

ความโปร่งใส:

แนวคิด แนวปฏิบัติ และ
ประเด็นที่เกี่ยวข้อง

Transparency: principles, practices, and issues

โดย

อัมพร อ่างลักษณ์

สนับสนุนการจัดพิมพ์เผยแพร่จากงบประมาณประจำปี 2565
ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชื่อหนังสือ ความโปร่งใส: แนวคิด แนวปฏิบัติ และประเด็นถกเถียง

ผู้เขียน : อัมพร อารงลักษณ์
พิมพ์ครั้งที่ 1 : สิงหาคม 2565
จำนวน : 150 เล่ม
ผู้จัดพิมพ์ : ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โทรศัพท์ 02-696-5336

ข้อมูลบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

อัมพร อารงลักษณ์

ความโปร่งใส: แนวคิด แนวปฏิบัติ และประเด็นถกเถียง.--

ปทุมธานี : ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565.

124 หน้า.

1. ธรรมรัฐ. 2. การบริหารรัฐกิจ. I. ชื่อเรื่อง.

351.593

ISBN 978-616-488-346-8

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2565

โทรศัพท์ 0-2564-3104 ถึง 6

โทรสาร 0-2564-3119

<http://www.thammasatprintinghouse.com>

ธรรมาภิบาลภาครัฐเป็นประเด็นที่ผู้เขียนให้ความสนใจมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่แนวคิดหรือหลักการธรรมาภิบาลหรือการจัดการภาครัฐที่ดีได้เข้ามาแวดวงการปฏิรูปประเทศเมื่อครั้งที่เศรษฐกิจถดถอยในปี 2540 คราวที่ประเทศต้องหันไปพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศ ทำให้ระบบราชการต้องอยู่ในภาวะบังคับรับเอาหลักการเสริมสร้างธรรมาภิบาลมาจำนวน 6 หลักการ ซึ่งผู้เขียนได้รับโอกาสจากหน่วยงานราชการให้มาเจาะลึกทำการศึกษาความสามารถรับผิดชอบได้หลายชั้น และได้มีโอกาสมาศึกษาความโปร่งใสและควมมีคุณธรรมในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องความโปร่งใสในประเทศไทยยังไม่ค่อยถึงไหน และการศึกษาการพัฒนาแนวคิดทางวิชาการยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นเพราะการมุ่งเน้นในทางปฏิบัตินำการพัฒนาการการศึกษาทางวิชาการ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวคิดความโปร่งใสจึงไม่ตกผลึกชัดเจนทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติเช่นกัน

สำหรับในประเทศไทย การศึกษาวิจัยเรื่องความโปร่งใส ยังไม่ค่อยเป็นที่แพร่หลายและยังขาดความลุ่มลึกทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ มีความพยายามศึกษาเน้นการพัฒนาดัชนี ตัวชี้วัดความโปร่งใสกันมาก อาจเนื่องมาจากความกังวลจากการที่ต้องถูกประเมินจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับตรวจตราหน่วยงานราชการไทยให้ได้คะแนนผ่านเกณฑ์ความโปร่งใสในแต่ละปี ซึ่งในทัศนะผู้เขียนเองนั้นมองว่า เกณฑ์การประเมินเหล่านั้นไม่สะท้อนความซับซ้อนต่อนิยามความหมายของความโปร่งใส เมื่อได้ทำการศึกษาหลักการนี้แล้ว ยิ่งทำให้เห็นประเด็นข้อสงสัยต่อการประเมินวัดความโปร่งใสที่ส่วนราชการไทยนิยมใช้งานอยู่ แต่การจะพัฒนาไปสู่การนำไปปฏิบัติใช้งานได้จริงจะต้องมาจากการศึกษาถึงรากแก่นของความโปร่งใส แนวคิด หลักการ ทางทฤษฎีและประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นๆ ที่เป็นต้นกำเนิด จึงเป็นที่มาของการศึกษา

ผลงานชิ้นนี้ที่อย่างน้อยเป็นจุดเริ่มต้นของผู้สนใจในการศึกษา ทำความเข้าใจ ความลุ่มลึก และความยากลำบากในการสร้างกรอบทฤษฎีเพื่อการศึกษาวิเคราะห์ ที่เกิดขึ้นเมื่อนำแนวคิดที่เป็นนามธรรมมาปฏิบัติจริงแม้ว่าจะนำมาใช้กันทั่วโลก ผ่านมามากกว่ายี่สิบปีแล้วก็ตาม

งานชิ้นนี้เขียนขึ้นจากประสบการณ์และความสนใจส่วนตัวที่ได้คลุกคลี กับแนวคิดธรรมาภิบาลมามากกว่ายี่สิบปีที่ติดตามการพัฒนาการปฏิรูประบบ ราชการไทยทั้งที่ผ่านส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) สถาบันพระปกเกล้าที่ให้โอกาสศึกษาแนวคิดธรรมาภิบาล คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่ได้รับ โอกาสในการศึกษาวิจัยในแง่มุมต่างๆ และในโอกาสนี้ได้รับความสนับสนุน ในการจัดพิมพ์เผยแพร่จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เปิด ช่องทางสำหรับนักวิชาการที่หลงใหลในการค้นคว้า พยายามหาคำตอบให้กับ ความอยากรู้ของตนเองที่อาจไม่ได้รับความสนับสนุนจากหน่วยงานวิจัยใดๆ เลยก็ตาม ผู้เขียนขอขอบพระคุณหน่วยงานที่ได้กล่าวมาเป็นอย่างยิ่ง

งานเขียนชิ้นนี้ค้นคว้าจากฐานข้อมูลวารสารออนไลน์และเอกสาร ออนไลน์ที่จำกัดเฉพาะที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มี ลิขสิทธิ์ในการเข้าถึงเท่านั้น และด้วยข้อจำกัดของผู้เขียนที่ไม่สามารถอ่านงาน เขียนและงานวิชาการของประเทศอื่นๆ ที่ไม่ได้เผยแพร่ผลงานเป็นภาษาอังกฤษ เช่น ประเทศฝรั่งเศส สเปน สวิตเซอร์แลนด์ ฟินแลนด์ หรือประเทศอื่นๆ เป็นต้น และงานที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษแต่ผู้เขียนไม่มีงบประมาณในการจัดซื้อเพื่อนำ มาศึกษาในผลงานชิ้นนี้ จึงอาจจะไม่ครอบคลุมทุกประเด็นที่ได้มีการศึกษากัน เป็นจำนวนมากขึ้นในปัจจุบัน แต่ก็หวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้อ่านจะสามารถมองเห็น ประเด็นเพื่อนำไปสานต่อให้เกิดการถกเถียงและนำไปปฏิบัติได้ในแวดวงวิชาการ และทางปฏิบัติของส่วนราชการไทยมากไปกว่าการมุ่งทำแต่มีให้ได้คะแนนสูงๆ ตามเกณฑ์บังคับของหน่วยงานประเมินความโปร่งใสเท่านั้น

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังว่า งานเขียนชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อยสำหรับผู้สนใจ นิสิต นักศึกษา นักวิชาการ นักวิจัยและหน่วยงานราชการที่ต้องการนำไปปฏิบัติให้เป็นผลให้พิจารณาอย่างรอบด้าน อย่างน้อยให้ได้เห็นประเด็น ปัญหาข้อถกเถียงที่สามารถนำไปพัฒนาต่อยอดในการศึกษาเชิงลึกในด้านอื่นๆ ที่ยังไม่มีข้อสรุป ท้ายที่สุด งานชิ้นนี้หากจะมีคุณูปการต่อการวิชาการและทางปฏิบัติ ผู้เขียนขออุทิศให้กับครูบาอาจารย์ เดและแม่ผู้มีพระคุณตลอดชีวิตการทำงาน วารสารฐานความคิด ความอุตสาหะในการผลิตงานแต่ละชิ้นมาสู่สาธารณะนี้ และหากผู้อ่านพบข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับและจะนำไปปรับปรุงพัฒนาต่อไปในโอกาสหน้า

อัมพร อารงลักษณ์

มีนาคม 2565

	หน้า
คำนำ	(3)
สารบัญ	(6)
สารบัญตาราง	(8)
สารบัญแผนภาพ	(9)
บทนำ	1
วิวัฒนาการความโปร่งใส	2
นิยาม ความหมาย	4
แนวคิดความโปร่งใส	7
ประเภทของความโปร่งใส	8
แนวทางการศึกษาความโปร่งใส	19
แนวปฏิบัติความโปร่งใสในต่างประเทศ	31
แนวปฏิบัติความโปร่งใสในประเทศไทย	38
ประเด็นถกเถียง	47
ความโปร่งใส รัฐบาลเปิด รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และรัฐบาลดิจิทัล	48
ความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้	55
ความโปร่งใสและความไว้วางใจ	75
ความโปร่งใส ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของ ประชาชน	82
ความโปร่งใสและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน	86
การประเมินวัดระดับความโปร่งใส	90
ประเด็นอื่นๆ	95

บทสรุป
บรรณานุกรม

หน้า
98
100



สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	กรอบแนวคิดการศึกษาความโปร่งใสในองค์การของ อัลบูและฟลายเวอร์บอม	24
ตารางที่ 2	สรุปดัชนีวัดประเมินระดับความมีคุณธรรมและ ความโปร่งใสของสำนักงาน ป.ป.ช.	42
ตารางที่ 3	แสดงกรอบการศึกษาความโปร่งใสและความสามารถ รับผิดชอบได้ของฟอกซ์ (2007)	69
ตารางที่ 4	กรอบการศึกษาความสัมพันธ์ความโปร่งใสและ ความสามารถรับผิดชอบได้ของมาบิลลาร์ด และซูโมเฟน (2015)	72

สารบัญภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 1	ความโปร่งใสในมิติเหตุการณ์และกระบวนการของ องค์การของเดวิด ฮีลด์	12
แผนภาพที่ 2	แสดงตัวแบบทฤษฎีหน้าต่างของมาเธอส และแจนเซน	30
แผนภาพที่ 3	หลักการประเมินวัดคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA)	43
แผนภาพที่ 4	กรอบการศึกษารัฐบาลเปิดของลิซ่า ชมิทท์จูเบอร์ และคณะ	54
แผนภาพที่ 5	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลเปิด ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม	83
แผนภาพที่ 6	แสดงกรอบการวัดประเมินความโปร่งใสของ คัคซิเนียลโล นาซี และวาล์ออตตี	92

ประเด็นคำถามที่ต้องการคำตอบมากมายในการศึกษา “ความโปร่งใส” เริ่มตั้งแต่คำถามว่า ความโปร่งใสคืออะไร ทำไมต้องมีความโปร่งใส รัฐบาลได้เริ่มทำอะไรไปบ้างเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ เป้าหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการคืออะไร และจะต้องทำอะไร อย่างไรถึงจะบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวโดยรวมคำถามเหล่านี้ยังวนเวียนอยู่แต่เรื่องของนิยามและเป้าหมายของการมีความโปร่งใส หากพิจารณาต่อยอดประเด็นคำถามที่จะตามมา คือ เมื่อมีความจำเป็นต้องสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นจะต้องครอบคลุมอะไรบ้างมากน้อยเพียงใด และจะต้องทำอะไรอีกให้ระบบมีความครบถ้วนสมบูรณ์ ในที่สุดจะมาถึงการวัดความโปร่งใส จะทราบได้อย่างไรว่าองค์กรหนึ่งมีความโปร่งใสและในระดับใด อะไรเป็นตัวชี้วัดที่ดีและครอบคลุมในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานหนึ่งๆ จะทราบได้อย่างไรว่าการดำเนินการให้บรรลุความโปร่งใสในภาครัฐนั้นจะเกิดผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง และจะมีการทบทวนอย่างไร คำถามเหล่านี้พึงพวงเมื่อเริ่มศึกษาเกี่ยวกับความโปร่งใสในภาครัฐที่กลายเป็นโจทย์ใหญ่สำหรับรัฐบาลในโลกยุคที่ต้องก้าวให้ทันเทคโนโลยีล้ำยุค การใช้ประโยชน์จากนวัตกรรมใหม่ๆ ให้การบริการภาครัฐต้องปรับตัวตลอดเวลา สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่ในประเทศและต่างประเทศ ส่งเสริมและขยายการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เป็นช่องทางหนึ่งของการเสริมสร้างความเข้มแข็งการปกครองแบบประชาธิปไตยในยุคดิจิทัล (Padideh Ala'i, 2015)

วิวัฒนาการความโปร่งใส

ในทางประวัติศาสตร์ คำว่าความโปร่งใสเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านความลับในศตวรรษที่ 17 และ 18 และกลายมาเป็นเครื่องมือทางการเมือง ทางกฎหมาย และทางคุณธรรมในสังคมในสมัยปฏิวัติฝรั่งเศสในเวลาต่อมา (Baume อ้างใน Mabillard and Zumofen, 2015, pp. 4-5) พลังเคลื่อนไหวให้สังคมเปลี่ยนผ่านวัฒนธรรมที่เต็มไปด้วยความลับไปสู่ความโปร่งใสมากขึ้นเป็นได้ด้วยความยากลำบากในสังคมสมัยเก่าที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเรียกร้องออกอูบายให้ผู้มีอำนาจเด็ดขาดในสังคมเปิดเผยข้อมูล เกิดความโปร่งใส แม้จะมาจากนักปราชญ์สำคัญๆ ของโลก เช่น รูสโซ่ คานท์ และเบนธัมก็ตาม จะได้รับการตำหนิตีความจากฝ่ายเผด็จการ¹

ในปัจจุบัน ความโปร่งใสได้รับความนิยมนมากขึ้น โดยเฉพาะกับประเทศที่กำลังพัฒนาและได้รับแนวคิดความโปร่งใสมาเป็นเงื่อนไขของการรับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ สำหรับโลกตะวันตก ความโปร่งใสได้รับความสนใจเพื่อไขข้อสงสัยในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติว่าจะออกมาในรูปแบบไหน เกิดคำถามมากมายต่อค่านิยมของความโปร่งใสเมื่อพยายามผลักดันควบคู่ไปกับหลักการอื่นๆ เช่น ความสามารถรับผิดชอบได้ (accountability) การมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) และอื่นๆ รวมไปถึงคำถามที่เป็นผลลัพธ์หรือผลกระทบที่จะตามมาจากการสร้างระบบความโปร่งใสขึ้นในระบบราชการ

พระราชบัญญัติในการให้ข้อมูลปี ค.ศ. 1966 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญทางกฎหมายที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้การประกันแก่พลเมืองของสหรัฐอเมริกาในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลแม้จะเป็นเพียงภายในขอบเขต

¹ รายละเอียดประวัติพัฒนาการของความคิดเรื่องความโปร่งใสจากงานศึกษาวิจัยของผู้เขียนที่ทำให้กับสถาบันพระปกเกล้า อัมพร ชำรงลักษณ์. (2560). *หลักความโปร่งใส*. หน้า 167-266. ใน ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ที่จำกัดก็ตาม แต่ได้มีการนำไปใช้ต่อและขยายขอบเขตของกฎหมายในวงกว้างขึ้นกว่าเดิมในหลายๆ ประเทศ การปฏิรูปทางการเมืองสู่ประชาธิปไตย กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสู่ตลาดเสรีและความเคลื่อนไหวของขบวนการต่อต้านการคอร์รัปชันเป็นพลังช่วยขับเคลื่อนให้ความโปร่งใสกลายเป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาสู่ความมีการปกครองที่มีธรรมาภิบาลที่ดี (good governance) กล่าวคือ ในกระบวนการทางการเมืองที่โปร่งใสถูกมองว่ามีความเป็นประชาธิปไตยและมีความสามารถรับผิชอบได้ ส่วนความโปร่งใสทางเศรษฐกิจถูกมองว่าเอื้อต่อกระบวนการของตลาดเสรี ดังนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของพลเมืองในสังคมนั้นและพันธสัญญาขององค์กรภาครัฐในการรักษาให้สามารถคงรักษาสิทธิเหล่านั้นของประชาชนจึงกลายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการละเมิดสิทธิของประชาชนและเป็นกิจกรรมที่ดีส่งเสริมธรรมาภิบาลให้กับรัฐบาลไปในตัวของมันเองไปด้วย ดังนั้น ความโปร่งใสจึงถูกมองว่าเป็นกลไกเสริมเป้าหมายทางการเมืองหลายประการ ไม่ว่าจะจะเป็นเพื่อใช้ในการควบคุมการทุจริต การให้ได้ว่าซึ่งเงินงบประมาณสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้งที่ยุติธรรม การเสริมสร้างประชาธิปไตยให้กับบางสถาบัน การรวมประเทศไปสู่ประชาธิปไตยในช่วงเปลี่ยนผ่านในบางสังคม รวมถึงการจำกัดความขัดแย้งระหว่างประเทศและสำหรับความโปร่งใสในทางภาคธุรกิจเอกชน ได้รับแรงสนับสนุนเพื่อป้องกันการทุจริต การแทรกซึมของอาชญากร หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และวิกฤตการณ์ทางการเงิน

ในทางปฏิบัติ พบว่าการนำแนวคิดความโปร่งใสมาใช้ต้องเจอกับประเด็นปัญหามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่ประชาชนภาคพลเมืองอ่อนแอ ขณะที่สื่อมีความเข้มแข็งมีอิทธิพลต่อความคิดของประชาชนมาก ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและทันเวลา เกิดความเสี่ยงในการเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้น รวมทั้งข้อมูลอยู่ในรูปของภาษาทางเทคนิคที่ยากแก่การทำความเข้าใจ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลในช่องทางที่เข้าถึงได้ยาก คิดค่าบริการในการเข้าถึงและใช้ข้อมูล

ของทางราชการผ่านกระบวนการที่ยุ่งยาก และติดกับระเบียบต่างๆ (Johnston, Michael, 2022, Online)

ปัจจุบันมีงานเขียนทางวิชาการ ศึกษาเกี่ยวกับความโปร่งใสจำนวนมากขึ้น ส่วนใหญ่กล่าวถึงเงื่อนไขของการสร้างและพัฒนาความโปร่งใส เสรีภาพของข้อมูล การเผยแพร่ข้อมูล การเข้าถึงเอกสาร และการใช้งานเว็บไซต์ (Curtin & Mendes, 2011; Reddick, Chatfield, & Puron-Cid, 2017) การศึกษาเหล่านี้บางส่วนพยายามทำความเข้าใจความโปร่งใสให้มากขึ้นในเชิงลึกมากไปกว่าคำถามทั่วไป เช่น ความโปร่งใสคืออะไร? อะไรทำให้เกิดความโปร่งใส? และมีความโปร่งใสไปเพื่อใคร? ยังมีความพยายามศึกษาในลักษณะกว้างขึ้นกล่าวถึงธรรมชาติและขอบเขตของความโปร่งใส ประโยชน์ของข้อมูล และระยะเวลาในการเผยแพร่ของเอกสาร รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความโปร่งใสต่อประชาชน และหลักธรรมาภิบาลอื่นๆ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเป็นประชาธิปไตย ความสามารถรับผิดชอบได้ เป็นต้น ซึ่งจะได้มีการนำเสนอต่อไปในงานชิ้นนี้

นิยาม ความหมาย

“ความโปร่งใส” (Transparency) เป็นที่รู้จักกันเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 15 ยุคละตินกลางจากคำว่า “transparentem” แสดงให้เห็นอนุภาคที่แสงผ่านทะลุได้ ประกอบจากคำสองคำ คือ คำว่า “trans” และ “parere” ซึ่งหมายถึง “ข้าม, เกิน; ผ่าน” (trans-) และ “เห็น, ปรากฏ; ส่ง, เชื้อฟัง” (+ parere) เมื่อรวมกัน จึงหมายถึง “มองเห็นได้ง่าย” (Online Etymology Dictionary, 2022) ส่วนพจนานุกรมบริแทนนิกา นิยามความโปร่งใสทางด้านสังคมศาสตร์ว่าเป็น “ความสามารถของบุคคลภายนอกในการเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องและทันเวลาเกี่ยวกับกิจกรรมของภาครัฐและขององค์กรเอกชน” (Johnston, online, 2022)

ในงานวรรณกรรมหลายสาขาวิชาการนั้น คำว่า ความโปร่งใส มีการนิยามที่แตกต่างกันไป เช่น หมายถึง “การเปิดม่านความลับ” (Lifting the veil of secrecy) (Davis, 1998, p. 121) หรือ “ความสามารถในการมองเห็นผ่านหน้าต่างขององค์การได้อย่างชัดเจน” (Boer, 1998, p. 105) หรือในทางรัฐศาสตร์มองว่า เป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างตัวผู้แสดงและลานประชาคม หรือเวทีที่ประชุมสำหรับการโต้เถียงกัน (Forum) (Boven, 2010, p. 946) การเข้าถึงข้อมูล กติกา ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ของหน่วยงาน เท่ากับเป็นการมอบอำนาจให้กับประชาชน สื่อมวลชนจำกัดโอกาสนักการเมืองและป้องกันการทุจริต ด้วยนักการเมืองไม่ค่อยอยากเปิดเผยให้ประชาชนได้รู้ว่าเกิดอะไรขึ้น ชอบปกปิดข้อมูล ซึ่งจะมาจำกัดกิจกรรมทางการเมืองและสำหรับเจ้าหน้าที่ในระบบราชการ การเปิดเผยจะลดโอกาสการใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ตนเอง เพิ่มความเสี่ยงในการถูกเปิดโปง และลดช่องทางการทุจริตในอนาคตได้ ดังนั้น ในแง่มุมนี้ ความโปร่งใสมีความเป็นการเมืองแฝงอยู่สูง (Berliner, 2014, p. 479) ขณะที่บางท่านได้อธิบายความโปร่งใสในมิติที่ซับซ้อนบนฐานความสัมพันธ์ตามทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่ของตัวการหลักและตัวแทน (principal-agent theory) เป็นการเปิดให้เห็นกระบวนการระเบียบปฏิบัติในการทำงานแก่ผู้ที่อยู่นอกที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อแสดงให้เห็นถึงการงานที่ดีขององค์การมองในทัศนะนี้ จะเห็นว่าความโปร่งใสเกี่ยวข้องกับหลายมิติ ทั้งผู้ที่สังเกตนอกแวดวงการทำงาน สิ่งที่ต้องการให้สังเกตได้ วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการสังเกต ตัวการหลักต้องการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับตัวแทนเพื่อทำการตรวจสอบการทำงานของตัวแทนว่าเป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันหรือไม่

ในทางสาขาวิชากฎหมาย การให้ความหมายของ “ความโปร่งใส” มีหลายแง่มุม เป็นคำที่นำไปใช้กันอย่างแพร่หลายแต่ขาดการให้นิยามที่ชัดเจน ความกำกวมคลุมเครือในนิยามนำไปสู่ความสับสนในทางปฏิบัติแทนที่ในตัวของมันเองน่าจะเป็นการเปิดเผยให้มีการถกเถียง โต้แย้งกันได้มากกว่าการปกปิดและเก็บเอาไว้ แต่กลับกลายเป็นว่าจะต้องให้มีการร้องขอ

อ่อนวอนหรืออุทธรณ์กันในทางปฏิบัติ โดยนัยของความโปร่งใสที่ส่งเสริมค่านิยมสาธารณะหลายประการ เช่น หลักนิติธรรม กระบวนการทางกฎหมาย การมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตย การริเริ่มต่อต้านการทุจริต หลักสิทธิมนุษยชน ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการส่งเสริม พัฒนาทางการค้าและการลงทุน ยังรวมถึงการสร้างวัฒนธรรมให้กับระบบราชการ ถูกต้องตามกฎหมาย การบริหารปกครองที่ไม่เป็นระบบช่วยในการรวมศูนย์อำนาจระดับโลก และทำให้บริษัทข้ามชาติสามารถรวมอำนาจผ่านกติกาทางการค้าและการลงทุน (Ala'i, 2015, pp. 319-320)

การให้นิยามความหมาย “ความโปร่งใส” มีความพลวัตมากยิ่งขึ้นในการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันนี้ และเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นหลักการที่มีความสำคัญ แต่ยากแก่การให้คำนิยามที่ชัดเจนและนำมาใช้งานต่อในทางการศึกษาวิจัยและแม้แต่ในทางปฏิบัติเองก็ตาม ความยุ่งยากเพิ่มทวีขึ้นเมื่อมีการปรับประยุกต์ใช้เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารเข้ามาใช้ในระบบราชการและเพื่อการสื่อสารกับภายนอกระบบราชการ ทำให้สามารถมองความโปร่งใสได้หลายมิติขึ้นกับการมองของแต่ละคน (Halachmi & Greiling, 2013, pp. 572-573) และเมื่อสามารถมองความโปร่งใสไปเป็นมากกว่าเพียงการเปิดเผยข้อมูล หรือการเข้าถึงข้อมูลขององค์การ ก้าวไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานในการอนุญาตให้บุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นเข้าถึงข้อมูลโดยที่หน่วยงานใช้อำนาจกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบในการเข้าถึงข้อมูลต่อผู้อื่น และบุคคลอื่นหรือพลเมืองมีโอกาสติดตาม สอดส่องการทำงานหรือผลการปฏิบัติงานของตนหรือหน่วยงานตนได้ด้วยการจัดตั้งเป็นองค์การกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มสื่อสารมวลชน เป็นต้น ในแง่มุมของข้อมูลที่เปิดเผยให้กับประชาชนภายนอกนั้นต้องเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานอย่างแท้จริง (representation of reality) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตัดสินใจ นโยบาย การดำเนินการ และบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนั้นๆ และแง่มุมที่ว่าด้วยผลการดำเนินงานของหน่วยงานต้องครอบคลุมตั้งแต่ผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงาน ได้แก่ ตั้งแต่สิ่งที่ใช้

ในการดำเนินการ (inputs) กระบวนการดำเนินการอธิบายถึงวิธีการทำงานว่า
 ทำอย่างไร (processes) และผลลัพธ์สุดท้ายจากการดำเนินการจนเสร็จสิ้นภารกิจ
 (outputs and outcomes) (Meijer, 2013, p. 430)

ผลการศึกษาของ Cucciniello, Porumbescu, and Grimmeliikhuijsen (2017) ได้ทำการประมวลงานวิชาการ งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับความ
 โปร่งใสในภาครัฐจากมุมมองของการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วง
 ปี 1990 ถึงปี 2015 ได้ข้อสรุปนิยามของความโปร่งใสได้สองแบบที่เน้นต่างกัน
 แบบหนึ่งเน้นการทำให้มีข้อมูลเปิดเผยต่อสาธารณะภายนอกหน่วยงาน และ
 อีกแบบ คือ การทำให้ข้อมูลเกิดการไหลลื่นที่ดี ของข้อมูลจากคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่ง
 หรือใครไปหาใคร (Cucciniello, Porumbescu, and Grimmeliikhuijsen, 2017,
 p. 12) แสดงถึงความโปร่งใสที่เกิดจากภายนอกเข้ามาสู่ภายในหน่วยงาน
 คนข้างนอกสามารถเข้าถึงและสังเกตว่าเกิดอะไรขึ้นในหน่วยงาน (transparency
 inwards) และจากภายในไปสู่ภายนอก โดยที่คนจากข้างในองค์กรสามารถ
 มองทะลุไปสู่ข้างนอกมองออกว่าเกิดอะไรขึ้นภายนอกองค์กร (transparency
 outwards) และยังมีความโปร่งใสจากล่างขึ้นไปสู่ข้างบน หรือจากลูกน้องไปสู่
 หัวหน้าที่สูงกว่าตามสายการบังคับบัญชา และจากบนลงมาสู่ข้างล่าง หรือ
 จากหัวหน้าไหลลงมาตามสายงานสู่ลูกน้อง (transparency upwards and
 downwards)

แนวคิดความโปร่งใส

ตามที่กล่าวมาข้างต้นถึงความหมายของความโปร่งใสจะเห็นได้ว่าความ
 โปร่งใสเป็นคำที่มีความหมายซับซ้อนความพร้อมของข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรหรือ
 ผู้แสดงที่อนุญาตให้บุคคลภายนอกได้ตรวจสอบการทำงานภายในหรือคุณค่าของ
 องค์กรนั้น (Douglas and Meijer, 2016, p. 941) และเป็นทั้งเครื่องมือสำหรับ
 ฝ่ายบริหาร (Administrative tools)

ในทัศนะทางกฎหมาย Padideh Ala'i (2015) ได้เสนอมุมมองในการวิเคราะห์ความโปร่งใสออกเป็น 3 มุมมองที่สัมพันธ์ต่อกัน ได้แก่ 1) มุมมองตามหลักธรรมาภิบาลที่รวมถึงแนวคิดที่ว่าด้วยกระบวนการทางกฎหมายและหลักนิติธรรม 2) มุมมองของการกำกับดูแลกลไกตลาด เป็นความพยายามที่จะจัดการกับการกระจุกตัวหรือรวบอำนาจไว้ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และ 3) มุมมองด้านสิทธิมนุษยชน ในแง่มุมนี้ ความโปร่งใสถูกนำไปเชื่อมโยงเข้ากับสิทธิมนุษยชน โดยเปิดเผยให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน และด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการส่งเสริมการยับยั้งการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล และให้มีการบังคับใช้สิทธิส่วนบุคคล (Ala'i, 2015, p. 320)

ประเภทของความโปร่งใส

โดยดั้งเดิมสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. การเปิดเผยเชิงรุก (Proactive Disclosure) หมายถึง การที่รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการถือเป็นแนวปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมการดำเนินงานของหน่วยงานโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ประชาชนหรือบุคคลภายนอกร้องขอแต่อย่างใด แม้ว่าข้อมูลเอกสารนั้น อาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้เปิดเผยก็ตาม ได้แก่ รายการสินค้าคงคลังของสารพิษจนถึงใบอนุญาตรับรองอินทรีย์ การประเมินจากบุคคลภายนอก และรายงานของคณะกรรมการค้นหาความจริงภายหลังการปกครองแบบเผด็จการ มองในแง่นี้การเผยแพร่ข้อมูลเป็นหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานราชการต้องจัดทำโดยไม่ต้องร้องขอด้วยระบบช่องทางออนไลน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น RSS, API ที่สามารถดำเนินการทั้งดาวน์โหลดและอัปโหลดเอกสารได้ upload, download, IG review เป็นต้น เช่นกรณีของประเทศแคนาดาใช้แนวปฏิบัตินี้ เผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะเป็นประจำทุกวันยกเว้นบางรายการที่จะต้องปกป้องข้อมูลเฉพาะส่วนบุคคลตามกฎหมาย

2. การเปิดเผยตามการร้องขอ (Demand-driven) ในกรณีที่ประชาชนต้องการข้อมูลบางอย่าง แต่ไม่สามารถเข้าถึงได้จากระบบฐานข้อมูลปกติที่หน่วยงานราชการเผยแพร่เป็นประจำอยู่แล้ว สามารถร้องขอส่วนราชการให้ปล่อยข้อมูลนั้นๆ ที่เขียนคำร้องขอไป ถือเป็นเงื่อนไขของหน่วยงานราชการทั้งหลายที่ต้องนำไปปฏิบัติตามไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการหรือสถาบันในประเทศที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารพื้นฐาน จนไปถึงหน่วยงานองค์การมหาชน องค์การอิสระ และองค์การระหว่างประเทศ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบขององค์การธนาคารโลก เป็นต้น (Fox, 2007, p. 665)

3. การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่ใช้ในการหาเสียงช่วงเลือกตั้งของพรรคการเมือง (Campaign Finance Disclosure) และรวมถึงการใช้จ่ายเพื่อกิจกรรมส่งเสริมพรรคการเมืองต่างๆ ที่กำหนดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายชื่อผู้สนับสนุนบริจาคให้กับพรรคการเมือง พร้อมจำนวนเงิน การใช้จ่ายของเงินที่ได้รับมาในกิจกรรมใดบ้าง อย่างไร เพื่อให้สาธารณะได้รับทราบและตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินไปในกิจกรรมทางการเมืองและส่งเสริมนโยบายของพรรคการเมือง

ในทางวิชาการ การศึกษาทำความเข้าใจแบ่งประเภทในช่วงแรกๆ เดวิด ฮีลด์ (2006) ได้เปิดประเด็นให้เห็นมิติหลากหลายของความโปร่งใสจากงานเขียนเรื่อง Varieties of Transparency (Heald, 2006, pp. 25-43) กะเทาะแยกส่วนให้เห็นความซับซ้อนซ่อนเงื่อนของความโปร่งใสในหลายมิติในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นครอบคลุมทุกทิศทางของสายใยการเผยแพร่ข้อมูลสื่อสารกันภายในองค์กรและกับภายนอกหน่วยงานตามทิศทางและข่ายใยความสัมพันธ์ความสามารถรับผิดชอบได้ของผู้คนทุกระดับในสังคม ทำให้เห็นทิศทางของความโปร่งใส 4 ทิศทาง จากการนำมิติการไหลเวียนการสื่อสารความโปร่งใสในแนวตั้ง (verticals transparency) และมิติความโปร่งใสในแนวนอนในองค์กรการ (horizontal transparency) นำมาตัดกัน

