

บทความวิจัย

แนวทางการพัฒนามาตรฐานความโปร่งใสของหน่วยงาน ภาครัฐ

บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ¹

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนามาตรฐานความโปร่งใส ตัวชี้วัด และเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ โดยทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐ 30 หน่วยงาน ใช้แบบสอบถามกับกลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐในระดับกรมรวม 496 ราย และทำการสนทนากลุ่มกับผู้นำชุมชน 46 ราย ผลการวิจัยสรุปได้ว่า มาตรฐานการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ด้านคือ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงาน การให้บริการประชาชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำสำคัญ : ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ความซื่อสัตย์สุจริต
จิตสำนึก

¹ ดร. อาจารย์ประจำสาขาสื่อสารการเมืองบูรณาการ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

RESEARCH ARTICLE

The Approach to Develop Transparency Standard of Government Organizations

Boonyou Khorpornprasert

Abstract

The objective of this research is to recommend the approach to develop transparency standard, indicators and criteria for evaluating transparency of government organization regarding the context of Thai society and culture. The research instruments are in-depth interview, questionnaire and focus groups discussion.

The result : The evaluation of transparency indicators is composed of 8 components i.e. purchasing procurement, management, public service, human resources management, budgeting, accountability and evaluation, public information, and moral and code of ethics.

Keyword : Transparency, Accountability, Transparency of government organization, honesty, the sense of transparency mind

1. บทนำ

มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 ที่ได้มีแนวนโยบายการสนับสนุนเรื่องของความโปร่งใสในกระบวนการทำงานของภาครัฐ ทั้งนี้ ตั้งแต่สมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีแนวนโยบายพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปได้ด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และประหยัด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษา เพื่อเสนอแนะหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานความโปร่งใส และเกณฑ์การประเมินความโปร่งใส เพื่อนำไปสู่การสร้างมาตรฐานความโปร่งใส และการบริการข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมแก่ประชาชน มีความโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้อย่างแท้จริงต่อไป

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อกำหนดมาตรฐานความโปร่งใส และเกณฑ์ชี้วัด ในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีความเหมาะสมกับการบริหารราชการส่วนกลาง

2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนารูปแบบ และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเกณฑ์มาตรฐานความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรม

3. การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส

“ความโปร่งใส” นั้น ไม่มีนิยามที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้

รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม รวมไปถึงค่านิยมและวิถีชีวิตของแต่ละสังคม ซึ่งมีผู้ให้ความหมาย “ความโปร่งใส” แตกต่างกันไป อาทิ องค์การเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (June, 2001) ให้ความหมายไว้ว่า “สถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่คลุมเครือของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนินธุรกรรมใดๆ ต่อสาธารณะอย่างมีเหตุผล และมีหลักเกณฑ์” ในขณะที่อัมมาร สยามวาลา (2547) ให้ความหมายว่า “เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกัน และรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นต้องวางกฎระเบียบเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจและมาตรการที่จะวัดผล อันเกิดจากการตัดสินใจนั้นๆ” ส่วน Brewer’s Political Science Dictionary (อ้างใน OEDC, 2002) ให้ความหมายว่า “การเปิดเผยต่อสายตาของประชาชน” ทั้งนี้ ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อการเมืองการบริหาร เศรษฐกิจประชาสังคม และการพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น (Sen, 1999)

กล่าวโดยสรุปในที่นี้ ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การกระทำใดๆ ขององค์กรที่แสดงออกถึงความชัดเจน ตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน การประพฤติปฏิบัติของบุคลากรตั้งอยู่บนฐานคติของความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีต่อหน้าที่ ทั้งนี้การกระทำใดๆ นั้น สามารถตรวจสอบและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบได้

การตรวจสอบได้ (Accountability) ไม่มีคำศัพท์โดยตรงในบริบทของภาษาไทย จึงอธิบาย

ความหมาย และสาระครอบคลุมได้ยาก ในระดับบุคคลเรามักจะใช้คำว่า “ความรับผิดชอบ” (Responsibility) แทนการตรวจสอบได้ ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันแต่ไม่ใช่ความหมายเดียวกัน ในระดับสังคมการตรวจสอบได้ หมายถึง สถาบันหรือวิธีการที่จัดเป็นระบบแทนการตรวจสอบเพื่อตรวจเช็คและสร้างดุลยภาพ (Checks and balances) ในระบบการบริหารที่ตรวจสอบได้ทั้งภายนอกและภายใน

นอกจากนี้ การตรวจสอบได้ยังรวมถึงส่วนที่เป็นปทัสถานภายใน (Internal norms) กล่าวคือ เป็นแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับวิชาชีพ (Professional) จริยธรรม (Ethical) และเป็นแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้ (Pragmatic) ซึ่งควบคุมการประพฤติปฏิบัติของผู้บริหารแต่ละคน ตามมาตรฐานและอุดมคติของอาชีพ ทั้งนี้ มีการแปลความหมายคำว่า Accountability แตกต่างกันไป เช่น ราชบัณฑิตยสถาน (2525) แปลความหมายว่า “ภาระรับผิดชอบ” สถาบันพระปกเกล้า (2547) แบ่งความหมายการตรวจสอบได้ออกเป็น 2 แนว คือ ความสามารถในการตอบคำถามได้ ก็คือการที่ข้าราชการหรือหน่วยงานนั้นสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ตามกฎระเบียบข้อบังคับ และตอบคำถามเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด ส่วนอีกความหมายหนึ่งจะรวมไปถึงความรับผิดชอบต่อผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจากประชาชน ส่วนประเภทของการตรวจสอบได้ Schedler (1999) อธิบายว่าการตรวจสอบได้นั้นมี 2 แบบ คือการ

