ได้แก่ เขตลาดกระบัง กลุ่มเขตชั้นกลาง ได้แก่ เขตวัฒนา กลุ่มเขตชั้นใน ได้แก่ เขตดินแดง เขตละประมาณ 20 คน

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการวิจัย 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

3.1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ทำการสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เป็นผู้แทนของ หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวในข้อ 2.1 จำนวน 30 หน่วยงาน โดยทำการสัมภาษณ์หน่วยงานละ 1 คน

3.2. แบบสอบถาม (Questionnaire) ใช้สำหรับกลุ่มข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของ รัฐในสังกัดหน่วยงานระดับกรม

3.3. การสนทนากลุ่ม (Focus Groups Discussion) สำหรับกลุ่มผู้นำชุมชน

4. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 4 ขั้นตอน นี้

4.1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary)

4.2. การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

4.3. การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยวิธีการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire)

4.4. การเก็บข้อมูล โดยการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

5.1. การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ทำการวิเคราะห์โดยวิธีการจัดประเภทข้อมูล (Typological Analysis) และการแปลความหมายข้อมูล (Interpretation Analysis)

5.2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มทำการวิเคราะห์ โดยวิธีการจัดประเภทข้อมูล และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparison Analysis)

5.3. การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม คณะผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีเชิงปริมาณ ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป SPSS for Windows version 13.0

5.4. การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในภาพรวม เพื่อทราบประสิทธิผลของตัวชี้วัดที่ทำการศึกษานำไปสู่ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการนำไปพัฒนาตัวชี้วัดความ โปร่งใสของรัฐ

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ส่วนที่ 1 ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview)

1.1. ความหมายของคำว่า “ความโปร่งใส”

ผลการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ (Key Informants) ในประเด็นค่านิยมของความ โปร่งใสในทัศนะของผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ได้ข้อสรุปความหมายของคำว่า “ความโปร่งใส” ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐว่าหมายถึง “การดำเนินการหรือการปฏิบัติงานที่มีการกระทำอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ และชี้แจงอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการวางระบบการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ มีการปฏิบัติอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และมีจิตสำนึกของความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตลอดจนประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด รวมทั้งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการและการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ”

1.2. ตัวชี้วัดความ โปร่งใส

1.2.1. ตัวชี้วัดด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นพ้องต้องกันว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องประกอบด้วยแผนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่แสดงความ โปร่งใสต้องประกอบด้วยการจัดทำแผนที่ดี การเผยแพร่ระเบียบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณา การประกาศผลและแจ้งผลการจัดซื้อจัดจ้างต่อสาธารณะ การประกาศสอบราคา และการสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างรายเดือนตามประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.)

1.2.2. ตัวชี้วัดด้านการบริหารงาน ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่เห็นว่า การกำหนดวิสัยทัศน์องค์กรโดยผ่านมติการประชุมจากคณะผู้บริหารระดับสูง เป็นสิ่งที่เหมาะสมกว่าการเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วม และเหมาะสมกว่าการให้อำนาจผู้บริหารสูงสุดของเอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หน่วยงานเป็นผู้กำหนดควิสัยทัศน์ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลจากหลายหน่วยงานยังเห็นในทิศทางตรงกันข้ามว่าควรให้เป็นภารกิจของผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเพียงคนเดียว

1.2.3. ตัวชี้วัดด้านการบริการประชาชน ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักเห็นว่า หน่วยงานที่มีภารกิจ บทบาทที่ต้องติดต่อกับประชาชนควรมีการกำหนดขั้นตอนการให้บริการที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นไปที่ความสุภาพในการให้บริการ ระยะเวลาในการให้บริการ การประพฤติก และปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างเป็นกันเอง สุภาพ ส่วนวิธีการประเมินผลด้านการให้บริการควรพิจารณาจากความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ การปฏิบัติตามขั้นตอนและกฎเกณฑ์โดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ ส่วนใหญ่ผู้ให้สัมภาษณ์หลักเห็นว่ามีความสำคัญมากที่สุด

1.2.4. ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า สามารถประเมินได้จากการตรวจสอบเอกสารการรับสมัครบุคลากรผ่านช่องทางการรับสมัครต่างๆ เช่น บอร์ดประกาศ สิ่งพิมพ์ หรือเว็บไซต์ โดยกำหนดระยะเวลาในการรับสมัครอย่างน้อย 15 วันทำการ โดยส่วนใหญ่เห็นว่า สามารถประเมินตัวชี้วัดนี้ได้จากการตรวจสอบหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากร โดยยึดหลักให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เช่นกัน ส่วนการประกาศเกณฑ์การคัดเลือกและการให้คะแนนผู้สมัครอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่เสนอให้ตรวจสอบจากคำสั่งหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การคัดเลือกผู้สมัคร โดยควรประกาศเกณฑ์ดังกล่าวอย่างน้อย 2 ช่องทางและควรมีการประกาศอย่างน้อย 1 เดือนก่อนการสอบคัดเลือก อย่างไรก็ตามการประกาศรายชื่อคณะกรรมการสอบคัดเลือกบุคลากร อาจเป็นผลเสียแก่ระบบการคัดเลือกบุคลากรได้ เนื่องจากอาจทำให้เกิดการวิงวอนของผู้สมัคร

การประกาศผลสอบคัดเลือกพร้อมคะแนนสอบ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่เห็นว่า สามารถตรวจสอบจากประกาศที่เผยแพร่รายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกอย่างน้อย 2 ช่องทาง ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการประกาศคะแนนสอบ โดยกล่าวว่า การประกาศผลสอบ โดยเรียงลำดับผู้ได้รับการคัดเลือกก็น่าจะเพียงพออยู่แล้ว

การประกาศเกณฑ์การประเมิน/พิจารณาความดีความชอบที่ชัดเจน ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าการประเมินตัวชี้วัดนี้ทำได้ โดยตรวจสอบจากเอกสารการแต่งตั้งคณะกรรมการการประเมิน/พิจารณาความดีความชอบ และสามารถตรวจสอบจากประกาศเกณฑ์การประเมินได้โดยเกณฑ์ดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แนวทาง ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนดไว้ ส่วนการประกาศผลการประเมิน/พิจารณาความดีความชอบพร้อมคะแนนที่ชัดเจน สามารถพิจารณาได้จากการตรวจสอบประกาศการประเมินผลการพิจารณาความดีความชอบ หรือหนังสือเวียนภายในหน่วยงาน แต่ไม่ควรประกาศคะแนนที่ได้รับการประเมินในหนังสือเวียนหรือประกาศนั้นๆ แต่ควรมีการแจ้งเป็นรายบุคคลไป

1.2.5. ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้แต่ละส่วนงานได้เสนอของบประมาณ และแสดงแผนงบประมาณประจำปีที่จะ เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับใช้ภายในเพื่อการศึกษาเท่านั้น มิใช่เผยแพร่ให้คนอื่นได้ใช้
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ศูนย์ข้อมูลให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณตรงตามแผนงานและโครงการ เนื่องจากได้มอบหมายให้แต่ละส่วนงานแสดงแผนโครงการและการของงบประมาณที่เหมาะสมไว้ล่วงหน้าแล้วหากไม่มีเหตุการณ์ที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการใช้จ่ายเงิน และส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าแผนงาน โครงการที่ดีจะต้องยืดหยุ่นได้