ความโปร่งใสแนวตั้ง ทำให้เกิดความโปร่งใส 2 ทิศทาง ได้แก่

1) ความโปร่งใสจากล่างขึ้นบน (Transparency upwards) จากการรายงานของลูกน้องต่อผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาให้ได้ทราบผลการปฏิบัติงานในรูปแบบต่างๆ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น รัฐจะได้รับทราบความเคลื่อนไหวของประชาชนในสังคม เช่น พฤติกรรมการใช้จ่ายของประชาชนตามนโยบายที่ออกมา การสังเกตพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของประชาชนหรือกล่าวอย่างง่ายเท่ากับว่ารัฐได้ทำการติดตาม สอดส่องประชาชนผ่านกลไกการรายงานของลูกน้องให้ทราบนั่นเอง และมาควบคู่กับความโปร่งใสประเภทที่ 2) ความโปร่งใสจากบนลงมาข้างล่าง (Transparency downwards) ซึ่งเป็นความโปร่งใสจากหัวหน้าสั่งการมาให้ลูกน้องปฏิบัติ หรือหากมองในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมแล้ว คือ การที่รัฐในสังคมประชาธิปไตยต้องเปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองตามสิทธิที่ควรได้รับที่ระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ที่ตามมา (Heald, 2006, pp. 27-29, 37; Fox, 2007, p. 665)

ส่วนความโปร่งใสแนวนอนในระนาบเดียวกัน ทำให้เกิดความโปร่งใสเพิ่มตามมาอีกสองแบบรวมเป็น 4 แบบ คือ แบบที่ 3) ความโปร่งใสที่เกิดจากภายนอกองค์กรสู่ภายในองค์กร ให้คนข้างนอกได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Transparency inwards) มองทะลุ เข้ามาสังเกตกระบวนการทำงานขององค์กรตามกฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร กำกับควบคุมพฤติกรรมการทำงานของผู้คนในองค์กร และรวมถึงการตรวจสอบการทำงานไม่ให้เกิดการกระทำผิด ละเลยไม่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ หรือแม้กระทั่งการดำเนินคดีในทางสังคม และนำไปสู่การลงโทษที่มีผลทางกฎหมายได้ และแบบที่ 4) ความโปร่งใสจากภายในไปสู่ภายนอก (Transparency outwards) จากการที่คนในองค์กรสามารถมองออกไปข้างนอกองค์กรว่าเกิดอะไรขึ้นข้างนอก เกิดความเข้าใจสภาวะแวดล้อมขององค์กรตนเอง ประเมินสถานการณ์และพฤติกรรมของผู้คนที่รายรอบองค์กร (Heald, 2006, pp. 27-29; Fox, 2007, p. 665)

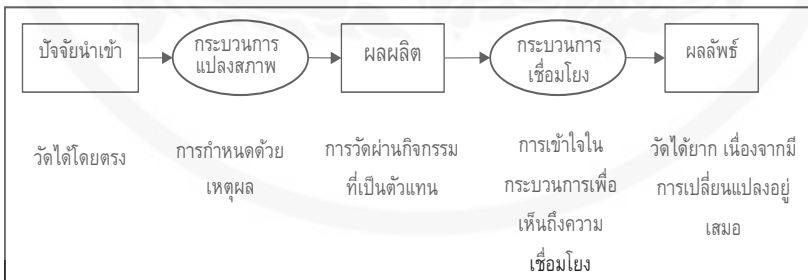
จากมิติทิศทางความโปร่งใสทั้งสี่แบบพื้นฐานที่กล่าวข้างต้น อาจจะเกิดสถานการณ์ที่ความโปร่งใสเกิดขึ้นซ้อนกันได้พร้อมๆ กันหลายทิศทาง เช่น ความโปร่งใสทั้งแบบบนลงสู่ล่างและพร้อมๆ กับแบบล่างขึ้นสู่ข้างบนในเวลาเดียวกัน ซึ่งลักษณะข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่อาจจะสมมาตรหรือไม่สมมาตรกัน ก็เป็นไปได้ หรือไม่เกิดขึ้นเลยก็ได้ และในลักษณะเดียวกันความโปร่งใสในแนวนอน จากภายนอกสู่ภายในและจากภายในไปสู่ภายนอกสามารถเกิดขึ้นพร้อมๆ กัน ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นในเวลาเดียวกันในแนวนอนแล้วมักจะเกิดความสมมาตรกันในเรื่องข้อมูลข่าวสาร หรือมิเช่นนั้นความโปร่งใสในแนวนอนนี้จะไม่เกิดขึ้นเลยหรืออยู่ในสภาวะไม่สมมาตรกันได้เช่นกัน และประการสุดท้าย ลักษณะความโปร่งใสทั้งสี่แบบที่ทิศทางสามารถเกิดขึ้นพร้อมกันในลักษณะที่สมมาตรกัน เช่น การตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกัน (Heald, 2006, pp. 28-29) ซึ่งมีความเป็นไปได้มากในสังคมโลกออนไลน์ปัจจุบันนี้ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการบริการสาธารณะผ่านสื่อสังคมออนไลน์และเป็นผู้ผลิตข้อมูลข่าวสารเอง

นอกจากนี้ ฮีลด์ได้เสนอความโปร่งใสอีกหลายมิติโดยพิจารณาจากลักษณะคู่ตรงข้ามจำนวน 3 คู่ ได้แก่ 1) ความโปร่งใสตามเหตุการณ์และกระบวนการ (Event versus Process Transparency) 2) ความโปร่งใสแบบย้อนอดีตและทันเหตุการณ์/เวลาจริง (Retrospect versus Real Time Transparency) และ 3) ความโปร่งใสเพียงในนามกับความโปร่งใสที่เกิดผล (Nominal Transparency versus Effective Transparency)

ความโปร่งใสคู่แรกตามเหตุการณ์และกระบวนการนั้น ฮีลด์อธิบายถึงเหตุการณ์หมายถึงสถานะที่หนึ่ง สามารถสังเกตเห็นจากภายนอกและวัดได้ แสดงออกมาในรูปของปัจจัยนำเข้า (Input) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และทั้งสามเหตุการณ์เชื่อมโยงกันด้วยกระบวนการเปลี่ยนแปลงหรือการแปลงสภาพ (Transformation Process) ที่ไม่สามารถวัดได้เหมือนกับเหตุการณ์ และไม่ค่อยได้รับความสนใจในการวัดประเมิน

เหมือนกับเป็น “กล่องดำ” ที่กีดกันคนข้างนอกไม่ให้เข้ามาก้าวร้าวภายในกระบวนการผลิตข้างในองค์กร มักจะออกมาในรูปของระเบียบ ขั้นตอนปฏิบัติ ออกมาในรูปของแนวปฏิบัติ กฎเกณฑ์ที่ใช้กับข้างนอก เช่น ระเบียบขั้นตอนการตัดสินใจให้ทุนการศึกษา ระเบียบการคัดเลือกผู้มีสิทธิได้เข้าพื้นที่ของรัฐ เป็นต้น สิ่งที่ได้คือผลผลิตจากกระบวนการแปลงสภาพนี้ และมีกระบวนการเชื่อมโยง (Linkage Process) ผลผลิตกับผลลัพธ์ ที่ยากแก่การประเมินเช่นกันเนื่องจากมีความไม่แน่นอน และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เช่นงบประมาณที่ใช้เป็นปัจจัยนำเข้าสำหรับการให้บริการของรัฐซึ่งสามารถวัดประเมินความโปร่งใสได้ ผลผลิตที่ได้จากการใช้จ่ายในโครงการ/หรือนโยบายนี้จะได้เป็นจำนวนโครงการที่รัฐบาลได้จัดสรรให้ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้แก่ผู้ได้รับประโยชน์ในแต่ละโครงการนั้นๆ ซึ่งแม้จะวัดประเมินได้แต่อาจจะยากแก่การประเมินความโปร่งใสของเหตุการณ์เหล่านี้จะมีการนำเสนอออกมาในรายงานให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตและผลลัพธ์ ทั้งนี้ สามารถแสดงความสัมพันธ์ของมิติความโปร่งใสนี้ได้ดังแผนภาพที่ 1 (Heald, 2006, pp. 29-31)

แผนภาพที่ 1 ความโปร่งใสในมิติเหตุการณ์และกระบวนการขององค์กรของ เดวิด ฮีลด์



ที่มา: ดัดแปลงมาจาก Heald, D. (2006). “Varieties of Transparency”, p. 30, In C. Hood, and D. Heald, *Transparency: The Key to Better Governance?* London: British Academy. อ้างในอัมพร อารังลักษณ์. (2565). *ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสและการประยุกต์ใช้ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ความโปร่งใสคู่ตรงข้ามที่สอง คือ ความโปร่งใสแบบย้อนอดีตและทันเหตุการณ์/เวลา ฮีลด์อธิบายความแตกต่างระหว่างสองแบบนี้อยู่ที่ช่วงเวลาของการแสดงรายงาน กล่าวคือ ความโปร่งใสแบบย้อนอดีตเป็นการแสดงความสามารถรับผิดชอบและรับชอบในการบริหารจัดการขององค์กรเป็นระยะๆ ด้วยการรายงานข้อมูลผลการดำเนินงานขององค์กรที่เสร็จสิ้นแล้วกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการประเมินความโปร่งใสขององค์กรได้ ส่วนความโปร่งใสแบบทันเหตุการณ์เป็นการรายงานกระบวนการทำงานภายในหน่วยงานอย่างตลอดเวลา ปรับการแสดงผลที่เป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประชาชนสามารถติดตาม ตรวจสอบข้อมูลที่ทันสมัย ทันเวลาและปัจจุบันทันด่วนที่สุด (Heald, 2006, pp. 32-33)

ความโปร่งใสคู่ที่สามที่ฮีลด์เสนอ คือ ความโปร่งใสเพียงในนามกับความโปร่งใสที่เกิดผล ซึ่งเขาอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างสองแบบของความโปร่งใสนี้อยู่ที่ภาพลวงตาของความโปร่งใส (transparency illusion) เพราะความโปร่งใสแบบแรกเป็นการแสดงความพยายามให้เห็นว่าองค์กรได้ออกมาตรการเผยแพร่เปิดเผยข้อมูล เอกสารรายงาน หลักการปฏิบัติมากมายแต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้เป็นไปตามเช่นนั้นเลย ข้อมูลที่ให้กับสาธารณะขาดความถูกต้องครบถ้วน อาจจะบิดเบือน และยากแก่การทำความเข้าใจและนำไปใช้งาน กล่าวอย่างง่าย ข้อมูลที่แสดงนั้นไร้ประโยชน์ ความโปร่งใสแบบแรกจึงเป็นเพียงที่เกิดในกระดาษหรือเพียงในนามเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม ความโปร่งใสที่เป็นผล (effective transparency) นั้น ผู้ได้รับข้อมูลข่าวสารสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นไปประมวลผล ทำความเข้าใจ กลับกรอง และนำไปใช้งานต่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ (Heald, 2006, pp. 34-35) เช่น การใช้ข้อมูลรายงานการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานราชการไปวิเคราะห์และกำหนดนโยบายที่มีประโยชน์ต่อประชาชน หรือข้อมูลการใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเลือกตั้ง เพื่อให้สาธารณะได้เข้ามาตรวจสอบการใช้จ่ายของพรรคการเมืองในเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ฮีลด์กล่าวว่า สภาวะแวดล้อม (Habitats) ขององค์การที่แตกต่างและเปลี่ยนแปลงไปมีผลต่อทิศทางและความหลากหลายของความโปร่งใส อุปมาเหมือนกับ การเปลี่ยนสภาวะแวดล้อมภูมิอากาศมีผลให้ไดโนเสาร์สูญพันธุ์ไปจากโลกนี้ เช่นเดียวกัน ในบริบทของการเมืองการปกครองและนโยบายการบริหารที่ต่างไปมีผลต่อทิศทางและความหลากหลายของความโปร่งใสเป็นอย่างยิ่ง เช่น ความโปร่งใสแบบจากบนลงสู่ล่างเหมาะสมกับประเทศหรือสังคมที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยมากกว่าระบบสังคมนิยมหรือเผด็จการ เพราะรัฐบาลจะต้องเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนตามกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารที่ประกาศใช้ในประเทศนั้น รวมไปถึงความโปร่งใสจากภายในไปสู่ภายนอกที่หน่วยงานต้องไปสังเกตความต้องการ และติดตามความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นจากภายนอก ประชาชนมีเสรีภาพในการตรวจสอบและเรียกร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานและการบริหารงานของรัฐได้ตลอดเวลา และยิ่งรัฐบาลประกาศนโยบายการบริหารประเทศด้วยหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ใช้กลไกตลาดให้โอกาสกับภาคเอกชนเข้ามาแข่งขัน จำต้องเปิดข้อมูลให้กับเอกชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในการเข้ามาแข่งขันร่วมกันให้บริการกิจกรรมสาธารณะกับภาครัฐ ยิ่งเป็นการบังคับให้หน่วยงานภาครัฐต้องเปิดมากขึ้น (Heald, 2006, pp. 37-40)

ประการสุดท้าย ฮีลด์ชี้ให้เห็นถึงประเด็นความโปร่งใสจากล่างขึ้นสู่ข้างบน ถือเป็น “การเฝ้าระวัง” (surveillance) ให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยองค์การและองค์การระหว่างประเทศ เป็นการขยายความควบคุมของหน่วยงานและของรัฐต่อบุคคล/เจ้าหน้าที่และผู้บริหารองค์การสาธารณะ ความโปร่งใสในทัศนะนี้จึงกลายเป็นเครื่องมือขององค์การในการจัดการควบคุมพฤติกรรมบุคคลมากขึ้น (Heald, 2006, pp. 39-40)

อามิตาย เอตซีโอนี (Amitai Etzioni) สนใจความโปร่งใสในเชิงอุดมการณ์โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจ เขามองความโปร่งใสเป็นค่าที่แฝงด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในสังคม และ

ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจนกลายเป็นปรากฏการณ์ระหว่างประเทศให้กำเนิดหน่วยงาน ความโปร่งใสระหว่างประเทศขึ้น (Transparency International) ในปี 1993 มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมความโปร่งใสให้กับประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ความโปร่งใสกลายเป็นฮีโร่ช่วยให้ประเทศต่างๆ ในโลกหลุดรอดพ้นจากภวาลล่มสลายทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2008-2009 ซึ่งประธานาธิบดีโอบามาได้ฉวยโอกาสนี้นำมาเป็นเครื่องมือนโยบายโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทำให้ชนะการเลือกตั้งในเวลาต่อมา ยิ่งไปกว่านั้นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของความโปร่งใสด้วยมาตรการความจำเป็นทางกฎหมายเป็นหลักประกันขั้นต้นให้รัฐบาลเปิดต่อสาธารณะมากขึ้น ให้ความมั่นใจว่ารัฐบาลจะบริหารประเทศและหน่วยงานราชการให้บริการด้วยความมีธรรมาภิบาล ในแง่นี้ เอดซีโอนีจึงได้แบ่งความโปร่งใสออกเป็น 2 รูปแบบ คือ ความโปร่งใสไม่แข็ง (Strong transparency) และความโปร่งใสไม่นุ่ม (Soft transparency)

ความโปร่งใสไม่แข็ง หมายถึง กลไกทางกฎหมายโดยบังคับของภาครัฐที่ออกมาบังคับใช้กับส่วนราชการและรวมถึงภาคเอกชนเพื่อประกันความมั่นใจให้เกิดการเปิดเผย ส่งเสริมการบริหารงานภาครัฐที่ดี เชื่อถือได้สร้างหลักประกันการทำงานของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ส่วน*ความโปร่งใสไม่นุ่ม* นั้นหมายถึง มาตรการทางกฎหมายที่เป็นตัวเสริม ไม่ได้มีการบังคับเหมือนความโปร่งใสที่เป็นไม่แข็ง เป็นแนวปฏิบัติ (guidance) ที่ใช้ประกอบคู่กับกฎหมายหลัก ไม่ค่อยมีน้ำหนักในการบังคับใช้มากนัก หรือออกมาในรูปของการเลือกปฏิบัติได้ด้วยการอาสาสมัคร อันเนื่องมาจากแรงบีบคั้นจากทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการ การเปิดเผยข้อมูลไม่จำเป็นต้องดำเนินการ ตัดสินใจเลือกทำได้ (Etzioni, 2010)

ในทัศนะของ เอดซีโอนี ยังไม่ค่อยมีการศึกษาเกี่ยวกับผลของการที่รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลในระบบตลาดให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลประโยชน์และโทษของอาหาร ยาและเครื่องสำอางจะมีผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคหรือไม่อย่างไร ความโปร่งใสที่รัฐบาลพยายามจะเปิดมากที่สุดเพื่อมาแทนและลดการออกกฎหมายบังคับในด้านต่างๆ แต่ในที่สุดแล้วการจะทำให้หน่วยงาน

เปิดเผยต่อสาธารณะได้จะต้องออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ (ความโปร่งใสแบบไม่แข็ง) เช่น การเปิดเผยข้อมูลของบริษัทที่เข้าตลาดหลักทรัพย์หรือตลาดหุ้นให้สาธารณะหรือผู้สนใจลงทุนได้เข้าถึงข้อมูลการเงินของบริษัทเหล่านั้นให้มากที่สุดและอัปเดตให้ทันสมัยทุกๆ 6 เดือน เพื่อประกันไม่ให้เกิดการตกแต่งเอกสารข้อมูลทางการเงินของบริษัท ความโปร่งใสจึงถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกฎหมายที่รัฐบาลได้ประกาศใช้กับส่วนราชการและกับประชาชนทั่วไป

การใช้ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือในการบริหารระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้นขึ้นกับหลายปัจจัย หนึ่งในนั้นคือรูปแบบของข้อมูลที่เผยแพร่ให้ประชาชนได้เข้าถึงนั้นเป็นอย่างไร เพราะหากในกระบวนการเข้าถึงไม่ได้ยากแต่การประมวลผลความเข้าใจ เพื่อปฏิบัติตามยุ่งยากและต้องเสียค่าใช้จ่ายมากอาจจะไม่คุ้มค่ากับการปฏิบัติตามนัก เช่น กรณีของผู้ลงทุนในตลาดหุ้น กรณีของผู้บริโภคที่ได้รับข้อมูลการแจ้งเตือนบนฉลากสินค้าแต่ข้อความเหล่านั้นใช้ภาษาเทคนิคยากแก่การเข้าใจ ผู้ซื้อจะไม่สนใจที่จะอ่านและพยายามทำความเข้าใจ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการซื้อขายประกันชีวิตและประกันสุขภาพที่บริษัทให้คำศัพท์หรือถ้อยคำที่ซับซ้อนแม้จะเปิดเผยให้ผู้ซื้อเพียงใดก็ตาม ไม่พบว่าจะมีประโยชน์ต่อผู้บริโภคและอาจเป็นความตั้งใจ เพทุบายให้เข้าใจยาก การเปิดเผยจึงไร้ประโยชน์ยิ่ง (Etzioni, 2010, pp. 398-399)

ประเด็นคำถามเกิดขึ้นเมื่อประชาชนมีข้อจำกัดในการประมวลข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานราชการเผยแพร่หรือที่บริษัทเอกชนจัดการปล่อยสู่สาธารณะไม่ชัดเจนหรือยากแก่การทำความเข้าใจได้ จึงจำเป็นต้องมี “ตัวกลาง” หรือผู้เชี่ยวชาญ หรือองค์การเอกชนที่น่าเชื่อถือมาจัดระเบียบประมวลข้อมูลและแสดงให้อยู่ในรูปแบบที่ผู้บริโภคจะเข้าใจได้ง่ายและช่วยในการตัดสินใจเลือกซื้อหรือบริโภคสินค้านั้นๆ เช่น บริษัทจัดอันดับสินค้าบนเว็บไซต์ที่มีชื่อเสียงอย่างเช่น US News and World Report, The USA Today, the Princeton Review ที่นำข้อมูลมาเรียงใหม่ตามองค์ประกอบเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมาเองเกี่ยวกับสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษาที่ดีที่สุด

สาขาวิชาต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการจัดอันดับสถานพยาบาลที่ดีที่สุดของ Healthinsight.org เป็นต้น แม้จะมีหน่วยงานลักษณะนี้จำนวนมากในโลก แต่ผู้บริโภคหรือประชาชนยังหนีไม่พ้นปัญหาเดิม ไม่ต่างจากการไปค้นข้อมูลจากต้นสังกัดจากโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยอื่นๆ เนื่องจากข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ ได้มีการถูกดัดแปลง เรียบเรียงใหม่ทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจเหมือนเดิมอยู่ดี นอกจากนี้ ผู้บริโภคยังจะเจอกับปัญหาเพิ่มเติมของแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร ความน่าเชื่อถือของหน่วยงานหรือองค์กรที่ผลิตข้อมูลใหม่นี้ จะเอาอะไรมาเป็นการประกันได้ว่าจะไม่มีการเติมแต่งปั้นข้อมูลมากไปกว่าเดิม ดังนั้น ปัญหาทั้งหลายทั้งมวลในเรื่องปัญหาการเข้าถึงและทำความเข้าใจข้อมูลข่าวสาร ทั้งจากของทางราชการและองค์กรเอกชนยังคงอยู่กับประชาชนผู้บริโภคทั้งหมด ในท้ายที่สุดก่อนจะตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าหรือไม่ อย่างไร (Etzioni, 2010, pp. 400-403)

คำถามเรื่อง “ข้อมูล” ประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจกันแต่เบื้องต้น แยกแยะให้ออกก่อนเข้าไปในรายละเอียดในเรื่องอื่นๆ สองประการ คือ ประการแรก ข้อมูลอะไรบ้างที่ควรเปิดเผย (Type of information) หมายถึง ประเภทของข้อมูลที่ควรเปิดเผยต่อสาธารณะ และประการที่สอง ปริมาณของข้อมูลที่องค์กรของรัฐจะเปิดเผยนั้น (Quantity of information) ควรจะมีมากน้อยแค่ไหน

ประการแรก ประเภทของข้อมูลที่องค์กรควรเปิดเผย ควรจะมีอะไรบ้างนั้น Douglas and Meijer (2016, p. 942) ได้จำแนกตามคุณค่านิยมสาธารณะที่เสนอโดย Mark Moore (2015) และงานของ Koppenjan & Klijn (2004) เรื่องการปฏิสัมพันธ์กันของผู้แสดงต่างๆ ในเครือข่าย และแบ่งประเภทข้อมูลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ข้อมูลเกี่ยวกับความสามารถในการดำเนินงาน พิจารณาจากข้อมูลการดำเนินงานจริงและการดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อปรับปรุงมูลค่าการดำเนินงาน

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอที่มีคุณค่าสาธารณะ หมายถึง เป้าหมายขององค์กรและการพิจารณาของฝ่ายบริหารในการวางแผนเหล่านี้

(3) ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขสุขภาพแวดล้อม ซึ่งหมายถึงการกำหนดสิ่งแวดล้อมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และพลวัตปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ประการที่สอง ควรเปิดเผยข้อมูลอย่างน้อยเพียงใด

ดักลาสและไมเยอร์ (Douglas and Meijer, 2016, p. 942) ได้จำแนกปริมาณของข้อมูลที่จะเผยแพร่โดยองค์กรนั้นสามารถพิจารณาจาก 3 ลักษณะที่สอดคล้องกับ 3 ประเภทของข้อมูลที่จำแนกไว้ กล่าวคือ เรื่องของความสมบูรณ์ของข้อมูล การแต่งเติมตัดแปลงข้อมูล และการใช้งานข้อมูล

(1) ความสมบูรณ์ของข้อมูล หมายถึง การเปิดเผยเพียงข้อมูลพื้นฐานโดยสังเขป ไม่มีรายละเอียดหรือการเพิ่มประกอบด้วยข้อมูลรายละเอียดในรูปแบบของข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

(2) การปรุงแต่งข้อมูล กล่าวคือ ข้อมูลที่เปิดเผยเกี่ยวกับองค์กรนั้นไม่สามารถนำเสนอข้อมูลในลักษณะที่เป็นกลางได้อย่างเต็มที่ ข้อมูลที่เผยแพร่ถูกจำกัดไว้ใน “กรอบ” ที่กำหนดแน่นอนตายตัว โดยที่ข้อกำหนดหรือข้อจำกัดการนำเสนอและการแต่งเติมข้อมูลของแต่ละองค์กรอาจจะแตกต่างกันไป

(3) การใช้งานข้อมูล ในที่นี้หมายถึง ความสามารถในการนำข้อมูลที่เผยแพร่ที่ออกมาใช้งานได้ ข้อมูลนั้นอยู่ในรูปแบบที่พร้อมใช้งาน และสามารถเข้าถึงได้ เป็นที่เข้าใจได้ง่ายสำหรับคนธรรมดาทั่วไปหรืออยู่ในรูปแบบที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเท่านั้นที่สามารถเข้าใจได้ รวมไปถึงห้วงจังหวะเวลาของการเผยแพร่และให้เข้าถึงข้อมูลได้ทันเวลาแก่การใช้งาน เมื่อต้องการใช้หรือไม่ อย่างไร เป็นประเด็นรายละเอียดที่ต้องพิจารณาประกอบในเรื่องการใช้งานของข้อมูลนี้ (Douglas and Meijer, 2016, p. 942)

แนวทางการศึกษาความโปร่งใส

ด้วยความโปร่งใสเป็นที่สนใจของทุกสาขาทางสังคมศาสตร์ การนิยามให้ความหมายไม่ค่อยจะเหมือนกันนักแตกต่างกันไปตามบริบทความสนใจของนักวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นความสนใจทางเศรษฐศาสตร์ ทางสังคมวิทยา มานุษยวิทยา จิตวิทยา การเมือง การบริหารองค์การธุรกิจ การบริหารองค์การภาครัฐในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ และความโปร่งใสในระดับระหว่างประเทศ นักวิชาการจึงได้พยายามกรอบแนวคิดในการศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละแห่ง ในที่นี้จึงไม่สามารถนำเสนอได้ทุกแนวคิด แต่ที่คัดสรรมานำเสนอในที่นี้น่าจะเหมาะสมและสามารถนำไปศึกษาพัฒนากรอบการศึกษาวิจัยได้ในทางการบริหารธุรกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ ดังจะได้หยิบยกมาดังนี้

1) ความโปร่งใสพิจารณาตามกิจกรรม (activities) และชุดของกิจกรรม (set of activities) จากงานศึกษาของ Cucciniello, Porumbescu, and Grimmelhuijsen (2017) ได้ทำการประมวลงานวิชาการ งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับความโปร่งใสในภาครัฐจากมุมมองของการบริหารธุรกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงปี 1990 ถึงปี 2015 เพื่อให้ได้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากความโปร่งใส และค้นหาประเด็นที่เป็นที่สนใจศึกษากันเพื่อมองงานวิจัยต่อยอดสำหรับในอนาคต โดยตั้งคำถามเพื่อการศึกษาไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ความโปร่งใสมีรูปแบบอะไรบ้าง 2) ผลกระทบจากการสร้างระบบความโปร่งใสในภาครัฐมีอะไรบ้าง และ 3) ผลกระทบจากระบบความโปร่งใสไม่สามารถบรรลุได้มีอะไรบ้าง จากการสืบค้นผลงานวิชาการจาก 2 ฐานข้อมูล ได้แก่ ISI Web of Knowledge และ Scopus สกัดออกมาได้ 13 วารสารทางวิชาการในสาขาบริหารธุรกิจ/รัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการสาธารณะ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และการวิเคราะห์หนังสือจำนวน 10 เล่ม จากนั้นใช้วิธีการทบทวนและคัดกรองอย่างเป็นระบบที่เรียกว่า “Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses” (PRISMA) ทำให้สามารถกำหนดขอบเขต

การศึกษาให้ชัดเจน จำกัดผลงานวิชาการได้เหลือเพียงจำนวน 187 ชิ้นงาน รวมการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการค้นหนังสือเพิ่มเติมในกูเกิล สามารถสรุปเพื่อตอบโจทย์วิจัย ได้ดังนี้ คือ พบว่า 1) รัฐบาลที่มีความโปร่งใสเป็นไป ได้ 6 รูปแบบ 2) ผลลัพธ์ที่ได้จากการสร้างระบบความโปร่งใสในระบบราชการ มี 9 เป้าหมาย และ 3) ผลลัพธ์การประเมินความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใส และเป้าหมายทั้ง 9 ไม่ค่อยคงเส้นคงวานัก (Cucciniello, Porumbescu, and Grimmelikhuijsen, 2017)

ประเด็นเรื่องรูปแบบของความโปร่งใส Cucciniello, Porumbescu, and Grimmelikhuijsen (2017) กำหนดเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของความโปร่งใสโดยพิจารณาจากกิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ (activities) ในการแบ่งแยกว่าอะไรเป็นเหตุการณ์หรือกระบวนการ ซึ่งใช้กรอบการแบ่งตามระดับในองค์การภาครัฐของ Grimmelikhuijsen and Welch (2012) เป็น 3 แบบ คือ 1) ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ 2) ความโปร่งใสในเนื้อหาของนโยบาย และ 3) ความโปร่งใสในผลลัพธ์หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบาย

อีกแนวคิดหนึ่งในการจำแนกประเภทของความโปร่งใส คือ การพิจารณาจากภาพรวมของชุดกิจกรรมนั้นๆ จึงจำแนกความโปร่งใสได้ 3 ประเภท ได้แก่ 1) ความโปร่งใสทางการเงินหรืองบประมาณ (Financial or budget transparency) คือ การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของรัฐบาลและระบุถึงการใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ นโยบายการใช้จ่าย รักษาสมดุลของงบประมาณและผลลัพธ์ที่เกิดจากนโยบายการใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งเป็นที่สนใจศึกษากันมากที่สุด ในบรรดาความโปร่งใสทั้งสามประเภทนี้ 2) ความโปร่งใสทางการบริหาร (Administrative transparency) หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ ตามภารกิจของหน่วยงาน ไม่ค่อยมีการศึกษามากนัก (24 เรื่องเท่านั้น) มักเจาะประเด็นเรื่องทางโครงสร้าง หน้าที่ภารกิจการทำงาน และกระบวนการขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานราชการ และ 3) ความโปร่งใสทางการเมือง (Political

transparency) หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งหน่วยงานระดับชาติและระดับท้องถิ่น ศึกษาเจาะเน้นข้อมูลคำตอบแทนของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้ง และการเข้าไปมีส่วนในกระบวนการตัดสินใจของนักการเมือง ประเด็นการศึกษาอื่นๆ ยังรวมถึงกระบวนการทางการบริหารและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเสริมสร้างระบบความโปร่งใสภาครัฐ

รูปแบบ/ประเภทของความโปร่งใสที่ Cucciniello, Porumbescu, and Grimmelikhuijsen (2017) ได้ค้นพบจากงานวิจัยของเขาคือ 3 รูปแบบ คือ 1) ความโปร่งใสของการตัดสินใจ มีงานที่สนใจด้านนี้พอสมควร 2) ความโปร่งใสทางนโยบาย ซึ่งมีการศึกษากันน้อย และ 3) ความโปร่งใสของผลลัพธ์นโยบายที่จะมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนโดยขึ้นอยู่กับความสนใจของรัฐบาลในการพัฒนาเสริมสร้างความโปร่งใสที่ช่วยปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นตามลำดับหรือไม่ ซึ่งทั้งหมดนี้อาจจะเหมารวมอยู่ในกลุ่มความโปร่งใสทางกิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้นได้

ประเด็นสุดท้ายจากงานของ Cucciniello, Porumbescu, and Grimmelikhuijsen (2017) คือ เป้าหมายของความโปร่งใสว่าจะทำให้เกิดอะไรบ้าง พบว่า มี 5 เป้าหมายที่เน้นผลการดำเนินงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ (government performance-oriented) เช่น ความโปร่งใสที่มีต่อการลดการทุจริต ในด้านการบริหารจัดการระบบการเงินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ความโปร่งใสเสริมสร้างความสามารถรับผิดชอบได้ เป็นต้น และที่เหลืออีก 4 เป้าหมายเน้นการมุ่งให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen centric-oriented) และเพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา เช่น ประเด็นการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนพลเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วม ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐมากขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสามารถรับผิดชอบได้ในอีกชั้นหนึ่ง หรือ ความโปร่งใสทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจมากขึ้น และรวมไปถึงเพิ่มความชอบธรรม

ในการทำงานของภาครัฐมากขึ้นตามไปด้วย (Cucciniello, Porumbescu, and Grimmelikhuijsen, 2017, pp. 20-23)