ตรวจสอบได้แนวตั้ง (Vertical accountability) จากภายนอกโดยประชาชน และการตรวจสอบได้แนวราบ (Horizontal accountability) โดยผ่านสถาบันภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร

3.3 แนวคิดเกี่ยวกับตัวชี้วัดและการสร้างตัวชี้วัด

คำว่า “ตัวชี้วัด” หรือ “Indicator” มีผู้ให้คำนิยามกันอย่างหลากหลาย เช่น Johnstone [1981] กล่าวว่าตัวชี้วัด หมายถึง ตัวแปรหรือตัวประกอบที่ใช้วัดเพื่อให้ได้คุณค่าหรือคุณลักษณะ ซึ่งบ่งบอกสถานภาพของลักษณะหรือผลของสิ่งใดสิ่งหนึ่งในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ส่วนวันเพ็ญ ผ่องกาย (<http://www.ia.psd.ku.ac.th/doc/kpi.doc>, 20 มิถุนายน 2550) ให้ความหมายว่า หมายถึง องค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะหรือปริมาณของระบบการดำเนินงานส่วนใดส่วนหนึ่ง ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง กล่าวโดยสรุป “ตัวชี้วัด” มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) ตัวชี้วัดจะต้องสามารถให้ค่าหรือบ่งบอกคุณลักษณะของสิ่งที่ทำการวัดว่า มีปริมาณหรือคุณลักษณะเช่นไร ส่วนจะมีความหมายอย่างไรจะต้องนำไปตีค่าหรือเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานจึงจะทราบได้ว่าสิ่งนั้นได้มาตรฐานหรือไม่ เพียงใด 2) ค่าหรือคุณลักษณะที่ได้จากตัวชี้วัดมีความหมายภายใต้เงื่อนไข 2.1) เงื่อนไขของเวลา กล่าวคือ ตัวชี้วัดจะบ่งบอกสถานภาพของสิ่งที่มุ่งวัดเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง 2.2) เงื่อนไขของสถานที่ กล่าวคือ การบ่งบอกสถานภาพของสิ่งที่มุ่งวัดเฉพาะในเขตพื้นที่หรือบริเวณส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบที่ทำการตรวจสอบ

3.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

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 ในส่วนของความโปร่งใสพบว่า ปัจจัยที่อธิบายความโปร่งใสมี 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างของระบบงาน ด้านระบบการให้คุณ ด้านระบบการให้โทษ และด้านการเปิดเผยของระบบงาน ซึ่งรวมทุกด้านมีตัวชี้วัดรวม 19 ตัวชี้วัด

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549) ศึกษาเรื่องการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการใช้ดัชนีชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันพบว่า ตัวแปรด้านความโปร่งใสได้แก่หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ และหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับ “ปานกลาง” ส่วนประเด็นหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล มีความคิดเห็นในระดับ “น้อย”

4. ระเบียบวิธีวิจัย

4.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

4.1.1 ประชากรที่ศึกษากลุ่มแรก ได้แก่ หน่วยงานราชการในส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมในราชการส่วนกลางทั้งหมด รวมถึง รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐในรูปแบบพิเศษ

อื่นๆ เช่น องค์กรมหาชน องค์กรอิสระ ส่วนราชการ ในระดับกระทรวงทั้งหมด 20 กระทรวง ส่วนราชการ ระดับกรมมีจำนวน 156 กรม และรัฐวิสาหกิจอีก 58 หน่วยงาน ส่วนกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยคัดเลือกหน่วยงานราชการดังนี้ 1) หน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทำการศึกษาทั้งหมด 20 กระทรวง 2) หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เลือกรับศึกษา 6 หน่วยงาน 3) หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะพิเศษอื่นๆ เลือกรับศึกษา 4 หน่วยงาน 4) หน่วยงานระดับกรม เลือกรับการศึกษาในสัดส่วนร้อยละ 40 ของกรมทั้งหมดซึ่งเท่ากับ 63 หน่วยงาน โดยวิธีการจับสลาก

สำหรับกลุ่มข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐในสังกัดกรม จาก 63 กรมที่ได้รับการคัดเลือก นั้น ได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางสำเร็จรูปของทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) กำหนดค่าความเชื่อมั่นที่ระดับ 95% และความคลาดเคลื่อนไม่เกิน 0.05 ซึ่งขนาดตัวอย่างที่เหมาะสมคือ ไม่น้อยกว่า 400 ตัวอย่าง จากนั้น ทำการคัดเลือก หน่วยตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) โดยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง จากแต่ละหน่วยงานในจำนวนเท่ากันคือหน่วยงาน ละ 7 คน รวม 63 หน่วยงาน เท่ากับ 431 คน

4.1.2 ประชากรที่ศึกษากลุ่มที่สอง ได้แก่ ผู้นำชุมชนในชุมชนต่างๆ ในเขต กรุงเทพมหานครแบ่งตามเขตการปกครองของ กรุงเทพมหานครเป็น 50 เขต ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยแยกเป็น 3 กลุ่มเขต ดังนี้กลุ่มเขตชั้นนอกเลือกเขตลาดกระบัง กลุ่มเขตชั้นกลางเลือกเขตวัฒนา กลุ่มเขตชั้นในเลือกเขตดินแดง เขตละ 20 คน

4.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้เครื่องมือในการวิจัย 3 ประเภท ได้แก่ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้แทนของหน่วยงานภาครัฐ 30 หน่วยงาน 2) แบบสอบถาม (Questionnaire) สำหรับกลุ่มข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหน่วยงานระดับกรม 3) การสนทนากลุ่ม (Focus Groups Discussion) กับกลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 56 ราย

5. ผลการวิจัย

5.1 ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในทัศนะของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ

1) ตัวชี้วัดด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นพ้องต้องกันว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่แสดงความโปร่งใสต้องประกอบด้วย การจัดทำแผนที่ดี การเผยแพร่ระเบียบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณา การประกาศผลและแจ้งผลการจัดซื้อจัดจ้างต่อสาธารณะ การประกาศสอบราคา และการสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างรายเดือนตามประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

2) ตัวชี้วัดด้านการบริหารงาน ส่วนใหญ่เห็นว่า การกำหนดวิสัยทัศน์องค์กร โดยผ่านมติการประชุมจากคณะผู้บริหารระดับสูง เป็นสิ่งที่เหมาะสมกว่าการเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานเข้ามีส่วนร่วม และเหมาะสมกว่าการให้อำนาจผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน เป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์

3) ตัวชี้วัดด้านการบริการประชาชน ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า หน่วยงานที่มี

ภารกิจ บทบาทที่ต้องติดต่อกับประชาชนควรมี การกำหนดขั้นตอนการให้บริการที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นไปที่ความสุภาพในการให้บริการ ระยะเวลาในการให้บริการ การประพุดติและปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างเป็นกันเอง ทำตามขั้นตอนและกฎเกณฑ์โดยไม่เลือกปฏิบัติ ส่วนวิธีการประเมินผลด้านการให้บริการควรพิจารณาจากความพึงพอใจของประชาชน

4) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล ผู้แทนภาครัฐเห็นว่า สามารถประเมินได้จากการตรวจสอบเอกสารการรับสมัครบุคลากรผ่านช่องทางรับสมัครต่าง ๆ เช่น บอร์ดประกาศ สิ่งพิมพ์ หรือเว็บไซต์ โดยกำหนดระยะเวลาในการสมัครอย่างน้อย 15 วันทำการ ส่วนใหญ่เห็นว่า สามารถประเมินตัวชี้วัดนี้ได้จากการตรวจสอบหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากร โดยยึดหลักให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เช่นกัน ส่วนการประกาศเกณฑ์การคัดเลือกและการให้คะแนนผู้สมัครอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่เสนอให้ตรวจสอบจากคำสั่งหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การคัดเลือกผู้สมัคร โดยควรประกาศเกณฑ์ดังกล่าวอย่างน้อย 2 ช่องทางและควรมีการประกาศอย่างน้อย 1 เดือนก่อนการสอบคัดเลือก ด้านการประกาศเกณฑ์การประเมิน/พิจารณาความดีความชอบที่ชัดเจน ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า การประเมินตัวชี้วัดนี้ทำได้โดยตรวจสอบจากเอกสารการแต่งตั้งคณะกรรมการการประเมิน/พิจารณาความดีความชอบ และสามารถตรวจสอบจากประกาศเกณฑ์การประเมินได้ โดยเกณฑ์ดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แนวทางที่

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนดไว้ ส่วนการประกาศผลการประเมิน/พิจารณาความดีความชอบ พร้อมคะแนนที่ชัดเจน สามารถพิจารณาได้จากการตรวจสอบประกาศการประเมินผลการพิจารณาความดีความชอบหรือหนังสือเวียนภายในหน่วยงาน แต่ไม่ควรประกาศคะแนนที่ได้รับการประเมินในหนังสือเวียนหรือประกาศนั้น ๆ

5) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้แต่ละส่วนงานได้เสนอของบประมาณ และแสดงแผนงบประมาณประจำปีที่ศูนย์ข้อมูล ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ ต้องให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณตรงตามแผนงานและโครงการ แต่ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า แผนงานโครงการที่ดีต้องยืดหยุ่นได้เช่นกัน

การใช้งบประมาณตามสัดส่วนและช่วงเวลาที่เหมาะสมกับกรอบที่วางไว้ พบว่าประมาณครึ่งหนึ่งของผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า วิธีการประเมินผลความโปร่งใสของโครงการต่าง ๆ สามารถพิจารณาได้จากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตามสัดส่วนของช่วงเวลาที่เหมาะสม แต่การใช้จ่ายไม่ตรงตามกรอบของเวลาอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งมีได้หมายความว่า การบริหารงบประมาณของหน่วยงานนั้นไม่โปร่งใส เพราะอาจมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์

6) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า การจัดทำระเบียบ/คู่มือการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานในองค์กรอย่างชัดเจน วิธีการประเมินความโปร่งใสคือ การพิจารณาว่าหน่วยงานได้มีการจัดทำคู่มือการ

ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลหรือไม่ อีกวิธีการหนึ่งคือการพิจารณาว่าเนื้อหาในคู่มือนั้นสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และมีส่วนใดที่ต้องแก้ไขปรับปรุงบ้าง ควรมีการเผยแพร่ระเบียบและคู่มือการติดตามประเมินผลให้บุคลากรและบุคคลภายนอกให้ทราบโดยทั่วกัน ส่วนวิธีการประเมินคือการพิจารณาจากช่องทางการเผยแพร่ว่ามีมากน้อยเพียงใด และมีความชัดเจน เข้าใจง่ายหรือไม่ สำหรับการกำหนดกลไกการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่มีความเป็นอิสระ วิธีการประเมินคือสามารถพิจารณาจากกลไก วิธีการในการตรวจสอบ และการนำผลการตรวจสอบบรรจุแสดงไว้ให้สาธารณชนได้รับรู้ ส่วนการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้าร่วมทำงานตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลนั้น วิธีการประเมินคือ การพิจารณาจากประสบการณ์ ความรู้ของผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินผลว่ามีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญหรือไม่

การกำหนดวิธีการคัดเลือกหน่วยงาน ที่เป็นกลางจากภายนอก มาตรวจสอบและติดตามประเมินผล (External Audit) การคัดเลือกผู้ที่เป็นกลางให้ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลนั้น ควรเปิดเผยหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการภายนอกฯ ผ่านสื่อเพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนรับรู้ และพร้อมรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชน

7) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเห็นว่า ตัวชี้วัดที่กำหนดมาอยู่ในภารกิจที่หน่วยงานจำเป็นต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการฯ อยู่แล้ว พร้อมทั้ง

เสนอว่า ควรจัดทำตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน ว่า มีการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลสำหรับประชาชนหรือไม่ และมีการจัดเจ้าหน้าที่สำหรับบริการให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยตรงหรือไม่ เป็นตัวชี้วัดเพิ่มเข้าไป นอกจากนี้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยยังให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า หน่วยงานควรมีการจัดให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการด้วย

8) ตัวชี้วัดความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ มีผู้แทนหน่วยงานภาครัฐจำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า ควรมีการประเมินความโปร่งใสในด้านที่เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการและพนักงาน ที่ต้องมีจิตสำนึกของความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรมวิชาชีพของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐด้วย

5.2 ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในทัศนะของผู้นำชุมชน

ผู้วิจัยได้นำเสนอองค์ประกอบในการประเมินความโปร่งใส 7 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารงาน ด้านการให้บริการประชาชน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล และด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 กลุ่มได้ให้ภาพรวมไปในทิศทางเดียวกัน แต่ต้องการให้เพิ่มบางด้าน โดยเฉพาะให้เพิ่มด้านจิตสำนึก หรือด้านจริยธรรม คุณธรรม ขึ้นมาอีกด้านหนึ่ง

1) การประเมินความโปร่งใสด้านการจัดซื้อจัดจ้าง กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัด 7 ข้อที่ผู้วิจัยนำเสนอมีความครอบคลุมดีแล้ว แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ควรมีการเพิ่ม

ประเด็น “การกำหนดสเป็ค” และควรเน้นเรื่องการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือหน่วยงาน ที่จะต้องนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับเรื่อง การตรวจสอบคุณภาพของผู้ประมุขและต้องมีกระบวนการในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนด้วยว่ามีความต้องการในเรื่องใด

2) การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงาน กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัด 11 ข้อที่ผู้วิจัยนำเสนอมีความครอบคลุมดีแล้ว แต่มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าควรมีการนำองค์กรกลางเข้ามาดำเนินการเพื่อติดตามตรวจสอบประเมินผลการทำงานด้วย และควรจะต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอความคิดเห็นด้วย

3) การประเมินความโปร่งใสด้านการให้บริการประชาชน กลุ่มผู้นำชุมชนเขตวัฒนาส่วนใหญ่ให้ความคิดเห็นว่า ตัวชี้วัดทั้ง 11 ตัวชี้วัดมีความครอบคลุมแล้ว แต่ได้เสนอแนะในประเด็นอื่นเพิ่มเติมว่า ควรมีการจัดหน่วยงานประชาสัมพันธ์เพื่อให้รายละเอียดของหน่วยงานได้ทั้งระบบ รวมทั้งมีการจัดทำสื่อต่างๆ เพื่อทำความเข้าใจกับประชาชน หรืออาจมีหน่วยบริการเคลื่อนที่อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้งในการเข้าไปพบปะกับประชาชนในพื้นที่อย่างครบวงจร ในส่วนของการรับเรื่องร้องเรียน หน่วยงานภาครัฐควรต้องมีกระบวนการจัดการที่ดีและมีการตามเรื่องร้องทุกข์อย่างจริงจัง

4) การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัด 11 ตัวชี้วัดที่นำเสนอ มีความครอบคลุมดีแล้ว แต่ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็น

หลัก 2 ประเด็น คือ เรื่องการสอบเข้ารับราชการ และการให้ความคิดความชอบแก่ข้าราชการว่า ช่องทางการประกาศการรับสมัครบุคคล ควรมีความหลากหลาย โดยเฉพาะช่องทางผ่านสื่อมวลชน และเกณฑ์การให้คะแนนควรมีความชัดเจน และยกเลิกระบบโควตา เด็กเส้น/เด็กฝาก

5) การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัดทั้ง 9 ตัวชี้วัดมีความครอบคลุมแล้ว แต่ได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนและงบประมาณโครงการที่เกี่ยวข้องกับชุมชน/ประชาชนโดยตรง

6) การประเมินความโปร่งใสด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัดทั้ง 10 ตัวชี้วัด มีความครอบคลุมแล้ว แต่ได้เสนอแนะเพิ่มเติมว่า ควรมีคู่มือระเบียบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลที่มีความชัดเจน และดำเนินการเผยแพร่สู่ประชาชนและสาธารณะให้ทราบโดยทั่วถึงกัน ในส่วนการประเมินผลประจำปี ก็ต้องมีการเผยแพร่ให้บุคคลภายนอกได้ทราบทั่วกันด้วย สำหรับหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ก็ควรมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง และเป็นหน่วยงานที่มีที่มาที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

7) การประเมินความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กลุ่มผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ตัวชี้วัดทั้ง 9 ตัวชี้วัดมีความครอบคลุมแล้ว แต่มีความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า หน่วยงานภาครัฐควรเพิ่มช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งทางเว็บไซต์และสื่อ

ต่าง ๆ เช่น ศูนย์ข้อมูลออนไลน์ สื่อมวลชน หน่วยบริการเคลื่อนที่ ซึ่งถือเป็นการขยายการรับรู้ให้กับประชาชน โดยเฉพาะเว็บไซต์ ควรให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นโดยสื่อสารแบบตอบกลับได้ (Interactive)