การใช้งบประมาณตามสัดส่วนและช่วงเวลาที่เหมาะสมกับกรอบที่วางไว้ พบว่า ประมาทครั้งหนึ่งของผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า วิธีการประเมินผลความโปร่งใสของโครงการต่างๆ สามารถพิจารณาได้จากการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามสัดส่วนของช่วงเวลาที่เหมาะสม ขณะที่ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐอีกส่วนหนึ่งมองว่าการใช้จ่ายที่ไม่ตรงตามกรอบของเวลาสามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งก็มีได้หมายความว่าการบริหารงบประมาณของหน่วยงานนั้นไม่โปร่งใส นอกจากนี้หน่วยงานอาจมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงการดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับสถานการณ์

ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดเห็นตรงกันว่า การดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณให้กับส่วนงานต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในควรดำเนินไปอย่างรวดเร็วตามขั้นตอนและลำดับก่อนหลัง

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนให้ความเห็นว่า การดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณที่รวดเร็ว เนื่องจากที่ผ่านมาหน่วยงานรัฐถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์ว่า ดำเนินการล่าช้า

1.2.6. ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า การจัดทำระเบียบ/คู่มือการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในองค์กรอย่างชัดเจน วิธีการประเมินความโปร่งใสคือการพิจารณาว่าหน่วยงานได้มีการจัดทำคู่มือการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลหรือไม่ อีกวิธีการหนึ่งคือการพิจารณาว่าเนื้อหาในคู่มือเหล่านั้นสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และมีส่วนใดที่ต้องแก้ไขปรับปรุงบ้าง ควรมีการเผยแพร่ระเบียบและคู่มือการติดตามประเมินผลให้บุคลากรและบุคคลภายนอกให้ทราบโดยทั่วกัน ส่วนวิธีการประเมินคือการพิจารณาจากช่องทางการเผยแพร่ว่า มีมากน้อยเพียงใด และมีความชัดเจน เข้าใจง่ายหรือไม่ สำหรับการกำหนดกลไกการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่มีความเป็นอิสระ วิธีการประเมินคือสามารถพิจารณาจากกลไก วิธีการในการตรวจสอบ และการนำผลการตรวจสอบบรรจุแสดงไว้ให้สาธารณชนได้รับรู้ ส่วนการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้าร่วมทำงานตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลนั้น วิธีการประเมินคือการพิจารณาจากประสบการณ์ ความรู้ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินผลว่ามีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญหรือไม่

การกำหนดวิธีการคัดเลือกหน่วยงานที่เป็นกลางจากภายนอก มาตรวจสอบและติดตามประเมินผล (External Audit) การคัดเลือกผู้ที่เป็นกลางให้ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลนั้นควรเปิดเผยหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการภายนอกฯ ผ่านสื่อเพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนรับรู้ และพร้อมรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

1.2.7. ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า ส่วนใหญ่แล้วตัวชี้วัดที่กำหนดมาอยู่ในภารกิจที่หน่วยงาน จำต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ฯ อยู่แล้ว พร้อมทั้งเสนอว่า ควรจัดทำ ตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินว่า มีการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลสำหรับประชาชนหรือไม่ และมีการ จัดเจ้าหน้าที่สำหรับบริการให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยตรงหรือไม่เป็นตัวชี้วัดเพิ่มเข้าไปนอกจากนี้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ยังให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า หน่วยงานควรมีการจัดให้ความรู้แก่ ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการไปพร้อมๆกันด้วย

1.2.8. ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ข้าราชการ มีผู้แทนหน่วยงานภาครัฐจำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า ควรมีการประเมินความโปร่งใสใน ด้านที่เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการและพนักงาน ที่ต้องมีจิตสำนึกของความ ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรมวิชาชีพของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐด้วย

ส่วนที่ 2 สรุปผลการวิจัยจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

จากการจัดประชุมสนทนากลุ่ม ผู้นำชุมชนใน 3 เขตคือเขตดินแดงจำนวน 20 คน เขต ลาดกระบังจำนวน 16 คน และเขตวัฒนาจำนวน 20 คน ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

2.1. ความหมาย “ความโปร่งใส”

จากการประชุมสนทนากลุ่มทั้ง 3 เขต สามารถสรุปความหมายของ “ความโปร่งใส” ได้ว่า “การปฏิบัติงานหรือการกระทำใดๆ ของภาครัฐที่ปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย เป็นธรรม และเสมอภาค สามารถตรวจสอบได้ ชี้แจงอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย การใช้งบประมาณเป็นไปอย่าง คุ่มค่า สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง บุคลากรของรัฐมีจิตสำนึกที่ดี มีจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในขณะที่หน่วยงานก็มีการวางระบบป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบโดยชัดเจนมีประสิทธิภาพ มีการเตรียมพร้อมข้อมูลสำหรับบริการประชาชน และมีการวางระบบกลไก/ช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ ได้อย่างมี ข้อจำกัดน้อยที่สุด นอกจากนี้ มีการวางระบบการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือ และเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ ภาครัฐได้ และในประการสุดท้าย ผู้นำองค์กรของรัฐยึดถือความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมใน ตนเอง”

2.2. องค์ประกอบของการประเมินความโปร่งใส

คณะผู้วิจัยได้นำเสนอ องค์ประกอบในการประเมินความโปร่งใส 7 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารงาน ด้านการให้บริการประชาชน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล และด้านการเปิดเผยและ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กลุ่มผู้นำชุมชน ทั้ง 3 เขตได้ให้ภาพรวมไปในทิศทางเดียวกันโดยเห็นด้วย เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น เมื่อเผยแพร่เห็นไปใช้ประโยชน์ในการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

กับองค์ประกอบทั้ง 7 ด้าน แต่ต้องการให้เพิ่มบางด้าน โดยเฉพาะให้เพิ่มด้านจิตสำนึก หรือด้าน จริยธรรม คุณธรรม ขึ้นมาอีกด้านหนึ่ง

2.3. ร่างตัวแบบเบื้องต้นในการประเมินมาตรฐานความ โปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐใน กรุงเทพมหานคร

2.3.1. การประเมินความโปร่งใสด้านการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับตัวชี้วัด 7 ข้อได้แก่ 1. การ จัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง 2. การประกาศแผนการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นที่รับทราบโดยทั่วไปเป็น การล่วงหน้า 3. การเผยแพร่ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน 4. การประกาศหลักเกณฑ์การ พิจารณา 5. การประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างพร้อมเหตุผล 6. การประกาศสอบราคา 7. การสรุปผล การจัดซื้อจัดจ้างรายเดือนตามประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) กลุ่ม ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีครบคลุมดีแล้ว

อย่างไรก็ตาม ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมในประเด็น “การกำหนดสเป็ค” ซึ่งควรเน้นเรื่องการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือหน่วยงานที่จะต้องนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญกับเรื่อง การตรวจสอบคุณภาพของผู้ประมูลงาน และต้องมี กระบวนการในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนด้วยว่ามีความต้องการในเรื่องใด