ผลงานของ Cucciniello, Porumbescu, and Grimmelikhuijsen (2017) ได้ช่วยประมวลและส่องให้เห็นประเด็นความโปร่งใสที่ชัดเจนมากขึ้นและสามารถนำไปพัฒนาต่อยอดการศึกษาในอนาคตสำหรับประเทศต่างๆ ในบริบทที่ต่างวัฒนธรรมทางสังคม และการเมือง ซึ่งมีประโยชน์ต่อการเก็บไปคิดต่อ และลองวิธีการศึกษาด้วยวิธีการอื่นๆ ในแง่มุมที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นแง่มุมทางการเงินและงบประมาณ การบริหารและการเมืองที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและต่อประชาชนในสังคมอย่างไรบ้าง

2) แนวทางการตรวจสอบได้และแนวทางการปฏิบัติงาน (Verifiability approaches and Performativity approaches) เป็นกรอบแนวการศึกษาความโปร่งใสในองค์การ (Organizational transparency) ของ Oana Brindusa Abu and Mikkel Flyverbom (2016)

พัฒนาจากการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นกรณีของสโนเดนและวิกิลีกส์ ค้นคว้าเอกสารจากผลงานวิชาการที่เผยแพร่ในวารสารทางวิชาการที่เป็นที่ยอมรับและได้รับการอ้างอิงมากที่สุดในระบบวารสารทางวิชาการ เน้นบริบทความโปร่งใสขององค์การ การบริหารปกครอง (governance) และทางธุรกิจ ในประเด็น 3 มิติ ได้แก่ 1) การพัฒนารอบความคิด หรือฐานความคิด ในการทำความเข้าใจความโปร่งใส 2) เงื่อนไข ข้อกำหนดที่ทำให้ความโปร่งใสเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และ 3) ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากความโปร่งใส ทำให้ได้แนวทางการศึกษาความโปร่งใส 2 แนวทาง คือ *แนวทางแรก* เน้นการให้ข้อมูลและความถูกต้องของข้อมูล ส่วน *แนวทางที่สอง* เน้นความสำคัญของสังคม กระบวนการสื่อสารและภาวะแทรกซ้อนที่เกิดจากมาตรการเสริมสร้างความโปร่งใส

การศึกษาตามแนวทางแรก คือ แนวทางที่ตรวจสอบได้ว่ามีการเผยแพร่ข้อมูลอย่างไร (information disclosure) ช่องทางไหนในลักษณะที่จะควบคุม

พฤติกรรม ปรับปรุงกิจการองค์กรและสังคมผ่านกระบวนการของการตรวจสอบ ได้ โดยที่ได้มีการสร้างระบบการจัดเตรียมข้อมูลที่มีคุณภาพ ไม่บิดเบือน และครบถ้วนเชิงปริมาณตามที่สังคมต้องการทราบ ทำการเผยแพร่ให้กับสังคมในเวลาที่เหมาะสมกับการนำไปใช้งาน คำนึงถึงผู้รับข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลอย่างเต็มที่ให้ตรงกับผู้ที่ต้องการรับข่าวสาร ในการนำไปปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนได้ แสดงว่าข้อมูลข่าวสารนั้นนอกจากจะต้องครบถ้วนทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพแล้ว ต้องสามารถเข้าใจได้ง่าย (understandability) ตีความหมายได้ตรงตามที่ตั้งใจ (interpretability) คาดการณ์ได้ (predictability) สังเกตและตรวจสอบได้จากสาธารณะ (observability) อาจกล่าวได้ว่าเป็นสภาวะที่สังคมได้รับข้อมูลอย่างสมบูรณ์ เข้าลักษณะสังคมในอุดมการณ์ เรียกได้ว่าเป็น “infotopia” ผลของการจัดการที่มีการบริหารระบบราชการเกิดผลตามที่ต้องการ มีประสิทธิภาพ ประชาชนเกิดความไว้วางใจระบบราชการ สภาวะที่สมบูรณ์ ข้อมูลข่าวสารได้แพร่กระจายจากบนลงล่างและล่างสู่บน รวมทั้งไปทางแนวนอนและแนวตั้ง และจากภายในสู่ภายนอก และจากภายนอกเข้ามาตรวจสอบส่วนราชการได้อย่างไหลลื่น เรียกได้ว่า โปร่งใสอย่างสมบูรณ์ที่สุด มีธรรมาภิบาลที่ดี (Albu and Flyverbom, 2019, pp. 272-276)

ส่วนแนวทางที่สองเน้นที่การดำเนินการจากกระบวนการทางสังคม (social process) ไม่ได้สนใจว่าความโปร่งใสจะช่วยปรับปรุงพฤติกรรมให้ดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ แต่เน้นย้ำที่ความซับซ้อนยุ่งยากของการสื่อสาร กระบวนการตีความหมาย ความวุ่นวาย ภาวะแทรกซ้อน การเจรจาต่อรอง และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากมาตรการโครงการความโปร่งใสที่นำมาใช้ นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่ต้องการ ไม่เป็นไปตามคาดหวังได้ ขึ้นกับการตอบโต้กันทางสังคม (Albu and Flyverbom, 2019, pp. 276-282) เกิดการตั้งคำถามถึงความจำเป็นของการเก็บข้อมูลเป็นความลับและต้องแลกกับความโปร่งใส หรือเมื่อเปิดเผยอย่างเต็มที่จะสูญเสียความควบคุมในความลับ หรือในบางครั้งความโปร่งใสและความลับอยู่ด้วยกันได้ ด้วยเหตุผลเพื่อการตรวจสอบลักษณะทางการเมือง

ในการควบคุมข้อมูลและความน่าจะเป็นของการรักษาความลับควบคุมกัน ซึ่งในความจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะหน่วยงานอาจจะมีมาตรการหรือวิธีการในการเลือกปฏิบัติ และในที่สุดกลายเป็นว่า การเปิดเผยความโปร่งใสของข้อมูลได้สร้างโครงสร้างในระบบบางอย่างที่บดบังความโปร่งใสเพื่อที่จะปิดบังข้อมูลสำคัญไปในตัวมันเอง ผลลัพธ์ที่ได้แทนที่จะได้ความโปร่งใส ได้รับความไว้วางใจมากขึ้น กลับกลายเป็นความยุ่งยาก ความซับซ้อนในการสื่อสารทางสังคมของผู้คน เกิดผลทางลบมากกว่าทางบวกตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

กรอบแนวคิดนี้ สามารถแสดงดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษาความโปร่งใสในองค์การของ อัลบูและ ฟลายเวอร์บอม

มิติที่ศึกษา	แนวทางการตรวจสอบ	แนวทางผลการดำเนินงาน
การสร้างกรอบแนวคิด	การเปิดเผยข้อมูล	กระบวนการทางสังคม
เงื่อนไขการศึกษา	คุณภาพและปริมาณของข้อมูลข่าวสาร การสังเกตเห็นได้	ความขัดแย้ง ความตึงเครียด และการเจรจาต่อรอง ความลับและความเข้าใจยาก
ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น	ความชัดเจน ความมีประสิทธิภาพ ความไว้วางใจ การแสดงพฤติกรรมที่ดีขึ้น	ความขัดแย้งในตัวเอง/ ซับซ้อนซ่อนเงื่อน การกำหนดกรอบและ การจัดการการมองเห็นของ ข้อมูลข่าวสาร

ที่มา: ดัดแปลงจาก Albu and Flyverbom, 2016, p. 15; 2019, p. 282.

3) ความโปร่งใสมุมมองทางสังคมวิทยาองค์การโดยลีโอโพลด์ รินเกล (Leopold Ringel, 2018) พัฒนารอบแนวคิดในการศึกษาความโปร่งใสในองค์การ ผสมผสานทฤษฎีการนำเสนอของปัจเจกบุคคลของเออร์วิง กอฟฟ์แมน (Erving Goffman's theory) และทฤษฎีระบบ ด้วยโจทย์การศึกษาวิจัยของกอฟฟ์แมนวิเคราะห์พฤติกรรมเบี่ยงเบนของมนุษย์ มีการแสดงออกทางพฤติกรรมจากการตีความความโปร่งใสต่างไปจากความหมายความโปร่งใสที่องค์การต้องการให้เป็นและควรจะเป็น ก่อให้เกิดผลกระทบตามมา ที่ กอฟฟ์แมน เรียกว่า “หน้าเวที หรือ หน้าฉาก” และ “หลังเวที หรือ หลังฉาก”² และขณะที่องค์การต้องพยายามรักษาขอบเขตทางสังคมขององค์การในการสร้างความโปร่งใสในตัวเอง (self-transparency) ให้้องค์การเกิดความสมดุลในเรื่องความโปร่งใสนี้เป็นความท้าทายให้้องค์การต่อสู้กลั่นกรองข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกและสาธารณะ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นพฤติกรรม้องค์การและมาตรการการตอบโต้ที่้องค์การใช้และแสดงออกมาไม่เป็นไปตามที่สังคมคาดหวัง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของตารางภาพ ตารางข้อมูลก็ตาม (Ringel, 2018, pp. 56-57) นอกจากนี้ยังต่อยอดกรอบแนวคิดของ อัลบูและฟลายเวอร์บอม (2016, reprinted 2019) เรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีการ

² แนวคิดหน้าเวที และหลังเวทีของกอฟฟ์แมนนี้ จากงานเขียนทางสังคมวิทยาเกี่ยวกับ The Presentation of Self in Everyday Life นั้น กอฟฟ์แมนมองว่ามนุษย์ในฐานะปัจเจกบุคคลมีตัวตนหลายรูปแบบ (persons) ที่มีการแสดงออกทางพฤติกรรม (เบื้องหลังฉาก) ได้หลายบุคลิกที่แสดงออกมาปะทะสังสรรค์กับตัวเองในสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน การคุยกับตัวเองเพื่อทำความเข้าใจตนเอง ตามบทละคร การชักซ้อม การกำกับ การแสดงหลังเวทีนั้น และการแสดงพฤติกรรมที่ปฏิสัมพันธ์กับสังคม (social interactions) ตามบริบทที่อยู่หน้าเวที (ตามผู้ชม ผู้แสดง แสงสี/การตกแต่งเวที เครื่องแต่งกาย และอื่นๆ) จะคาดเดา สอดส่องมองหาข้อมูลจากสีหน้าของผู้ชมว่าพอใจที่ตนเองแสดงออกหรือไม่ และอยากให้แสดงออกอย่างไร ก่อนที่จะแสดงพฤติกรรมตามบทละครด้านหน้าเวที เพื่อคงรักษาภาพลักษณ์ที่ดี ควบคุมสถานการณ์หน้าเวทีไม่ให้เกิดความอับอายขายหน้าเกิดขึ้น ทั้งสองฝ่าย (Albu and Flyverbom, 2018, pp. 60-61)

นำเสนออย่างเป็นกลาง เข้าถึงได้ เข้าใจได้ง่าย ถูกต้อง ครบถ้วนทั้งเชิงปริมาณ และคุณภาพอย่างสมบูรณ์ ในเวลาที่เหมาะสมตรงกับความต้องการของผู้คนที่เกี่ยวข้อง แต่ยังคงต้องเจอกับปัญหาของผู้คนโดยธรรมชาติจะตีความตามพื้นฐานประสบการณ์และความเข้าใจของตนเองเป็นที่ตั้ง และอีกมุมหนึ่งที่มีองผลการดำเนินงานขององค์การในกระบวนการคิดสรร กลั่นกรองข้อมูลก่อนการนำเสนอสู่สาธารณะและนำไปสู่กระบวนการตีความให้ความหมายของผู้คนอีกต่อหนึ่ง เพื่อรักษาภาพพจน์ขององค์การและกลายเป็นกระบวนการสร้างภาพที่คิดว่าสังคมต้องการ แต่อาจมีการตีความบิดเบือนไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น

การแสดงออกขององค์การ (หน้าเวที) ทางกิจกรรม มาตรการและโครงการที่ปรากฏให้เห็นทุกวัน เช่นเดียวกับปัจเจกบุคคล เพื่อคงรักษาความสมดุล และภาพพจน์ที่ดีทางสังคม สะท้อนให้เห็นความไม่สมบูรณ์ (imperfections) อาจจะไม่ตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของสังคม ในบางเหตุการณ์ สุ่มเสี่ยง ทำลายภาพพจน์และชื่อเสียงขององค์การ ซึ่งทางการบริหารอธิบายได้ว่าเป็นข้อจำกัดความมีเหตุมีผลของแต่ละบุคคลที่ทำหน้าที่ตรงนั้น (bounded rationality) จึงเป็นไปได้ที่ผลงานขององค์การที่ออกมาสู่สาธารณะจึงไม่มีทางที่จะสมบูรณ์ เพราะมนุษย์ไม่สมบูรณ์ในตัวเองอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการหรือไม่ทางการก็ตาม ไม่นับรวมถึงตัวแปรอื่นๆ ที่มีส่วนทำให้ความโปร่งใสในเชิงอุดมคติเป็นไปได้ยาก เช่น ความยุ่งยากและซับซ้อนของการสื่อสารภายในองค์การ ระบบการจัดการข้อมูลที่ดี การเมืองภายใน และอื่นๆ สภาวะของการปฏิบัติตามกฎกติกา ความมีเหตุผล การมุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม/องค์การมากกว่าส่วนตน ความคงเส้นคงวา ความครบถ้วนสมบูรณ์ และการลดความเสี่ยงจึงเกิดขึ้นได้ยากมากในองค์การหนึ่งๆ (Ringel, 2018, pp. 67-68)

ดังนั้น การเปิดเผยให้เกิดความโปร่งใสสามารถมองทะลุถึงพฤติกรรมที่ซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังเวที เช่น การทุจริต การยกเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกติกาขององค์การ ความหย่อนยานของการทำงานอย่างไร้ประสิทธิภาพ การเล่นเกมการเมืองภายใน การคดโกงทุกรูปแบบ เป็นต้นเหล่านี้ เป็นที่พึงปรารถนาจำกัด

ให้หมดสิ้นด้วยกลไกและมาตรการของระบบความโปร่งใส ให้การแสดงผลออกมาหน้าเวทีอย่างใสสะอาด โปร่งแสง สามารถมองเห็นไปถึงพฤติกรรมที่สกปรกหมักหมมอยู่ภายในองค์กร การแสดงความโปร่งใสจึงเป็นไม้เบื่อไม้เมากับการเก็บเป็นความลับ เพราะจะเกิดการต่อต้านจากคนข้างในที่พยายามรักษาความนิยมและแนวปฏิบัติเดิมๆ ไว้

มาตรการการตอบโต้ขององค์กรเพื่อปฏิรูป ชำระล้างความสกปรกในบ้านตนเองนั้น มีการแสดงผลออกมาหลากหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นเอกสาร เทปบันทึก เว็บไซต์ วิดีโอ ไฟล์เสียงและภาพ การกำหนดให้มีการวัดจัดอันดับด้วยดัชนีต่างๆ หรือการประเมินถึงความโปร่งใสในการบริหารจัดการปัจจัยนำเข้า ได้แก่ งบประมาณ การทำสัญญาข้อตกลงการทำงาน การลงทุน เป็นต้น การประเมินความโปร่งใสของกระบวนการ ผลการปฏิบัติงานและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ได้แก่ ผลงาน การตัดสินใจทางนโยบาย เป็นต้น ตามที่ได้มีการนิยามไว้ในข้างต้นมาแล้ว

การเปิดเผยประเด็นของรินเกล โดยพยายามให้เห็นความซับซ้อนของความโปร่งใสในเชิงพฤติกรรมขององค์กรในสังคมที่ผูกโยงมาจากพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรนี้น่าสนใจทำการศึกษาและพัฒนาไปเป็นกรอบการศึกษาวิจัยต่อถึงผลทางพฤติกรรมขององค์กรโดยใช้การมองความโปร่งใสในองค์กรที่มีหลายมิติ ในการจัดการขอบเขตความสัมพันธ์ขององค์กรจากเบื้องหลังเวที ไปสู่หน้าเวทีให้สังคมและผู้เกี่ยวข้องยอมรับพฤติกรรมที่แสดงออกแม้จะไม่สมบูรณ์ตามความโปร่งใสเชิงอุดมคติเต็มที่ก็ตาม ประเด็นที่สำคัญ คือ องค์กรในมุมมองนี้พยายามต่อสู้หาจุดสมดุลในการคงอยู่ในสังคมให้ได้รับความชอบธรรมและการยอมรับเป็นองค์กรที่ดี ตามประเด็นตัวชี้วัดองค์กรที่มีความโปร่งใสที่สร้างขึ้น

4) ตัวแบบ “ทฤษฎีหน้าต่าง” (Window theory) ของ มาเธอัส และแจนเซน เช่น Matheus, Ricardo & Janssen, Marijn, (2020) เพื่อหาตัวแปรหรือปัจจัยที่ส่งผลทั้งที่เป็นตัวเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความโปร่งใส

และมีผลกระทบในด้านต่างๆ ทั้งที่เป็นผลเชิงลบและผลเชิงบวก จากมุมมองของผู้ศึกษาด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร วิเคราะห์จากพัฒนาการของข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นในรัฐบาล เริ่มตั้งแต่ก่อนการสร้างระบบความโปร่งใสในรัฐบาล ในช่วงเริ่มต้นที่เป็นประเด็นสนใจของนักวิชาการแต่ได้รับความสนใจน้อยทางการเมือง จนมีการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสารออกมาบังคับใช้กับทางราชการ การเปิดเผยข้อมูลทำได้ตามที่ประชาชนต้องการและร้องขอมาเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และนำไปสู่ความสนใจทางการเมืองด้วยการเปิดฉากรับฟังหาเสียงเลือกตั้งของประธานาธิบดีโอบามากกลายเป็นแลนด์มาร์กของความโปร่งใส ในปี 2013 กลุ่มประชาคมจี 8 จากประเทศต่างๆ ได้ประกาศเจตนารมณ์เปิดเผยข้อมูลรัฐบาลที่มีมูลค่าสูงให้กับสาธารณะ ตามมาด้วยรัฐบาลทั่วโลกได้ออกนโยบายให้รัฐบาลเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณะด้วยมาตรการและกลไกต่างๆ (Open Government Data: OGD) ได้แก่ การเปิด Open data portal ของรัฐบาล ที่มักจะอยู่ในชื่อ opendata.gov กำหนดให้ส่วนราชการต้องเตรียมข้อมูลเปิดให้กับสาธารณะ นำไปสู่การจัดระบบข้อมูลให้เป็นมาตรฐาน นำไปเผยแพร่บนเว็บไซต์จำนวนมากอย่างล้นหลาม หลากหลายรูปแบบ บนถึงข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) ซึ่งปัจจุบันมีการศึกษาอย่างกว้างขวางถึงการเสริมสร้างระบบความโปร่งใส ความสามารถรับผิดชอบได้ ความไว้วางใจ เชื่อใจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และประเด็นอื่นๆ มากขึ้น

จากการสืบค้นข้อมูลเอกสารและผลงานวิจัยจากวารสารที่มีค่า impact factor สูงกว่า 1.0 ทำให้ผู้วิจัยสามารถสกัดผลงานที่นำมาศึกษาจาก 25 วารสารชั้นนำ จำนวน 173 บทความในสาขาบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ และสาขา Information Systems (IS) และเมื่อกำหนดช่วงเวลาของบทความที่พิมพ์ในช่วงเวลา 10 ปี ตั้งแต่ปี 2007 ถึง 2017 จะเหลือบทความที่ใช้ในการวิเคราะห์สร้างกรอบการศึกษาวิจัยเพียง 73 บทความเท่านั้น จากนั้นผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาในบทความตามหลักการของ Hsieh & Shannon (2005) ให้จัดกลุ่มเนื้อหาสาระที่มีความหมายคล้ายกัน

อยู่ประเภทเดียวกันทำให้สร้างตัวแบบการวิจัยที่ประกอบด้วยตัวแปรต้นกำหนด ความโปร่งใส จำนวน 42 ตัวแปร จาก 4 กลุ่มตัวแปรหลัก คือ ลักษณะของ ข้อมูล (เช่น ปลอดภัย เปิดเผย เข้าถึงได้ เหมาะกับเวลา ประมวลผลได้ด้วย เครื่องมือช่วย เป็นต้น) ลักษณะขององค์กร (เช่น ขนาด ความแข่งขันทาง การเมืองสูง การขาดกรอบกติกากำกับดูแล การรวมอำนาจ รายได้ เป็นต้น) ลักษณะของระบบ (เช่น ระดับของการตอบสนอง สามารถใช้งานได้ สามารถ สืบค้นได้ ภาษาเหมาะสมกับผู้ใช่ เป็นต้น) และ การใช้งาน (เช่น เพศของผู้ใช้ ระดับ การศึกษาของผู้ใช้งาน ทักษะการใช้เทคโนโลยี ตัวช่วยในการนำเสนอข้อมูล ข่าวสาร เป็นต้น) ซึ่งบางตัวแปรต้นเหล่านี้อาจเข้าข่ายคร่อมสองลักษณะของ ตัวแปรต้นได้ เช่น การตีความและการใช้งานข้อมูลในทางที่ผิดที่เป็นตัวแปรกลาง ระหว่าง ลักษณะข้อมูล ลักษณะของระบบ และการใช้งาน ฯลฯ และสุดท้ายคือ ผลกระทบจากความโปร่งใสที่เป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบจำนวน 8 ตัวแปร ได้แก่ 1) ความสามารถรับผิดชอบได้ 2) ความไวเนื้อเชื่อใจ/ความน่าเชื่อถือ 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน 4) ประสิทธิภาพในการทำงาน 5) ธรรมาภิบาลและ ผลทางการเมือง (Governance and political turnout) 6) การต่อต้านการ ททุจริต 7) แก้ปัญหาความไม่สมมาตรในการได้รับข้อมูลข่าวสาร และ 8) ความเป็น ส่วนตัว (Privacy) ซึ่งผู้สนใจศึกษาสามารถเลือกตัวแปรเหล่านี้นำไปทดสอบต่อได้ ดังแสดงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของตัวแปรต้นและตัวแปรตามที่กำลังกล่าวมาใน แผนภาพที่ 2

ทั้งที่เป็นตัวช่วย (enablers) และตัวขัดขวางการเสริมสร้างความโปร่งใส และผลที่ตามมาดั่งที่คาดหวัง เช่น ประสิทธิภาพในการทำงาน ประสิทธิภาพของการสื่อสาร และเผยแพร่ตามที่รัฐคาดหวังและถูกต้องตรงใจประชาชนผู้ใช้ข้อมูล ความไว้วางใจต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และผลลัพธ์ที่ไม่คาดหวัง เช่น การทุจริต การบิดเบือนข้อมูล ความไม่ชอบธรรม ความไม่ไว้วางใจ การต่อต้านหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

แนวปฏิบัติความโปร่งใสในต่างประเทศ

จากที่ได้มีโอกาสศึกษาเริ่มค้นคว้ามาจับแนวคิดความโปร่งใสต่อจากงานเดิมของสถาบันพระปกเกล้า ผู้เขียนมองเห็นสภาพความเป็นนามธรรมของความคิดความโปร่งใสในการบริหารระบบราชการในสังคมตะวันตกที่เป็นต้นแบบของแนวคิดนี้ทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา นำโดยประธานาธิบดีบารัค โอบามา ที่ประกาศให้ระบบราชการบริหารด้วยนโยบายเปิดรัฐบาล (Open government) เป็นหนึ่งในนโยบายหาเสียงเลือกตั้งในปี 2008 เมื่อได้รับเลือกตั้งรับตำแหน่งผู้นำประเทศ ได้ริเริ่มเสนอให้ตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อเป็นบันไดขั้นแรกของการเปิดรัฐบาลให้สาธารณะได้รับรู้และแสดงความคิดเห็นได้โดยเฉพาะข้อมูลตลาดการเงินซึ่งได้รับการต่อต้านไม่น้อย แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของระบบราชการเองเป็นผลให้หน่วยงานภาครัฐรวบรวมข้อมูลสถิติต่างๆ ของรัฐทั้ง 50 รัฐเข้ามาอยู่ในเว็บไซต์ชื่อ Data.gov ในปี 2009 นอกจากนี้ยังได้เสนอให้รัฐบาลโดยทำเนียบขาวเผยแพร่กฎหมายใหม่ที่ต้องการตราออกมาบังคับใช้บนเว็บไซต์ให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเป็นเวลา 5 วันก่อนที่ประธานาธิบดีจะลงนามประกาศใช้กันได้ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่าเป็น “วิพากษ์ก่อนลงนาม” (Sunlight before signing) จากนั้นไม่นานนัก ได้มีการยกเลิกมาตรการนี้เนื่องจากมีมาตรการอื่นๆ ตามมาอีกหลายมาตรการนำมาใช้แทนที่มาตรการขั้นต้นนี้และไม่พบว่ามีความหมายใดที่ถูกนำมาเผยแพร่บนเว็บไซต์ของทำเนียบขาวก่อนที่ประธานาธิบดีจะลงนามแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การริเริ่มการเปิดรัฐบาลมีมาตั้งแต่มีการเรียกร้องให้ออกกฎหมายประกันการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับสาธารณะในอดีตกาล ซึ่งในปัจจุบันกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการวางรากฐานทางกฎหมายแม่บทเรื่องข้อมูลข่าวสารและจากการศึกษาค้นคว้าเรื่อง “หลักความโปร่งใส: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย” (อัมพร อารงลักษณ์, 2560) เน้นแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นในต่างประเทศอันเป็นต้นแบบความโปร่งใส ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ทำให้เห็นแนวทางที่สำคัญสำหรับส่วนราชการไทยที่สามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้ ซึ่งจะได้สรุปประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้³

ประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยทั่วไป เป็นที่เข้าใจกันว่าแนวคิดความโปร่งใสเริ่มมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่วางรากฐานทางกฎหมายอย่างเป็นระบบและมาก่อนประเทศอื่นๆ ในโลก ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ในทางประวัติศาสตร์นั้น ความโปร่งใสตั้งต้นมาจากประเทศสวีเดนจากการเรียกร้องของสมาชิกรัฐสภาสวีเดนรุ่นใหม่นามแอนเดอร์ส ชีเดเนียส (Anders Chydenius) ทำให้รัฐสภาออกกฎหมายประกันเสรีภาพข้อมูลข่าวสารเป็นประเทศแรกในโลกในปี 1766 ก่อนสหรัฐอเมริกาหลายปี โดยการผลักดันของสมาชิกสภาองเกรสจากพรรคเดโมแครต จอห์น มอส (John E. Moss) เป็นประธานร่างกฎหมายเสรีภาพข้อมูลข่าวสาร Freedom of Information ประกาศใช้เป็นครั้งแรกในวันชาติของสหรัฐอเมริกาในปี 1966 ให้อำนาจและเสรีภาพแก่ประชาชนระบุชัดเจนร้องขอเอกสาร และรายงานของทางราชการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีพันธะต้องดำเนินการส่งมอบให้กับผู้ขอมาอย่างรวดเร็วที่สุด อาจจะมีเอกสารบางอย่างได้รับการยกเว้น ไม่สามารถเปิดเผยต่อผู้อื่นได้หากข้อมูลเหล่านั้นจะส่งผลเสียหายต่อผู้อื่น หรือความมั่นคงของประเทศ หรือเป็นข้อมูลความลับทาง

³ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก อัมพร อารงลักษณ์ (2560). “หลักความโปร่งใส” หน้า 170-217, ใน ดร.ถวิลาตี บุรีกุล (บรรณาธิการ). *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันประปวกเกล้า.

ธุรกิจที่สำคัญ ซึ่งต่อมาได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มความคุ้มครองส่วนบุคคล ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในปี 1974 และได้รับการนำไปเป็นแบบอย่างแก่ ประเทศอื่นๆ ในการพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เช่น ประเทศใน เครือจักรภพอังกฤษ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา และนิวซีแลนด์ และตามมา ด้วยกระแสการสร้างความมีธรรมาภิบาลในภาครัฐโดยองค์การระหว่างประเทศ อันได้แก่ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้บรรจุให้ความ โปร่งใสเป็นหลักหนึ่งของการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งหลาย กำหนดให้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดการทุจริตคอร์รัปชันในการ บริหารประเทศ และองค์การความโปร่งใสสากล (Transparency International) มีภารกิจหลักในการพัฒนาเครื่องมือวัดจัดอันดับความโปร่งใสของประเทศต่างๆ

ประสบการณ์จากประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ไม่ได้กำหนดความ โปร่งใสในกฎหมายที่สำคัญๆ อย่างกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายหลัก ของประเทศ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีมาตั้งแต่การก่อร่างสร้างประเทศ แต่ได้ ตระหนักในความสำคัญของเสรีภาพของประชาชนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ 1789 นี้ ประกันสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของพลเมืองของประเทศในการแสดงออก การประกอบอาชีพ การใช้ชีวิต และอื่นๆ ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีก หลายครั้ง จนกระทั่ง หลักการที่ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะรู้ (the Right to know) ได้รับการยืนยันจากศาลสูงสุดตีความเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ถึงการให้อำนาจแก่ประชาชนในการควบคุมการทำงานของฝ่ายต่างๆ ในการใช้อำนาจการปกครองที่มีการออกแบบให้ถ่วงดุลอำนาจกันตรวจสอบกันภายใน อยู่แล้วทั้งสามฝ่าย (ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ) (Peled and Rabin, 2011) การให้สิทธิประชาชนได้ร้องขอข้อมูลจากหน่วยงานราชการ รับรู้ หรือเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานภายในของรัฐบาลอีกทางหนึ่งเป็นการช่วยใน การตรวจสอบ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานประเทศและเพิ่มการตรวจสอบ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 ให้อิสรภาพแก่ ประชาชนชาวสหรัฐในการแสดงความคิดเห็นได้เสรี คุ้มครองผู้ที่แสดงความคิด

เห็นต่างหรือขัดแย้ง ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลและการบริหารงานของรัฐ จนกระทั่งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเสรีภาพข้อมูลข่าวสารในปี 1966 เนื้อหาสาระในกฎหมายแม่บทความโปร่งใสฉบับนี้ให้ประชาชนร้องขอข้อมูลจากรัฐบาลและหน่วยงานราชการได้ โดยมีข้อยกเว้นปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลธุรกิจ และความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ตาม จุดเริ่มต้นของกฎหมายได้เพิ่มเงื่อนไขให้ประชาชนต้องทำเรื่องร้องขอในการรับรู้ข้อมูลซึ่งเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน จึงได้มีการปรับปรุงอีกหลายครั้ง ในปี 2010 สมัยประธานาธิบดีบิซุซปรับแก้ไขกฎหมายที่เอื้อต่อภาคธุรกิจ โดยให้กฎหมายปกป้องข้อมูลส่วนตัวด้านการค้าและหน่วยงานเต็มรูปแบบ ซึ่งต่อมาสมัยประธานาธิบดีโอบามาปรับแก้ไขกฎหมายความโปร่งใสตามนโยบาย คำสั่งประธานาธิบดีและมาตรการรัฐบาลเปิดให้รัฐบาลเปิดข้อมูลให้สาธารณะให้มากที่สุด ในช่องทางออนไลน์และเปิดให้สามารถดาวน์โหลด อ้างอิง หรือค้นหาได้ง่าย ข้อมูลที่ถูกเผยแพร่ทางออนไลน์จะต้องถูกนำมาเผยแพร่ โดยไม่ต้องเสียเวลาทำเรื่องร่ำร้องขอ ทำให้รัฐบาลโปร่งใสมากขึ้น นอกจากนี้ทุกหน่วยงานจะต้องทำรายงานตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร FOIA ส่งให้รัฐสภาตรวจสอบ และทำการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดจากการดำเนินการดังกล่าว สามารถลดปริมาณการทำเรื่องร้องขอไปคราวละร้อยละ 10 ต่อปี อย่างไรก็ตาม คำสั่งประธานาธิบดีเป็นเพียงแนวทางในการสร้างความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ เท่านั้น ยังไม่มีแนวทางลงโทษเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตาม (Ginsberg et al., 2012)⁴

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคล (Privacy Act) ได้รับการตราขึ้นในปี 1974 เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นส่วนตัว