8) การประเมินความโปร่งใสด้านอื่น ๆ กลุ่มผู้นำชุมชนเขตต่าง ๆ ได้เสนอตัวชี้วัดด้านอื่นเพิ่มเติมคือ ด้านคุณธรรม จริยธรรม และด้านนโยบาย โดยให้ความสำคัญเรื่องจิตสำนึก ตัวชี้วัดควรจะกำหนดเกณฑ์การประเมินที่คนเป็นหลัก ส่วนในด้านนโยบายที่ต้องมีตัวชี้วัดสำคัญในประเด็น ให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ และต้องเป็นนโยบายที่สามารถปฏิบัติเป็นรูปธรรมได้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการสร้างตัวชี้วัดด้านคุณธรรมและจริยธรรมจากข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยกำหนดตัวชี้วัดขึ้น 5 ตัวชี้วัด ดังนี้ 1) การกำหนดให้ประเด็นเรื่องการปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสภายใต้อำนาจหน้าที่และจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการเป็นวิสัยทัศน์ หรือวาระหลักประการหนึ่งของหน่วยงาน 2) การรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใสภายใต้อำนาจหน้าที่และจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง 3) การจัดอบรมปลูกฝังจิตสำนึก และสร้างค่านิยมด้านความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง 4) การจัดทดสอบความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และตรวจสอบได้ทั้งก่อนเข้าทำงานและระหว่างทำงานเป็นระยะ 5) การประชุมชี้แจงให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เพื่อให้มีแนวปฏิบัติถูกต้องตรงกัน

ทั้งนี้ ผู้นำชุมชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่ ตัวชี้วัดดังกล่าวมีความครอบคลุมดีแล้ว

5.3 ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในทัศนะของข้าราชการและพนักงานจากหน่วยงานภาครัฐ

กลุ่มตัวอย่างซึ่งส่วนใหญ่เป็นหญิงร้อยละ 66.3 ส่วนชายร้อยละ 33.1 ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และดำรงตำแหน่งระดับ 7 โดยมีอายุเฉลี่ย (Mean) 43.74 ปี ได้แสดงความคิดเห็นไว้ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1) การประเมินความโปร่งใสด้านการจัดซื้อจัดจ้าง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่าร้อยละ 50 ทั้ง 6 ตัวชี้วัด มีเพียงตัวชี้วัดเพียงตัวเดียวเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วย คือ ตัวชี้วัดที่ 4 “การตั้งคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างที่มาจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง” โดยเกณฑ์การประเมินตัวชี้วัดที่ให้ตรวจสอบการแต่งตั้งคณะกรรมการจากภายในและภายนอกนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้ น้อยกว่าครึ่งหนึ่งและมีค่าเฉลี่ย 2.34 ซึ่งแปลได้ว่ากลุ่มตัวอย่างไม่แน่ใจกับเกณฑ์การประเมิน

2) การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงาน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่าร้อยละ 50 ทั้ง 7 ตัวชี้วัด มีเพียงตัวชี้วัดเพียง 2 ตัวชี้วัดเท่านั้นที่กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยคือ ตัวชี้วัดที่ 2 “การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดวิสัยทัศน์/พันธกิจ/นโยบายของหน่วยงาน” ซึ่งระบุว่าให้กำหนดเกณฑ์การประเมินตัวชี้วัดนี้ โดยการให้คะแนนจากการกำหนดผู้ร่วมกำหนดวิสัยทัศน์นั้น

กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้ น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าวมีค่าเฉลี่ย 2.41 ซึ่งยังคงแปลค่าได้ว่า โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้ ส่วนตัวชี้วัดที่ 3 “การเผยแพร่วิสัยทัศน์/พันธกิจ/นโยบายของหน่วยงาน ให้เป็นที่รับทราบโดยทั่วกันทั้งภายในและภายนอก” กลุ่มตัวอย่างก็ไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินเช่นกัน โดยเกณฑ์การประเมินของวิธีการนี้ ด้วยวิธีการให้คะแนนจากสัดส่วนร้อยละของบุคลากรที่รับรู้ นั้น ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินดังกล่าว น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง และมีค่าเฉลี่ย 2.26 ซึ่งแปลค่าได้ว่ากลุ่มตัวอย่างไม่แน่ใจกับเกณฑ์การประเมินนี้

3) การประเมินความโปร่งใสด้านการให้บริการแก่ประชาชน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่าร้อยละ 50 ทั้ง 7 ตัวชี้วัด มีเพียงตัวชี้วัดเพียงตัวเดียวเท่านั้น ที่กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมิน คือ ตัวชี้วัดที่ 8 “การดำเนินงานรับผิดชอบโดยตรงในการรับและติดตามแก้ไขเรื่องร้องเรียน” โดยใช้วิธีการประเมินด้วยการตรวจสอบเอกสาร/หลักฐานการดำเนินการติดตาม และแก้ไขเรื่องร้องเรียน ซึ่งเกณฑ์การประเมินนี้ เป็นการให้คะแนนจากรายงานการสรุปผลการรับและติดตามเรื่องร้องเรียน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้ น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าวมีค่าเฉลี่ย 2.54 ซึ่งยังคงแปลค่าได้ว่า โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้

4) การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วย

กับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่า ร้อยละ 50 ทั้ง 11 ตัวชี้วัด จะมีเพียงตัวชี้วัดเพียงตัวชี้วัดเดียวเท่านั้น ที่กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยคือ ตัวชี้วัดที่ 2 “มาตรฐานและความน่าเชื่อถือของการคัดเลือกบุคลากร” ซึ่งมีวิธีการประเมินคือ การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของการออกข้อสอบ โดยเกณฑ์การประเมินของวิธีการนี้ให้คะแนนจากการพิจารณาหน่วยงานที่เป็นผู้ออกข้อสอบนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การนี้้น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ เกณฑ์ดังกล่าวมีค่าเฉลี่ย 2.33 ซึ่งแปลค่าได้ว่า กลุ่มตัวอย่างไม่แน่ใจกับเกณฑ์การประเมินนี้

5) การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยทั้งหมดสูงกว่าร้อยละ 50 ทั้ง 9 ตัวชี้วัด