2.3.2. การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงาน คณะผู้วิจัยได้กำหนดตัวชี้วัด 11 ตัวชี้วัดดังนี้ 1. การกำหนดวิสัยทัศน์/พันธกิจ/ปรัชญาขององค์กรที่จะไปสู่ความสำเร็จ 2. การ สื่อสารวิสัยทัศน์/พันธกิจ/ปรัชญาขององค์กร ให้ทราบโดยทั่วกันทั้งภายในและภายนอกองค์กร 3. การมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในหน่วยงานกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายการปฏิบัติงานองค์กร 4. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์องค์กร 5. การกำหนดนโยบาย ขององค์กรที่ชัดเจน 6. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายองค์กร 7. การ เผยแพร่โครงสร้างและหน้าที่ขององค์กรให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วไป 8. การมีระบบการทำงานที่ชัดเจน ตรงตามหน้าที่ของแต่ละส่วนงาน 9. การเปิดเผยกระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน 10. การจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานและเผยแพร่ให้เป็นที่รับรู้ทั่วกัน 11. การกำหนดแนวทางการ ปฏิบัติงานที่ป้องกันการประพฤตินิชอบของบุคลากรอย่างชัดเจน กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่ มีความเห็น ว่า ตัวชี้วัดดังกล่าวมีความครบคลุมแล้ว

อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าควรมีการนำองค์กรกลางเข้ามาดำเนินการเพื่อ ติดตามตรวจสอบประเมินผลการทำงานด้วย ส่วนกรณีที่จะมีการปฏิรูปลี่ยนแปลงปรับปรุงแก้ไข ส่วนราชการ ควรจะต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอความคิดเห็นด้วย นอกจากนี้ ยังควรมีการเชิดชูเกียรติ ให้รางวัลกับผู้กระทำความดีด้วยความจริงใจ รวมทั้งควรมีการสรุปผลงาน ในแต่ละปีเผยแพร่ให้กับประชาชนได้รับทราบ โดยทั่วกัน

2.3.3. การประเมินความโปร่งใสด้านการให้บริการประชาชน กลุ่มผู้นำชุมชนเขตวัฒนา ส่วนใหญ่ให้ความคิดเห็นว่าตัวชี้วัดทั้ง 11 ตัวชี้วัดได้แก่ 1. การจัดทำคู่มือการให้บริการประชาชน เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น เมื่อผู้เห็น ไปขอจะเสียเงินในการค้า ไม่ว่าจะกรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2. การเผยแพร่คู่มือ/เอกสารการให้บริการประชาชน 3.การจัดทำคู่มือการให้บริการสำหรับบุคลากร
4. การบริการตามขั้นตอนและกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ 5. การจัดช่องทางการ
ให้บริการที่สะดวกและหลากหลาย 6. การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้อำนวยความสะดวกในการ
ให้บริการประชาชน 7. การพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการอย่างต่อเนื่อง 8. การจัดบุคลากร
รับผิดชอบโดยตรงในการรับและติดตามแก้ไขเรื่องร้องเรียน 9. การจัดช่องทางที่หลากหลายในการ
รับเรื่องร้องเรียน 10.การจัดเก็บข้อมูลทางสถิติและสรุปผลการให้บริการประชาชนอย่างถูกต้องตาม
ข้อเท็จจริง 11.การจัดอบรมความรู้ความเข้าใจ และทักษะการให้บริการแก่บุคลากรอย่างสม่ำเสมอมี
ความครอบคลุมแล้ว

นอกจากนี้ ผู้นำชุมชนยังได้เสนอแนะในประเด็นอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น ควรมีการจัดหน่วยงาน
ประชาสัมพันธ์เพื่อให้รายละเอียดของหน่วยงานได้ทั้งระบบ รวมทั้งมีการจัดสื่อต่างๆ เพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนได้เป็นอย่างดี หรืออาจมีหน่วยบริการเคลื่อนที่อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้งในการ
เข้าไปพบปะกับประชาชนในพื้นที่อย่างครบวงจร ในส่วนของการรับเรื่องร้องเรียน หน่วยงาน
ภาครัฐควรมีกระบวนการจัดการที่ดีและมีการตามเรื่องร้องทุกข้ออย่างจริงจัง

2.3.4. การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล สำหรับตัวชี้วัด 11 ตัวชี้วัด ได้แก่

1. การประกาศรับสมัครบุคลากรให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วไป 2. มาตรฐานและควมน่าเชื่อถือของการ
คัดเลือกบุคลากร 3. การประกาศเกณฑ์การคัดเลือกและการให้คะแนนผู้สมัครอย่างชัดเจน 4. การ
ประกาศผลสอบคัดเลือกพร้อมคะแนนสอบ 5. การประกาศเกณฑ์การประเมิน/พิจารณาความดี
ความชอบที่ชัดเจน 6. การประกาศผลการประเมิน/พิจารณาความดีความชอบพร้อมคะแนนที่ชัดเจน
7.การกำหนด โครงการพัฒนาและฝึกอบรมให้กับบุคลากรของหน่วยงาน 8.การกำหนดเกณฑ์ใน
การคัดเลือกบุคลากรเพื่อเข้าฝึกอบรม และพัฒนาในโครงการต่างๆอย่างชัดเจนและไม่เลือกปฏิบัติ
9.การพัฒนาผู้ด้อยประสิทธิภาพ และบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ให้สามารถปรับปรุงการ
ปฏิบัติงานของตนเอง 10. การพิจารณาเชิดชูงานที่ทำความประ โยชน์และสร้างชื่อเสียงให้แก่
หน่วยงาน 11. การพิจารณาลงโทษบุคลากรผู้กระทำความผิด กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็น
ว่า มีความครอบคลุมดีแล้ว

อย่างไรก็ตาม ผู้นำชุมชนเขตวัฒนาให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นหลัก 2 ประเด็น คือ
เรื่องการสอบเข้ารับราชการ และการให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการว่า ช่องทางการประกาศการ
รับสมัครบุคคลควรมีความหลากหลายช่องทาง โดยเฉพาะช่องทางผ่านสื่อมวลชน และเกณฑ์การ
ให้คะแนนควรมีความชัดเจนโดยต้องยกเลิกระบบโควตา เด็กเส้น/เด็กฝาก และควรมีการประกาศ
ชื่อกรรมการสอบภายหลังการสอบเสร็จสิ้นไปแล้ว

2.3.5. การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ คณะผู้วิจัยได้กำหนดตัวชี้วัด

9 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1. การกำหนดแนวทางให้บุคลากรแต่ละส่วนงานมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน
งบประมาณและโครงการ 2. การจัดทำและเตรียมแผนงบประมาณและโครงการประจำปีไว้ที่ศูนย์

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้เผยแพร่หรือใช้
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ข้อมูลให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจดูได้ 3. การใช้จ่ายงบประมาณที่ตรงตามแผนงานและโครงการ 4. การใช้งบประมาณตามสัดส่วน และช่วงเวลาที่เหมาะสมกับกรอบที่วางไว้ 5. การจัดสรรงบประมาณตามแผนงานและโครงการที่จัดวางไว้ 6. การดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณให้กับส่วนงานต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในเป็นไปอย่างรวดเร็วตามขั้นตอนและลำดับก่อนหลัง 7.การจัดทำแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการให้บริการอย่างต่อเนื่อง 8. การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีโดยผู้ตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระ 9. การจัดทำรายงานการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณเผยแพร่ต่อสาธารณชนกลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัดดังกล่าวมีความครอบคลุมแล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้นำชุมชนบางแห่งได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมว่าควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผน และงบประมาณ โครงการที่เกี่ยวข้องกับชุมชน/ประชาชนโดยตรง ในการใช้จ่ายงบประมาณนั้นควรให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐและจัดทำรายงานการใช้จ่ายงบประมาณเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบโดยทั่วกัน