⁴ รายละเอียดกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก อัมพร อารังลักษณ์ (2560), “หลักความโปร่งใส”, หน้า 185-198, ใน ดร.ฉวีลวดี บุรีกุล (บรรณาธิการ). *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ของประชาชน โดยที่หน่วยงานของรัฐบาลจะต้องเคารพ รักษาความปลอดภัย ไม่ให้รั่วไหล หากไม่สามารถรักษาไว้ได้จะถูกดำเนินการทางกฎหมาย ได้รับโทษทางอาญา และจากนั้นไม่นาน ในปี 1967 สภาคองเกรสได้ออกกฎหมาย Government in the Sunshine Act, The Federal Register Act (1935) ให้เผยแพร่กฎหมาย รายงานของหน่วยงานราชการ และคำสั่งต่างๆ ของรัฐบาลได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณะให้ประชาชนได้ทราบ และกฎหมายอื่นๆ ประกอบการดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้รัฐบาลทำงานอย่างโปร่งใสมากที่สุด กระทั่งปี 2002 ได้จัดตั้งหน่วยงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โดยการตรากฎหมาย E-Government Act ให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการได้ ตามด้วยเว็บไซต์ USASpending.gov ในปี 2007 เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลการใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐไปยังประชาชนโดยตรง และนโยบาย Open Government Initiative ที่ประธานาธิบดีโอบามาประกาศใช้ ในปี 2009 กำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ปรับใช้หลักความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความร่วมมือร่วมใจระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้เกิดขึ้นจริง และในปี 2011 สำนักงบประมาณออกบันทึกข้อตกลงร่วมกันให้ส่วนราชการต่างๆ เผยแพร่ข้อมูล ให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชาญฉลาด (Smart disclosure) ให้มีมาตรฐาน อ่านเข้าใจได้ง่าย ในเวลาที่เหมาะสม

กล่าวได้ว่า การขับเคลื่อนนโยบายให้รัฐบาลเปิด เกิดความโปร่งใส นั้นต้องผลักดันในระดับประเทศ โดยกำหนดในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาจากกฎหมายหลัก และตามด้วยกฎหมายประกอบอื่นๆ ที่เป็นหลักประกันให้เกิดการคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน และธุรกิจเอกชน โดยที่รัฐจะต้องดำเนินการทุกมาตรการในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนให้มากที่สุดโดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องร้องขอ ในลักษณะที่เข้าใจได้ ผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้ง่าย ตอบได้ มีส่วนร่วมได้ และที่สำคัญมีการใช้เทคโนโลยีเป็นสื่อกลางที่มีประสิทธิภาพ และมีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบดูแลและกำกับให้มีการดำเนินการให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนให้มากที่สุด หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการ

ผิดพลาดจำต้องมีบทลงโทษตามมา ทั้งนี้ แนวปฏิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีประเทศต่างๆ นำไปศึกษาและนำไปปรับใช้หลายประเทศ

ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่เริ่มมาตรการความโปร่งใสช้ากว่าประเทศอื่นๆ ในประเทศตะวันตก ในสมัยนายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ได้ริเริ่มกำหนดมาตรฐานจริยธรรมสำหรับบุคลากรภาครัฐ และได้ประกาศใช้งานในปี 1995 ที่เรียกว่า “หลัก 7 ประการสำหรับการใช้ชีวิตสาธารณะ” ซึ่งหนึ่งในหลักการ คือ ความเปิดเผย (Openness) (การไม่เห็นแก่ตัวเอง มีคุณธรรม มุ่งมั่นทำงานอย่างเป็นกลาง มีความสามารถรับผิชอบได้ เปิดเผย สุจริต และมีภาวะผู้นำ) และต่อมาในปี 2005 ได้เปลี่ยน “ความเปิดเผย” ให้เป็นความโปร่งใสด้วยกระแสความโปร่งใสในช่วงนั้น เป็นแรงกดดันให้ต้องสร้างและพัฒนากลไกและมาตรการต่างๆ ประกันความโปร่งใส

กฎหมายหลักที่มุ่งสร้างความโปร่งใสให้กับการบริหารงานภาครัฐของอังกฤษ ได้รับอิทธิพลจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการตราขึ้น ในปี 2000 เรียกว่า “Freedom of Information Act” ขึ้นมา เพื่อต้องการให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐได้ ยึดหลักการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลได้โดยไม่ต้องร้องขอ และสามารถดำเนินการได้อย่างเท่าเทียมกันโดยมีข้อยกเว้นกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะสร้างความเสียหายให้กับผู้อื่น และได้ขยายขอบเขตการใช้งานไปในประเทศต่างๆ ในเครือจักรภพอังกฤษ และหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น ตามอำนาจกฎหมาย Data Protection Act 1998 ต่อมาในปี 2013 มีการกำหนดเพิ่มเติมบังคับใช้ได้กับบริษัทเอกชนอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การเป็นเจ้าของของสำนักงานส่วนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และ/หรือหน่วยงาน Wider Public Sector รวมไปถึงบริษัทเอกชนที่ได้รับมอบหมายการให้บริการสาธารณะจากหน่วยงานท้องถิ่น เพราะถือว่าบริษัทเอกชนนั้นมีสภาพเป็นหน่วยงานสาธารณะการปฏิบัติงาน เมื่อรับหน้าที่ให้บริการภาครัฐที่มีผลกระทบ

ต่อสาธารณะ (Information Commissioner's Office, 2016)

เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลสาธารณะโดยตรง เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการสารสนเทศ ขึ้นตรงต่อรัฐสภา มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย Data Protection Act 1998 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร 2000 และพัฒนาเว็บไซต์กลางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภาครัฐขึ้นที่เรียกว่า data.gov.uk ในปี 2010 ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐได้อย่างง่าย และยังสามารถร้องขอข้อมูลอื่นๆ ที่ไม่ปรากฏบนเว็บไซต์นี้เช่นกัน

องค์การความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI)

องค์การความโปร่งใสนานาชาติ เป็นองค์การเอกชนระหว่างประเทศที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาในปี 1993 เพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและมีความมีคุณธรรมในการบริหารงานราชการ มีสำนักงานย่อยๆ ทั่วโลกมากกว่า 120 แห่ง ได้รับงบประมาณสนับสนุนในการทำงานจากหน่วยงานราชการ สถาบันต่างๆ ทั่วโลก มูลนิธิ เอกชน และบุคคลที่ให้ความสนใจและมีเป้าหมายเดียวกันในการปราบปรามการทุจริต โดยที่ผู้บริจาคไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการหรือสร้างอิทธิพลต่อการประเมินแต่อย่างใด องค์การนี้จึงทำงานอย่างอิสระให้ได้งานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีบทบาทหน้าที่หลักที่รู้จักกันเป็นอย่างดีในการสร้างเครื่องมือชี้วัดและจัดอันดับการทุจริตของประเทศต่างๆ ที่เรียกว่า Corruption Perceptions Index: CPI ซึ่งเริ่มทำการจัดอันดับครั้งแรกในปี 1995 มีประเทศที่ร่วมในโครงการประเมินจัดอันดับมากกว่า 100 ประเทศ เป็นการรายงานผลการจัดอันดับเป็นรายประเทศ และได้มีการปรับปรุงพัฒนาเครื่องมือวัดให้สามารถเปรียบเทียบข้ามปีได้ในปี 2012 ปัจจุบันมีประเทศที่เข้าร่วมในโครงการประเมินนี้ถึง 180 ประเทศ ผลคะแนนที่ได้จากการวัดประเมินจาก 0 ถึง 100 คะแนน ประเทศที่ได้คะแนนน้อย หมายความว่า มีระดับการทุจริตสูง (พฤติกรรมกรรมการทุจริต ได้แก่ การให้สินบน และการคดโกงทุกรูปแบบ) ประเทศที่ได้คะแนนใกล้ 100 มากที่สุด หมายความว่า มีระบบการจัดการและการปราบปราม

การทุจริตและประพฤติมิชอบที่ดี อย่างไรก็ตาม ดัชนีชี้วัดความทุจริตนี้ไม่ได้ครอบคลุมความโปร่งใสโดยตรงตามชื่อของหน่วยงานนักเพราะมีความครอบคลุมทั้งความสามารถตรวจสอบได้และหลักคุณธรรมปะปนอยู่ด้วย และแม้แต่ในเรื่องการปราบปรามคอร์รัปชันก็ตาม ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าพฤติกรรมการทุจริตประพฤติมิชอบนั้นมีความสลับซับซ้อนที่ไม่สามารถจับภาพรวมได้ทั้งหมด และเครื่องมือวัดประเมินนี้จับพฤติกรรมการทุจริตเต็มๆ เท่ากับเป็นการตอกย้ำภาพความจำเดิม และยิ่งกว่านั้นการเก็บข้อมูลเฉพาะภาครัฐเท่านั้นไม่ได้เก็บข้อมูลจากองค์กรเอกชนเลยทำให้ผลที่แสดงออกมาเกิดความบิดเบือนได้เช่นกัน

แนวปฏิบัติความโปร่งใสในประเทศไทย

ในส่วนนี้ ผู้เขียนขอหยิบยกงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษาให้กับสถาบันพระปกเกล้า (อัมพร ชำรงลักษณะ, 2560, 2565) มาเป็นฐานในการพัฒนาให้ทันสมัยกับข้อกำหนดที่ออกโดยรัฐบาลฉบับล่าสุด บางฉบับที่แม้จะผ่านฝ่ายนิติบัญญัติแล้วแต่ยังไม่ได้นำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง และหน่วยงานราชการยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่าจะเป็นเช่นไรดี อยู่ระหว่างการพิจารณาของหน่วยงานราชการไทย ดังนั้น ในบางประเด็นจะพบว่าประเทศไทยยังพยายามหาทางออกให้ตัวเองว่าจะเดินอย่างไรให้เหมาะสมกับบริบทวัฒนธรรมของสังคมไทย และเหมาะสมกับโลกสังคมออนไลน์ที่ประชาชนและภาคประชาสังคมยังมีความเข้าใจไม่ตรงกันกับแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ ซึ่งจะต้องได้รับการติดตามอย่างใกล้ชิด

ความพยายามในการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐเป็นผลพวงจากการปฏิรูปครั้งใหญ่ในช่วงปี 2540 จากรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยได้ตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ 2540 ขึ้นมาในปีเดียวกัน ให้หลักประกันสิทธิที่จะรู้ (the right to know) แก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ ด้วยอิทธิพลจากแนวคิดธรรมาภิบาลในการปฏิรูปประเทศเพื่อ

ขจัดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานภาครัฐ โดยยึดหลักการ “เปิดเผยเป็นหลัก ไม่เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งจากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปประเทศ (2559) พบว่า มีปัญหาในทางปฏิบัติ 4 ประการ กล่าวคือ

1) ไม่ได้มีการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง อันเป็นเหตุให้เกิดช่องโหว่ เป็นโอกาสให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

2) ประชาชนไม่ได้รับรู้ถึงการจัดบริการภาครัฐ

3) ประชาชนเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากในการขอรับบริการ โดยเฉพาะบางบริการที่ต้องกระทำเกินกว่าสองหน่วยงาน

4) ความยุ่งยากในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการของประชาชน ใช้เวลานานและไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน

จึงเป็นที่มาของการเสนอปรับแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ 2540 เป็น (ร่าง) ... พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารสาธารณะ 2562 อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้ยังไม่สามารถผ่านการอนุมัติของรัฐสภาที่ต้องผ่านการประชุมของสภาสองสภาพร้อมกัน ต่างจากกฎหมายอื่นๆ ทั่วไป ที่จะผ่านสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะผ่านเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ยิ่งไปกว่านั้น ร่าง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ฉบับใหม่นี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าขัดกับหลักการเดิมที่เน้นการเผยแพร่ เปิดเผยมากกว่าการปกปิด แต่ร่างกฎหมายนั้นเน้นที่การ “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” เพราะมีข้อกำหนดข้อยกเว้น “ห้ามเปิดเผย” ข้อมูลข่าวสารที่เมื่อเปิดเผยแล้วจะเป็นผลเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และความมั่นคงของประเทศ และกำหนดบทลงโทษ หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญาตามมา กล่าวคือ จะได้รับโทษอย่างน้อย 30 ปี เมื่อฝ่าฝืนจะถูกจำคุกไม่เกิน 10 ปี

ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ร่างกฎหมายกำหนดให้เปิดเผยมี 2 ประเภท คือ 1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานรัฐต้องส่งลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 ได้แก่ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง เป็นต้น และ 2) ข้อมูลข่าวสารราชการ ตามมาตรา 9 ได้แก่ แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น รวมไปถึง ข้อมูลสัญญาของรัฐต่างๆ ด้วย เช่น สัญญาทางปกครอง สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้อำนาจบริการสาธารณะอื่นๆ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะผ่านระบบดิจิทัล และให้อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาร้องขอข้อมูลของทางราชการ ต้องดำเนินการภายในเวลา 30 วัน

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ได้มีหน่วยงานหลักขึ้นมาสองหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการกำกับให้เกิดความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ คือ 1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้รับการจัดตั้งขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินคุณภาพการให้บริการของส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าในแง่ของ “ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ” ใช้ในปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นมา และ 2) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นหนึ่งองค์กรอิสระที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รับผิดชอบในการควบคุมกำกับดูแลให้การทำงานของหน่วยงานภาครัฐมีความโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมคุณธรรมและปลอดการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้ ได้พัฒนาตัวชี้วัดขึ้นมาเพื่อใช้ในการประเมินระดับความมีคุณธรรมและความโปร่งใส เรียกว่า เครื่องมือสำหรับการประเมินระดับคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า Thailand Integrity & Transparency Assessment

(ITA)⁵ ตรวจสอบการทำงานหน่วยงานภาครัฐ วัดประเมิน 5 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2557, 2559) ได้แก่

- 1) ความโปร่งใส (Transparency)
- 2) ความพร้อมรับผิด (Accountability)
- 3) คุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน (Integrity in Service Delivery)
- 4) วัฒนธรรมคุณธรรมในหน่วยงาน (Integrity Culture)
- 5) คุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity)

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความโปร่งใสเป็นเพียงส่วนหนึ่งของดัชนีทั้งห้าที่เน้นการปราบปรามและจัดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานให้ครอบคลุมหลักธรรมาภิบาลอื่นๆ ด้วย ได้แก่ หลักความสามารถรับผิดชอบได้ และหลักคุณธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในระยะแรกครอบคลุมเพียงสองด้าน คือ ความโปร่งใส และคุณธรรม ปัจจุบันกำหนดรายละเอียดด้านความโปร่งใสมากขึ้น เน้นการเปิดเผยข้อมูลในด้านต่างๆ ได้แก่ 5 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ 1) ข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงาน 2) การบริหารงาน 3) การบริหารงบประมาณ 4) การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล และ 5) การส่งเสริมความโปร่งใสในหน่วยงาน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2562) โดยมีการเก็บข้อมูลทั้งจากเอกสารการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจากภายในหน่วยงานและจากประชาชนที่มารับบริการ (ตารางที่ 2)

⁵ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่มีบทบาทในการติดตามวัดประเมินความโปร่งใสภาครัฐไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) สถาบันพระปกเกล้า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเมือง, 2558) และมีการมอบรางวัลความโปร่งใสกันหลายหน่วยงานซึ่งอาจเกิดความซ้ำซ้อนกัน ทั้งจากสถาบันพระปกเกล้า และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 2 สรุปรุคชันวิฤตประเมินระดับควมมึคุณธรรมและควมมึโปร่งใสของ สำนักรงน ป.ป.ช.

ดัชนีการประเมิน 5 ด้าน	แหล่งข้อมูล
ด้านควมมึโปร่งใส	<ul style="list-style-type: none"> ประเมินจากควมมึคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณั้ในการรับบริการจากหน่วยงนภครัฐ ข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงนของหน่วยงน
ด้านควมมึพร้อมรับผิด	<ul style="list-style-type: none"> ประเมินจากควมมึคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ด้านคุณธรรมการให้บริการของหน่วยงน	<ul style="list-style-type: none"> ประเมินจากควมมึคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ด้านวัฒนธรรมคุณธรรมในหน่วยงน	<ul style="list-style-type: none"> ประเมินจากควมมึคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์
ด้านคุณธรรมการทำงานในหน่วยงน	<ul style="list-style-type: none"> ประเมินจากควมมึคิดเห็นของเจ้าหน้าที่

ที่มา: สำนักรงนคณครกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2557

ในปี 2565 สำนักรงนคณครกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักรงน ป.ป.ช.) ได้ปรับเกณฑ์วัดการประเมินคุณธรรมและควมมึโปร่งใสของหน่วยงนภครัฐไทยอีกครั้งหนึ่ง นับเป็นเวลาาร่วม 10 ปีที่ได้มีการดำเนินการวัดประเมินอย่างต่อเนื่อง และเป็นการวัดประเมินรูปแบบออนไลน์ในระยะสุดท้ายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ ได้ยึดผู้ให้ข้อมูลเป็นฐานในการออกแบบมาตรวัดประเมินฯ นี้ โดยพิจารณาจากแหล่งข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินการรับรู้ของบุคลากรภายในหน่วยงน การรับรู้ของบุคคลจากภายนอกที่มาติดต่อกับ

หน่วยงาน และการประเมินระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารเพื่อการเผยแพร่ต่อสาธารณชนแพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 หลักการประเมินวัดคุณธรรมและความโปร่งใส (ITA)



ที่มา: ดัดแปลงจาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565). คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2565. สำนักงาน ป.ป.ช.: นนทบุรี, หน้า 14.

ข้อสังเกตจากมาตรการวัดการประเมินวัดคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐไทยของ สำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ 2565 นี้ ได้มีความพยายามทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างประเทศเพื่อทำให้มาตรวัดประเมินนี้ สอดคล้องกับการประเมินการทุจริตที่ยอมรับกันได้ในระดับนานาชาติ เพื่อยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย (Corruption Perceptions

Index: CPI) ให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด และได้รับความชื่นชมจากองค์การระหว่างประเทศว่าเป็นการริเริ่มดำเนินการที่ดี (UNDP and NACC, 2021) นับเป็นประเทศแรกในแถบประเทศเอเชียแปซิฟิกที่ OECD ได้รับโอกาสมาทำการทบทวนระบบคุณธรรมอันเป็นเสาหลักของระบบการบริหารอย่างเต็มรูปแบบ (OECD, 2021) ซึ่งทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการทำงานของรัฐบาลเสริมสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีพื้นที่ที่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้อีกหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ด้วยชื่อของเครื่องมือวัดประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสที่บ่งบอกชัดเจนว่าจะเน้นสองประเด็นหรือสองหลักแนวคิดธรรมาภิบาล (หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส) แต่เป้าหมายของเครื่องมือที่ใช้วัดประเมินสองหลักการนี้พุ่งเป้าไปที่การต่อต้าน ป้องกันและจัดการทุจริตคอร์รัปชันที่ต้องการตอบโจทย์ของการยกระดับคะแนนการรับรู้การทุจริตของประเทศไทย ซึ่งเป็นการเริ่มต้นที่ผิดฝาผิดตัว แต่เป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การสร้างความเป็นธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในระบบราชการไทย จึงเป็นการใช้เครื่องมือผิดวัตถุประสงค์

ประการที่สอง จากประเด็นข้อแรกที่ตั้งต้นผิดเสมือนกับการติดกระดุมเม็ดเม็ดแต่แรกแล้ว ทำให้การออกแบบตัวชี้วัดที่ตามมาหลงประเด็น เครื่องมือหนึ่งที่ต้องการบรรลุเป้าหมายของการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบที่ต้องอาศัยหลักการหลากหลายมาเชื่อมโยงกันเพื่อให้ได้ตามเป้าหมายสุดท้ายของหลักธรรมาภิบาล และปราบปรามการทุจริตไปด้วย เครื่องมือวัดประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสจึงผสมผสานหลักแนวคิดจำนวนมาก ทั้งแนวคิดความสามารถรับผิดชอบได้ หลักคุณธรรมและจริยธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม และรวมถึงแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามการประเมินของดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ขององค์การที่ไม่แสวงหากำไร (Transparency International: TI) ไปด้วย ซึ่งโดยเนื้อหาของดัชนีวัดการรับรู้ความโปร่งใสขององค์การนี้ ตีความหมายของความโปร่งใสอย่างแคบเฉพาะเจาะจงเรื่องความโปร่งใสทางการเงิน (Financial

Transparency) เท่านั้น ซึ่งเมื่อศึกษาอย่างเจาะลึกจะพบว่า “ความโปร่งใส” มีนัยที่ซับซ้อน หลายนแง่มุมสามารถพิจารณาได้หลากหลายแตกต่างกันไปทั้งทางเศรษฐกิจ การเงิน การบริหาร การเมือง และอื่นๆ

ประการที่สาม องค์ประกอบตัวชี้วัดตามเครื่องมือประเมินฯ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่สะท้อนความหมายความโปร่งใสในทางวิชาการตามที่ได้ค้นคว้าศึกษา ที่มีความลุ่มลึกและซับซ้อนทางวิชาการ และในทางปฏิบัติตามกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูล และการบังคับใช้กฎหมาย ตั้งแต่เริ่มกระบวนการเลือกหยิบข้อมูล กระบวนการแปลงข้อมูลดิบ สู่การเผยแพร่สู่สาธารณะ

ประการที่สี่ ตัวชี้วัดด้านการเปิดเผยข้อมูลตัวที่ 9 ของเครื่องมือประเมินฯ ซึ่งเป็นดัชนีที่ตรงกับเรื่องของความโปร่งใสโดยตรง ไม่ครอบคลุมประเด็นความหมาย/นัยความโปร่งใสอื่นๆ ตามที่ได้ค้นคว้ามา เช่น การปกป้องผู้เปิดโปง ในตัวชี้วัดมีเพียงการเปิดช่องทางการให้โอกาสร้องเรียนและรับทราบขั้นตอนการร้องเรียน ไม่รวมถึง การคุ้มครองผู้เปิดโปงการกระทำผิดในการเปิดเผยข้อมูล/งด/ละเว้นไม่ให้ข้อมูล และไม่รวมถึงบทลงโทษผู้ดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ไม่รวมถึงการเปิดโอกาสให้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินงาน การตัดสินใจภายในหน่วยงานให้เกิดความโปร่งใส การอำนวยความสะดวกในการขอข้อมูลต่างๆ เป็นต้น

ประการที่ห้า เครื่องมือไม่เน้นการกระตุ้น สนับสนุนหรือเปิดโอกาสให้ภายนอก เช่น หน่วยงานภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อสาธารณะได้เข้ามารับรู้ สอดส่องดูการทำงาน ตรวจสอบกระบวนการดำเนินการภายในให้เกิดความโปร่งใส

ประการที่หก เครื่องมือวัดความโปร่งใสนี้ไม่ได้พัฒนามาตามหลักวิชาการ หรือจากการค้นคว้าศึกษาทางวิชาการและงานศึกษาวิจัยจากต่างประเทศ และไม่ได้พิจารณาถึงแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในประเทศที่เป็นผู้คิดค้นและริเริ่มการนำหลักการความโปร่งใสและหลักคุณธรรมมาใช้ในระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง จึงอาจขาดความน่าเชื่อถือในทางวิชาการ

ประการสุดท้าย เครื่องมือประเมินฯ ของสำนักงาน ป.ป.ช. นี้ เน้นที่ผู้ให้ข้อมูลเป็นหลักมากกว่าการเริ่มจับที่สาระเนื้อหาของคุณธรรมและความโปร่งใส สาระเนื้อหาประเด็นของความโปร่งใสและคุณธรรมจึงกระจายไปอยู่ในการตอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) และในระบบการจัดระเบียบและจัดการข้อมูลเพื่อส่งต่อสาธารณะ (OIT)

โดยภาพรวมเครื่องมือประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐของสำนักงาน ป.ป.ช. ยังไม่ตอบโจทย์การสร้างเครื่องมือเพื่อส่งเสริมและพัฒนาความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐไทยสมกับชื่อของเครื่องมือเท่าใดนัก มีเพียงตัวชี้วัดที่ 9 เท่านั้นที่ตรงกับเนื้อหาความโปร่งใสด้วยสัดส่วนร้อยละ 40 แต่ยังคงแบ่งไปเรื่องการจัดการป้องกันการทุจริตประทุติมิชอบอีกส่วนหนึ่งทำให้เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว เครื่องมือนี้เบี่ยงเบนจากเป้าหมายที่ควรจะเป็นมากมาย จึงไม่แปลกใจนักเมื่อนำไปใช้ประเมิน จะไม่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมและวางรากฐานระบบการจัดการข้อมูลและข่าวสารสู่สาธารณะให้เกิดความโปร่งใสดังที่กำหนดไว้ ประการสำคัญ คือ สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องเลือกตัดสินใจว่าจะพัฒนาและใช้เครื่องมือนี้เพื่อปราบปรามการทุจริตหรือเพื่อวัตถุประสงค์ผลักดันความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐไทย ให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและทิศทางการพัฒนาประเทศสู่แพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์มุ่งสู่นโยบายเปิดรัฐบาลของ รัฐบาลดิจิทัล

จากการค้นคว้า พบว่า ประเทศไทยมีชุดตัวชี้วัดประเมินความโปร่งใสในภาครัฐหลายชุดด้วยกันเพื่อเสริมสร้างแนวปฏิบัติด้านความโปร่งใสของหน่วยงานราชการไทย ซึ่งจะนับเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างธรรมาภิบาลโดยรวมร่วมกับหลักธรรมาภิบาลอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นด้านการมีส่วนร่วม ด้านความสามารถรับผิชอบได้ หลักการบังคับใช้กฎหมาย และหลักคุณธรรม เป็นต้น⁶

⁶ สามารถอ่านเพิ่มเติมในงานศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าของผู้เขียนเองในเรื่องหลักความโปร่งใส และหลักคุณธรรม และรวมถึงหลักธรรมาภิบาลอื่นๆ ได้จาก ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2561). *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. ตีพิมพ์เผยแพร่ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

พัฒนาการล่าสุดทางกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2562 ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ขึ้นมาเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฉบับแรก ซึ่งมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายในทางปฏิบัติในวันที่ 1 มิถุนายน 2565 ให้เป็นไปตามหลักสากลของนานาประเทศในภาวะปัจจุบันที่รัฐบาลเผชิญกับความท้าทายความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางโลกสังคมออนไลน์อย่างไม่หยุดยั้ง ขาดการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล มีการจำหน่ายและแสวงหาประโยชน์จากข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ทางการค้าและของมีค่าต่างๆ ออย่างไ้ก็ตาม แม้จะเป็นเรื่องที่มุ่งไปที่ภาคเอกชน แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต้องกำกับดูแล จัดระเบียบและดำเนินการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลให้เป็นมาตรฐานเป็นความลับ มีความปลอดภัย และสามารถใช้งานสอดคล้องไปกับเจตนารมณ์ของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้อย่างเหมาะสมถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากในปัจจุบันหน่วยงานราชการได้เก็บข้อมูลส่วนบุคคลที่ล่อแหลมต่อการนำไปใช้ในทางที่ผิดได้นอกเหนือไปจากข้อมูลเลขบัตรประชาชน ที่อยู่อาศัย กลุ่มเลือด ฯลฯ เช่น ข้อมูลทางการแพทย์ ข้อมูลอาชีพ หรือแม้แต่ข้อมูลกิจกรรมต่างๆ ที่ประชาชนเคยร่วมก็ตาม รัฐต้องให้การคุ้มครองและปกป้องให้เป็นความลับ ไม่ให้เกิดการรั่วไหล เกิดการละเมิดแต่ละบุคคลเป็นปัญหาตามมาในภายหลังได้ (Taylor & Kelsey, 2016a) ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลต้องทำงานเชิงรุก สร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าจะได้รับการคุ้มครองตามหลักการ เป็นไปตามมาตรฐานสากลกฎหมายในประเทศและระหว่างประเทศ (Taylor and Kelsey, 2016b)

ประเด็นที่เกี่ยวข้อง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ประเด็นความโปร่งใสได้รับความสนใจมากขึ้นในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ จนกระทั่งขยายเป็นสาขาย่อยในการศึกษาในปัจจุบันนี้ เลขชาติการองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม สหประชาชาติ (Organization for Economic Co-operation and

Development: OECD) ได้กล่าวไว้ว่า ความโปร่งใสหรือรัฐบาลที่เปิดเผยนั้น เป็นค่านิยมหลักในการทำงานขององค์กรเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้โลกนี้ยุติธรรมมากขึ้น เข้มแข็งมากขึ้น และใสสะอาดมากขึ้น จึงได้ให้การสนับสนุนต่อนโยบายรัฐบาลเปิดของประธานาธิบดีโอบามาและรัฐชอพในการขับเคลื่อนรัฐบาลที่โปร่งใส ต่อสู้กับคอร์รัปชัน ให้อำนาจแก่ประชาชน และเพิ่มศักยภาพในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ให้มากที่สุดในการสร้างความเข้มแข็ง เกิดความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) และการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public participation)

1. ความโปร่งใส รัฐบาลเปิด รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และรัฐบาลดิจิทัล (open government, e-government, and digital government)

การอุบัติขึ้นของเว็บ 2.0 ในศตวรรษที่ 21 รัฐบาลสมัยใหม่ทั่วโลกปรับใช้กลยุทธ์การพัฒนารัฐบาลไปสู่รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อกระชับความสัมพันธ์และลดช่องว่างระหว่างรัฐบาลและประชาชนด้วยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่จากเว็บไซต์ เปิดการสื่อสารระหว่างภาครัฐและประชาชนจากเดิมที่ประชาชนเป็นผู้รับข้อมูลและนโยบายจากรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว อินเทอร์เน็ตและเว็บไซต์ ขยายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาพูดคุย ตอบโต้ ให้ความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย และโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลเป็นฝ่ายริเริ่ม ในที่สุด เป็นที่คาดหวังว่าการสื่อสารสองทางบนโลกยุคดิจิทัลของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาลจะพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยบนฐานอิเล็กทรอนิกส์ได้

ประเด็นแรกของโจทย์คำถามในการศึกษาด้านความโปร่งใสของรัฐบาล คือ ความโปร่งใสเกี่ยวโยงสัมพันธ์กับรัฐบาลเปิด รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และรัฐบาลดิจิทัลได้อย่างไร ในมุมมองนี้ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ ความคิดหลักของรัฐบาลในการจัดการและส่งมอบข้อมูลและการบริการสาธารณะจากหน่วยงานทุกระดับของระบบราชการในนามของประชาชนและภาคธุรกิจ ในอันที่จะใช้ประโยชน์จากช่องทางหลักอันใหม่ เช่น อินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ การบูรณาการระบบ และความสามารถในการทำงานข้ามหน่วยงานร่วมกันเพื่อปรับปรุงบริการ

ด้านข้อมูล การสื่อสาร การตัดสินใจนโยบาย คุณภาพและความปลอดภัย ดังนั้นจุดเริ่มต้นของการเสริมสร้างและพัฒนาไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ รัฐบาลจะต้องเปิดให้ประชาชนได้เข้ามารับทราบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและสำคัญในการตัดสินใจ มีวิธีการทำงานอย่างไร ได้มติและผลลัพธ์การปฏิบัติงานอะไรบ้าง และคุณภาพของผลงานเป็นอย่างไร เหล่านี้กำหนดให้รัฐบาลต้องเปิดกว้าง เปิดประตูอนุญาตให้ประชาชนและบุคคลภายนอกราชการได้เข้าถึงด้วยข้อมูลที่ถูกต้องและทันเวลา หากเป็นได้ดังนี้จะช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐได้อย่างเปิดเผยเป็นประชาธิปไตย (Engagement)

การศึกษาของโซลล์ (Scholl) และคณะ (2011) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการเสริมสร้างความเป็นรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโกที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีประธานาธิบดีเป็นผู้นำประเทศ โดยที่ประเทศเม็กซิโกได้รับอิทธิพลจากการก่อร่างสร้างประเทศมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา การศึกษาเจาะลึกถึงการแปลงโฉมรัฐบาลจากการบริหารระบอบราชการตามแนวคิดของแม็กซ์เวเบอร์มาตั้งแต่แรก และเมื่อนำโครงการปฏิรูประบอบราชการด้วยเทคโนโลยีทันสมัยเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตผ่านสังคมโลกข้อมูลข่าวสารใหม่และสื่อสังคมออนไลน์ทุกรูปแบบ ที่เรียกว่าเครือข่ายโลกสังคมออนไลน์ การสื่อสารสามารถทะลุข้ามพรมแดนอย่างไร้รอยต่อและปราศจากขีดจำกัดใดๆ ทั้งจักรวาลนี้ การริเริ่มของรัฐบาลประธานาธิบดีโอบามาเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของนโยบายการเปิดระบบการบริหารงานภาครัฐให้เข้าถึงมือประชาชนได้ง่ายขึ้น โดยคาดหวังว่าในระยะยาว รัฐบาลจะได้ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น และได้กระจายอำนาจคืนให้กับประชาชนในการสื่อสารให้รัฐบาลได้ทราบ และเข้ามาตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน และรวมไปถึงการสร้างความร่วมมือร่วมใจกันในการร่วมกันพัฒนาประเทศ ประชาชนสามารถเสนอนโยบาย ข้อคิดเห็นให้กับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเกิดความร่วมมือ และแน่นอนที่สุดเกิดความไว้วางใจรัฐบาลมากขึ้น