6) การประเมินความโปร่งใสด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยเกือบทั้งหมดสูงกว่า ร้อยละ 50 ทั้ง 10 ตัวชี้วัด มีเพียงตัวชี้วัดเพียงตัวชี้วัดเดียวเท่านั้น ที่กลุ่มตัวอย่างไม่เห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินคือ ตัวชี้วัดที่ 6 “การกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกหน่วยงานภายนอกเพื่อทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล” ซึ่งวิธีการประเมินที่เสนอให้ตรวจสอบจากเอกสารที่กำหนดเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยงานภายนอกที่จะทำการประเมินนั้น โดยให้คะแนนจากการมีหรือไม่มีหน่วยงานภายนอกในการประเมิน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการใช้เกณฑ์การ

ประเมินนี้้น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ดังกล่าวมีค่าเฉลี่ย 2.43 ซึ่งแปลค่าได้ว่า โดยภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยกับเกณฑ์การประเมินนี้

7) การประเมินความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการ และเกณฑ์การประเมิน โดยมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 50 ทั้ง 9 ตัวชี้วัด

8) การประเมินความโปร่งใส ด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวชี้วัด วิธีการประเมิน และเกณฑ์การประเมิน โดยมีค่าเฉลี่ยทั้งหมดสูงกว่าร้อยละ 50 ทั้ง 5 ตัวชี้วัด

5.4 ข้อเสนอตัวแบบ (model) ประเมินมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ

จากผลการศึกษามาตรฐานรูปตัวแบบประเมินมาตรฐานเบื้องต้นความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามองค์ประกอบด้านต่าง ๆ รวม 8 ด้าน มาตรฐานที่ 1 ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง มี 6 ตัวชี้วัด มาตรฐานที่ 2 ด้านการบริหารงาน มี 7 ตัวชี้วัด มาตรฐานที่ 3 ด้านการให้บริการประชาชน มี 10 ตัวชี้วัด มาตรฐานที่ 4 ด้านการบริหารงานบุคคล มี 11 ตัวชี้วัด มาตรฐานที่ 5 ด้านการบริหารงบประมาณ มี 9 ตัวชี้วัด มาตรฐานที่ 6 ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล มี 10 ตัวชี้วัด มาตรฐานที่ 7 ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มี 11 ตัวชี้วัด และ มาตรฐานที่ 8 ด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ มี 5 ตัวชี้วัด²

² รายละเอียดของตัวชี้วัดมาตรฐานความโปร่งใสดังกล่าวติดตามได้จากรายงานวิจัยเรื่อง “การประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐในกรุงเทพมหานคร ภายใต้โครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานภาครัฐ” โดยทรงศิริ พันธุเสวี และคณะ ในนามสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง นำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2551.

6. อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

6.1 ประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

จากผลการวิจัยได้ข้อสรุปขององค์ประกอบในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐแยกออกเป็น 8 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการบริหารงาน ด้านการให้บริการประชาชน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ

หากพิจารณาจากการศึกษาวิจัยของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2543) ซึ่งกล่าวถึงเครื่องชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐว่า มีองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างของระบบงาน ด้านระบบการให้คุณ ด้านระบบการให้โทษ และด้านการเปิดเผยของระบบงาน จะเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องกันกับการจัดองค์ประกอบของการประเมินความโปร่งใสในการศึกษาวิจัยนี้ กล่าวคือ หากพิจารณารายละเอียดในองค์ประกอบย่อยของแต่ละด้านตามการศึกษาวิจัยของพรศักดิ์ พบว่า โดยรวมแล้วจะครอบคลุมภารกิจของการดำเนินงานภาครัฐ ในแทบทุกด้านเช่นกัน เช่น การวัดความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน ซึ่งมีองค์ประกอบย่อย 6 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การเห็นระบบงานชัดเจน 2) การมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง 3) การปรับปรุงหน่วยงานตรวจสอบใหม่ให้เหมาะสมตามสถานการณ์เสมอ 4) การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงาน of หน่วยงาน 5) การมีระบบการบริหารการเงิน และพัสดุที่ชัดเจน 6) การมีบุคลากรใหม่ ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานด้วยระบบคุณภาพและมีความ

สามารถสูงขึ้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบย่อยดังกล่าว ครอบคลุมการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานรัฐในหลายด้านด้วยกัน ตั้งแต่ด้านการบริหารงาน ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ด้านการเงินและพัสดุ ด้านการบริหารงานบุคคล หรือพิจารณาในเครื่องชี้วัดความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณและระบบการให้โทษตามข้อเสนอของพรศักดิ์ พบว่า มีองค์ประกอบย่อยที่ครอบคลุมภารกิจของหน่วยงานรัฐ ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงาน การบริการประชาชน และด้านการปฏิบัติตามจรรยาบรรณและจรรยาบรรณวิชาชีพ เพียงแต่ในการจัดกลุ่มองค์ประกอบของงานวิจัยครั้งนี้ ได้เปลี่ยนแปลงจากการจัดกลุ่มตามประเด็นแนวคิดเชิงระบบของงาน ไปสู่การจัดกลุ่มองค์ประกอบตามภาระหน้าที่งานของหน่วยงานภาครัฐที่นิยมดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อาจมีบางองค์ประกอบที่สามารถรวมอยู่ในภาระหน้าที่งานบางอย่างได้ เช่น ด้านการปฏิบัติงานตามจรรยาบรรณและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในส่วนนี้โดยภาระหน้าที่งานน่าจะรวมอยู่กับด้านการบริหารงานบุคคล แต่ผู้วิจัยได้แยกออกมาเป็นองค์ประกอบอีกด้านหนึ่งต่างหาก เนื่องจากเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ให้ข้อมูลหลายภาคส่วนกล่าวถึง และให้ความสำคัญมาก ประกอบกับสอดคล้องกับแนวคิดของการให้ “คน” เป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนา และเป็นการต่อยอดเรื่องการปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ และการสร้างแนวคิดด้านความซื่อสัตย์สุจริตในการทำงานให้แก่บุคลากรอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

