

บทคัดย่อ (Abstract)

โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาระบบและการเสริมสร้างความเชื่อมั่นด้านความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ” เป็นการดำเนินการตามนโยบายการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของรัฐบาลด้านความโปร่งใสของรัฐบาล โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2550 (สมัยพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์) ที่มอบหมายให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นองค์กรหลักในการติดตามประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาและพัฒนารูปแบบและกระบวนการสร้างความเชื่อมั่นในด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐ 2) เพื่อติดตามและประเมินผลกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐด้านความโปร่งใสโดยการใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดตามหลักความโปร่งใส 3) เพื่อเสริมสร้างระบบ กลไก และพัฒนาเครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐในการบูรณาการการตรวจแนะนำและการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารของราชการ 4) เพื่อพัฒนากระบวนการส่งเสริมการรับรู้และการคุ้มครองสิทธิได้รู้ของประชาชน รวมทั้งการเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชนในการใช้สิทธิได้รู้เพื่อการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งทำการศึกษาหน่วยงานภาครัฐในระดับกรม 40 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 13 จังหวัดน่าน และภาคประชาชนจำนวน 1,000 ราย แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลตามจุดมุ่งหมายของการวิจัย ผลการศึกษาพบว่า

1. สถานการณ์ด้านความไม่โปร่งใสของประเทศไทยที่มีลำดับไม่ดีขึ้นในมุมมองขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ โดยอยู่ในลำดับที่ 78 ของประเทศต่างๆ มีคะแนนเพียง 3.5 คะแนนจากคะแนนเต็ม 10 และมีภาพลักษณ์ที่ไม่ดีนักหรือไม่มีความเชื่อมั่นในสายตาของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ จึงมีความพยายามในการพัฒนาระบบและกลไกของหน่วยงานให้มีแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสมยิ่งขึ้นทั้งในด้านการดำเนินการตามกฎหมายและการบริหารจัดการ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันแสดงถึงความโปร่งใสในขั้นตอนการปฏิบัติงาน เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยได้มีการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสใน 4 ลักษณะ คือ 1) การดำเนินการตามกฎหมายและภาระหน้าที่ของหน่วยงาน 2) ด้านการบริหารจัดการภายในหน่วยงานและการสนับสนุนของผู้บริหาร 3) ด้านการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของภาคประชาชน 4) ด้านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินงาน

2. ผลการศึกษาติดตามและประเมินผลกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐด้านความโปร่งใส โดยพิจารณาจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และ มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสพบว่า หน่วยงานภาครัฐในระดับกรมมีผลการประเมินในระดับดี จำนวน 8 กรม ระดับพอใช้ จำนวน 32 กรม โดยหน่วยงานที่ได้ลำดับที่ 1-5 ได้แก่ 1) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย 2) กรมการจัดหางาน 3) กรมศุลกากร 4) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 5) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และกรมสรรพสามิต ส่วนกรมที่มีคะแนนน้อย ได้แก่ กรมการปกครอง และกรมการกงสุล

3. ผลศึกษาการเสริมสร้างระบบและกลไกในการสร้างความเชื่อมั่นด้านความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐและสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ พบว่า มีแนวทางการดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

1) การจัดระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับมาตรา 7 มาตรา 9 และตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อส่งเสริมการได้รู้และการคุ้มครองสิทธิได้รู้ของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการเข้าสู่ระบบ “ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นศูนย์กลางแห่งความโปร่งใสของระบบราชการ”

2) การพัฒนากลไกการสร้างความเชื่อมั่นด้านความโปร่งใส โดยมีการพัฒนากลไกและกระบวนการ ใน 4 มิติ คือ การดำเนินการตามกฎหมายและภาระหน้าที่ของหน่วยงาน การบริหารจัดการภายในหน่วยงานแบบบูรณาการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการดำเนินงาน โดยควรมีประเด็นยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนงาน 4 ประการ คือ ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสิทธิการได้รู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบและการจัดการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความโปร่งใสและการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นธรรม และยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการบริหารแบบบูรณาการ

4. ผลการเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชนในการใช้สิทธิรับรู้เพื่อการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐและภาคีที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางการดำเนินการ เช่น 1) การพัฒนาเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเฉพาะ เพื่อจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนซึ่งเป็นการส่งเสริมสิทธิการได้รู้ข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน นอกเหนือไปจากการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 และ มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 2) การประสานเครือข่ายแกนนำ ร่วมกับองค์กร เครือข่าย และภาคีต่าง ๆ เช่น เครือข่ายสิ่งแวดล้อมไทย เครือข่ายสุขภาพ เป็นต้น มาร่วมจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีประกาศเพิ่มเติมตามมาตรา 9 (8) ที่สอดคล้องกับภาคประชาชน อันจะเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

5. ผลการศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไขในการพัฒนาระบบและการเสริมสร้างความเชื่อมั่นด้านความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาอุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการขาดการบริหารจัดการที่ดี ปัญหาเจ้าหน้าที่และผู้บริหารขาดจิตสำนึกต่อสาธารณะ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น

ข้อเสนอแนะสำหรับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

1. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการประสานงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในการนำข้อมูลที่ประชาชนสนใจหรือที่เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงมาประกาศเป็นข้อบังคับเพิ่มเติมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 (8) เช่น ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงาน ข้อมูลข่าวสารด้านการประกันระบบสุขภาพ ข้อมูลข่าวสารด้านการขนส่งและการคมนาคม เป็นต้น เหมือนดังที่เคยได้ออกประกาศให้หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้

ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมสิทธิการรับรู้ของภาคประชาชนในมิติที่ประชาชนสนใจและได้รับประโยชน์ นอกเหนือไปจากการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 และ มาตรา 9

2. ปัจจุบันประชาชนมีทางเลือกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางที่หลากหลาย เช่น การเข้าถึงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางไปตรวจดูข้อมูล ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีมาตรการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐได้ใช้ช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสมกับการทำงานและเทคโนโลยีของตนเอง เช่น ให้มีการเผยแพร่ข้อมูลบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้น

3. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการพิจารณาและอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดออกประกาศข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 (5) และมาตรา 9 (8) หรือตามระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อนำไปสู่การเสริมสร้างสังคมแห่งความโปร่งใส เช่น ให้มีการนำข้อมูลข่าวสารตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่กำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานภาครัฐจัดไว้เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ซึ่งจะทำให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการกลายเป็นศูนย์กลางแห่งความโปร่งใสด้านข้อมูลข่าวสารและกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ

ข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ระยะเริ่มแรก 1-2 ปีข้างหน้า สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีมาตรการ ดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรเครือข่ายภาครัฐและภาคประชาชนที่มีกระบวนการทำงานในเชิงรุกหรือที่ทำงานในประเด็นปัญหานั้น ๆ เช่น เครือข่ายภาคประชาชนต่อต้านการคอร์รัปชัน เครือข่ายสื่อเพื่อการพัฒนา เครือข่ายแรงงาน เป็นต้น เพื่อให้มีการนำข้อมูลข่าวสารของราชการหรือข้อมูลที่จำเป็นอื่น ๆ ไปเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีทางเลือกในการตัดสินใจ

2. ควรพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของราชการและศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการให้มีการเปิดเผยหรือแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารโดยผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย โดยนำข้อมูลทั้งในส่วนที่กฎหมายบังคับ (มาตรา 7 และ มาตรา 9) และข้อมูลที่ส่งเสริมสิทธิการรับรู้ของประชาชน มาเปิดเผยให้มากขึ้น โดยเฉพาะการนำข้อมูลข่าวสารตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสไปจัดไว้ ณ ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะทำให้ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการกลายเป็นศูนย์กลางแห่งความโปร่งใสในมิติต่าง ๆ

3. ควรนำผลการศึกษาติดตามประเมินผลเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดในการตรวจประเมินหน่วยงานภาครัฐในระดับกรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ไปทดลองประเมินหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยอาจขยายไปยังกรมอื่นๆ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งจะทำให้หน่วยงานภาครัฐมีการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรา 7 มาตรา 9 และข้อมูลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสทั้ง 7 ด้าน มากขึ้น

4. ควรเปิดโอกาสให้บุคคลหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการติดตามประเมินและการจัดระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการดำเนินการของ

ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ และการประเมินผลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ และเพื่อเสริมสร้างความความโปร่งใสของหน่วยงานในพื้นที่ นั้นๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นไป

ในระยะ 3-5 ปี ควรมีมาตรการ ดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมทุกภาคส่วน เช่น ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีข้อมูลตามมาตรา 7 มาตรา 9 และข้อมูลตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้

2. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารของราชการด้านการสร้างความเชื่อมั่นด้านความโปร่งใสตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวาง โดยการนำเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสไปเผยแพร่อย่างทั่วถึง เช่น จัดทำคู่มือสำหรับตรวจสอบความโปร่งใสภาคประชาชน เป็นต้น

3. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการพัฒนากระบวนการตรวจและให้คำแนะนำในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมทั้งระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารเพื่อความโปร่งใสอย่างเหมาะสม โดยการมีการติดตามและประเมินผลศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

4. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการเสริมสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการใช้สิทธิได้รู้เพื่อการตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐในทุกมิติของการบริหารราชการ เช่น การร่วมมือกับเครือข่ายภาคประชาชนด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมติดตามการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐในด้านดังกล่าว รวมทั้งยกระดับข้อมูลข่าวสารไปเป็นชุดความรู้ของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนได้ข้อมูลและความรู้ในการพิจารณาดำเนินการ

5. สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ควรมีการศึกษารูปแบบและกระบวนการสร้างความเชื่อมั่นในด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยการนำตัวแบบที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ คือ การตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 มาตรา 9 และข้อมูลข่าวสารตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสที่ปรากฏในเว็บไซต์ของหน่วยงาน มาเป็นเกณฑ์การพิจารณาถึงระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานภาครัฐ

1. หน่วยงานภาครัฐทั้งราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ควรมีการพัฒนากระบวนการเพื่อสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานโดยการจัดระบบข้อมูลให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

2. หน่วยงานภาครัฐ ควรมีการพัฒนากระบวนการและกลไกเพื่อความโปร่งใสของหน่วยงาน และมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

3. หน่วยงานภาครัฐ ควรพัฒนาระบบและกลไกในการบริหารจัดการ การติดตาม ประเมินผลการดำเนินการด้านความโปร่งใสของหน่วยงานทั้งในด้านการดำเนินการตามกฎหมาย และ ระบบคุณธรรม จริยธรรมของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและเกณฑ์มาตรฐานและ ตัวชี้วัดที่กำหนดภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

4. หน่วยงานภาครัฐ ควรพัฒนาประสิทธิภาพด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารที่ส่งผลให้ประชาชนได้บริการข้อมูลข่าวสารที่ดีจากหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นการคุ้มครองและ ส่งเสริมสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

5. หน่วยงานภาครัฐ ควรมีการสร้างเครือข่ายด้านการต่อต้านความไม่โปร่งใส และเครือข่าย ด้านข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่าง ๆ