ในการศึกษาของโชลล์และคณะ ได้เสนอกรอบแนวคิดที่สะท้อนให้เห็นพลังของการที่รัฐบาลใช้เทคโนโลยีการสื่อสารทันสมัย เช่น อินเทอร์เน็ต และสื่อสังคมออนไลน์ทุกประเภทในการเปลี่ยนและสร้างความสมดุลและไม่สมดุลทางอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองและสถาบันการเมืองหลักในสังคมได้ และยังช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเมืองที่เปิดกว้าง มอบอำนาจคืนให้กับประชาชนนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่ “รัฐบาลเป็นของประชาชนและโดยประชาชนอย่างแท้จริง” ในที่สุด (Scholl et al., 2011)

อีกหนึ่งตัวอย่างของการศึกษาความสัมพันธ์ของการสร้างนโยบายรัฐบาลเปิดกับผลที่ได้รับเกี่ยวโยงกับความโปร่งใสและประเด็นอื่นๆ ได้แก่ งานของ กิล-การ์เซีย และคณะ ซึ่งได้ทำการศึกษาดังประมวลลักษณะของความเป็นรัฐบาลเปิด และแบ่งออกเป็นห้ามิติ ได้แก่ ความพร้อมของข้อมูล (Information availability) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) ความร่วมมือร่วมใจ (Collaboration) และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information technologies) (Gil-Garcia, Gasco-Hernandez, and Pardo, 2020)

ในแง่ของการบริหารองค์การเปิด แม็กซิมิเลียน ไฮม์สแตดต์ (Maximilian Heimstädt, 2017) ได้ทำการศึกษาขยายต่อจากการกำหนดกรอบนิยามความโปร่งใสของอัลบูและฟลายเวอร์บอมเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ต้องได้รับการตรวจสอบถึงความถูกต้องและครบถ้วน และความโปร่งใสที่เน้นผลการดำเนินงาน (performative transparency) เจาะลีมาตรการณ์และลักษณะการแยกส่วนข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการในกระบวนการสร้างความโปร่งใส โดยพิจารณาเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นการเลือกแยกแยะข้อมูลข่าวสารที่จะเปิดเผยให้กับผู้คนที่ต้องการข้อมูลนั้นๆ (selecting) ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น ข้อมูลที่ละเอียดอ่อนและไม่ละเอียดอ่อนต่อองค์การที่จะส่งต่อให้กับผู้คนที่ได้รับอนุญาตและไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลได้ 2) การดัดแปลงข้อมูลเพื่อควบคุมคุณค่าของข้อมูล (bending) หมายถึง การเตรียมข้อมูลที่เป็นของจริงและสมบูรณ์อย่างไร ซึ่งพบว่าปฏิบัติออกมา 2 แบบ คือ ดัดแปลง

ข้อมูลข่าวสารให้อยู่ในรูปแบบที่ต่างจากของเดิมที่ใช้ในองค์การตามสภาพของเหตุการณ์หนึ่งหรือตามความคลุมเครือของเหตุการณ์นั้นๆ และ 3) การเรียบเรียงข้อมูลใหม่สำหรับผู้คนเฉพาะกลุ่ม (orchestrating) ได้แก่ การจัดเรียงข้อมูลขึ้นมาใหม่ทั้งรูปแบบและเนื้อหาต่างจากต้นฉบับเดิม ซึ่งคาดหวังว่าการศึกษานี้จะช่วยไขข้อข้องใจประเด็นขัดแย้งระหว่างการเปิดเผยให้เกิดความโปร่งใสและการเก็บเป็นความลับในองค์การซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาสำหรับผู้บริหารที่ต้องการควบคุมองค์การให้สามารถจัดการได้ แต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมากเป็นสิ่งล่อแหลมต่อการสูญเสียการควบคุมข้อมูลเหล่านั้น

ไฮม์สแตดต์ได้ทำการศึกษาเก็บข้อมูลในระยะยาวจากฐานข้อมูลเปิด The Open Data Barometer เลือกศึกษาตัวอย่างเมืองใหญ่สามเมือง ได้แก่ นิวยอร์ก ลอนดอน และเบอร์ลิน ซึ่งมีนโยบายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและได้มีการนำไปใช้งานโดยธุรกิจเอกชนในการเชื่อมต่อเชิงพาณิชย์บนโลกออนไลน์และการเปิดบริการแอปพลิเคชันโปรแกรมการให้บริการการซื้อขายสินค้าและบริการในรูปแบบต่างๆ บนเว็บไซต์แก่ลูกค้าและแม่แต่องค์การภาครัฐก็ตาม และทำการสัมภาษณ์ประชากรในพื้นที่จำนวน 79 ตัวอย่าง คนละประมาณ 45 นาที เพื่อตอบใจหทัยการศึกษาว่า องค์การเหล่านี้ได้มีการแยกแยะข้อมูลข่าวสาร (ตาม 3 ขั้นตอนข้างต้น) ให้เป็นไปตามบรรทัดฐานด้านความโปร่งใสจากฐานการคิดในความพยายามรักษาความลับขององค์การด้วยอย่างไร? (Heimstädt, 2017, pp. 78-82)

ผลการศึกษา พบว่า ในเรื่องของการแยกแยะเลือกข้อมูลข่าวสารในการเปิดเผยนั้น องค์การที่เลือกมาศึกษาเลือกให้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ข่าวสารแท้ แต่ได้มีการตัดบางส่วนออกและแบ่งปันให้เฉพาะผู้คนบางกลุ่มที่คาดว่าจะไม่นำข้อมูลไปใช้ในทางที่ผิด ข้อมูลที่ละเอียดอ่อนต่อการทำงานขององค์การนั้นจะมีการคัดสรรไม่เผยแพร่จนอาจจะก่อให้เกิดประเด็นปัญหาต่อประชาชนตามมาในภายหลัง เช่น หน่วยดับเพลิง เลือกที่จะไม่ลงรายงานบางข้อมูลที่จะมีผลให้บริษัทประกันอาจจะหยิบมาเป็นประเด็นในการไม่จ่ายค่าสินไหมให้กับ

ผู้เสียหายในยามที่เกิดไฟไหม้ต่อชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม การขนส่ง และบริการสาธารณสุขเลือกแนวทางการปฏิบัติเช่นนี้เหมือนกัน และเลือกส่งให้กับกลุ่มคนบางกลุ่มที่ได้ตกลงว่าจะไม่นำไปใช้ในทางที่ไม่ดี ก่อความเสียหายให้กับผู้อื่นเท่านั้น อันเป็นแนวปฏิบัติทั่วไปของการใช้ข้อมูลที่เปิดเผยบนโลกออนไลน์ (Heimstädt, 2017, p. 82)

ส่วนการดัดแปลงข้อมูลที่ใช้ในการเผยแพร่ นั้น พบว่า องค์กรอ้างความชอบธรรมในการตอบความต้องการใช้ข้อมูลของลูกค้าที่ไม่ชัดเจน คลุมเครือ และที่เจาะจง จึงเลือกที่จะไม่ลงข้อมูลทั้งหมดหรือไม่เผยแพร่ข้อมูลทั้งหมดเพราะด้วยค่าใช้จ่าย ปริมาณข้อมูล พื้นที่บนเว็บไซต์ไม่พอ หรือด้วยเหตุผลที่พ้องขึ้นในการเลือกให้ข้อมูลตามที่ร้องขอมาเท่านั้น และเลือกให้เฉพาะบางกรณีเป็นส่วนใหญ่ โดยที่ต้องการลงทะเบียน กรอกข้อมูลกับเว็บไซต์นั้นก่อน (Heimstädt, 2017, p. 83)

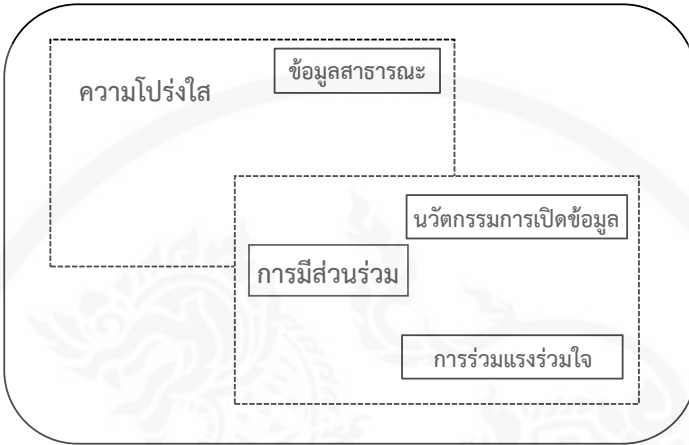
ประการสุดท้าย ในเรื่องการเรียบเรียงข้อมูลขึ้นมาใหม่ สร้างข้อมูลสองมาตรฐานจากของแท้ที่ใช้ในองค์การเอง ด้วยเหตุผลข้ออ้างหลายประการ เช่น ข้อมูลเดิมที่มีอยู่นั้นไม่อยู่ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่าย ต้องมีการแปลงให้อยู่ในรูปแบบที่คนทั่วไปเข้าใจได้ หรืออาจจะมีการตีความอย่างบิดเบือนจากเจตนารมณ์ของข้อมูลเดิมนั้น จึงจำเป็นต้องถอดความเรียงให้ใหม่เพื่อเข้าใจตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารเก่าๆ ที่อยู่ในพิพิธภัณฑสถานในภาษาโบราณที่คนทั่วไปขาดทักษะในการตีความทำความเข้าใจได้ (Heimstädt, 2017, p. 83)

ผลการศึกษาของโฮมส์แตตต์มีประโยชน์สำหรับการศึกษาความโปร่งใสในองค์การ เน้นการจัดการความโปร่งใสว่าควรจะดำเนินการอย่างไรกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือองค์การ ให้ตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของสังคมในชุมชนและบนโลกออนไลน์ สะท้อนให้เห็นความเสี่ยงที่จะตามมาหากไม่รอบคอบในการคัดสรร แยกแยะข้อมูล เสริมทักษะในการดัดแปลงเรียบเรียงข้อมูลให้ตรงกับความต้องการของบุคคลและสาธารณะ ซึ่งจะนำไปสู่ประเด็นคุณภาพและปริมาณของข้อมูล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการ

ใช้ข้อมูลข่าวสารและกระบวนการจัดการข้อมูลข่าวสารองค์การอันเป็นกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเผยแพร่ทุกวันและเป็นวัฒนธรรมที่ยอมรับกันอย่างสากล

ในปี 2018 ได้มีความสนใจศึกษาความเป็นรัฐบาลเปิดในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผลงานของ Lisa Schmidhuber และคณะ ทำการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลของประเทศออสเตรียซึ่งแบ่งออกเป็น 9 ภูมิภาค มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลที่เป็นอิสระจำนวน 2,100 แห่งทั่วประเทศ ใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอิสระ ประกอบด้วยสภาท้องถิ่น มีนายกสภาเป็นประมุขของการปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผู้จัดการท้องถิ่นรับผิดชอบในการบริหารจัดการ วัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อประเมินสถานภาพความเป็นรัฐบาลเปิดในการปรับใช้ วิเคราะห์สมรรถนะของเทศบาลในการลงมือปฏิบัติ และความคิดเห็นของผู้จัดการเมืองในการเปิดรัฐบาล ด้วยข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่ว่า การเปิดให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐมากเท่าไร ยิ่งจะเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานปกครองของรัฐกับประชาชนให้ใกล้ชิดกันมากเท่านั้น และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน มีความเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐ ให้เกิดความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เกิดความร่วมมือร่วมใจในการทำกิจกรรมในพื้นที่ และให้ความไว้วางใจกับรัฐบาล การเปิดข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางสื่อในรูปแบบออนไลน์และเทคโนโลยีในโลกปัจจุบันจะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐมากกว่าแต่ก่อน ทั้งประชาชนและผู้เชี่ยวชาญได้รับโอกาสในการร่วมทำงานกับภาครัฐ ค้นหาวัฒนธรรมนโยบายและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาให้ชุมชนได้ กระบวนการทำงานภายในของหน่วยงานภาครัฐเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการปรับปรุงระบบการทำงานให้ทันสมัยและโปร่งใสตลอดเวลา ซึ่งในที่สุดเป็นที่คาดหวังว่าจะช่วยเสริมสร้างค่านิยมสาธารณะดังสามารถแสดงความสัมพันธ์ตามภาพกรอบการศึกษาในแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 4 กรอบการศึกษารัฐบาลเปิดของลิซ่า ชมิดท์ชูเบอร์ และคณะ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Lisa Schmidhuber, et al. (2018), Figure 1: Open Government, p. n.a.

การศึกษาด้วยการใช้แบบสอบถามถึงผู้จัดการเทศบาลจำนวน 235 ชุด ส่งกระจายให้กับเทศบาลทุกขนาด ทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก อย่างทั่วถึง สอบถามแง่มุมต่างๆ ในการดำเนินการด้านการเปิดเทศบาล รวมทั้งความคิดเห็นต่อนโยบายการเปิดรัฐบาลต่อประชาชน ซึ่งผลที่ได้รับจากการศึกษาพบว่า ประมาณ 63 หน่วยการปกครองท้องถิ่นเทศบาลมีการใช้ช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ในการสื่อสารกับประชาชน อีก 132 หน่วยงานไม่แสดงเจตนาในการเปิดบัญชีการสื่อสารกับประชาชนผ่านสื่อออนไลน์ ส่วนใหญ่หน่วยเทศบาลได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันอยู่แล้วในทางปฏิบัติผ่านช่องทางรูปแบบการสื่อสารทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน และส่งมอบข้อมูลให้กับประชาชนเมื่อร้องขอทางระบบออนไลน์เท่านั้น ที่น่าสนใจ คือ มีเพียงไม่กี่แห่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้รับทราบ ให้คำปรึกษาในกระบวนการตัดสินใจ

ด้านงบประมาณ หรือการตัดสินใจวางแผนงาน และไม่มีแนวโน้มที่จะดำเนินการในอนาคตแต่อย่างใด

ส่วนประเด็นสมรรถนะของหน่วยงานในการเสริมสร้างการเป็นรัฐบาล เปิดให้เกิดการทำงานที่โปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และสนับสนุนการทำงานร่วมแรงร่วมใจกันนั้น พิจารณาจากทรัพยากรที่มีอยู่ของเทศบาลที่จัดสรรและสนับสนุนด้านเทคนิคการทำงานออนไลน์ งบประมาณ บุคลากรและการจัดการ พบว่า เทศบาลประสบปัญหาอุปสรรคจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เครื่องมือในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเชื่อมโยงกับประชาชนพหุมีในระดับหนึ่ง รวมถึงการจัดการด้านความปลอดภัย แต่ยังพบความขาดแคลนทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่จะนำมาสนับสนุนในส่วนนี้ แม้ว่าบุคลากรมีความรู้และความสามารถในการจัดการข้อมูลข่าวสารให้ถึงมือประชาชนผ่านอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยก็ตาม

ประเด็นสุดท้าย เรื่องทัศนคติของผู้บริหารต่อนโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล ส่วนใหญ่ร้อยละ 30 เห็นคุณค่าของการเปิดรัฐบาลให้ประชาชนได้เข้าถึงการบริหารงานภายในของเทศบาล แต่มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ว่าจะช่วยในการปรับปรุงการบริหารงานและการดำเนินงานของเทศบาล (Schmidhuber, et al., 2018) ดังนั้น กล่าวได้ว่า การผลักดันนโยบายการเปิดรัฐบาลยังเน้นทางเทคนิค และการนำเสนอข้อมูลสู่สาธารณะในระยะต้นเท่านั้น ยังไม่สามารถใช้ต่อยอดไปถึงการเชื่อมโยงประชาชนให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของส่วนราชการ ด้วยปัญหาทางทัศนคติที่ยังไม่เปิดรับ ซึ่งมีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่จะสนับสนุนต่อการดำเนินนโยบายรัฐบาลเปิดอย่างเต็มสมรรถนะของหน่วยงาน

2. ความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability)

ความสามารถรับผิดชอบได้ หรือความพร้อมรับผิดชอบในการใช้คำช่วงแรกๆ ของการนำมาใช้ในระบอบราชการไทย มาจากคำภาษาอังกฤษ

“Accountability” เป็นหนึ่งในหกหลักธรรมาภิบาล (หลักความคุ้มค่า หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความสามารถรับผิดชอบได้ และหลักคุณธรรม) ที่รัฐบาลไทยรับมาจากธนาคารโลกผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) อันเป็นเงื่อนไขในการได้รับเงินช่วยเหลือจากธนาคารโลกมาฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงปี 2540 หรือในทศวรรษที่ 1990 เพื่อเป็นการประกันความมั่นใจว่าเงินทุนช่วยเหลือนั้นจะได้รับการนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด มุ่งเป้าที่การปฏิรูประบบราชการและการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ขจัดการทุจริต ลดขั้นตอนและระเบียบกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงการบริการของรัฐ

ข้อกำหนดที่ประเทศต่างๆ ที่ขอความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศนี้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาวสำหรับประเทศผู้รับความช่วยเหลือที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากความไม่สมดุลในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล ก่อให้เกิดการใช้จ่ายขาดดุลประจำกับประสพภาวะปัญหาเงินเฟ้อสูง และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่ำ (Gross Domestic Product) จึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ มาตรการที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศกำหนดในระยะสั้นนั้นเน้นการใช้แนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) ได้แก่ การมีวินัยในการใช้จ่ายทางการเงินและการคลังอย่างเคร่งครัด ซึ่งหมายถึง การตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น การลดค่าเงิน กำหนดให้มีการค้าขายอย่างเสรี ให้ใช้นโยบายทางการตลาดมาช่วยในการผ่อนปรนการควบคุมจากรัฐและเพิ่มโอกาสในการแข่งขันมากขึ้น การถ่ายโอนกิจกรรมบางส่วนของรัฐที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการเองได้ด้วยขาดทรัพยากร (เงินทุน บุคลากร หรือเทคโนโลยี และอื่นๆ) ที่จำเป็นแก่การผลิตส่งมอบการบริการสาธารณะ) เมื่อเทียบกับการดำเนินการโดยเอกชนแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ดีไปกว่าภาคเอกชน ให้โอนภารกิจเหล่านั้นไปให้เอกชนดำเนินการแทนด้วยวิธีการของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

(privatization) และรวมถึงการกระตุ้นให้เกิดการออมและการรู้จักการลงทุนในภาคประชาชน ส่วนมาตรการในระยะยาวนั้น ให้รัฐบาลมองทรัพยากรในประเทศในองค์รวม เพื่อนำมาใช้ประโยชน์พัฒนาประเทศในภาพรวม กำหนดให้รัฐบาลปรับบทบาทของตนเองและจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการเพิ่มบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ด้วยการเข้าไปจัดสรรทรัพยากรในภาคเอกชนด้วย⁷

บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือตาม “บันทึกคำแนะนำ” (The Guidance Note หรือ GN) โดยที่ไม่เข้ามาแทรกแซงก้าวล่วงในกิจการทางการเมืองของประเทศเหล่านั้น แต่เมื่อดำเนินการไปแล้ว บทบาทของหน่วยงานนี้ได้ถ่วงน้ำหนักความสำคัญมากขึ้นตามลำดับนอกเหนือไปจากการให้คำปรึกษาแนะนำนโยบาย (policy advice) และความช่วยเหลือทางเทคนิค (technical assistance) แก่ประเทศสมาชิกที่มีอยู่ 134 ประเทศ (Article IV, paragraph 13) ในช่วงสภาวะการณ์ที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกเผชิญกับความผันผวนในอัตราแลกเปลี่ยน ความจำเป็นต้องการกู้เงินหรือขอความช่วยเหลือทางการเงินเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศสมาชิกภายหลังสงครามเย็น ที่ขาดการควบคุม ไร้ประสิทธิภาพ และการรวมกลุ่มของพลังภาคประชาสังคมที่ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศ (IMF, 2001, p. 6) บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ขยายเพิ่มขึ้นไปกว่าความเชี่ยวชาญทางด้าน การฟื้นฟูเศรษฐกิจระดับมหภาค ได้แก่ การปฏิรูปการคลัง การจัดเตรียมและระดมทุนมีตั้งงบประมาณ

⁷ สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับพัฒนาการของสถาบันการเงินระหว่างประเทศและแนวคิดธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในประเทศไทยได้ในงานของ อัมพร อ่างลักษณ์. (2555). “หน่วยที่ 4 ธรรมาภิบาลในการบริหารการปกครอง”, ใน ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ รศ.ดร.ปธาน สุวรรณมงคลและคณะ (2555). 80410 *ประสบการณ์วิชาชีพรัฐศาสตร์*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

การปฏิบัติงานของธนาคารกลาง สถิติของประเทศ เจาะเน้นเรื่องภาษี กฎหมาย และระเบียบข้อปฏิบัติของกิจการธนาคาร การจัดตั้งระบบตลาดเสรีและยุติธรรม เป็นต้น หากเรื่องใดที่อยู่นอกเหนือความเชี่ยวชาญของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว จะต้องประสานขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลกหรือประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือก่อนการดำเนินการใดๆ (paragraph 6, 17, 20)

ประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมาเกี่ยวข้องอย่างไรกับหลักคิดความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้นี้ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในด้าน การปฏิรูปการใช้จ่ายของรัฐ การรัดเข็มขัดงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ และอื่นๆ เพื่อจัดปัญหาการทุจริตในระบบราชการให้หมดสิ้นไปนั้น เป็นการยากที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองภายในประเทศนั้นๆ เมื่อพิจารณาจากกิจกรรมความช่วยเหลือที่ได้มีการปรับบทบาทนับตั้งแต่ปี 2001 เป็นต้นมา พบว่า มาตรการความช่วยเหลือครอบคลุมทั้งด้านการเสริมสร้างความโปร่งใส และความสามารถรับผิดชอบได้ของรัฐบาลประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือใน 5 ด้าน ตามมาตรา IV ในบันทึกคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้แก่ การปฏิรูปการคลัง การปฏิรูปภาคการเงินการธนาคาร การไหลลื่นของข้อมูลและข้อมูลสถิติ โดยเฉพาะข้อมูลเศรษฐกิจระดับมหภาค เอกสารงบประมาณของรัฐที่ลงทุนในกองทุนต่างๆ (อันแสดงถึงความโปร่งใสของระบบข้อมูลที่รัฐบาลดำเนินการอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน เช่น General Data Dissemination System (GDDS) และ Special Data Dissemination Standard (SDDS)) และประการสุดท้าย คือ ความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ ด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะ ทบทวนข้อกฎหมายเกี่ยวกับการโกงภาษี ภาษีศุลกากร และบังคับใช้ตามระเบียบ (Chairman's Summings-Up of Article IV Consultation Discussions and IMF Staff Reports quoted in IMF, 2001, p. 10) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ปรากฏผลดีทั้งทางด้านความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้หลายประการ เช่น การพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติที่ดี ความโปร่งใส และความสามารถรับผิดชอบได้ การบริหารจัดการทรัพยากรในโครงการความช่วยเหลือให้แก่ประเทศยากจนที่ตกอยู่ในภาวะหนี้สินมาก พัฒนามาตรฐานในหลายเรื่อง ได้แก่ มาตรฐานของข้อมูล ความโปร่งใสทางการคลัง ความโปร่งใสของนโยบายการเงิน รวมทั้งได้ออกหลักในการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่มีประสิทธิภาพ เรียกว่า “The Basle Core Principles on Effective Banking Supervision in 1997” รวมถึงการฟอกเงิน การใช้ระบบการเงินในทางที่ผิด อาชญากรรมทางการเงิน (IMF, 2001, paragraph 12) และนอกจากนี้ ทางกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังได้ออกมาตรการเพิ่มเติมเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ นำมาใช้บังคับสำหรับเจ้าหน้าที่ เรียกว่า “A Code of Conduct and Financial Disclosure” และสำหรับผู้บริหาร เรียกว่า “A Code of Ethics for the Executive Board”

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงไม่ประหลาดใจว่าจะมีการศึกษาจำนวนมากพยายามค้นหาความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันของความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ โดยมีสมมติฐานเบื้องต้นว่า ถ้ารัฐบาลได้สร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในระบบการบริหารงานภาครัฐแล้ว จะส่งผลดีต่อการสร้างความสามารถรับผิดชอบได้โดยอัตโนมัติ และความสามารถรับผิดชอบได้นั้น ถือเป็น การสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลในการออกกฎหมาย นโยบาย หรือกระทำการตัดสินใจใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ หรือในหลายๆ ครั้ง เกิดความสับสนและกล่าวรวมๆ กันไประหว่างความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ว่าเป็นสิ่งเดียวกัน ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดอย่างมาก (Bauhr & Grimes, 2012; Fierro & Gil-Garcia, 2011; Lourenco, 2015; Northrup & Thorson, 2003; Sandoval-Almazan, 2011; J. Ramon Gil-Garcia, Mila Gasco-Hernandez, and Theresa A. Pardo, 2020)

เพื่อให้การปฏิรูปประเทศประสบความสำเร็จในองค์กรรวม ธนาคารโลก ได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลจำนวน 6 หลักการสำคัญ ซึ่งทั้งความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้เป็นสองหลักการในนั้นด้วย (หลักการมีส่วนร่วม หลักความยุติธรรม หลักความเหมาะสมตามครรลอง หลักความสามารถรับผิดชอบได้ ของนักการเมืองที่มีต่อสังคมในสิ่งที่ได้พูดหรือกระทำใดๆ ก็ตาม หลักความโปร่งใสในเรื่องการเปิดเผยและความชัดเจนของการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่างๆ และหลักประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร งบประมาณและบุคลากรโดยไม่ให้เกิดการสูญเปล่า ลำช้า หรือการทุจริต) ซึ่งได้รับการตอกย้ำในความสำคัญในหลักการทั้งสอง โดย UNESCAP ซึ่งมองว่าการบริหารที่มีธรรมาภิบาลนั้นควรประกอบด้วย 8 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความสามารถรับผิดชอบได้ ความโปร่งใส และหลักกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการที่เหมือนกับที่กล่าวมาข้างต้น องค์ประกอบที่แตกต่างกันเล็กน้อย ได้แก่ การมุ่งเน้นฉันทามติ การตอบสนองประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความเสมอภาค และความครอบคลุม

สำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยนั้น ได้มีการบรรจุความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการปฏิรูประบอบราชการไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และได้นำไปบรรจุในหนึ่งค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 5 ประการ โดยสำนักงาน ก.พ. กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมเป็นแผนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ในการรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติและปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและลดการทุจริตประพฤติมิชอบ ได้แก่ 1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง 2) ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ 3) โปร่งใส ตรวจสอบได้ 4) ไม่เลือกปฏิบัติ 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยรวมคำสองคำที่เข้าใจว่าเป็นเรื่องเดียวกัน มีความหมายใกล้เคียงกันได้

ในข้อเดียวกัน เป็น “โปร่งใสและตรวจสอบได้” ซึ่งกลายเป็นคำที่เรียกกันอย่างติดปากจนถึงปัจจุบันและสร้างความสับสนให้กับบุคคลภายนอกเป็นอย่างมาก ซึ่งต่อมาได้แยกออกมาชัดเจนเป็นหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักการดังที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้นในเรื่องระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Integrity) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักความมีส่วนร่วม (Participation) 5) หลักความรับผิดชอบ/ความสามารถรับผิดชอบได้ (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) ซึ่งต่อมาถูกแทนที่โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ออกตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ตามด้วยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543 มีมติเรื่องแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด และมติเรื่องยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ (พ.ศ. 2546-2550) เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2546 อย่างไรก็ตาม หลักธรรมาภิบาลทั้งหกหลักยังคงได้นำมาใช้ปฏิบัติและประเมินความมีธรรมาภิบาลของส่วนราชการไทยจนถึงทุกวันนี้

ความสามารถรับผิดชอบได้ เป็นหลักธรรมาภิบาลหนึ่งที่มีความหมายซับซ้อนไม่น้อยไปกว่าความโปร่งใสเท่าใดนัก จากการศึกษาวิจัยของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2545) ที่ได้บุกเบิกการศึกษาหลักความสามารถรับผิดชอบได้ในช่วงแรกให้กับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ได้กำหนดใช้คำว่า “ความพร้อมรับผิดชอบ” ตามข้อเสนอของเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. เนื่องจากเป็นการนำมาใช้เป็นครั้งแรกในระบบราชการไทย ผู้บริหารจึงไม่ต้องการให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน เป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิรูประบบราชการไทยที่ต้องปรับใช้หลักธรรมาภิบาลทั้งหกหลักพร้อมๆ กัน ด้วยในการนำมาใช้ครั้งแรกยังขาดความเข้าใจในคำนี้ จึงได้มีความพยายาม

ศึกษาแนวคิดพื้นฐานให้ลึกซึ้งถึงความหมายและรูปแบบของความสามารถรับผิดชอบได้ ซึ่งพบว่า “ความพร้อมรับผิดชอบ” นั้น มีความหมายครอบคลุมตีความได้หลายมิติ สำหรับผู้ที่ศึกษาในสาขาการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์แล้วจะเป็นที่ทราบกันดีถึงการถกเถียงกันระหว่างแนวคิด “ความสามารถรับผิดชอบได้” ที่ใกล้เคียงกับ “ความรับผิดชอบ” ที่มีพัฒนาการการศึกษามาแต่ดั้งเดิมเพื่อควบคุมการทำงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นเรื่องของสำนึกภายในตัวบุคคลเองที่สามารถควบคุมตัวเองได้ ไม่จำเป็นต้องให้ใครมาคอยกำกับสั่งการอย่างใกล้ชิด อาศัยความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพที่บ่มเพาะมาในทางปฏิบัติ (Internal responsibility/Internal control by profession) (Friedrich, 1940) ในขณะที่อีกทัศนะหนึ่งมองว่าการควบคุมจากภายนอกเป็นสิ่งจำเป็นมากเพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลมิให้เกิดการกระทำผิดมิชอบในกรณีที่เกิดภายในไม่สามารถควบคุมตัวเองได้ จำเป็นต้องมีกลไกของกฎหมายมาบังคับให้ปฏิบัติตาม และมีบทลงโทษกรณีที่ทำผิดกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (External responsibility/External control by Law) (Finer, 1941) สะท้อนให้เห็นว่า “ความรับผิดชอบ” นี้เป็น “เครื่องมือ” ให้กับผู้บริหารหรือหัวหน้าในการใช้อำนาจตรวจสอบการทำงานของลูกน้องหรือผู้ได้รับมอบอำนาจในการไปทำงานให้สำเร็จเป็นไปตามที่คาดหวัง

เมื่อมีการพัฒนาทางความคิดต่อเนื่องมาถึง “ความสามารถรับผิดชอบได้” นั้น จะพบว่า คำสองคำนี้มีความใกล้เคียงกันอย่างมาก และมักจะใช้กันอย่างสับสน แต่ในความเป็นจริงเมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งและถ่องแท้แล้วจะพบว่ามีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ “ความรับผิดชอบ” มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบ (functions) ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามตำแหน่งหน้าที่การงานนั้นๆ (position) ในขณะที่ “ความสามารถรับผิดชอบได้” นั้นมีความครอบคลุมกว้างขวางมากกว่าการทำงานให้เสร็จสิ้นไปเท่านั้น ยังรวมถึงผลลัพธ์ (consequences) ที่จะตามมาเมื่อปฏิบัติภารกิจนั้นๆ เสร็จสิ้นแล้ว นั่นคือ ความรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อบุคคลคนนั้น (individual accountability)

ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นั้นจนสำเร็จลุล่วงไป หรือจะเป็นความรับผิดชอบและรับชอบของกลุ่มคณะหากว่าภารกิจนั้นได้มีการกระทำการ/ตัดสินใจเป็นหมู่คณะ (collective accountability)

ประเด็นพิจารณาต่อเนื่องในที่นี้ เกี่ยวกับ “ความสามารถรับผิดชอบได้” และ “ความรับผิดชอบ” คือ ความรับผิดชอบ คือ การทำภารกิจให้เสร็จสิ้นตามหน้าที่เท่านั้น ขณะที่ “ความสามารถรับผิดชอบได้” นั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ทางความรับผิดชอบระหว่างผู้มอบอำนาจให้กระทำการ (principals/fora/accountees) และผู้รับคำสั่งหรือผู้รับมอบงาน (agents/actors/accountors) ว่าจะสามารถรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างไรบ้าง ในมิตินี้ เพื่อเป็นการประกันว่างานที่มอบหมายให้ไปทำนั้นเป็นไปตามที่ต้องการทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ จักต้องมีการกำหนดเป็นข้อตกลงระหว่างทั้งสองฝ่าย ทั้งผู้มอบและผู้รับมอบอำนาจเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน และไม่เกิดการโต้แย้งกันในภายหลัง และนำไปเป็นหลักประกันคุณภาพของงาน หากว่าสามารถทำงานได้เป็นไปตามที่คาดหวังแล้วจะได้รับสิ่งตอบแทนที่เรียกว่าเป็น “รางวัล” และหากว่าไม่เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ จะได้รับบทลงโทษที่ตามมาที่เหมาะสมกัน กล่าวในลักษณะนี้ จึงเห็นความลุ่มลึกของความสามารถรับผิดชอบได้ที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย ว่าใครต้องรับผิดชอบต่อภารกิจไหนกับใคร (accountable to whom and for what) ที่มีความคาดหวังต่อกันหลายมิติ (expectations) ในกระบวนการของการยืนยัน เป็นการประกันให้เกิดความรับผิดชอบและรับชอบให้กลไกนี้สามารถทำงานได้ โดยผู้กระทำการสามารถตอบข้อซักถาม ชี้แจง อธิบายให้เหตุผลต่อสิ่งที่ได้กระทำการลงไป (answerability) นำหลักฐาน เอกสาร และข้อมูลมาสนับสนุนการตัดสินใจกระทำการใดที่เกิดขึ้น เพื่อให้เหตุผลถึงความชอบธรรมของการกระทำนั้นๆ และรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานนั้น ไม่ว่าจะ เป็นผลลัพธ์ที่ดีหรือไม่ดีในระยะสั้น และรวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวด้วย (Bovens, 2006, 2007, pp. 105-107) ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจหรือ

ดำเนินการใดๆ เช่น ประชาชนผู้รับบริการ หรือหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ได้เข้ามาติดตาม ตรวจสอบ และคอยกำกับให้หน่วยงานราชการทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน ทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมายและความคาดหวังของประชาชน หากไม่เป็นไปตามนั้นให้มีการติดตามนำหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาสู่กระบวนการยุติธรรมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้นๆ ได้ (Goetz, Anne Marie and Jenkins, Rob. 2005, p. 9)⁸

รูปแบบและทิศทางของความสามารถรับผิดชอบได้ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายในองค์กรเป็นไปได้หลายทางด้วยกัน ขึ้นอยู่กับแต่ละบริบทของความสัมพันธ์ว่าใครเป็นตัวการหลัก (principal) หรือตัวแทนที่จะดำเนินการลงมือทำในนามของตัวการหลัก (agent) เช่น เมื่อผู้บริหารระดับสูงในองค์กรเป็นตัวการรูปแบบความสัมพันธ์ที่ตัวแทนต้องแสดงความสามารถรับผิดชอบได้เป็นไปได้ในแนวตั้ง จากล่างขึ้นบน (upward direction of accountability) สำหรับในกรณีที่ตัวการเป็นประชาชน พลเมืองหรือชุมชน ความสามารถรับผิดชอบได้จะมาจากบนที่มอบลงสู่ล่างให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการแทนประชาชน (downward direction of accountability) และสุดท้ายเกิดเมื่อบริบทความสัมพันธ์อยู่แนวระนาบเดียวกัน เป็นหุ้นส่วนพันธมิตรกัน ได้รับผลประโยชน์ร่วมซึ่งกันและกัน (horizontal accountability) (Murphy et al., 2017)

ความแตกต่างอีกประการหนึ่งที่สำคัญในทางการบริหารระหว่างความสามารถรับผิดชอบได้และความรับผิดชอบ คือ ความรับผิดชอบเป็นเรื่องของทุกคนที่ทำงานตามภารกิจหน้าที่นั้นๆ ส่วนความสามารถรับผิดชอบได้เป็นเรื่องของผู้บริหารที่แม้จะไม่ได้ลงมือทำงานเองกับมือ แต่ต้องแสดงความรับผิดชอบต่องานที่ได้มอบหมายให้ลูกน้องไปทำ และยิ่งสำคัญมากขึ้นเมื่อโตเต้าไปเป็นผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์กร กล่าวคือ ความสามารถรับผิดชอบได้มี

⁸ สามารถอ่านเพิ่มเติมในงานวิจัยของผู้เขียนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถรับผิดชอบได้และความเป็นอิสระของหน่วยงานองค์กรมหาชน

มากขึ้นตามสายการบังคับบัญชา เพราะต้องให้ความสนับสนุนกับลูกน้องที่ได้รับมอบหมายงานหรือภารกิจไปปฏิบัติในทุกลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นอย่างอุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือ งบประมาณ ทรัพยากรบุคคล แม้แต่คำแนะนำที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานนั้น ผู้บริหารองค์การเอกชนรับผิดชอบต่อความล้มเหลวและความสำเร็จขององค์การ ดังจะเห็นเป็นข่าวหน้าหนึ่งอยู่เป็นนิจในต่างประเทศ เมื่อผลประกอบการขององค์การล้มเหลวหรือไม่สามารถบริหารกิจการให้ได้กำไร กรรมการผู้จัดการใหญ่ขององค์การจะแสดงความรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อสาธารณะต่อตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงตามมาทันที⁹

ดังนั้น กล่าวได้ว่า ความสามารถรับผิดชอบได้นั้นเป็นเรื่องของผลของการกระทำการหรือตัดสินใจใดๆ ที่จะสำเร็จหรือล้มเหลวจากกระบวนการทำงาน

⁹ กล่าวถึงมิติที่ซับซ้อนของความสามารถรับผิดชอบได้ของบุคคลในองค์กรนั้น Melvick Dubnick และรอมเชค ได้สร้างมิติความสัมพันธ์อย่างง่าย (ซึ่งในความเป็นจริงมีความยุ่งยากมากกว่านั้น) ออกเป็นมิติของแหล่งที่มา (ภายในและภายนอกที่มาจากกรณกึ่งภายในทางวิชาการ) ของความสามารถรับผิดชอบได้จากภายในบุคคลหรือองค์กรและมิติความยุ่งยากซับซ้อนของความสามารถรับผิดชอบได้นั้นมากหรือน้อย ทำให้ได้กรอบรูปแบบความรับผิดชอบได้ 4 รูปแบบ สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล/กลุ่มบุคคล ได้แก่ ความสามารถรับผิดชอบได้ในองค์การหรือตามสายการบังคับบัญชาของบุคคล (Organizational/Bureaucratic Accountability) ความสามารถรับผิดชอบได้ทางวิชาชีพ (Professional Accountability) เกิดจากความรับผิดชอบจากสำนักวิชาชีพของบุคคล ในความรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อภายนอกตัวบุคคลและองค์การอีกสองแบบของความสามารถรับผิดชอบได้ คือ ความสามารถรับผิดชอบได้ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะมิบทลงโทษหากละเลย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ วินัยขององค์การ (Legal Accountability) และสุดท้าย คือ ความสามารถรับผิดชอบได้ทางการเมือง (Political Accountability) ที่มีต่อฝ่ายการเมืองที่เป็นไม้เบื่อไม้เมา เป็นของคู่กันมาในการศึกษาการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์มายาวนาน ฝ่ายบริหารต้องนำนโยบายของฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้งมากกว่าผลประโยชน์ตัวเองหรือของนักการเมือง อันเป็นสิ่งที่ต้องบริหารให้เกิดความสมดุล

ที่ชัดเจนและส่งผลใดๆ ออกมา ซึ่งในลักษณะนี้จะพบว่ามีความใกล้เคียงกับการทำงานของความโปร่งใส เมื่อในกระบวนการทำงานทุกขั้นตอนสามารถอธิบายให้กับผู้เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนได้ โดยเปิดเผยขั้นตอน ระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อมูลต่างๆ ทั้งผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจนี้ จะสามารถตอบประเด็นความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ในลักษณะหนึ่งด้วยเช่นกัน

ความพยายามในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้นี้ มีสมมติฐานว่า ทั้งสองหลักการส่งผลดีซึ่งกันและกันในแง่ที่หากองค์กรได้สร้างระบบความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในองค์กร เปิดความลับในการทำงานของระบบราชการและการเมืองทั้งในเชิงยุทธศาสตร์ นโยบาย และกลวิธีในการทำงาน ผลที่เกิดขึ้นตามมา คือ องค์กรจะเกิดความสามารถรับผิดชอบได้โดยอัตโนมัติ รวบรวมว่าสองหลักการนี้เป็นของคู่กันจนแยกจากกันไม่ออก เสมือนหนึ่งเป็น “แฝดสยาม” (Hood, 2010; Fox, 2007) แต่การศึกษาเพื่อยืนยันข้อสมมติฐานข้างต้นต้องเข้าใจความซับซ้อนและประเภทของความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ ขึ้นอยู่กับว่าจะนิยาม กำหนดให้ความหมายแก่ทั้งสองหลักการนี้อย่างไรดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้ว

อย่างไรก็ตาม มีผลการศึกษาที่ยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสที่จะส่งผลดีต่อความสามารถรับผิดชอบได้หลายชิ้นงาน เช่น งานของโจนาธาน ฟอกซ์ (Fox, Jonathan., 2007) เรื่อง “The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability” ฟอกซ์ยอมรับว่าทั้งสองหลักการน่าจะมีส่วนเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน โดยมีความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขเบื้องต้น แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ข้อสมมติฐานนี้ไม่จำเป็นต้องเสมอไป ด้วยการกำหนดความหมายของทั้งสองหลักการสามารถเป็นได้หมดสำหรับทุกสิ่งและทุกคน และความสัมพันธ์ของทั้งสองค่านี้นั้นไม่ง่ายเหมือนดังที่คิดกันเอาไว้ (Fox, 2007, pp. 664-665) ความเป็นไปได้ในการศึกษาต้องกำหนดให้ชัดในคำถามว่า เงื่อนไขความโปร่งใสแบบไหนที่จะก่อให้เกิดความสามารถรับผิดชอบได้ กล่าวคือ ความโปร่งใสรูปแบบไหนที่จะทำให้เกิดความสามารถรับผิดชอบและเป็นความสามารถรับผิดชอบ

รูปแบบไหนด้วยเช่นกัน? (Fox, 2007, p. 665) ซึ่งความโปร่งใสทั้งรูปแบบที่เป็นเชิงรูปธรรมที่หน่วยงานริเริ่มจัดการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะเองหรือจากความต้องการเรียกร้องจากสาธารณะก็ตาม หน่วยงานราชการจะต้องจัดทำให้ออกมาในรูปแบบที่สามารถตรวจสอบได้เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจทางการปกครองของหน่วยงานของรัฐ เช่น การเปิดโอกาสให้ตรวจสอบหรือสอบถาม การจัดทำเป็นรายงาน การตรวจสอบภายใน การเปิดให้มีการสอบสวน การพิจารณากฎหมาย การตรวจผ่านระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน หน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น แต่กลไกการตรวจสอบเหล่านี้ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพดีนัก และมีช่องโหว่ในการใช้อำนาจไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานก็เป็นได้ พิจารณาจากประเด็นเหล่านี้ก็ให้เกิดคำถามที่ตามมาหลายประการ เช่น ความโปร่งใสและความสามารถตรวจสอบได้นี้ มุ่งไปที่การกำกับพฤติกรรมบุคคลหรือหน่วยงาน การควบคุมคุณภาพของข้อมูล และการนิยามความโปร่งใสที่ต้องจำแนกให้ชัดถึงสองหน้าของความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ กล่าวคือ ความโปร่งใสแบบทะลุปรุโปร่ง หรือแบบคลุมเครือ (clear or opaque transparency) และจำแนกความสามารถรับผิดชอบได้ออกเป็นแบบนุ่มนวลหรือแบบแข็งกระด้าง (soft or hard accountability)

ความโปร่งใสแบบคลุมเครือ หมายถึง การเผยแพร่ข้อมูลที่ไม่เปิดเผยว่าสถาบันมีพฤติกรรมอย่างไรในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะพวกเขาจะตัดสินใจอย่างไร หรือผลของการกระทำจะเป็นเช่นไรก็ตาม หรืออาจจะหมายถึง การเผยแพร่ข้อมูลแต่เพียงในนามเท่านั้น หรือแม้แต่มีการเผยแพร่ข้อมูลแต่ข้อมูลนั้นขาดความน่าเชื่อถือ ไม่สามารถนำไปใช้งานต่อได้ เช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีนโยบายชดเชยให้กับชาวไร่ ซึ่งควรจะเปิดเผยข้อมูลการอุดหนุนชดเชยว่าให้ใครบ้าง และจำนวนเงินช่วยเหลือเท่าไรบ้าง ในกรณีนี้ หน่วยงานภาคประชาสังคมที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ The Environmental Working Group ต้องลงทุนเสียเงินจำนวนมากถึง 12 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็น

เวลา 6 ปี (Becker 2002 อ้างใน Fox, 2007, p. 667) เพื่อเข้าถึงข้อมูลที่มีความยุ่งยากทางเทคนิคดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันสามารถเข้าไปดูข้อมูลได้บนเว็บไซต์ www.ewg.org โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

ส่วนความโปร่งใสที่ทะเลาะโปร่ง หมายถึง นโยบายและโครงการ การเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงาน เป็นข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ระบุถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รวมถึงงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานกิจกรรมนั้นๆ เช่น ข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชน ข้อมูลบริษัทที่ได้รับใบประกาศนียบัตรการผ่านมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ข้อมูลการรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน การประเมินนโยบายโดยบุคคลภายนอก รายงานของคณะกรรมการตรวจสอบของธนาคารโลก เป็นต้น

ความสามารถรับผิดชอบได้แบบนุ่มนวล หมายถึง ความสามารถของหน่วยงานในการอธิบาย ตอบคำถามต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การกระทำและผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ และความสามารถรับผิดชอบได้แบบแข็งกระด้างจะครอบคลุมถึงการรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เป็นทางบวกและทางลบ เน้นที่การลงโทษต่อการกระทำผิดที่จะมีตามมาในภายหลัง แม้ผู้ปฏิบัติงานตามภารกิจนั้นจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่นั้นไปแล้วก็ตาม

จากผลการศึกษานี้ความซับซ้อนหลายมิติข้างต้น ฟอกซีได้เสนอตัวแบบเพื่อการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ต่อมา คือ ทำให้ได้ข้อสรุปบางประการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ตามตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงกรอบการศึกษาความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ของฟอกซ์ (2007)

ความโปร่งใส		ความสามารถรับผิดชอบได้	
คลุมเครือ	ทะลุปรุโปร่ง	นุ่มนวล	แข็งกระด้าง
การแพร่กระจายข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูล			
	ความสามารถตอบคำถาม อธิบายได้ของสถาบัน		
			การลงโทษ การจ่ายชดเชย และ/หรือ การเยียวยา

ที่มา: ดัดแปลงจาก Fox, (2007), Table 2, p. 668.

วินเซนต์ มาบิลลาร์ด และราฟาเอล ซูโมเฟน (Vincent Mabillard and Raphael Zumofen) ได้นำกรอบแนวคิดของฟอกซ์ที่ได้พัฒนาขึ้นมาศึกษาต่อยอดเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ในปี ค.ศ. 2015 และ 2021 โดยทำการศึกษาระณีศึกษา 4 กรณีในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เจาะลึกการศึกษาเฉพาะเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น (Mabillard and Zumofen, 2015, 2017, 2021) ผลการศึกษาทำให้มาบิลลาร์ดและซูโมเฟน ได้ขยายต่อเติมตัวแบบของฟอกซ์ออกไปให้ละเอียดมากขึ้น โดยที่ให้ความสำคัญของความโปร่งใสให้ชัดเจนมากขึ้นให้ครอบคลุมไปถึงเนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการต้องเผยแพร่ (content of the information) ซึ่งอาจจะเป็นข้อมูลที่มีการปรับแต่งแล้วหรือไม่ก็ตาม (compromised) ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย เช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (LTrans) เนื่องจากสิ่งที่ค้นพบจากกรณีศึกษาทั้ง 4 กรณีนั้นมีความแตกต่างกันในเนื้อหาสาระของข้อมูลที่เผยแพร่ซึ่งนำไปสู่ความสามารถรับผิดชอบได้คนละแบบกันไป (Mabillard and Zumofen, 2015, 2021)

ในการศึกษานี้ให้ความสำคัญกับการแยกแยะถึงลักษณะข้อมูลที่ปรับแต่งแล้ว (compromising) กับข้อมูลที่ละเอียดอ่อนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ (sensitive information) เช่น ผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งจะไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะตามข้อกำหนดของกฎหมายข้อมูลข่าวสารต่างๆ ไป ส่วนข้อมูลที่ปรับแต่ง หมายถึง ข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารที่ได้รับการเผยแพร่ออกไปจากส่วนราชการ ในอันที่จะทำให้เกิดข้อสงสัย ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหาย เป็นอันตรายต่อผู้อื่นในแง่ของการเสียชื่อเสียง และอาจจะไม่ส่งผลต่อความสามารถรับผิดชอบได้แต่อย่างใด แต่อาจจะทำให้ความสัมพันธ์ที่ส่วนราชการมีต่อประชาชนพลเมืองอ่อนแอลง (Mabillard and Zumofen, 2015, pp. 23-25) ซึ่งสามารถสรุปลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ออกเป็น 4 รูปแบบ ตามตัวอย่างกรณีศึกษาเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ดังนี้

1) การแพร่กระจายข้อมูลและความรับผิดชอบ หมายถึง ความโปร่งใสเชิงรุกเท่านั้น นับเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและต้องสามารถตอบคำถามต่างๆ ได้ โดยที่ข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ไม่ได้ถูกปรับแต่งแต่ประการใด เช่น ข้อมูลแผนการสำหรับผู้อพยพจากกรณีศึกษาที่สภาของสหพันธ์รัฐได้เผยแพร่สู่สาธารณะ

2) กระบวนการทางสถาบัน หมายถึง ความโปร่งใสเชิงรับและความสามารถรับผิดชอบได้แบบที่สามารถตอบคำถามต่างๆ ได้ เนื้อหาของข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ได้ถูกดัดแปลงแต่อย่างใด จากกรณีศึกษาของ Tamoil affair โดยมีการชี้แจงรายละเอียดจากรัฐวาเลย์ (the State of Valais) ต่อข้อเรียกร้องเป็นธรรมจากผู้สื่อข่าว

3) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการลงโทษ หมายถึง ความโปร่งใสเชิงรับและความสามารถรับผิดชอบได้แบบที่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย เนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารได้รับการดัดแปลงปรับแต่งแล้ว จากกรณีศึกษาเรื่องอื้อฉาว SECO (the SECO scandal) ภายหลังจากการเรียกร้องของผู้สื่อข่าว

ให้เปิดเผยความผิดปกติที่เกิดขึ้นในกรณี ทำให้ผู้บริหารลาออกจากตำแหน่งในเวลาต่อมา ดังนั้น ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่าความโปร่งใสผนวกพลังร่วมกับความสามารถรับผิดชอบได้ทำให้เกิดความมีธรรมาภิบาลในการบริหารตามที่คาดหวังจากองค์การระหว่างประเทศและตามหลักการทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติ

4) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการเยียวยา หมายถึง ความโปร่งใสเชิงรุกและรูปแบบความสามารถรับผิดชอบได้รวมทั้งสามารถตอบคำถามได้และที่ส่งผลบังคับใช้ทางกฎหมาย ในกรณีมีลักษณะแปลกจากกรณีที่กล่าวมา ทั้งสามข้างต้นตรงที่เกิดเงื่อนไขความสัมพันธ์สลับกันของความสามารถรับผิดชอบได้และความโปร่งใส กล่าวคือ เกิดความสามารถรับผิดชอบได้ก่อนที่จะเกิดความโปร่งใสตามมา ได้มีการปรับแต่งข้อมูลข่าวสารจากกรณีศึกษาโครงการ INSIEME ที่ได้มีการแก้ไขปัญหาจากภายในเรียบร้อยแล้ว ก่อนที่จะสื่อสารต่อสาธารณะให้ทราบว่าเกิดอะไรขึ้น ความโปร่งใสที่เกิดขึ้นย้อนหลังนี้ไม่ได้ทำให้ขาดซึ่งกระบวนการเสริมสร้างความสามารถรับผิดชอบได้แต่อย่างใด (Mabillard and Zumofen, 2015, p. 25)

จากรูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันทั้ง 4 แบบที่ปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมต่อจากตัวแบบของฟอกซ์ ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 กรอบการศึกษาความสัมพันธ์ความโปร่งใสและความสามารถ รับผิดชอบได้ของมาบิลลาร์ด และซูโมเฟน (2015)

		ความโปร่งใส		ความสามารถรับผิดชอบได้	
		เชิงรุก	เชิงรับ	ตอบคำถาม ได้	ผลบังคับใช้ ทางกฎหมาย
เนื้อหาสาระ ของข้อมูล ข่าวสาร	ไม่ปรับแต่ง ข้อมูล	เผยแพร่ ข้อมูล		ความรับผิดชอบ	
			กระบวนการทางสถาบัน		
	ปรับแต่ง ข้อมูล		การเข้าถึง ข้อมูล		การลงโทษ
การเปิดเผย ข้อมูล			การเยียวยา		

ที่มา: ดัดแปลงจาก Mabillard and Zumofen, 2015, p. 26.

ประเด็นน่าสนใจที่มาบิลลาร์ดและซูโมเฟนทิ้งไว้ในการศึกษาล่าสุดของเขาหลายเรื่อง ได้แก่ เรื่องภาษาของข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการได้เผยแพร่ มีผลต่อการทำความเข้าใจได้ของประชาชนธรรมดา และในกรณีของประเทศสวีตเซอร์แลนด์นั้น ไม่ได้มีการเผยแพร่ในภาษาอื่นๆ ที่เป็นภาษาทางราชการ 3 ภาษา (ภาษาเยอรมัน ภาษาฝรั่งเศส และภาษาอิตาลี)¹ ไม่นับรวมภาษาอังกฤษ

¹ ประมาณร้อยละ 64 ของประชาชนในประเทศสวีตเซอร์แลนด์ใช้ภาษาเยอรมันมากที่สุด โดยเฉพาะภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งสิ้น 19 รัฐ (จากทั้งหมด 26 รัฐ) ประมาณร้อยละ 19 พูดภาษาฝรั่งเศส โดยส่วนใหญ่จะอยู่ทางตะวันตก ได้แก่ เจนีวา นิดวัลเดิน ชูรา และโว โดยบางรัฐก็ยังใช้ทั้งภาษาเยอรมันและฝรั่งเศสสื่อสาร และที่เหลือประมาณร้อยละ 8 พูดภาษาอิตาลี โดยเฉพาะรัฐที่อยู่ทางตอนใต้ของประเทศ ขณะที่ส่วนใหญ่ของชาวสวิสจะพูดภาษาอังกฤษได้ และยังมีภาษาโรมัน และภาษาโรมาเนีย

ซึ่งชาวสวิสส่วนใหญ่สามารถสื่อสารได้ ทำให้ประชาชนทั่วไป หรือภาคประชาสังคม ไม่สามารถเข้ามาร่วมในกระบวนการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ทำหน้าที่ “สุนัขเฝ้าบ้าน” ได้ แม้จะได้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลแล้วก็ตาม เท่ากับเป็นการ ยืนยันในหลักการของความโปร่งใสที่ตื้นเขิน จะต้องทำให้ข้อมูลข่าวสารพร้อม เผยแพร่ทันเวลา มีคุณภาพให้ผู้อ่านเข้าถึงได้ สามารถประมวลผลข้อมูลได้อย่าง มีประสิทธิภาพ อยู่ในรูปของรายงานที่ดี และเผยแพร่ในช่องทางที่สามารถ ร้องเรียนได้สะดวกเป็นไปตามที่องค์การระหว่างประเทศได้นิยามไว้ (OECD, 2016, p. 15) ประการสุดท้าย ในทางปฏิบัติ ส่วนราชการควรเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารที่ละเอียดอ่อนให้สาธารณะได้ทราบ ไม่ควรเก็บไว้เป็นความลับ เพื่อเป็น หลักประกันความสามารถรับผิดชอบได้และมีบทลงโทษหากมีการละเมิดหรือ การกระทำผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายเห็นพ้องกันว่า การเปิดเผยข้อมูล ทั้งหมดเต็มร้อยไม่เป็นที่ปรารถนา เพราะอาจเกิดความสับสนเสี่ยงต่อกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างหรือสัญญาที่ได้รับ ทางที่ดีส่วนราชการควรชี้แจงนำหน้าหน้การหว่างการ เก็บรักษาความลับกับการเปิดเผยต่อสาธารณะ

จากการศึกษาวิจัยของมูลนิธิ the Friedrich Ebert-Stiftung, Office Bulgaria (FES) and the Regional Secretariat for Parliamentary Cooperation in South-East Europe (RSPC) ในปี ค.ศ. 2012 เก็บข้อมูล จาก 10 ประเทศในแถบบอลข่าน ได้แก่ Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Greece, Kosovo, Macedonia, Moldova, Montenegro and Romania วิเคราะห์กรอบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ พัฒนาขึ้นเกี่ยวกับความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ของงานรัฐสภา เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐสภา สื่อมวลชน สหภาพแรงงานและองค์กร ของสมาชิกสหภาพ และองค์กรไม่หวังผลกำไร (NGOs) ศึกษาประเด็นเกี่ยวกับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง/ระเบียบภายในของรัฐสภาแห่งชาติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร การมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ (การเข้าร่วมในการประชุมรัฐสภา การประชุมคณะกรรมการประจำ การรับฟังความคิดเห็น ฯลฯ) ประเมินการกระทำ

ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง (NGOs สหภาพแรงงาน สื่อมวลชน) ต่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานรัฐสภา การสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในระดับรัฐสภาโดยสิ่งเหล่านี้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเจ็ดประเทศและของผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน การประเมินกลไกความสามารถรับผิดชอบได้ในทางปฏิบัติ การเข้าถึงการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน กิจกรรมของผู้ได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง กลไกในการสื่อสารกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมไปถึงประเด็นปัญหาที่เกิดจากรอบกฎหมายในทางปฏิบัติ

สำหรับงานวิจัยอื่นๆ เกี่ยวกับประเด็นความสัมพันธ์ความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้มีการเจาะลึกเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม อันเป็นเรื่องที่ชาวโลกต้องตระหนักในปัจจุบันและอนาคตเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่อย่างยั่งยืน เช่น งานล่าสุดของ Wong, C.W.Y.; Wong, C.Y.; Boon-itt, S.; Tang, A.K.Y. (2021) ซึ่งเพิ่มความซับซ้อนประเด็นในการศึกษาให้มากขึ้น โดยยังคงการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นหลัก ในการพิสูจน์ข้อสงสัยในการศึกษาว่า การเปิดเผยข้อมูลเป็นเงื่อนไขขั้นแรกที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดทำข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานขึ้นอย่างเปิดเผยในเวลาที่เหมาะสมให้อยู่ในรูปแบบที่เข้าถึงได้ง่าย มีความน่าเชื่อถือ ใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย สามารถตีความทำความเข้าใจได้ทั่วไปและสอดคล้องกับการนำไปใช้งานได้ และจะสามารถถูกนำไปใช้งานต่ออย่างไร ผ่านช่องทางไหน โดยผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของระบบความสามารถรับผิดชอบได้ (accountability) ให้เกิดความรับผิดชอบของผู้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อผู้เกี่ยวข้องในระบบการบริหารปกครองปัจจุบันนี้ (governance) เป็นประเด็นที่ท้าทาย น่าสนใจศึกษาเพิ่มเติมให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ในการบริหารงานภาครัฐที่ต้องตอบสนองความต้องการของหลายฝ่ายตามธรรมชาติและบริบทของภาครัฐ

3. ความโปร่งใสและความไว้วางใจ (Transparency and Trust)

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสกับความไว้วางใจอยู่บนฐานที่ว่า หากรัฐบาลได้สร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในการบริหารงานของหน่วยงานราชการต่างๆ แล้ว ผลลัพธ์ที่จะตามมาคือประชาชนจะมอบความไว้วางใจให้กับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐมากขึ้นตามลำดับ ฐานการคิดจากข้อสันนิษฐานนี้มองจากจิตวิทยาสังคมเพื่อทำความเข้าใจผลของการที่รัฐบาลได้สร้างสภาวะแวดล้อมการสื่อสารข้อมูลผ่านช่องทางต่างๆ บนเว็บไซต์เพื่อเปลี่ยนทัศนคติที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลและการบริหารงานของหน่วยงานต่างๆ ด้วยข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตัดสินใจนโยบาย กระบวนการทำงาน กฎหมาย และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนให้ได้รับทราบเกิดความเข้าใจ จนทำให้เปลี่ยนความคิดเชิงลบที่มีต่อรัฐบาลมาให้การสนับสนุนในที่สุດ

ในอีกกระแสหนึ่ง มองว่าการสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในรัฐบาลเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วยการเปิดประตูให้ประชาชนเข้าถึง “กล่องดำ” (Black box) หรือกลไกการทำงานของรัฐบาลที่เคยปกปิดมานานไม่ได้เป็นการช่วยให้ความสัมพันธ์นี้ดีขึ้นแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม นักวิชาการในกลุ่มนี้ (Boven 2003; O’Neill 2002 อ้างใน Grimmelikhuijsen, & Meijer, 2014) มีข้อถกเถียงว่าไม่น่าจะเป็นไปได้ มีแต่จะทำให้เกิดประเด็นปัญหาบานปลาย เกิดความไม่เข้าใจกันมากขึ้นกว่าเดิมไปอีก เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการเพื่อสร้างความโปร่งใสนั้นไม่ง่ายเหมือนดังที่คิดกันเอาไว้ ด้วยบริบททางการเมือง นโยบายของภาครัฐและกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีความสลับซับซ้อน การสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจทุกแง่มุมคงเป็นไปได้ยากยิ่งนัก มีแต่จะเพิ่มความยุ่งยากในการทำงาน เกิดข้อครหาฉันทา เปิดประเด็นให้ราวฉนวนมากไปกว่าเดิม รัฐบาลจะได้รับความเสื่อมเสีย สูญเสียความไว้วางใจจากประชาชน และลดความชอบธรรมในการเข้ามามีการบริหารมากยิ่งขึ้นไปอีก (Grimmelikhuijsen, & Meijer, 2014, pp. 137-138) จากคำกล่าวของ O’Neill ที่ว่า

ทว่า ความกระตือรือร้นเพิ่มความโปร่งใสและการเปิดเผยของรัฐบาลให้มีความสมบูรณ์มากขึ้นและตลอดไปไม่ได้ช่วยในการสร้างหรือฟื้นฟูความไว้วางใจของประชาชน ในทางตรงกันข้ามกลับทำให้ความไว้วางใจลดน้อยลง ซึ่งบางครั้งพิจารณาแล้วอาจจะไม่เป็นที่ประหลาดใจเลยสักนิดเดียว และค่อนข้างเห็นได้ชัดเจนว่าเทคโนโลยีที่เผยแพร่ข้อมูลอย่างง่ายดายและมีประสิทธิภาพนั้นดีพอๆ กับการเผยแพร่ข้อมูลเท็จและการบิดเบือนข้อมูลเช่นกัน ฉะนั้น การเปิดกว้างและความโปร่งใสบางประเภทอาจไม่ส่งผลดีต่อความไว้วางใจเลย (O'Neill, 2002, p. 2)

ในทางสายกลาง กลุ่มนักวิชาการจำนวนมากเหล่านี้ยังมีข้อสงสัยอยู่ว่าความโปร่งใสจะทำให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อความไว้วางใจของประชาชนหรือไม่ เพราะยังไม่มีหลักฐานการศึกษาที่สามารถพิสูจน์ให้เห็นเชิงประจักษ์ได้ ทั้งนี้ ในงานวิชาการต่างๆ ยังวนเวียนอยู่กับพื้นฐานความเข้าใจของความโปร่งใสอย่างกว้างๆ การศึกษาเชิงลึกในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสและความไว้วางใจต่อรัฐบาลต้องการการศึกษาอย่างเจาะลึกถึงตัวแปรและปัจจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งที่เป็นเรื่องบริบททางการเมือง เจือปนไขทางสถาบัน และประเด็นอื่นๆ ประกอบกันไป

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการส่วนใหญ่¹ ได้ทำการศึกษาและเห็นประโยชน์ของการสร้างและพัฒนาความโปร่งใสและคาดหวังผลที่ดีต่อการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้มีส่วนเข้ามารับทราบข้อมูล การดำเนินการ และผลการทำงานของรัฐบาล นำไปสู่การตรวจสอบรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐให้เกิดความไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งในประเด็นนี้ Grimmlikhuijsen, & Meijer (2014) จึงได้ทำการ

¹ ผลงานของนักวิชาการอื่นๆ ในทัศนะเชิงบวกนี้ เช่น Patrick J. Birkinshaw (2006) Robert Blendon et al (1997) Derek Bok (1997) Fay Cook et al (2010) และ Joseph Nye et al (1997)

ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสและผลที่ติดต่อการสร้างความไว้วางใจกับประชาชน โดยใช้แนวคิดจิตวิทยาสังคมมาเป็นพื้นฐานในการสร้างตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสและความไว้วางใจของประชาชน โดยมองเชิงสายกลางใช้ทฤษฎี Cognitive Dissonance และ The Elaboration Likelihood Model (ELM) ของ Petty และ Cacioppo (1986) มาประกอบสร้างตัวแบบในการศึกษาวิเคราะห์ถึงพื้นฐานความรู้เดิมของประชาชนเกี่ยวกับรัฐบาลที่ดีจะส่งผลให้เมื่อได้รับข้อมูลเพิ่มขึ้นจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รัฐบาลมากขึ้นไปอีก หรือความรู้ความเข้าใจเดิมไม่มีอิทธิพลต่อการได้รับข้อมูลใหม่ๆ จากรัฐบาลให้เกิดความไว้วางใจเพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใดเลย เพราะประชาชนสนใจต่อประเด็นปัญหามากกว่าอดีตเดิมที่มีอยู่เป็นทุนเดิม (Grimmelikhuijsen, & Meijer, 2014, p. 138)

ด้วยมิติที่หลากหลายของความโปร่งใสทำให้นักวิชาการเลือกจะใช้บางมิติที่สำคัญมาใช้สร้างตัวแบบในการศึกษา เช่น ในงานของ Grimmelikhuijsen, & Meijer (2014) ได้เลือกใช้มิติ 2 มิติ ของความโปร่งใส ได้แก่ ประการแรก มิติเรื่องการทันท่วงทีในการใช้งานที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นตอบโต้และโต้แย้ง หรือสนับสนุน ก่อนที่จะมีการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณให้กับนโยบายนั้น หรือก่อนที่นโยบายนั้นๆ เกิดผลสัมฤทธิ์ก่อผลกระทบต่อประชาชนและประการที่สอง มิติความสมบูรณ์ของข้อมูลที่มีลักษณะง่ายแก่การทำความเข้าใจ มีความชัดเจน และเข้าถึงได้ของสาธารณะ

ส่วนความไว้วางใจ หรือความไว้นั้นเชื่อใจนั้น เป็นคำที่มีความสลับซับซ้อนและลึกซึ้งไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความโปร่งใสเช่นกัน ซึ่งได้มีการศึกษาไว้จำนวนมากในหลากหลายสาขาวิชาการ มีลักษณะเป็นแนวคิดที่เป็นสหวิทยาการ เกี่ยวข้องกับการรับรู้ของแต่ละคนว่าจะไว้วางใจคนอื่นหรือไม่ อย่างไร การให้ความไว้วางใจต่อผู้อื่นนั้นเกิดมาจากความคาดหวังของเจตนาหรือพฤติกรรมที่ดีของผู้อื่น (Grimmelikhuijsen, & Meijer, 2014, p. 140) ลักษณะเด่นสำคัญของความไว้วางใจผู้อื่นที่รับรู้ได้ ประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 มิติ ได้แก่ ความ

สามารถ (competence) ความเมตตากรุณา (benevolence) และความซื่อสัตย์ (honesty) ทั้งนี้ มิติความสามารถ หมายถึง ความรู้และทักษะที่จำเป็นในการทำงานที่ได้รับความไว้วางใจอย่างมีประสิทธิภาพ มิติความเมตตากรุณา หมายถึง การทำข้อตกลงโดยสุจริต บอกความจริง และทำงานให้สำเร็จตามข้อสัญญาที่ตกลงกันไว้ และสุดท้าย มิติความซื่อสัตย์ หมายถึง การแสดงความห่วงใยในสวัสดิภาพของผู้อื่น อันเป็นแรงจูงใจให้ลงมือกระทำแทนเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น (Mayer, Davis, and Schoorman, 1995 อ้างใน Gimmelikhuisen, & Meijer, 2014, p. 141)

ผลของการศึกษาด้วยวิธีการทดลองกับกลุ่มประชากรที่ติดต่อสื่อสารผ่านระบบออนไลน์กับรัฐบาลระดับท้องถิ่นอยู่แล้วจำนวน 985 คน มีผู้ตอบรับและดำเนินการตามการทดลองของการศึกษานี้จำนวน 570 คน ทำให้ได้ข้อสรุปดังนี้คือ ลักษณะเฉพาะภูมิหลังของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาไม่มีผลต่อความไว้วางใจที่มีต่อหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด ทำให้ยืนยันได้ว่าการศึกษานี้ได้เลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาอย่างไม่เลือกเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นเพศ อายุ ระดับการศึกษา และความชอบพอทางการเมือง แสดงให้เห็นว่าผู้ที่เข้าร่วมในการทดลองนี้มีความสนใจต่อประเด็นเฉพาะที่หยิบยกมาทำการทดลองจริงๆ ซึ่งในการศึกษานี้เจาะประเด็นเรื่องผลประโยชน์เกี่ยวกับอากาศเป็นพิษ หรือมลภาวะทางอากาศที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความสนใจมาก ผู้ศึกษาใช้แบบสอบถามที่มีคำตอบเลือก 5 ระดับ และประมวลวิเคราะห์หาค่าสถิติ MANOVA ผลการศึกษา พบว่า ผู้เข้าร่วมในการศึกษาที่ได้รับข้อมูลทันเวลาและครบถ้วนมีแนวโน้มที่จะไว้วางใจการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมากกว่าผู้ที่ได้รับข้อมูลที่ยากแก่การทำความเข้าใจและข้อมูลผลลัพธ์นโยบายเก่าๆ จากหน่วยงานของรัฐ และเมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดของแต่ละมิติแล้ว พบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้เกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ มาก่อนแล้ว ยากที่จะเปิดรับข้อมูลใหม่ๆ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างความโปร่งใสที่จะช่วยสร้างความไว้วางใจต่อการทำงานของรฐน้อยลง ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีของ ELM ในทางตรงกันข้าม ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้น้อยในผลลัพธ์นโยบายที่ทำการศึกษาและความโน้มเอียงต่อ

ความไว้วางใจต่ำตอบสนองในเชิงบวกต่อความเมตตากรุณาด้านความโปร่งใสของหน่วยงาน ในทางตรงกันข้าม กลุ่มประชากรกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้น้อยและมีความไว้วางใจสูงอยู่แล้วตอบสนองเชิงลบต่อความสามารถขององค์กรเมื่อหน่วยงานราชการโปร่งใสน้อย กล่าวอย่างง่าย คือ ความรู้ที่มีอยู่ก่อนแล้วเกี่ยวกับประเด็นนโยบายที่ศึกษาทำให้ผลของความโปร่งใสที่มีต่อความไว้วางใจน้อยลงสำหรับกลุ่มตัวอย่างที่มีความไว้วางใจต่ำอยู่แล้วจากฐานความรู้น้อยมีความโน้มเอียงเปลี่ยนทัศนคติได้ตามความชอบเมื่อได้รับข้อมูลใหม่ๆ แต่สามารถยืนยันได้อีกประเด็นว่า สำหรับคนที่ไว้วางใจรัฐบาลมากอยู่แล้วจะคาดหวังให้หน่วยงานของรัฐมีความสามารถในการเปิดเผยข้อมูลเต็มที่และครบถ้วนสมบูรณ์มากที่สุด ส่วนคนที่ไม่คาดหวังสิ่งใด เมื่อได้รับข้อมูลจากหน่วยงานจะเกิดความพอใจยิ่งนัก และจะรู้สึกแปลกใจเมื่อหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่อย่างทุ่มเทแทนประชาชนเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน ประเด็นการศึกษานี้หลายประเด็นยังไม่ได้รับการยืนยันตัก จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมให้กระจ่างมากยิ่งขึ้น

การศึกษาของดักลาสและไมเยอร์ (Douglas and Meijer, 2016) ถึงความโปร่งใสเพื่อพิสูจน์ว่าความโปร่งใสสามารถทำลายความไว้วางใจและเชิญชวนให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง โดยได้ทำการศึกษาเชิงประจักษ์จากกลุ่มตัวอย่าง 16 กรณีศึกษาจากสามประเทศในแถบแคริบเบียน ได้แก่ ประเทศอารูบา การูเกา และเซนต์ คิทส์ ในด้านการบริการสาธารณสุขปโภค เช่น การบริการสนามบิน น้ำประปา เพื่อทดสอบว่าความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการสร้างคุณค่าสาธารณะหรือกลายเป็นอุปสรรค ผลการศึกษาวินิจฉัยชี้ให้เห็นว่าความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขสำหรับการสร้างมูลค่าสาธารณะด้านสาธารณสุขปโภคทั้งหมดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติสูงขึ้น ส่งผลให้คะแนนมูลค่าสาธารณะมากกว่าสาธารณสุขปโภคที่ขาดความโปร่งใส

ในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้าได้ทำการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ความเชื่อใจของประชาชนต่อรัฐบาล นโยบายใน

ช่วงเวลาต่างๆ และรวมถึงส่วนราชการมาเป็นเวลาหลายปี ตั้งแต่ปี 2545 ถึง 2563 ด้วยความร่วมมือในการเก็บข้อมูลระยะยาวต่อเนื่องจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ยกเว้นปี 2547 ที่ไม่ได้มีการสำรวจ จึงไม่พบข้อมูลแต่อย่างใด) แต่การศึกษาดังกล่าวของสถาบันพระปกเกล้าใช้การสำรวจความคิดเห็นความพึงพอใจของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาลเป็นหลัก เพื่อให้ นักวิชาการนำไปศึกษาวิเคราะห์ต่อ ไม่ได้สร้างกรอบการศึกษาวิเคราะห์เชิงวิชาการที่พัฒนาจากแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศแต่อย่างใด

ผลการสำรวจเป็นการรายงานความคิดเห็นของประชาชน สะท้อนให้เห็นความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลสมัยต่างๆ จำนวน 22 นโยบาย/โครงการ ได้แก่ 1) การปกป้องเขตชุมชนพระมหากษัตริย์ 2) การแก้ไขและป้องกันปัญหาเสพติด อาวุธสงคราม มาเฟีย และผู้มีอิทธิพล 3) โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง/30 บาทรักษาทุกโรค) 4) การจัดการเรื่องเบียร์ยังชีพ (ผู้สูงอายุ คนพิการ) 5) การบริหารจัดการน้ำและระบบชลประทาน 6) โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) 7) การดูแลเรื่องราคาพืชผลสำหรับเกษตรกร/มาตรการช่วยเหลือดูแลเกษตรกร 8) การแก้ไขปัญหาสินค้าอุปโภคบริโภคราคาแพง 9) การสร้างสันติสุขและความปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 10) การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติ 11) การแก้ไขปัญหาภัยธรรมชาติ น้ำท่วม ภัยแล้ง/การช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาภัยแล้ง 12) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม (ถนน-ราง-น้ำ-อากาศ) 13) การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน ป่าไม้ ทะเล/การปราบปรามขบวนการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและวางคืนผืนป่า 14) การบริหารจัดการพลังงานด้านราคาน้ำมัน แก๊ส 15) การจัดระเบียบต่างด้าวและการปราบปรามการค้ามนุษย์ 16) โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 17) นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤต มีสิทธิทุกที่ 18) การแก้ไขปัญหาโรคระบาดไวรัสโคโรนา 2019 19) มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการ “ชิม ช้อป ใช้” 20) การใช้สารสกัดกัญชาเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ 21) โครงการอาสาสมัครท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง และ 22) การป้องกันและลดอุบัติเหตุจากรถ

ทั้งนี้ ได้ทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่างจาก 5 กลุ่มภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้) ทั่วประเทศไทย สุ่มจากกลุ่มประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ตัวอย่างจังหวัดละ 420 คน และ กรุงเทพมหานคร 1,500 คน รวมทั้งสิ้น 33,420 คน

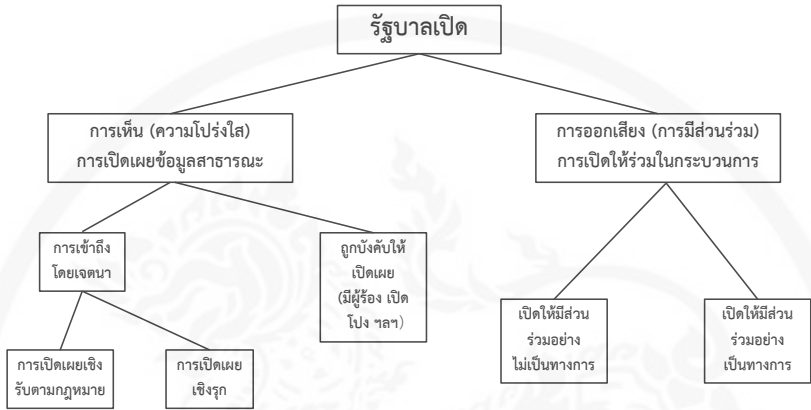
ประเด็นคำถามที่สำรวจครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นของประชาชนกลุ่มตัวอย่างในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา ได้แก่ 1) ความเชื่อมั่นที่มีต่อการทำงานของบุคคล/คณะบุคคล/สถาบัน/หน่วยงานต่างๆ อันประกอบด้วย ความเชื่อมั่นต่อคณะบุคคล/สถาบัน/หน่วยงานต่างๆ เช่น นายกรัฐมนตรี (พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา) รัฐบาล/คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา พรรคการเมือง เป็นต้น และ 2) ความเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นต้น รวมไปถึงการสอบถามถึงความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นจัดให้กับประชาชนในด้านสาธารณูปโภค (ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา อินเทอร์เน็ตชุมชน) ด้านสวัสดิการสังคม (โรงเรียน ศูนย์เด็กเล็ก (ศูนย์ก่อนวัยเรียน) การศึกษาผู้ใหญ่ เป็นต้น) และด้านสิ่งแวดล้อม (การจัดเก็บขยะมูลฝอย การจัดการน้ำเสีย/สิ่งโสโครก สิ่งแวดล้อมในชุมชน (ป่า/น้ำ)) เป็นต้น

การนำเสนอผลการศึกษาใช้รูปแบบสถิติอย่างง่าย ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ และค่าเฉลี่ยความพึงพอใจ และค่าระดับความเชื่อมั่นออกเป็น 4 ระดับ จากคะแนน 1 ถึง 4 (ไม่เชื่อมั่น ไม่ค่อยเชื่อมั่น ค่อนข้างเชื่อมั่น และเชื่อมั่นมาก) ซึ่งผลคะแนนที่ได้จะตกอยู่ในช่วงค่อนข้างเชื่อมั่นเป็นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 40-60) ต่อการทำงานของคณะบุคคล/สถาบัน/หน่วยงานต่างๆ ประมาณ ร้อยละ 20 ถึงร้อยละ 37 คือ ค่อนข้างเชื่อมั่นต่อพรรคการเมืองและหน่วยงานทางการเมือง และประมาณร้อยละ 43 ถึงร้อยละ 55 แสดงให้เห็นว่า ประชาชนกลุ่มตัวอย่างค่อนข้างเชื่อมั่นต่อการทำงานขององค์กรอิสระ (สถาบันพระปกเกล้า, 2564, หน้า 45-47)

4. ความโปร่งใส ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ไมเยอร์ เคอร์ทิน และฮิลเลอร์แบรนต์ ได้ทำการศึกษาถึงประเด็นความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม โดยชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “รัฐบาลเปิด” และความโปร่งใสที่ไม่เหมือนกันในรายละเอียด รัฐบาลเปิดมีความหมายกว้างและกินความรวมถึงความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย คือการที่รัฐบาลได้เปิดข้อมูลข่าวสาร โดยใช้ช่องทางการสื่อสารต่างๆ ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก สิ่งที่น่าสนใจในเรื่องการเปิดรัฐบาล คือ “การเข้าถึง” ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงข้อมูล หรือกระบวนการตัดสินใจ หรือผู้ตัดสินใจ ในกระบวนการใดก็ตามโดยการเข้าไปมีโอกาสเข้าไปสังเกตการณ์ที่ประชุม และมีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจนั้นไปด้วย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายเพียงการเปิดข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงและได้เห็นข้อมูลในรูปแบบต่างๆ เท่านั้น และการเปิดให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบ แสดงความคิดเห็นตอบโต้ เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วม (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, pp. 12-13) ดังสามารถแสดงความสัมพันธ์ของทั้งสามแนวคิด ได้ดังแผนภาพที่ 5

แผนภาพที่ 5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลเปิด ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม



ที่มา: ดัดแปลงจาก Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, Figure 1, p. 14.

จากแผนภาพข้างต้น ไมเยอร์และคณะ ได้แบ่งรูปแบบความสัมพันธ์
ในรัฐบาลเปิดเป็น 3 แบบ ได้แก่

1) **รูปแบบความสัมพันธ์ประสานการทำงานร่วมกัน (Synergistic Relationship)** หมายความว่า ทั้งความโปร่งใสเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารของรัฐบาลและให้โอกาสการมีส่วนร่วมในรัฐบาลเดียวกันด้วยมาตรการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและกำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของความ โปร่งใสให้น้อยที่สุด ความโปร่งใสโดยการเปิดให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารวาระ การประชุม ที่ไหน และเมื่อไร เหล่านี้เป็นตัวช่วยให้คนที่สนใจในหัวข้อประเด็น ของการประชุมหารือตัดสินใจในวันนั้นได้ทราบล่วงหน้าได้แสดงเจตนาเข้า ร่วมประชุมด้วย แต่ในทางกลับกัน การให้โอกาสในการมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจอาจเป็นเงื่อนไขแรกในการเข้าถึงข้อมูล เอกสารและรายงานต่างๆ ที่ใช้สำหรับการตัดสินใจในวันนั้นได้ กล่าวในลักษณะนี้ ความสัมพันธ์ระหว่าง

ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจึงร่วมประสานพลังกันและกัน (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, p. 14)

2) *รูปแบบความสัมพันธ์เชิงเสริมสร้างกัน* (Complementary Relationship) หมายความว่า ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมนำมาปรับใช้ในต่างกรรมต่างวาระเสริมสร้างกัน โดยที่ในช่วงแรก ประชาชนที่ตื่นตัวได้รับโอกาสให้แสดงการมีส่วนร่วมในวาระแรกของการกำหนดนโยบาย และในวาระต่อมาในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเน้นในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินการตามนโยบาย ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ในระหว่างการปฏิบัติของส่วนราชการในการใช้จ่ายงบประมาณ และเปิดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบการทำงาน ไม่ให้เกิดความผิดพลาดหรือเพี้ยนไปจากนโยบาย แผนหรือโครงการที่ได้รับการอนุมัติไป

3) *รูปแบบความสัมพันธ์แบบสุดท้าย* เป็นความสัมพันธ์ที่บ่อนทำลายกัน (Undermining Relationship)

ไมเยอร์และคณะ ศึกษาเพื่อตอบโจทย์สองคำถามหลัก คือ จะทำความเข้าใจผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปิดรัฐบาลได้อย่างไร และจะประเมินผลกระทบจากรัฐบาลได้อย่างไร และจากการค้นคว้าเอกสารทางวิชาการในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ผู้วิจัยสกัดผลงานวิชาการที่ตรงกับประเด็นการศึกษาได้ 103 ชิ้นงาน และใช้มุมมองจากทางเศรษฐศาสตร์ การเมือง และกฎหมาย ทำให้ได้ผลการศึกษา ดังนี้

ต่อประเด็นคำถามเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลได้เปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดผลดีและผลเสียหลายด้าน จากการประมวลผลข้อมูลพบว่าเกิดผลดีมากกว่าผลเสีย ดังนี้

มองจากนานาทัศนะของความสัมพันธ์ระหว่างสามแนวคิดนี้ พบว่าในทัศนะทางเศรษฐศาสตร์ การเปิดเผยข้อมูลในกลไกของตลาดเองจะช่วยให้ประชาชนมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจได้อย่างเป็นเหตุเป็นผลมากกว่าการคาดเดาเอาเอง การปกปิดข้อมูลจะทำให้ประชาชนต่อต้านการทำงานของรัฐบาลมากกว่า

ในทางการเมือง การเปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนเป็นเงื่อนไขขั้นต้นของการให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ร่วมรับรู้ รับผิดชอบ ร่วมตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ เกิดความเข้าใจกันมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ และเป็นโอกาสให้ปรับความเข้าใจกันระหว่างผู้คนหลายฝ่ายที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันได้มาถกเถียงก่อนทำการตัดสินใจในนโยบายที่ตอบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ

จากทัศนะทางกฎหมาย พบว่า การเปิดให้ประชาชนได้ทราบถึงกระบวนการทำงานทางกฎหมาย ระเบียบ กฎ กติกา และกระบวนการทางกฎหมายเป็นสิ่งที่ดี เพราะปกติจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทราบกฎหมายเท่านั้น ในทางปฏิบัติ การเปิดเผยข้อมูลทางกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนและภาคเอกชนจะมีประโยชน์ต่อสังคมและพลเมือง นับเป็นจุดเริ่มต้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของภาครัฐเป็นลำดับแรก

ผลดีจากการเปิดรัฐบาลมีหลายประการ ได้แก่ ประชาชนให้ความไว้วางใจรัฐบาลมากขึ้น หน่วยงานมีภาพพจน์ที่ดี มีคุณธรรม หากยินยอมแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ให้ข้อมูลกับผู้ร้อง ผู้เปิดโปง ให้เห็นการทำงานไม่ซื่อสัตย์ ขาดธรรมาภิบาลในองค์การ ความโปร่งใสในแง่นี้จึงเป็นการมองโลกสวย อย่างไรก็ตาม การเปิดรัฐบาลมากอาจจะก่อให้เกิดผลดีกลับมาได้เช่นกัน

ผลเสียที่เกิดขึ้นสามารถมองได้หลายทัศนะ มุมมองจากทางเศรษฐศาสตร์ พบว่า การที่รัฐบาลเปิดกว้างอย่างเต็มร้อยมีผลร้ายต่อการแสดงพฤติกรรมความมีเหตุมีผลของมนุษย์ รัฐบาลจึงเลือกออกกฎหมายการเปิดเผยข้อมูลด้วยการกำหนดเงื่อนไขไว้ก่อน และให้มีการปกปิดข้อมูลในบางช่วงเวลาเป็นเวลาสั้นๆ

มองจากทางกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาจะมีความเสี่ยงทางกฎหมายต่อประชาชนและภาคเอกชนในสังคม ในลักษณะนี้ รัฐต้องไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของบุคคลและข้อมูลละเอียดอ่อนของบริษัทเอกชนให้สาธารณะเข้าถึงได้ จนก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นภัยต่อบุคคล ในทางกลับกัน รัฐต้องทำหน้าที่ปกป้องสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคล และรักษาผลประโยชน์ของเอกชน

ไม่ให้เกิดความเสี่ยงต่อการดำเนินธุรกิจ ในอีกมุมหนึ่ง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางกฎหมายจะช่วยสร้างความไว้วางใจให้กับรัฐบาล ประชาชนได้เห็นถึงการดำเนินการภายในหน่วยงานของรัฐ เปิดให้เห็นความฟุ่มเฟือย ความสูญเปล่าของการใช้ทรัพยากร งบประมาณ การทุจริตและความล้มเหลวในการทำงาน

มองจากทัศนคติทางการเมือง การให้โอกาสมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก่อให้เกิดความยุ่งยากในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และส่งผลกระทบต่อทางอ้อมต่อการผลักดันให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ใช้ประโยชน์จากโอกาสในการโจมตีการทำงานของรัฐบาล ก่อความไม่ทำงานได้ไม่เต็มที่ และในที่สุดมีผลเสียต่อความมั่นคงของประเทศ (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012)

การมองความโปร่งใสในบริบทที่ซับซ้อนในตัวเองและผลที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายในองค์กรและภายนอกองค์กร รวมไปถึงสังคมในแง่มุมหลายศาสตร์ สหวิทยาการเป็นความท้าทายในการพิสูจน์พฤติกรรมที่เกิดขึ้นในทางบวกและลบ ต่อมาตรการการเปิดรัฐบาลให้เกิดความโปร่งใส

5. ความโปร่งใสและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ความโปร่งใสและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันดูเหมือนจะเป็นของคู่กันมาตั้งแต่ระบบราชการเริ่มรับหลักธรรมาภิบาลมาใช้ และเป็นที่ยกย่องว่าเมื่อได้สร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในระบบแล้ว จะสามารถจัดการประพฤติดีมีขอบไปได้

ด้วยในปัจจุบันมีการศึกษาความโปร่งใสอย่างเจาะลึกและซับซ้อนมากขึ้น ให้เชื่อมโยงถึงแนวคิดอื่นๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งความสามารถรับผิดชอบได้ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความไว้วางใจ เชื่อใจ นักวิชาการและนักปฏิบัติ ได้เล็งเห็นปัญหาการนำหลักการความโปร่งใสมาใช้ในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถแยกออกจากหลักการอื่นๆ ไปได้ และยิ่งไปกว่านั้นยังได้มีความพยายามแสดงให้เห็นการนำไปใช้ในนโยบายด้านต่างๆ เช่น ผลงานของ Mostafa Hunter, Rania Uwaydah Mardini, Arkan El-Seblani & Sammer Elsayed

(2020) และ Koller, Theadora, Clarke, David & Vian, Taryn. (2020) ที่พยายามตั้งคำถามต่อนโยบายสวัสดิการด้านสาธารณสุขและการบริการทางการแพทย์ของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศไทยที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกในการให้ความครอบคลุมสวัสดิการรักษาพยาบาลดูแลประชาชนขั้นพื้นฐานจนเป็นแบบอย่างให้หลายประเทศสนใจนำไปศึกษามุ่งเน้นที่ความเสมอภาคและเท่าเทียมในการเข้าถึงการบริการด้านการแพทย์ของประชาชน แต่อาจจะละเลยมองไปถึงประเด็นเรื่องความโปร่งใส ความสามารถรับผิดชอบได้ และการต่อต้านการทุจริตในแวดวงทางการแพทย์ซึ่งอาจจะได้เห็นเป็นข่าวบ้าง การบริการทางการแพทย์ด้วยสวัสดิการที่ครอบคลุมในปัจจุบันและในอนาคตที่มีการแพร่ระบาดของโรคร้ายที่เกิดขึ้นมาอย่างไม่ทันตั้งตัวของเชื้อไวรัสโคโรนาในช่วงสองสามปีที่ผ่านมาและมีแนวโน้มจะเป็นโรคประจำถิ่นในเร็ววันนี้ ทำให้รัฐบาลต้องเตรียมจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับการดูแลผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและโรคร้ายเหล่านี้ที่นับวันจะเพิ่มความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ จึงอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ในเรื่องของการจัดซื้อหน้ากากอนามัยที่เป็นข่าวในช่วงแรกของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา การจัดซื้อวัคซีนป้องกัน การจัดซื้อชุดตรวจเชื้อไวรัส อาจจะรวมไปถึงการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาวิจัยการพัฒนาวัคซีนสำหรับเชื้อกลายพันธุ์ และยาประเภทอื่นๆ ที่จะตามมา ทั้งยารับประทาน ยาป้องกัน และยารักษาโรค เป็นต้น

จากการเห็นความจำเป็นในการพัฒนาระบบติดตามตรวจสอบระบบสวัสดิการด้านการอนามัยทางการแพทย์ของประเทศต่างๆ องค์การอนามัยโลก ได้ร่วมกับมูลนิธิโลก (Global Fund) และ UNDP ริเริ่มจัดประชุมสัมมนาหารือเพื่อสร้างเครือข่ายต่อต้านการทุจริตในแวดวงสาธารณสุขขึ้น ในหัวข้อ “Consultation for a proposed Global Network on Anti-Corruption, Transparency and Accountability in Health Systems” นำโดยทีมงานขององค์การอนามัยโลก ด้านเพศสภาพ ความเสมอภาค และสิทธิมนุษยชน (The Gender, Equity,

and Human Rights Team) และหน่วยงานกำกับดูแลสาธารณสุขและการเงิน (the Department of Health Governance and Financing) เมื่อวันที่ 26-28 กุมภาพันธ์ 2019 ที่กรุงเจนีวา ซึ่งได้พัฒนารอบแนวทางการประเมินติดตามระบบสาธารณสุขทั่วโลกเพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบสวัสดิการด้านสาธารณสุขสากล หรือที่ประเทศไทยรู้จักกันในชื่อ “หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” แนวคิดได้เริ่มพัฒนาโดยโคลเลอร์ และเดวิด คลาร์ค (David Clarke) ซึ่งต่อมาได้รับการพัฒนาร่วมโดยทาริน เวียน (Taryn Vian) ที่ปรึกษาขององค์การอนามัยโลก และศาสตราจารย์ตีปา ราจัน (Dheepa Rajan) จากมหาวิทยาลัยบอสตัน ทำให้ได้กรอบและแนวทางการประเมินการต่อต้านการทุจริต ความโปร่งใสและความสามารถรับผิดชอบได้ขององค์การอนามัยโลกเพื่อใช้กับระบบสาธารณสุข เรียกว่า “Anti-Corruption, Transparency, Accountability (ACTA)” ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบหลัก (Building Blocks) ที่สัมพันธ์กันในระบบสาธารณสุข ได้แก่ ระบบบุคลากรทางด้านสุขภาพ ผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ วัคซีนและเทคโนโลยีระบบข้อมูลข่าวสาร การเงินสาธารณสุข และการกำกับดูแล (WHO, 2018) และคู่มือเพื่อนำไปใช้ได้ทั้งในทางปฏิบัติ (WHO, 2019) ทั้งนี้ องค์การอนามัยโลกมองประเด็นความเชื่อมโยงของความโปร่งใส ความสามารถรับผิดชอบได้และควมมีคุณธรรมเป็นค่านิยมที่สำคัญในระบบสาธารณสุข ซึ่งความโปร่งใส หมายถึง การเข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่ยังไม่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ เป็นข้อมูลที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับการตัดสินใจและผลการดำเนินงานของหน่วยงานในเวลาที่เหมาะสม ความสามารถรับผิดชอบได้ หมายถึง ภาระผูกพันของหน่วยงานในการรายงานและตอบคำถามถึงความล้มเหลวในการทำงานไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และควมมีคุณธรรม หมายถึง ความซื่อสัตย์สุจริตหรือความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตหรือการใช้ประโยชน์จากที่ทำงาน (WHO, 2018)

ฮันเตอร์และคณะ (2020) และโคลเลอร์และคณะ (2020) ได้ทำการศึกษาลึกรอบและแนวทางที่องค์การอาหารและยาโลกได้ชี้ถึงความเป็นไปได้

ที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นในนโยบายสวัสดิการด้านสาธารณสุขและการแพทย์ (Universal Health Coverage) ควรจะเร่งสร้างความโปร่งใส ความสามารถรับผิดชอบได้ในการบริหารนโยบายนี้เพื่อเป็นการป้องกัน ซึ่งเขาได้ใช้กรอบการประเมินที่องค์การอนามัยโลกได้พัฒนาขึ้นที่เรียกว่า ACTA มาวิเคราะห์กรณีศึกษาของประเทศอาหรับเพื่อส่งเสริมความมีธรรมาภิบาลที่ดี การเก็บข้อมูลด้วยการประชุมกลุ่มย่อยจำนวน 18 กลุ่มกับประเทศอาหรับ 6 ประเทศ จากนั้นจะมีการสัมภาษณ์ตัวต่อตัวด้วยคำถามกึ่งโครงสร้างประมาณคนละ 50-60 นาที กับผู้บริหารโรงพยาบาลรัฐและเอกชน ผู้จัดการด้านการเงิน ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย นายหน้าประกัน รัฐมนตรีสาธารณสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านการต่อต้านการทุจริต และมีการวิเคราะห์ด้วยกรอบการประเมินความเสี่ยง ตั้งแต่ขั้นตอนแรก มาตรการป้องกัน ขั้นตอนที่สอง มาตรการการปราบปรามการทุจริต ในจุดที่ต้องทำการตัดสินใจหรือในกระบวนการตัดสินใจ และขั้นตอนสุดท้าย คือ การประเมินบริบทและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ

ผลการศึกษานี้เน้นที่การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมากกว่าประเด็นเรื่องความโปร่งใส การวิเคราะห์ความโปร่งใสมีอยู่เพียงขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการจัดการความเสี่ยงของ ISO 31000:2009 คือขั้นตอนเมื่อเสร็จสิ้นการวิเคราะห์ความเสี่ยง ได้ผลลัพธ์และนำเผยแพร่ให้คำปรึกษาเพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้องและให้ข้อมูลป้อนกลับกับหน่วยงาน (กำหนดขอบเขตการประเมินความเสี่ยง การประเมินวิเคราะห์ความเสี่ยง ตามระดับความเสี่ยง การจัดการความเสี่ยงจากผลกระทบที่เกิดขึ้น การติดตามและทบทวน และการสื่อสารและให้คำปรึกษา) ส่วนความสามารถรับผิดชอบได้อยู่ในขั้นการทบทวนติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่องให้ได้ผลลัพธ์และหาแนวทางในการหามาตรการในการบรรเทาปัญหาจากความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม กรอบการศึกษาก่อนการต่อต้านการทุจริตและความพยายามเชื่อมโยงในกระบวนการสร้างความสามารถรับผิดชอบได้ มองเห็นความเสี่ยงการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน และมองทะลุไปจนถึงการเผยแพร่ผลที่เกิดขึ้นภายใน