6.2 ประเด็นเกี่ยวกับตัวแบบ (Model) ประเมินมาตรฐานเบื้องต้นความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

ผู้วิจัยมีประเด็นที่จะนำมา

อภิปราย (Discussion) โดยจำแนกกลุ่มในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ จากตัวแบบ (Model) ประเมินมาตรฐานเบื้องต้นความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ซึ่งประกอบด้วย การประเมินความโปร่งใสในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ รวม 8 ด้านดังกล่าว ผู้วิจัยได้พิจารณาจัดกลุ่มตัวแบบประเมินความโปร่งใส โดยใช้หลักการหน้าที่ (Function) ของงาน ซึ่งสามารถจำแนกกลุ่มตัวแบบประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ (1) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงโครงสร้าง (Structured Transparency Evaluation) (2) การประเมินความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐเชิงปฏิบัติการ (Practical Transparency Evaluation) (3) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงจิตสำนึก (Individual Mental Transparency Evaluation)

(1) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงโครงสร้าง (Structured Transparency Evaluation) การประเมินความโปร่งใสในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย ความโปร่งใสในด้านย่อย ๆ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ซึ่งการประเมินความโปร่งใสในด้านต่าง ๆ ที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ เนื่องจากภารกิจในด้านต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นภารกิจที่มีลักษณะเป็นกลไกเครื่องมือทางการบริหารจัดการองค์กรเป็นสำคัญ ซึ่งการดำเนินการกิจเหล่านี้ต้องมีการจัดระบบ (System) และการวางโครงสร้าง (Structure) ที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารองค์กรและการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้ งานวิจัย

ของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว [2543] ได้กำหนดเครื่องชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐไว้ 4 ด้านได้แก่ ด้านโครงสร้างของระบบงาน ด้านระบบการให้คุณ ด้านระบบการให้โทษ และด้านการเปิดเผยของระบบงาน ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดตามข้อเสนอของพรศักดิ์แล้ว จะเห็นว่า มุ่งเน้นวัดความโปร่งใสในเชิงระบบงานเป็นสำคัญ ซึ่งความโปร่งใสเชิงระบบทั้ง 4 ด้านดังกล่าว หากเทียบเคียงกับข้อเสนอของผู้วิจัยในครั้งนี้ ก็ถือได้ว่า มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ข้อเสนอของพรศักดิ์ เกี่ยวกับตัวชี้วัดด้านโครงสร้างระบบงาน หากพิจารณาในรายละเอียดของตัวชี้วัดย่อย ๆ ปรากฏว่า น่าจะเทียบเคียงได้กับด้านการบริหาร (Management) และด้านการบริหารงบประมาณ (Budgeting) ที่ผู้วิจัยนำเสนอไว้ ส่วนด้านระบบการให้คุณ และระบบการให้โทษตามข้อเสนอของพรศักดิ์เทียบเคียงกับของผู้วิจัยก็จะได้แก่ ด้านการบริหารงานบุคคล และในด้านสุดท้ายตามข้อเสนอของพรศักดิ์ คือ ด้านการเปิดเผยของระบบงาน หากเทียบเคียงกับของคณะผู้วิจัยนี้ก็ว่าได้ ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลนั่นเอง เพียงแต่การจัดกลุ่มตัวชี้วัดในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐตามแนวทางที่ปรากฏในงานวิจัยของพรศักดิ์ ใช้โครงสร้างระบบงานเป็นตัวจัดกลุ่ม ในขณะที่ผู้วิจัยใช้หลักการหน้าที่ (Function) เป็นหลักในการจัดกลุ่ม จึงทำให้ได้กลุ่ม (Category) ที่ต่างกันไปบ้างแต่โดยรวมแล้ว ประเด็นเนื้อหาซึ่งเป็นตัวชี้วัดย่อย ๆ ไม่น่าแตกต่างกันมากนัก

(2) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงปฏิบัติการ (Practical Transparency Evaluation) การประเมินความโปร่งใสในกลุ่มนี้ประกอบด้วย ความโปร่งใสในด้าน

ย่อยๆ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการให้บริการประชาชน และด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ เห็นได้ว่า ความโปร่งใสที่นำมาจัดกลุ่มในกลุ่มนี้ คุณลักษณะงานหรือภารกิจหลักของแต่ละด้าน จะแตกต่างกันจากกลุ่มความโปร่งใสเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ความโปร่งใสด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการให้บริการประชาชนก็ดี หรือด้านการเปิดเผยและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีคุณลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องมีการส่งมอบผลผลิตบางประการให้กับบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องมีการส่งมอบเงินค่าวัสดุหรือสิ่งที่จัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง หรือการให้บริการประชาชนก็ต้องส่งมอบบริการของรัฐตามภารกิจให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ภารกิจในกลุ่มตัวชี้วัดทั้ง 3 ด้านดังกล่าว เป็นภาระงานเชิงปฏิบัติการที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับผู้ให้บริการหรือมีจุดติดต่อ (Contact Point) นั้นเอง ต่างกับตัวชี้วัดในกลุ่มแรก ที่เน้นถึงความโปร่งใสในเชิงโครงสร้างและระบบ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เน้นตัวชี้วัดที่แสดงถึงความ เป็นธรรมและความเสมอภาค ในการให้บริการประชาชน การปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ รวมไปถึงการจัดการเรื่องร้องเรียนให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและจริงจัง ซึ่งจากผลสรุปการสนทนากลุ่ม ผู้นำชุมชนได้กล่าวถึงความต้องการให้ “เพิ่มช่องทางการร้องเรียนให้มากขึ้น” และ “ให้มีการจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ไปสู่ประชาชน เป็นการให้เจ้าหน้าที่เข้าหาประชาชนบ้าง” ข้อเสนอแนะเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงความต้องการของประชาชน ที่มุ่งหวังได้รับการบริการที่ดีจากภาครัฐ และต้องการ