2.3.6. การประเมินความโปร่งใส ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล คณะผู้วิจัยได้กำหนดตัวชี้วัด 10 ตัวชี้วัดได้แก่ 1. การจัดทำระเบียบ/คู่มือการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในองค์กรอย่างชัดเจน 2. การเผยแพร่ระเบียบและคู่มือการติดตามประเมินผลให้บุคลากรและบุคคลภายนอกให้ทราบโดยทั่วกัน 3. การจัดทำรายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลเป็นประจำทุกปี 4. การเผยแพร่รายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลให้บุคคลภายนอกทราบโดยทั่วถึงกัน 5. การกำหนดกลไกการตรวจสอบภายในที่มีความเป็นอิสระ 6. การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้าร่วมทำงานตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลกับหน่วยงานภายใน 7. การกำหนดวิธีการคัดเลือกหน่วยงานที่เป็นกลางจากภายนอกมาตรวจสอบและติดตามประเมินผล (External Audit) 8. การกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกหน่วยงานภายนอกเพื่อทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างชัดเจน 9. การกำหนดบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบและติดตาม ประเมินผลงานซึ่งต้องได้รับการฝึกอบรมตามมาตรฐานวิชาชีพ 10. การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานแก่บุคลากรในองค์กรอย่างทั่วถึง กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัดดังกล่าวมีความครอบคลุมแล้ว

นอกจากนี้ ผู้นำชุมชนยังได้เสนอแนะเพิ่มเติมว่า ควรมีคู่มือระเบียบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลที่มีความชัดเจน และดำเนินการเผยแพร่สู่ประชาชนและสาธารณะให้ทราบโดยทั่วถึงกัน ในส่วนการประเมินผลประจำปี ก็ต้องมีการเผยแพร่ให้บุคคลภายนอกได้ทราบทั่วกันด้วย สำหรับหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ก็ควรมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง และเป็นหน่วยงานที่มีที่มาที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

2.3.7. การประเมินความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร คณะผู้วิจัยได้กำหนดตัวชี้วัด 9 ตัวชี้วัด ได้แก่ (1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 (2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 (3) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 (4) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม
เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับนักเรียนเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้เผยแพร่เชิงพาณิชย์ การค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

มาตรา 23 และมาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ 2540 (5) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ของหน่วยงานในช่องทางที่หลากหลาย (6) การจัดระบบสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน (7) การสร้างช่องทางที่หลากหลายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่ดำเนินการ (8) การจัดระบบการจัดเก็บข้อมูลกลาง และสถานที่เพื่อบริการประชาชน (9) การประเมินผลการรับรู้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัดดังกล่าวมีความครอบคลุมแล้ว

นอกจากนี้ผู้นำชุมชนยังมีความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า หน่วยงานภาครัฐควรมีการเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งทางเว็บไซต์และสื่อต่างๆ เช่น ศูนย์ข้อมูลออนไลน์ สื่อมวลชน หน่วยบริการเคลื่อนที่ซึ่งถือเป็นการขยายการรับรู้ให้กับประชาชน โดยเฉพาะเว็บไซต์ ควรให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นสื่อสารแบบตอบกลับได้ (Interactive)

2.3.8. การประเมินความโปร่งใสด้านอื่นๆ กลุ่มผู้นำชุมชนเขตต่างๆ ได้เสนอตัวชี้วัดด้านอื่นๆ เพิ่มเติมคือ ด้านคุณธรรม จริยธรรม และด้านนโยบาย โดยให้ความสำคัญเรื่องจิตสำนึก ตัวชี้วัดควรจะกำหนดเกณฑ์การประเมินที่คนเป็นหลัก ส่วนในด้านนโยบายที่ต้องมีตัวชี้วัดสำคัญในประเด็นให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างๆด้วย และต้องเป็นนโยบายที่สามารถปฏิบัติเป็นรูปธรรมได้

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการสร้างตัวชี้วัดด้านคุณธรรมและจริยธรรมจากข้อเสนอแนะดังกล่าว และได้กำหนดตัวชี้วัดขึ้น 5 ตัวชี้วัด ดังนี้ 1) การกำหนดให้ประเด็นเรื่องการปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส่ภายใต้หลักจริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ เป็นวิสัยทัศน์หรือวาระหลักประการหนึ่งของหน่วยงาน 2) การรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส่ภายใต้หลักจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ อย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง 3) การจัดอบรมปลูกฝังจิตสำนึก และสร้างค่านิยมด้านความโปร่งใส่อย่างต่อเนื่อง 4) การจัดทดสอบความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส่ และตรวจสอบได้ทั้งก่อนเข้าทำงานและระหว่างทำงานเป็นระยะ 5) การประชุมชี้แจงและให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เพื่อให้มีแนวปฏิบัติถูกต้อง ตรงกัน ทั้งนี้ ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัดดังกล่าวมีความครอบคลุมดีแล้ว

ส่วนที่ 3 สรุปผลการวิจัยจากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม (Survey Research)

ผลการวิจัย พบว่า จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหน่วยงานระดับกรม 62 หน่วย รวม 496 คนสามารถจำแนกตามลักษณะทางประชากรได้ดังนี้

3.1. ลักษณะทางประชากร กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นหญิงซึ่งมีจำนวน 329 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 66.3 รองลงมาเป็นชาย จำนวน 164 ราย คิดเป็นร้อยละ 33.1 โดยส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจำนวน 291 รายหรือร้อยละ 58.7 รองลงมาจบการศึกษาระดับปริญญาโทจำนวน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

189 ราย หรือร้อยละ 38.1 ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ซึ่งมีจำนวน 128 ราย หรือร้อยละ 25.8 รองลงมาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 มีจำนวน 99 ราย หรือร้อยละ 20.0 กลุ่มตัวอย่างมีอายุต่ำสุด 24 ปี และมีอายุสูงสุด 59 ปี โดยมีอายุเฉลี่ย (Mean) เท่ากับ 43.74 ปี โดยมีอายุราชการต่ำสุดเพียง 3 เดือน อายุราชการเฉลี่ยสูงสุดเท่ากับ 19.19 ปี

3.2. ความคิดเห็นเรื่องความหมายและความครอบคลุมการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

3.2.1. ความหมายของความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ จากการวิเคราะห์ สามารถกำหนดนิยามคำว่าความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในมุมมองของกลุ่มข้าราชการในหน่วยงานรัฐ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของความเป็น “มติเสียงส่วนใหญ่” ซึ่งนับเฉพาะประเด็นที่มีผู้เลือกตอบมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไปพบว่า ความหมายของความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐจะครอบคลุมคุณลักษณะ 9 ประเด็น ดังนี้คือ 1.สามารถตรวจสอบได้ 2. ชี้แจงและอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย 3. เปิดเผยได้ 4. การปฏิบัติงานตรงไปตรงมา 5. มีการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค 6. มีการวางระบบป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ 7. ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด 8.บุคลากรของหน่วยงานมีจิตสำนึกที่ดี 9. ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานภาครัฐ ดังนั้น จากคุณลักษณะทั้ง 9 มิติดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาประมวล/เรียบเรียงขึ้นเป็นคำนิยามของ “ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ” ในมุมมองของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานรัฐ ได้ดังนี้

“ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ” หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานของรัฐที่สามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้ ชี้แจงอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัยโดยที่การปฏิบัติงานใดๆของเจ้าหน้าที่รับซึ่งกระทำการอย่างตรงไปตรงมาด้วยความเป็นธรรมและเสมอภาค ภายใต้จิตสำนึกที่ดี มีคุณธรรมและจริยธรรมทางวิชาชีพ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาครัฐที่มีการวางระบบการป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้”

3.2.2. ความครอบคลุมการประเมินความโปร่งใสด้านต่างๆ หน่วยงานภาครัฐที่กลุ่มตัวอย่างได้เลือกมากกว่าร้อยละ 50 มีอยู่ด้วยกัน 8 ด้านด้วยกัน ดังต่อไปนี้

ลำดับที่ 1 คือ “ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง” จำนวน 429 คน คิดเป็นร้อยละ 86.5

ลำดับที่ 2 คือ “ด้านการบริหารงบประมาณ” จำนวน 349 คน คิดเป็นร้อยละ 70.4

ลำดับที่ 3 คือ “ด้านการบริหารงานบุคคล” จำนวน 329 คน คิดเป็นร้อยละ 66.3

ลำดับที่ 4 คือ “ด้านการติดตามตรวจสอบ ประเมินผล” จำนวน 311 คน คิดเป็นร้อยละ

62.7

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ตัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สำนักหอสมุดกลาง พระจอมเกล้าลาดกระบัง

- ลำดับที่ 5 คือ “ด้านการบริหารงาน” จำนวน 306 คน คิดเป็นร้อยละ 61.7
- ลำดับที่ 6 คือ “ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” จำนวน 283 คน หรือ ร้อยละ 57.1
- ลำดับที่ 7 คือ “ด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ” จำนวน 282 คน คิดเป็นร้อยละ 56.9
- ลำดับที่ 8 คือ “ด้านการให้บริการประชาชน” จำนวน 274 คน คิดเป็นร้อยละ 55.2

3.3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในด้านต่างๆ

3.3.1. การประเมินความโปร่งใสด้านการจัดซื้อจัดจ้าง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่าร้อยละ 50 ทั้ง 6 ตัวชี้วัด จะมีเพียงตัวชี้วัดเพียงตัวเดียวเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมิน นั่นคือ ตัวชี้วัดที่ 4 “การตั้งคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างที่มาจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง” โดยเกณฑ์การประเมินตัวชี้วัดที่ให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการจากภายในและภายนอกนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้น้อยกว่าครึ่งหนึ่งและมีค่าเฉลี่ย 2.34 ซึ่งแปลค่าได้ว่า กลุ่มตัวอย่างไม่แน่ใจกับเกณฑ์การประเมินนี้

3.3.2. การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงาน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่า ร้อยละ 50 ทั้ง 7 ตัวชี้วัด จะมีเพียงตัวชี้วัดเพียง 2 ตัวชี้วัดเท่านั้น ที่กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมิน นั่นคือ ตัวชี้วัดที่ 2 “การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดวิสัยทัศน์/พันธกิจ/นโยบายของหน่วยงาน” ซึ่งระบุว่าให้กำหนดเกณฑ์การประเมินตัวชี้วัดนี้ โดยการให้คะแนนจากการกำหนดผู้ร่วมกำหนดวิสัยทัศน์นั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้ น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าวมีค่าเฉลี่ย 2.41 ซึ่งยังคงแปลค่าได้ว่า โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้

นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่ 3 “การเผยแพร่วิสัยทัศน์/พันธกิจ/นโยบายของหน่วยงานให้เป็นที่รับทราบโดยทั่วกันทั้งภายในและภายนอก” กลุ่มตัวอย่างก็ไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินเช่นกัน โดยเกณฑ์การประเมินของวิธีการนี้ด้วยวิธีการให้คะแนนจากสัดส่วนร้อยละของบุคลากรที่รับรู้ในกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินดังกล่าว น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง และมีค่าเฉลี่ย 2.26 ซึ่งสามารถแปลค่าได้ว่า กลุ่มตัวอย่างไม่แน่ใจกับเกณฑ์การประเมินนี้

3.3.3. การประเมินความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่า ร้อยละ 50 ทั้ง 7 ตัวชี้วัด จะมีเพียงตัวชี้วัดเพียงตัวชี้วัดเดียวเท่านั้น ที่กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมิน นั่นคือ ตัวชี้วัดที่ 8 “การจัดจำหน่ายงานรับผิดชอบโดยตรงในการรับและติดตามแก้ไขเรื่องร้องเรียน” โดยใช้วิธีการประเมินโดยการตรวจสอบเอกสาร/หลักฐานการดำเนินการติดตาม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้เผยแพร่หรือใช้เพื่อการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

และแก้ไขเรื่องร้องเรียน ซึ่งเกณฑ์การประเมินนี้ เป็นการให้คะแนนจากรายงานการสรุปผลการรับ และติดตามเรื่องร้องเรียน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้ น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าวมีค่าเฉลี่ย 2.54 ซึ่งยังคงแปลค่าได้ว่า โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้

3.3.4. การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่า ร้อยละ 50 ทั้ง 11 ตัวชี้วัด จะมีเพียงตัวชี้วัดเพียงตัวชี้วัดเดียวเท่านั้น ที่กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมิน นั่นคือ ตัวชี้วัดที่ 2 “มาตรฐานและความน่าเชื่อถือของการคัดเลือกบุคลากร” ซึ่งมีวิธีการประเมินคือการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของการออกข้อสอบ โดยเกณฑ์การประเมินของวิธีการนี้ ให้คะแนนจากการพิจารณาหน่วยงานที่ เป็นผู้ออกข้อสอบนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้ น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ เกณฑ์ดังกล่าวมีค่าเฉลี่ย 2.33 ซึ่งแปลค่าได้ว่า กลุ่มตัวอย่างไม่แน่ใจกับเกณฑ์การประเมินนี้

3.3.5. การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่า ร้อยละ 50 ทั้ง 9 ตัวชี้วัด

3.3.6. การประเมินความโปร่งใสด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่า ร้อยละ 50 ทั้ง 10 ตัวชี้วัด มีเพียงตัวชี้วัดเพียงตัวชี้วัดเดียวเท่านั้น ที่กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินคือ ตัวชี้วัดที่ 6 “การกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกหน่วยงานภายนอกเพื่อทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล” ซึ่งวิธีการประเมินที่เสนอให้ตรวจสอบจากเอกสารที่กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยงานภายนอกที่จะทำการประเมินนั้น โดยให้คะแนนจากการมีหรือไม่มีหน่วยงานภายนอกในการประเมิน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการใช้เกณฑ์การประเมินนี้ น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าวมีค่าเฉลี่ย 2.43 ซึ่งแปลค่าได้ว่า โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้

3.3.7. การประเมินความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่า ร้อยละ 50 ทั้ง 9 ตัวชี้วัด

3.3.8. การประเมินความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยทั้งหมดสูงกว่า ร้อยละ 50 ทั้ง 5 ตัวชี้วัด

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 5 ตัวแบบประเมินมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ

จากการสังเคราะห์และการประชุมระดมสมองสามารถสรุปตัวแบบประเมินมาตรฐานเบื้องต้นความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ จำแนกตามองค์ประกอบด้านต่างๆ รวม 8 ด้าน ดังนี้

- มาตรฐานที่ 1 ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วยตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด
- มาตรฐานที่ 2 ด้านการบริหารงาน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 ตัวชี้วัด
- มาตรฐานที่ 3 ด้านการให้บริการแก่ประชาชน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 10 ตัวชี้วัด
- มาตรฐานที่ 4 ด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยตัวชี้วัด 11 ตัวชี้วัด
- มาตรฐานที่ 5 ด้านการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 9 ตัวชี้วัด
- มาตรฐานที่ 6 ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ประกอบด้วยตัวชี้วัด 10 ตัวชี้วัด
- มาตรฐานที่ 7 ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประกอบด้วยตัวชี้วัด 11 ตัวชี้วัด
- และ มาตรฐานที่ 8 ด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด

บทที่ 6 อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

1. ประเด็นเกี่ยวกับความหมายของ “ความโปร่งใส”

ในเบื้องต้นหากพิจารณาความหมายของ “ความโปร่งใส” (Transparency) ตามพจนานุกรมหมายความว่า “มองเห็นทะลุได้ง่ายรวมทั้งจับต้องได้ เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542) ซึ่งเป็นความหมายอย่างง่ายที่ยังไม่อาจบ่งชี้ถึงพฤติกรรมการทำงานหรือการกระทำได้อย่างชัดเจน เพราะไม่อาจสังเกตเห็นรายละเอียดได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำว่า “ความโปร่งใส” ในมิติที่โยงยัดกับการประพฤติปฏิบัติตนในการทำงาน และการบริหารจัดการกิจการขององค์กรใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของหน่วยงานภาครัฐแล้ว ความหมายทั้งในเชิงแนวคิด (Conceptual Definition) และในเชิงปฏิบัติการ (Operation Definition) ย่อมต้องขยายออกไปทั้งในแนวกว้างและแนวลึก จากการศึกษาทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านพบว่านิยามของ “ความโปร่งใส” ก็ไม่มีมาตรฐานที่ตายตัวเช่นกัน ดังเช่น กรณีขององค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (2001) ให้ความหมายว่า คือ “สถานะที่ชัดเจนไม่คลุมเครือของการบริหารงานภาครัฐในการดำเนินธุรกรรมใดต่อสาธารณะ..” หรือ Brewer’s Political Science Dictionary (อ้างใน OECD, 2002) ให้ความหมายว่า “การเปิดเผยต่อสายตาของประชาชน” หรือตามคำอธิบายของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร., 2547 : 29) กล่าวถึงการดำเนินการให้มีความโปร่งใสว่าหมายถึง “การดำเนินงานและการตัดสินใจที่เปิดเผยเพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ” และได้ขยายความต่อไปว่าหลักความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ราชการเปิดเผยข้อมูลทุกชั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจให้ประชาชนรู้และเข้าใจได้ว่าส่วนราชการมีแนวทางหรือโครงการจะทำได้ วิธีการดำเนินงานแต่ละชั้นตอนมีอยู่อย่างไร กรณีเหล่านี้ส่วนราชการจำเป็นต้องเปิดเผยให้เป็นที่ทราบทั่วไป รวมไปถึงต้องสร้างหลักเกณฑ์การปฏิบัติในแต่ละเรื่องขึ้นไว้ให้ชัดเจนและตรวจสอบได้ทุกชั้นตอน (ก.พ.ร., 2547 : 30) ดังนั้นในข้อตกลงเบื้องต้นของการประชุมคณะผู้วิจัยของชุดโครงการวิจัยจึงได้กำหนดค่านิยมเบื้องต้นของ “ความโปร่งใส” ว่าหมายถึง “การเปิดเผยได้และตรวจสอบได้” แต่อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากจะกำหนดให้มีการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐสำหรับประเทศไทยแล้ว ก็น่าจะมีการกำหนดค่านิยมของ “ความโปร่งใส” ที่ชัดเจนก่อนทั้งในมิติเชิงแนวคิดและมิติเชิงปฏิบัติการ และค่านิยมดังกล่าวนี้จะสอดคล้องกับบริบท (Context) ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของสังคมไทยด้วย ซึ่งจากการสังเคราะห์ข้อมูลจากมุมมองทั้ง 3 ภาคส่วนสามารถสรุปเป็นค่านิยมใหม่ ได้ดังนี้

“ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการกระทำใดๆ ของภาครัฐที่ปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย เป็นธรรม และเสมอภาค สามารถตรวจสอบได้ ชี้แจงอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง บุคลากรของรัฐมีจิตสำนึกที่ดี มีจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในขณะที่หน่วยงานก็มีการวางระบบป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบโดยชัดเจนมีประสิทธิภาพ มีการเตรียมพร้อมข้อมูลสำหรับบริการประชาชน และมีการวางระบบกลไกช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด นอกจากนี้ มีการวางระบบการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐได้ และในประการสุดท้าย ผู้นำองค์กรของรัฐยึดถือความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมในตนเอง”

2. ประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

จากผลการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ข้อสรุปขององค์ประกอบในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐแยกออกเป็น 8 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารงานด้านการให้บริการประชาชน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการติดตามตรวจสอบ และประเมินผล ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ทั้งนี้ ผลสรุปดังกล่าวมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้ง 3 ส่วนร่วมกัน ได้แก่ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ การสำรวจความคิดเห็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ และจากการสนทนากลุ่มผู้นำชุมชน ซึ่งองค์ประกอบในการประเมินทั้ง 8 ด้านนี้ครอบคลุมภารกิจหลักของหน่วยงานภาครัฐโดยรวม ซึ่งเชื่อว่า หากได้ดำเนินการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามภารกิจทั้ง 8 ด้านดังกล่าวแล้ว ก็น่าจะ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาค้นคว้าเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปเผยแพร่โดยไม่ได้รับอนุญาต

ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หากพิจารณาจากการศึกษาวิจัยของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2544) ซึ่งกล่าวถึงเครื่องชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐว่ามีองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างของระบบงาน ด้านระบบการให้คุณ ด้านระบบการให้โทษ และด้านการเปิดเผยของระบบงาน จะเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องกันกับการจัดองค์ประกอบของการประเมินความโปร่งใสในการศึกษาวิจัยนี้ กล่าวคือ หากพิจารณารายละเอียดในองค์ประกอบย่อยของแต่ละด้านตามการศึกษาวิจัยของพรศักดิ์ พบว่า โดยรวมแล้วจะครอบคลุมภารกิจของการดำเนินงานภาครัฐในแทบทุกด้านเช่นกัน เช่น การวัดความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน ซึ่งมีองค์ประกอบย่อย 6 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การเห็นระบบงานชัดเจน 2) การมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง 3) การปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบใหม่ให้เหมาะสมตามสถานการณ์เสมอ 4) การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงาน of หน่วยงาน 5) การมีระบบการบริหารการเงินและพัสดุที่ชัดเจน 6) การมีบุคลากรใหม่ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยระบบคุณภาพและมีความสามารถสูงขึ้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบย่อยดังกล่าวครอบคลุมการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานรัฐในหลายด้านด้วยกันตั้งแต่ด้านการบริหารงาน ด้านการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ด้านการเงินและพัสดุ ด้านการบริหารบุคคล หรือพิจารณาในเครื่องชี้วัดความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณและระบบการให้โทษตามข้อเสนอของพรศักดิ์ พบว่า มีองค์ประกอบย่อยที่ครอบคลุมภารกิจของหน่วยงานรัฐในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงาน การบริการประชาชน และด้านการปฏิบัติตามกรอบจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ เพียงแต่ในการจัดกลุ่มองค์ประกอบของงานวิจัยครั้งนี้ ได้เปลี่ยนแปลงจากการจัดกลุ่มตามประเด็นแนวคิดเชิงระบบของงานไปสู่การจัดกลุ่มองค์ประกอบตามภาระหน้าที่งานของหน่วยงานภาครัฐที่นิยมดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อาจมีบางองค์ประกอบที่สามารถรวมอยู่ในภาระหน้าที่งานบางอย่างได้ เช่น ด้านการปฏิบัติตามกรอบจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในส่วนนี้โดยภาระหน้าที่งานน่าจะรวมอยู่กับการบริหารงานบุคคล แต่คณะผู้วิจัยได้แยกออกมาเป็นองค์ประกอบอีกด้านหนึ่งต่างหากเนื่องจากเห็นว่า เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ให้ข้อมูลหลายภาคส่วนกล่าวถึง และให้ความสำคัญมากประกอบกับสอดคล้องกับแนวคิดของการให้ “คน” เป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนา และเป็นการตอกย้ำเรื่องการปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่และการสร้างแนวคิดด้านความซื่อสัตย์สุจริตในการทำงานให้แก่บุคลากรอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

3. ประเด็นเกี่ยวกับตัวแบบ (Model) ประเมินมาตรฐานเบื้องต้นความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ คณะผู้วิจัยมีประเด็นที่จะนำมาอภิปราย (Discussion) โดยจำแนกกลุ่มในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐจากตัวแบบ (Model) ประเมินมาตรฐานเบื้องต้นความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่คณะผู้วิจัยสร้างขึ้น ซึ่งประกอบด้วยการประเมินความโปร่งใสในภารกิจงานด้านต่างๆ รวม 8 ด้านดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้พิจารณาจัดกลุ่มตัวแบบประเมินความโปร่งใสโดยใช้หลักการหน้าที่ (Function) ของงาน ซึ่งสามารถจำแนกกลุ่มตัวแบบประเมินความ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

โปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ (1) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงโครงสร้าง (Structured Transparency Evaluation) (2) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงปฏิบัติการ (Practical Transparency Evaluation) (3) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงจิตสำนึก (Individual Mental Transparency Evaluation)

(1) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงโครงสร้าง (Structured Transparency Evaluation) การประเมินความโปร่งใสในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย ความโปร่งใสในด้านย่อยๆ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ซึ่งการประเมินความโปร่งใสในด้านต่างๆ ที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ เนื่องจากภารกิจในด้านต่างๆ ดังกล่าว เป็นภารกิจที่มีลักษณะเป็นกลไกเครื่องมือทางการบริหารจัดการองค์การเป็นสำคัญ ซึ่งการดำเนินภารกิจเหล่านี้ต้องมีการจัดระบบ (System) และการวางโครงสร้าง (Structure) ที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารองค์การและการพัฒนาองค์การ ทั้งนี้ งานวิจัยของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2544) ได้กำหนดเครื่องชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐไว้ 4 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านโครงสร้างของระบบงาน ด้านระบบการให้ทุน ด้านระบบการให้โทษ และด้านการเปิดเผยของระบบงาน ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดตามข้อเสนอของพรศักดิ์แล้ว จะเห็นว่า มุ่งเน้นวัดความโปร่งใสในเชิงระบบงานเป็นสำคัญ ซึ่งความโปร่งใสเชิงระบบทั้ง 4 ด้านดังกล่าว หากเทียบกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในครั้งนี้ ก็ถือได้ว่า มีความสอดคล้องกันกล่าวคือ ข้อเสนอของพรศักดิ์ เกี่ยวกับตัวชี้วัดด้านโครงสร้างระบบงาน หากพิจารณาในรายละเอียดของตัวชี้วัดย่อยๆ ปรากฏว่า น่าจะเทียบเคียงได้กับด้านการบริหาร (Management) และด้านการบริหารงบประมาณ (Budgeting) ที่คณะผู้วิจัยนำเสนอไว้ ส่วนด้านระบบการให้ทุน และระบบการให้โทษ ตามข้อเสนอของพรศักดิ์เทียบเคียงกับของคณะผู้วิจัยก็จะได้แก่ ด้านการบริหารงานบุคคล และในด้านสุดท้ายตามข้อเสนอของพรศักดิ์ คือ ด้านการเปิดเผยของระบบงาน หากเทียบกับของคณะผู้วิจัยนี้ก็ว่าได้แก่ ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลนั่นเอง เพียงแต่การจัดกลุ่มตัวชี้วัดในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามแนวทางที่ปรากฏในงานวิจัยของพรศักดิ์ (2544) ใช้โครงสร้างระบบงานเป็นตัวจัดกลุ่ม ในขณะที่คณะผู้วิจัยใช้หลักการหน้าที่ (Function) เป็นหลักในการจัดกลุ่ม จึงทำให้ได้กลุ่ม (Category) ที่ต่างกันไปบ้าง แต่โดยรวมแล้ว ประเด็นเนื้อหาซึ่งเป็นตัวชี้วัดย่อยๆ ไม่น่าแตกต่างกันมากนัก

(2) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงปฏิบัติการ (Practical Transparency Evaluation) การประเมินความโปร่งใสในกลุ่มนี้ประกอบด้วย ความโปร่งใสในด้านย่อยๆ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการให้บริการประชาชน และด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ เห็นได้ว่า ความโปร่งใสที่นำมาจัดกลุ่มในกลุ่มนี้ คุณลักษณะงานหรือภารกิจหลักของแต่ละด้านจะแตกต่างกันไปจากกลุ่มความโปร่งใสเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ความโปร่งใสด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการให้บริการประชาชนที่ดี หรือ ด้านการเปิดเผย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนลิขสิทธิ์ไว้เพื่อใช้ในการศึกษาเท่านั้น เมื่อมีผู้ใดนำเอกสารนี้ไปเผยแพร่โดยไม่ได้รับอนุญาตถือว่าผิดกฎหมาย

ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องมีการส่งมอบผลผลิตบางประการให้กับบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องมีการส่งมอบเงินค่าวัสดุหรือสิ่งที่จัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง หรือการให้บริการประชาชนก็ต้องส่งมอบบริการของรัฐตามภารกิจให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ภารกิจในกลุ่มตัวชี้วัดทั้ง 3 ด้านดังกล่าวเป็นภาระงานเชิงปฏิบัติการที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับผู้ใช้บริการหรือมีจุดติดต่อ (Contact Point) นั่นเอง ต่างกับตัวชี้วัดในกลุ่มแรกที่เน้นถึงความโปร่งใสในเชิงโครงสร้างและระบบ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้เน้นตัวชี้วัดที่แสดงถึงความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการให้บริการประชาชน การปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการจัดการเรื่องร้องเรียนให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและจริงจัง ซึ่งจากผลสรุปการสนทนากลุ่มผู้นำชุมชนได้กล่าวถึงความต้องการให้“เพิ่มช่องทางการร้องเรียนให้มากขึ้น” และ “ให้มีการจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ไปสู่ประชาชนเป็นการให้เจ้าหน้าที่เข้าหาประชาชนบ้าง” ข้อเสนอแนะเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนที่มุ่งหวังได้รับการบริการที่ดีจากภาครัฐ และต้องการลดช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนลง

ดังนั้น ในตัวแบบการประเมินความโปร่งใสด้านการบริการประชาชนตามที่ได้นำเสนอไว้ในงานวิจัยนี้ จึงมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐกำหนดมาตรฐานขั้นตอนการบริการประชาชนที่ชัดเจน รวมถึงการเน้นให้มีการจัดทำคู่มือการให้บริการและการเผยแพร่ขั้นตอนบริการให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป ประเด็นสำคัญอีกประเด็นในการให้บริการประชาชน คือ กระบวนการจัดการและรับฟังข้อร้องเรียนของประชาชน ดังนั้น ในตัวแบบประเมินความโปร่งใสด้านการให้บริการประชาชน ที่คณะผู้วิจัยนำเสนอไว้ จึงได้มีการประเมินในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องร้องเรียนด้วย โดยในตัวแบบมาตรฐานเบื้องต้นที่นำเสนอไว้กำหนดให้ประเมินใน 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) การแต่งตั้งบุคลากรผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนโดยตรง (2) การจัดช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย และ (3) การตรวจสอบการดำเนินการติดตามและแก้ไขเรื่องร้องเรียนให้แก่ประชาชน

(3) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงจิตสำนึก (Individual Mental Transparency Evaluation) การประเมินความโปร่งใสในส่วนนี้ได้พัฒนาขึ้นจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการสนทนากลุ่มผู้นำชุมชน ซึ่งกล่าวเน้นย้ำในเรื่องดังกล่าว ดังเช่น ผลสรุปจากการสนทนากลุ่มผู้นำชุมชนเขตดินแดงที่แสดงความคิดเห็นว่า “ในการทำงานต้องให้ความสำคัญและเน้นหนักไปที่บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ โดยให้มีการจัดอบรมเพื่อพัฒนาและยกระดับจิตใจของบุคลากรแต่ละคนให้ตระหนักในหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดเป็นอันดับแรก...” หรือในกรณีผู้นำชุมชนเขตวัฒนา ก็ให้ความคิดเห็นว่า “การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ต้องเพิ่มเติมด้านจริยธรรม คุณธรรม และจิตสำนึกเข้าไปด้วย” และอีกตอนหนึ่งได้กล่าวถึงผู้บริหารด้วยว่า “ด้านจิตสำนึกนั้นต้องเน้นที่ผู้บริหารว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีความโปร่งใส...” หรือแม้กระทั่งผู้บริหารระดับสูงใน

เอกละเอียด... ไม่เว้นแม้แต่ผู้บริหารระดับสูงใน... ไม่ว่าจะกรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หน่วยงานของรัฐหลายแห่ง เช่น ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรมก็กล่าวถึง ความโปร่งใสของหน่วยงาน ภาครัฐว่า “...กฎหมายเป็นเพียงพื้นฐานเท่านั้น แต่สำคัญคือ คุณธรรม จริยธรรมเป็นกรอบแนวคิด ในการทำงาน” หรือกรณีของผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ กล่าวถึง “หน่วยงานที่มีความ โปร่งใส...เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องยึดมั่นในค่านิยมสร้างสรรค์ จรรยาบรรณวิชาชีพ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม มีจิตสำนึกในการบริการที่ดี และคำนึงถึง ประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ” ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงได้พัฒนาตัวแบบประเมินความโปร่งใสในด้าน คุณภาพ จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มขึ้นอีกด้านหนึ่งด้วย

ข้อเสนอแนะ

(1) ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิบัติ

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดทำคู่มือการประเมินความ โปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตาม แนวทางตัวแบบมาตรฐานประเมินความ โปร่งใสที่ได้จากผลการวิจัยดังกล่าว
- หน่วยงานที่รับผิดชอบควรจัดตั้งคณะทำงานหรือทีมงานที่ทำหน้าที่ประเมินความ โปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในระยะต่อไป
- ควรดำเนินการจัดฝึกอบรมและซักซ้อมความเข้าใจสำหรับคณะทำงานหรือทีมงานผู้ทำ หน้าที่ประเมินความ โปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานนำร่อง เพื่อที่จะเข้าสู่ระบบการประเมินความ โปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเป็นกลุ่มแรก

(2) ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาตัวชี้วัด

- ในการประเมินความ โปร่งใสระยะแรก ควรเน้นการประเมินแบบง่าย โดยวิธีการ ตรวจสอบจากเอกสารหรือหลักฐานที่ปรากฏ แต่ในระยะต่อไปเมื่อมีความพร้อมควรมีการพัฒนา ตัวชี้วัดที่มีความสลับซับซ้อน และมีความละเอียดยิ่งขึ้น และสามารถประเมินในเชิงลึกได้มากยิ่งขึ้น
- หลังจากที่หน่วยงานรับผิดชอบนำแบบประเมินนี้ไปใช้เพื่อประเมินความ โปร่งใสของ หน่วยงานภาครัฐไประยะหนึ่งแล้ว ควรมีการสรุปผล วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อนำ ผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมินให้สอดคล้องกับ โครงสร้างและสภาพการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างแท้จริง
- การพัฒนาตัวชี้วัดความ โปร่งใสของภาครัฐในระยะต่อไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเปิด โอกาสให้ภาคประชาชนจากหลากหลายอาชีพ และหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์เข้ามีส่วนร่วมใน การพัฒนาตัวชี้วัดด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

(3) ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

- ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อจะให้เห็นมุมมองที่แตกต่างกันออกไป

- ในส่วนกลางควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างตัวแบบประเมินสำหรับราชการบริหารส่วนกลางซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และราชการบริหารแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เพื่อให้ได้มาซึ่งแบบประเมินความโปร่งใส ที่เหมาะสมกับการบริหารราชการในแต่ละประเภท ซึ่งสามารถใช้ประเมินความโปร่งใสได้อย่างเหมาะสมและลึกซึ้งมากขึ้น

- ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างตัวแบบประเมินสำหรับใช้ประเมินความโปร่งใสที่เหมาะสมกับหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภทแยกกันระหว่างหน่วยงานราชการทั่วไป หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และองค์กรอิสระของรัฐ หรือองค์กรของรัฐประเภทอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถประเมินความโปร่งใสได้เหมาะสมและสอดคล้องกับธรรมชาติของการบริหารองค์กรภาครัฐแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน



คณะผู้วิจัย

หัวหน้านักวิจัย

อาจารย์ทรงศิริ พันธุเสวี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

นักวิจัย

อาจารย์บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิชัย นิรมานสกุล

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

อาจารย์ชมพูนุท สวนกระต่าย

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

อาจารย์ทรงยศ บัวเผื่อน

มหาวิทยาลัยบูรพา

ผู้ช่วยนักวิจัย

นายองอาจ ฤทธิทองพิทักษ์

นักวิจัยอิสระ

นางสาวนฤมล หลวงใจ

นักวิจัยอิสระ

นางสาวพรรณวดี สถิตถาวร

นักวิจัยอิสระ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ตัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้