ลดช่องทางระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนลง ดังนั้น ในตัวแบบการประเมินความโปร่งใสด้านการบริการประชาชนตามที่ได้นำเสนอไว้ในงานวิจัยนี้ จึงมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐ กำหนดมาตรฐานขั้นตอนการบริการประชาชนที่ชัดเจน รวมถึงการเน้นให้มีการจัดทำคู่มือการให้บริการและการเผยแพร่ขั้นตอนบริการให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป ประเด็นสำคัญอีกประเด็นในการให้บริการประชาชน คือ กระบวนการจัดการและรับฟังข้อร้องเรียนของประชาชน ดังนั้น ในส่วนนี้ ตามตัวแบบมาตรฐานเบื้องต้นจึงเสนอให้ประเมินใน 3 หัวข้อ ได้แก่ 1) การแต่งตั้งบุคลากรผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนโดยตรง 2) การจัดช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่หลากหลาย และ 3) การตรวจสอบการดำเนินการติดตามและแก้ไขเรื่องร้องเรียนให้แก่ประชาชน

(3) การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐเชิงจิตสำนึก (Individual Mental Transparency Evaluation) การประเมินความโปร่งใสในส่วนนี้ได้พัฒนาขึ้นจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้นำชุมชน ซึ่งกล่าวเน้นย้ำในเรื่องดังกล่าว เช่น กลุ่มผู้นำชุมชนเขตดินแดงที่แสดงความคิดเห็นว่า “...ในการทำงานต้องให้ความสำคัญ และเน้นหนักไปที่บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ โดยให้มีการจัดอบรมเพื่อพัฒนาและยกระดับจิตใจของบุคลากรแต่ละคนให้ตระหนักในหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดเป็นอันดับแรก...” หรือในกรณีผู้นำชุมชนเขตวัฒนา ก็ให้ความคิดเห็นว่า “การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ต้องเพิ่มเติมด้านจริยธรรม คุณธรรม และจิตสำนึกเข้าไปด้วย” หรือแม้กระทั่ง

ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง เช่น ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรมก็กล่าวถึงความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐว่า “...กฎหมายเป็นเพียงพื้นฐานเท่านั้น แต่สำคัญคือ คุณธรรม จริยธรรมเป็นกรอบแนวคิดในการทำงาน” หรือกรณีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กล่าวถึง “หน่วยงานที่มีความโปร่งใสใน...เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้องยึดมั่นในค่านิยมสร้างสรรค์ จรรยาบรรณวิชาชีพ มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม มีจิตสำนึกในการบริการที่ดี และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ” ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้พัฒนาตัวแบบประเมินความโปร่งใสในด้านคุณภาพ จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มขึ้นอีกด้านหนึ่งด้วย

6.4 ข้อเสนอแนะ

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดทำคู่มือการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ตามแนวทางมาตรฐานประเมินความโปร่งใสที่ได้จากผลการวิจัยดังกล่าว ซึ่งในระยะแรกควรเน้นการประเมินแบบง่าย โดยการตรวจสอบจากเอกสารหรือหลักฐานที่ปรากฏ ในระยะต่อไปเมื่อมีความพร้อม ควรมีการพัฒนาตัวชี้วัดที่มีความสลับซับซ้อน และมีความละเอียดยิ่งขึ้น จึงทำการประเมินในเชิงลึกมากยิ่งขึ้น

- ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างตัวแบบประเมินสำหรับใช้ประเมินความโปร่งใสที่เหมาะสมกับหน่วยงานภาครัฐแต่ละประเภท แยกกันระหว่างหน่วยงานราชการทั่วไป รัฐวิสาหกิจ และองค์กรรัฐประเภทอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถประเมินความโปร่งใสได้เหมาะสมและสอดคล้องกับธรรมชาติการบริหารของแต่ละองค์กร

7. เอกสารอ้างอิง

- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการใช้ดัชนีชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน. รายงานการวิจัยสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2549.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. ดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติผิดมิชอบแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. 2543.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์. 2525.
- วันเพ็ญ ผ่องกาย. การใช้ตัวบ่งชี้วัดความสำเร็จการดำเนินโครงการ. <http://www.ia.psd.ku.ac.th/doc/kpi.doc>, 20 มิถุนายน2550.
- สถาบันพระปกเกล้า. วัตถุประสงค์การบริหารจัดการที่ดี. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. Transparency Thailand Newsletter, June 2001.
- อัมมาร สยามวาลา. ศัพท์แสงว่าด้วยคอร์รัปชัน. เอกสารเผยแพร่ในการประชุมติดตามนโยบายรัฐบาล “4 ปี ประเทศไทย” และเนื่องในวันต่อต้านคอร์รัปชันแห่งสหประชาชาติ โรงแรมวินเซอร์ สวีท กรุงเทพมหานคร. 9 ธันวาคม 2547.
- Brewer’s Political Science Dictionary อ้างใน OECD. “Regulatory Policies” in OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance. 2002.

Johnstone, J.N. **Indicators of Education Systems.**

London: Unesco. 1981.

Schedler, A. **Restraining the State: Conflicts and**

Agents of Accountability. In Schedler,

A. Diamond, L. and Plattner, M. F. (eds.).

The Self-Restraining State: Power and

Accountability in New Democracies.

1999.

Sen, A. *Development as Freedom.* New York. Alfred

A. Knopf. 1999.