และภายนอก โดยเฉพาะลักษณะนโยบายด้านหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งน่าจะเป็นประเด็นให้นำไปศึกษาต่อได้ (Hunter et al., 2020)

6. การประเมินวัดระดับความโปร่งใส

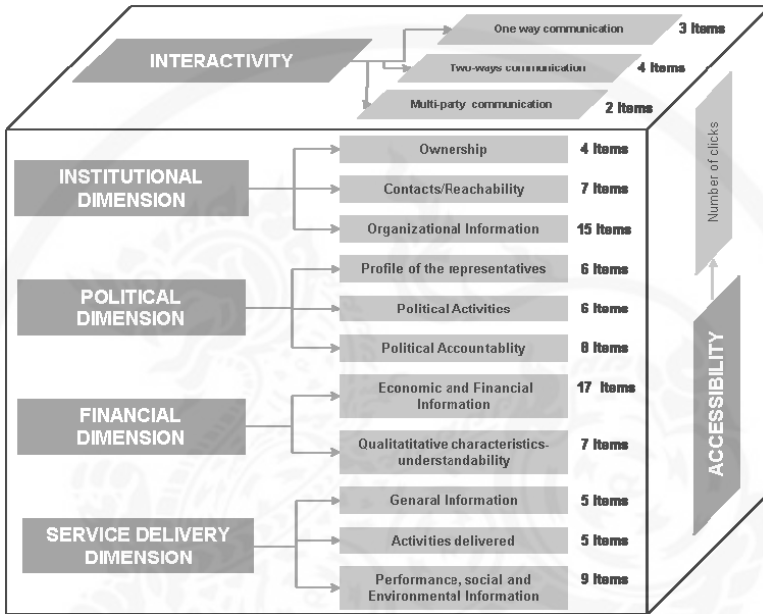
การศึกษาเพื่อวัดประเมินระดับความโปร่งใสเป็นที่สนใจสำหรับส่วนราชการไทยมาช้านานนับตั้งแต่ระบบราชการไทยได้รับอิทธิพลจากองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินระหว่างประเทศในการสร้างระบบราชการไทยที่ปลอดการทุจริตคอร์รัปชันด้วยการบริหารที่ยึดหลักธรรมาภิบาล นำโดยสถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เล็งเห็นความสำคัญในการสร้างระบบการประเมิน กำหนดตัวชี้วัดติดตามการทำงานของส่วนราชการไทย ประกอบกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นการวัดผลลัพธ์ที่ได้รับ กระแสการพัฒนาดัชนีและนำไปสู่การให้รางวัลแก่ส่วนราชการในระดับท้องถิ่นและส่วนราชการไทยตามมา โดยลำดับที่ตั้งได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้ว โดยส่วนใหญ่จะเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินความเป็นธรรมาภิบาลของส่วนราชการไทย ไม่ได้แยกเครื่องมือวัดระดับความโปร่งใสออกมาต่างหาก ความโปร่งใสในทัศนะนี้จึงเป็นการนำหลักการแนวคิดไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งโดยส่วนตัวของผู้เขียนเองได้มีโอกาสทำการศึกษาเพื่อสร้างดัชนีชี้วัดระดับความโปร่งใสของส่วนราชการไทยร่วมกับนักวิชาการอีกหลายท่านในการสร้างเครื่องมือวัดประเมินระดับความเป็นธรรมาภิบาลให้ครอบคลุมทั้ง 6 หลัก อันประกอบไปด้วย หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักความสามารถรับผิดชอบได้ หลักความโปร่งใส และหลักคุณธรรมที่ประเทศไทยรับมายึดปฏิบัตินับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน¹

¹ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ในงานศึกษาวิจัยของผู้เขียนที่เผยแพร่โดยสถาบันพระปกเกล้า ทั้งเรื่องหลักความโปร่งใส และหลักคุณธรรมและจริยธรรม และรวมถึงดัชนีประเมินวัดระดับความเป็นธรรมาภิบาลหลักอื่นๆ

หน่วยงานที่ทำการพัฒนาเครื่องมือวัดประเมินความโปร่งใสโดยตรงใน ส่วนราชการ คือ สำนักงาน ป.ป.ช. แต่ตั้งที่กล่าวมาในตอนต้น พบว่า เครื่องมือวัด ประเมินความโปร่งใสของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ใช้ประเมินมานับ 10 ปีในปีนี้มีได้ใช้ ประเมินเพียงแค่ความโปร่งใสของส่วนราชการไทยเท่านั้น ยังรวมถึงการประเมิน ความมีคุณธรรม ความสามารถรับผิดชอบได้ การปฏิบัติตามกฎหมาย และการ มีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีเป้าหมายหลักในการปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ จึงกล่าวได้ว่า ยังไม่พบ เครื่องมือวัดประเมินด้านความโปร่งใสของไทยที่ชัดเจนและนำไปใช้ปฏิบัติได้ ซึ่งยังสามารถพัฒนาและศึกษาต่อยอดได้อีก

สำหรับในต่างประเทศนั้น คัคซิเนียลโล นาซี และวาล็อตติ (Cucci- niello, Nasi, and Valotti, 2012) จากมหาวิทยาลัยบอคโคนี (Bocconi University) ในประเทศอิตาลี ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างเครื่องมือในการพัฒนา ความสามารถรับผิดชอบได้ เพื่อลดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเพื่อเป็น เครื่องมือในการแพร่กระจายข้อมูลผลการดำเนินงานของภาครัฐในอิตาลี โดย มุ่งวัดระดับความโปร่งใสของส่วนราชการในอิตาลีและเพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลที่ ได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะผ่านทางเว็บไซต์นั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก โดยเฉพาะบุคคลสาธารณะทั่วไปสามารถเข้าถึงได้เพื่อช่วยประเมินผลการ ปฏิบัติงานของส่วนราชการเมืองใหญ่ของอิตาลี และจากการทบทวนบริบทของ กฎหมายในประเทศอิตาลี และงานศึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับความโปร่งใส ทำให้ คัคซิเนียลโล นาซี และวาล็อตติ เสนอกรอบในการวัดประเมินระดับความโปร่งใส

แผนภาพที่ 6 แสดงกรอบการวัดประเมินความโปร่งใสของคักชีเนียลโลนาซี และวาล็อตติ



ที่มา: Cucciniello, Nasi, and Valotti. (2012), Figure 1, p. 2454.

ดังแสดงในแผนภาพที่ 6 ซึ่งพิจารณาจากการให้นิยามความหมายของความโปร่งใสสะท้อนมุมมองความโปร่งใสหลายมิติจากงานเขียนต่างๆ มี 4 มิติ ได้แก่

1) มิติทางสถาบัน ซึ่งครอบคลุมข้อมูลที่ทางหน่วยงานจำเป็นต้องเผยแพร่สู่สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในกรณีนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าหน่วยงานราชการจะต้องเผยแพร่ข้อมูลประเภทไหน และอะไรบ้าง ได้แก่ ข้อมูลเจ้าของเว็บไซต์ การติดต่อ โครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน และอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนด

2) *มติทางการเมือง* คือข้อมูลที่ต้องแสดงต่อสาธารณะให้เห็น รับทราบและเข้าถึงเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อกำหนดทางการเมือง กิจกรรมทางการเมือง และข้อมูลอื่นๆ รวมถึงการขาดประชุม การเข้าร่วมประชุม และข้อมูลเงินเดือนค่าตอบแทนที่ได้รับจากภาครัฐ

3) *มติทางการเงิน* ว่าด้วยข้อมูลการใช้จ่ายทางการเงิน ประเด็นปัญหาทางการเงินและความสามารถในการจัดการปัญหาทางการเงิน

4) *มติการส่งมอบการบริการให้กับประชาชน*

นอกจากนี้ ยังมองความโปร่งใสเป็นเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ปฏิบัติต่อกัน (Interactivity) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับความต้องการข้อมูลของประชาชนต่อข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่สู่สาธารณะ หากประชาชนเห็นว่าข้อมูลที่เผยแพร่นั้นยังไม่ครอบคลุมกิจกรรมของหน่วยงาน อาจเรียกร้องหรือร้องขอให้หน่วยงานนั้นเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลเพิ่มเติมได้

ส่วนการวัดระดับการประเมินความโปร่งใสนั้นได้กำหนดออกเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับแรก คือ ระดับสถานะข้อมูลนิ่งไม่เคลื่อนไหว เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานนั้นๆ และบุคลากรในหน่วยงานต่างๆ ซึ่งไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยนัก ต้องเผยแพร่ให้สาธารณะรับทราบและเข้าถึงได้ทางเว็บไซต์ตามที่กฎหมายกำหนด

ระดับพลวัต คือ ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตาม 4 มิติที่กล่าวมาข้างต้น

ระดับตอบกลับ คือ การให้ข้อมูลตอบกลับตามกิจกรรมของหน่วยงานที่ระบุไว้ในขั้นที่ 2

จากกรอบการวัดประเมินข้างต้น ทีมงานผู้ศึกษาได้มีการทดสอบเครื่องมือและปรับแก้ไขหลายครั้งก่อนนำมาใช้ทดสอบจริงกับ 113 เว็บไซต์ของเมืองในประเทศอิตาลี ประเมินจำนวน 89 รายการ ตามมิติทั้ง 4 ด้าน คือ มิติทางสถาบัน 26 รายการ มิติทางการเมือง 14 รายการ มิติทางการเงิน 20 รายการ

และมีมติการส่งมอบการบริการให้กับประชาชน 24 รายการ ทำการเก็บข้อมูลระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม 2010

ผลการศึกษา พบว่า เมืองต่างๆ ในประเทศอิตาลีส่วนใหญ่ (ร้อยละ 97) เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด เช่น โครงสร้างการบริหารงาน พันธกิจและกิจกรรมหลัก ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ อีเมลและการติดต่อ เอกสารที่เผยแพร่ ตามด้วยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แทนราษฎรของเมืองนั้นๆ ไม่ค่อยแสดงข้อมูลทางการเงินและการให้บริการสาธารณะ ไม่ค่อยพบข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้าง ค่าตอบแทนของบุคลากร ข้อมูลผลการปฏิบัติงานของบุคลากร แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้เผยแพร่ก็ตาม

ข้อมูลทางการเงินที่เผยแพร่บนเว็บไซต์ มีเพียงร้อยละ 50 ของหน่วยงานที่ศึกษาดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลพื้นฐานเท่านั้นแม้จะบังคับโดยกฎหมายก็ตาม เช่น ข้อมูลงบประมาณยังแสดงเป็นรายปี ไม่สามารถนำไปศึกษาวิเคราะห์ได้อย่างต่อเนื่องได้

ส่วนข้อมูลประเภทสุดท้ายเกี่ยวกับผลการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานที่ได้ทำการเผยแพร่บนเว็บไซต์นั้นมีเพียงส่วนน้อย นับได้ว่าต่ำที่สุดเพียงร้อยละ 23 เท่านั้น เพราะข้อมูลส่วนนี้ต้องการบุคลากรที่มีทักษะและความเข้าใจสิ่งที่จะต้องทำการเผยแพร่ จึงไม่พบข้อมูลการจัดการข้อมูลของหน่วยงานและบุคลากร ยังไม่รวมถึงข้อมูลการใช้ทรัพยากรของหน่วยงาน ระบบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่างๆ ระบบควบคุมคุณภาพของงาน แผนงานและอื่นๆ ที่จำเป็นในการจัดการการให้บริการสาธารณะ

งานชิ้นนี้เป็นการเริ่มต้นการสร้างตัวแบบเพื่อวัดประเมินระดับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐของประเทศอิตาลี ซึ่งยังจำเป็นจะต้องได้รับการพัฒนาและปรับแก้ไขเพื่อการใช้งานอีกในอนาคต ด้วยกฎหมายของประเทศอิตาลีระบุให้หน่วยงานต้องเผยแพร่ข้อมูลจำนวนมากที่หน่วยงานยังปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสำหรับเครื่องมือที่ทีมวิจัยได้นำเสนอไปนี้ เป็นเพียงการประเมินในขั้นต้นที่ต้องการทราบถึงการเปิดข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ

เมืองใหญ่ ไม่สามารถบอกถึงระดับคุณภาพของข้อมูลที่เผยแพร่บนเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงานได้แต่อย่างใด

7. ประเด็นอื่นๆ

นอกเหนือไปจากที่ได้นำเสนอข้างต้นมาแล้ว ในปัจจุบันมีผู้สนใจศึกษาและตั้งประเด็นเพื่อพิสูจน์ตอบคำถามหลายแง่มุมที่ยังไม่ได้รับการยืนยันอีกจำนวนมาก¹ เช่น งานของ โออานา อัลบู และลิโอโพล ริงเกิล (2018) ศึกษาเปรียบเทียบของค์การสองแห่งในประเทศเยอรมนี องค์กรหนึ่งเป็นพรรคการเมืองและอีกองค์กรทำหน้าที่ล็อบบี้เอบซีลอน ซึ่งไม่ได้มีการเปิดเผยชื่อจริงขององค์กรในงานศึกษานี้ องค์กรทั้งสองแห่งมีลักษณะคล้ายคลึงกันที่เน้นการเปิดเผยข้อมูลสร้างความโปร่งใสให้้องค์การ แต่เป้าหมายกลุ่มลูกค้าที่เป็นกลุ่มเป้าหมายต่างกัน มุ่งเป้าการศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากการเสริมสร้างความโปร่งใสในองค์กรสามประเด็น ได้แก่ 1) การแสดงออกซึ่งความโปร่งใสขององค์กรที่สะท้อนความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย/ลูกค้าองค์กร (consistency) 2) การใช้ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือในการสอดส่องเฝ้าระวังต่อกลุ่มเป้าหมายที่ต้องดูแลในข้อแรก (surveillance) และ 3) วิเคราะห์อิทธิพลความโปร่งใสในการเป็นพลังสร้างสรรค์และ/หรือพลังบ่อนทำลายได้อย่างไร (negotiations)

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นแรกเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลที่ตรงกับความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง พบว่า ทั้งสององค์กรสามารถทำตามกับผู้เกี่ยวข้องต้องการได้ แต่อาจจะแตกต่างกันรายละเอียดเมื่อนำมาปฏิบัติในแต่ละแห่ง กล่าวคือ สมาชิกองค์กรพรรคการเมืององค์กรแรกใช้มาตรการเปิดเผยสร้างความโปร่งใสต่อสาธารณะแบบสุดขีดมากกว่าองค์กรล็อบบี้เอบซีลอน

¹ นอกจากนี้ยังมีงานศึกษาผลกระทบของความโปร่งใสที่มีต่อสันติภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากการเปิดเผยความลับด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ การจัดการระหว่างประเทศ การจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น งานของ Florini, A. M. (2002) และในทางอ้อมจะนำไปสู่ความมีธรรมาภิบาลที่ดีในภาครัฐ

ซึ่งในทางปฏิบัติพยายามรักษาภาพพจน์ขององค์กรมากกว่า เพราะองค์การเอบซีลอนจัดตั้งมาก่อนที่จะประกาศใช้นโยบายความโปร่งใส แต่ขณะที่องค์การพรรคการเมืองประกาศใช้นโยบายสร้างความโปร่งใสตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การซึ่ง ณ เวลานั้นไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการสกัดกั้นการเรียกร้องของสาธารณะทำให้ องค์การคุ้นเคยต่อข้อเรียกร้องของสาธารณะและพยายามจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ จนกระทั่งในหลายพฤติกรรมการเผยแพร่เป็นการแสดงออกทางความคิดเห็นส่วนตัว ผสมกับข้อมูลและอารมณ์ความรู้สึกไปด้วย ซึ่งกลายเป็นผลร้ายต่อองค์การ แต่กว่าจะตระหนักรู้ ก็ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อสาธารณะ และเป็นประเด็นต่อต้านทางการเมืองของฝั่งตรงข้ามไปแล้ว แต่เอบซีลอนไม่พบกับประเด็นปัญหา ลักษณะเดียวกับพรรคการเมืองแต่สร้างความอึดอัดใจให้กับคนทำงานภายใน องค์การ

ประเด็นการใช้ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือในการสอดส่องเผด็จการวัง ต่อกลุ่มเป้าหมายที่ต้องดูแลนั้น พบว่า ผู้รับผิดชอบยังขาดความรู้ความเข้าใจ ในสิ่งที่ต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป ถึงความเชี่ยวชาญและความเข้าใจข้อมูลของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการกิจนี้ (Albu, & Ringel, 2018, p. 29) ด้วยแนวปฏิบัติขององค์การพรรคการเมืองที่ ศึกษาที่ไม่กลั่นกรองข้อมูลก่อนทำการเผยแพร่ ในประเด็นเรื่องผลที่จะมีต่อการ สอดส่องหรือเสริมสร้างความโปร่งใสจึงกลายเป็นสิ่งที่ล่อแหลมต่อการตีความ จากสาธารณะให้บิดเบือนไปจากความตั้งใจของผู้เผยแพร่ “เนื้อความ” โดยไม่ได้ ตรวจสอบและกลั่นกรอง เปิดช่องให้มีการเจรจาต่อรองอย่างต่อเนื่อง ส่วน องค์การลือบบันั้น มีแนวปฏิบัติแตกต่างกัน แยกส่วนระหว่างความโปร่งใสภายใน และความโปร่งใสภายนอก ข้อมูลที่เผยแพร่ภายในและภายนอก ก่อนที่จะทำการ เผยแพร่สู่สาธารณะ ต้องมีการกลั่นกรอง คัดเลือก เรียบเรียงข้อมูลใหม่ก่อนส่งต่อให้ สาธารณะ การโปร่งใสจากภายในสู่ภายนอกจะเปิดเผยในรูปแบบของเอกสาร รายงาน หรือการใช้เทคโนโลยีใหม่ เช่น เปิดให้ภายนอกได้เห็นการประชุมคณะกรรมการ บริหารภายใน ซึ่งบางครั้งสร้างความอึดอัดใจให้กับผู้บริหารในการพิจารณาตัดสินใจ ระหว่างประชุมและสร้างความสับสนให้กับผู้บริหาร

ประเด็นสุดท้าย เรื่องผลกระทบพลังอิทธิพลของความโปร่งใสต่อองค์กร พบว่า องค์กรพรรคการเมืองที่ทำงานในระดับท้องถิ่นหากดำเนินนโยบายเปิดเชิงรุกแล้ว จะพบความยากลำบากในการดำเนินกิจกรรมในระดับประเทศที่มีความซับซ้อนในกลุ่มการเมือง เพราะได้ประกาศตัวเอง หรือเผยแพร่ความเห็นออกไปอย่างขาดการขัดเกลากลั่นกรอง เปิดประเด็นล่อแหลมให้ประชาชนและกลุ่มการเมืองที่เห็นต่างเข้ามาโจมตีได้ง่าย การจะจับมือรวมกลุ่มกับกลุ่มการเมืองระดับชาติอาจจะไม่เป็นที่ยอมรับนัก (Albu, & Ringel, 2018, p. 31) ในทางกลับกัน เอบซีลอนเลือกใช้วิธีการที่เป็นมืออาชีพและเป็นแนวทางที่ปฏิบัติกันทั่วไปในเรื่องความโปร่งใส จัดการข้อมูลให้เป็นกลาง อยู่ในรูปที่สามารถเผยแพร่และเข้าใจได้ต่อสาธารณะเพื่อไม่ให้เกิดประเด็นคำถามจากกลุ่มคนหลายฝ่ายหลายระดับ ตอบกลับมาต่อผู้เผยแพร่ เมื่อมองในระดับระหว่างองค์กรด้วยกันและรวมไปถึงระดับต่างประเทศจะเป็นที่ยอมรับได้มากกว่าและตอบโจทย์บริบทขององค์กร ลือบเป็นอย่างดีเอบซีลอนที่ต้องทำงานร่วมกับต่างประเทศด้วย

ความโปร่งใสในประเด็นที่มีการเริ่มพิจารณาให้เห็นปัญหาเมื่อในปัจจุบันมีรัฐบาลได้สร้างข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) จากมาตรการต่างๆ ที่ส่งเสริมความโปร่งใสของภาครัฐ สำหรับประเทศที่มีความแตกต่างของประชากรทั้งเชื้อชาติ ศาสนา และชาติพันธุ์ การนำเสนอข้อมูลของภาครัฐที่มีการแจกแจงจำแนกประเภทของกลุ่มประชากรนำเสนอสู่กล่องข้อมูลออนไลน์ ซึ่งในทางการตลาดและระบบการประมวลผลข้อมูลอัตโนมัติ เครื่องมือการเรียนรู้พฤติกรรมของคนในปัจจุบัน (Machine Learning in a Big Data Context) และอาจนำไปสู่การสร้างโลกเสมือนจริงในหลายมิติ เกิดการตั้งคำถามต่อความโปร่งใสของภาครัฐในฐานะต้นตอการผลิตข้อมูลขนาดใหญ่ และนำไปสู่การสร้างการกีดกันการแบ่งแยกชาติพันธุ์จากข้อมูลที่ผลิตและส่งออกสู่สาธารณะนี้ รวมไปถึงคำถามทางจริยธรรมในการสร้างข้อมูล และมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเวลาต่อมา เพราะบริษัทเอกชนได้นำข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์ คาดการณ์ และทำนายพฤติกรรมผู้บริโภคเพื่อประโยชน์ทางการตลาดในการขายสินค้า

ที่ตรงกับพฤติกรรม หรือนำไปสู่การฟ้องร้องตามมา หรือแม้กระทั่งเกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคและประชาชนในพื้นที่ (Bayamlioglu, Emre; Baraliuc, Irina; Janssens, Liisa, and Hildebrandt, Mireille, 2018)

บทสรุป

การศึกษาความโปร่งใสในเล่มนี้ ได้พยายามแสดงให้เห็นความไม่ธรรมดาของหลักธรรมาภิบาลหนึ่ง ซึ่งส่วนราชการไทยได้รับนำมาปฏิบัติเมื่อหลายสิบปีที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาเครื่องมือวัดความโปร่งใสและนำไปศึกษาต่อเป็นจำนวนมาก รวมทั้งส่วนราชการไทยที่รับผิดชอบในการติดต่อประเมินความมีธรรมาภิบาลในภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้พัฒนาและปรับปรุงเครื่องมือในการประเมินวัดความโปร่งใสของส่วนราชการมาหลายปี ในทางวิชาการเองมีการศึกษาพัฒนาองค์ความรู้น้อยมาก งานชิ้นนี้จึงเป็นการบุกเบิกให้เห็นหลายมิติของความโปร่งใสไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ ไปจนถึงการเปิดให้ประชาชนส่วนราชการอื่นและสังคมเข้ามาตรวจสอบการทำงาน กระบวนการตัดสินใจ และรวมไปถึงการเข้าร่วมตัดสินใจ จนเกิดผลให้เกิดความไว้วางใจ ยอมรับการทำงาน ของหน่วยงาน ร่วมคิดร่วมทำ และในที่สุดเกิดความชอบธรรมในการสร้างกิจกรรมสาธารณะที่มีคุณค่าต่อสังคม

ตัวแบบการศึกษาที่น่าเสนอในที่นี้เป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้น เพื่อจุดประกายให้ผู้สนใจนำไปทดสอบ ศึกษาเพิ่มเติมและต่อยอดให้เกิดผลเชิงประจักษ์กับส่วนราชการไทย งานเหล่านี้จึงยังไม่ครอบคลุมทุกแง่มุมนัก แต่ผู้สนใจสามารถนำไปพัฒนาต่อได้ทันที แต่ผู้ศึกษาต้องตระหนักในผลกระทบของงานและความครอบคลุมของตัวแบบและกรอบแนวคิดเหล่านี้ให้ถ่องแท้

กล่าวโดยสรุป ความโปร่งใสที่องค์การได้พยายามสร้างให้เกิดขึ้นจากความจำเป็นและเจตนาของผู้นำในองค์การ หรือจากแรงผลักดันจากภายนอกองค์การเพื่อเข้ามาสอดส่อง ตรวจสอบการทำงานขององค์การนั้น มีความสลับ

ซับซ้อนในทางกฎหมาย ทางการบริหารองค์การ การตอบโต้ความต้องการของประชาชนในสังคม หรือทางจิตวิทยาการเมือง ไม่ใช่เป็นเพียงแนวคิดที่ใช้เครื่องมือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมาผลิตข้อมูลและส่งออกไปสู่ศูนย์กลางการเท่านั้น ความโปร่งใสยังสามารถสร้างอิทธิพลส่งผลต่อการพัฒนาองค์การและเป็นตัวอุปสรรคการทำงานขององค์การในภาครัฐเป็นอย่างดี หากไม่ทำความเข้าใจให้ถ่องแท้จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การ ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจ และกลับมาต่อต้านไม่ให้ความร่วมมือ และองค์การขาดความชอบธรรมในการบริหารงาน รวมไปถึงแรงกดดันให้รัฐใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุดสร้างถึงข้อมูลขนาดใหญ่ อาจจะทำให้เกิดประเด็นต่างๆ ที่ตามมาภายหลังที่ยังไม่ได้เกิดขึ้นในตอนี้ แต่อาจจะเกิดปัญหาในอนาคตแม้จะไม่ได้ตั้งใจก็ตาม เช่น การกีดกันทางเชื้อชาติ ปัญหาทางจริยธรรม การเอนเอียงแสดงข้อมูลเฉพาะบางกลุ่มประชากรตามข้อมูลที่ปรากฏและส่งผลต่อชีวิตทางสังคม เศรษฐกิจและทางการเมืองในอนาคต เป็นต้นเหล่านี้ควรจะได้มีการศึกษาให้เข้าใจมากยิ่งขึ้นในแต่ละบริบทของสังคมต่อไป



บรรณานุกรม

เอกสารอ้างอิงภาษาไทย

- นคร เสรีรักษ์. (2558). *ประเทศโปร่งใส: การขับเคลื่อนกฎหมายข้อมูลข่าวสาร โดยกลไกประเมินประสิทธิภาพภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.
- พัชรี สีโรรส และคณะ. (2545). *การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2564). *ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ 2563 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545-2563*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2557). *แนวคิดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2559). *การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA)*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2562). *คู่มือการประเมิน ITA 2562*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565). *คู่มือการประเมิน ITA 2565*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

อัมพร อารังลักษณ์. (2548). *รายงานฉบับสมบูรณ์ การสร้างระบบความพร้อมรับผิด และมาตรฐานความพร้อมรับผิดในแต่ละกลุ่มลักษณะงาน*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัมพร อารังลักษณ์. (2550). *รายงานฉบับสมบูรณ์ การนำร่องใช้เครื่องมือวัดความพร้อมรับผิด (Accountability) ของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารบุคคล*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัมพร อารังลักษณ์. (2555). “หน่วยที่ 4 ธรรมาภิบาลในการบริหารการปกครอง”, ใน ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ รศ.ดร.ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ (2555). *80410 ประสบการณ์วิชาชีพรัฐศาสตร์*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

อัมพร อารังลักษณ์. (2560). *หลักความโปร่งใส*. หน้า 167-266. ใน ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. ตีพิมพ์เผยแพร่ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

อัมพร อารังลักษณ์. (2565). *ดัชนีชี้วัดความโปร่งใสและการประยุกต์ใช้ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ

Ala'i, Padideh. (2015). “The Many Faces of Transparency”, *Proceedings of the Annual Meeting American Society of International Law*, Vol. 109, Adapting to a Rapidly Changing World (2015), pp. 319-322, Accessed February 2, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/10.5305/procanmeetasil.109.2015.0319a>

Albu, O. & Ringel, L. (2018). “The Perils of Organizational Transparency:

Consistency, Surveillance, And Authority Negotiations,” *Research in the Sociology of Organizations*, Volume 57, pp. 227-256.

Albu, O. B., & Ringel, L. (2018). “The Perils of Organizational Transparency: Consistency, Surveillance, and Authority Negotiations”, In L. Ringel, P. Hiller, & C. Zietsma (Eds.), *Toward Permeable Boundaries of Organizations?* (1. ed., pp. 227-256). Emerald Group Publishing. *Research in the Sociology of Organizations*. Vol. 57, pp. 227-256, Accessed February 5, 2022, from <https://doi.org/10.1108/S0733-558X20180000057009>.

Albu, Oana Brindusa and Flyverbom, Mikkel. (2016). Organizational Transparency: Conceptualizations, Conditions, and Consequences. *Business & Society*, pp. 1-30, Accessed February 2, 2022, from DOI: 10.1177/0007650316659851.

Albu, Oana Brindusa and Flyverbom, Mikkel. (2016, 2019). Organizational Transparency: Conceptualizations, Conditions, and Consequences. *Business & Society*, July 13, 2016 (1-30) reprinted February 1, 2019, 58(2): 268-297, Accessed February 2, 2022, from <https://doi.org/10.1177/0007650316659851>.

Ballotpedia. (2022). “Government transparency”, from https://ballotpedia.org/Government_transparency

Bayamlioğlu, Emre; Baraliuc, Irina; Janssens, Liisa, and Hildebrandt, Mireille. (2018). *Being Profiled: Cogitas Ergo Sum. 10 Years of ‘Profiling the European Citizen’*. Amsterdam: Amsterdam University Press, Accessed February 2, 2022, from <https://>

doi.org/10.25969/mediarep/13355.

- Berliner, Daniel. (2014). The Political Origins of Transparency. *The Journal of Politics*, 76(2): (Feb. 20, 2014), pp. 479-491, Accessed February 2, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381613001412>
- Birkinshaw, Patrick J. (2006). *Transparency as a Human Right*. In *Transparency: The Key to Better Governance?* edited by Christopher Hood and David Heald, pp. 47-58. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bok, Derek. (1997). Measuring the Performance of Government. in *Why People Don't Trust Government*, edited by Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow, and David C. King, pp. 55-75. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bouckaert, Geert, and Steven Van de Walle. (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of "Good Governance": Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(2): 329-43.
- Bovens, Mark. (2006). *Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework*. European Governance Papers (EUROGOV), No.C-06-0, Accessed February 12, 2022, from <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>
- Bovens, Mark. (2007). New Forms of Accountability and EU-Governance. *Comparative European Politics*, 5: 104-120.
- Chairman's Summings-Up of Article IV Consultation Discussions and IMF Staff Reports quoted in IMF. (2001). *Review of the*

Fund's Experience in Governance Issues. IMF.

Cook, Fay L., Lawrence R. Jacobs, and Kim Dukhong. 2010. Trusting What You Know: Information, Knowledge, and Confidence in Social Security. *Journal of Politics* 72(2): 397-412.

Cucciniello, Maria, Nasi, Greta and Valotti, Giovanni. (2012). "Assessing Transparency in Government: Rhetoric, Reality and Desire," paper presented at the 2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences, *IEEE Computer Society*, pp. 2451-2461, Accessed January 20, 2022, from DOI 10.1109/HICSS.2012.123

Cucciniello, M., G. Porumbescu, and S. Grimmelikhuijsen. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1): 32-44. Accessed February 2, 2022, from DOI: 10.1111/puar.12685

Curtin, D., & Mendes, J. (2011). Transparences et participation: Des principes democratiques pour l'administration de l'Union Europeenne. *Revue Franc,aise D'administration Publique*, 137-138(1): 101-121. Accessed February 2, 2022, from DOI:10.3917/rfap.137.0101

Douglas, Scott & Meijer, Albert (2016) Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities, *International Journal of Public Administration*, 39(12): 940-951, Accessed February 2, 2022, from DOI: 10.1080/01900692.2015.1064133 <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1064133>.

Dubnick, Melvin J. and Yang, Kaifeng. (2011). "The Pursuit of Account-

- ability: Promises, Problems, and Prospects,” in Manzel, Donald and White, Harvel L. editors. (2011). *The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Etzioni, Amitai. (2010). “Is Transparency the Best Disinfectant?”, *The Journal of Political Philosophy*, 18(4): 389-404, Accessed February 12, 2022, from DOI: 10.1111/j.14679760.2010.00366.x.
- Finer, Herman. (1941). Administrative Responsibility and Democratic Government. *Public Administration Review*, 1: 335-350.
- Florini, A. M. (2002). Increasing Transparency in Government. *International Journal on World Peace*, 19(3): 3-37, Accessed February 20, 2022, from <http://www.jstor.org/stable/20753362>.
- Florini, Ann M. (2002). Increasing Transparency in Government. *International Journal on World Peace*, 19(3): 3-37.
- Fox, Jonathan. (2007). The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17 (August 4): 663-671, Accessed February 22, 2022, from DOI: 10.1080/09614520701469955 URL: <http://dx.doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Fox, Jonathan. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability”, *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5 (August, 2007), pp. 663-671. Accessed February 12, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/25548267>.
- Friedrich, Carl J. (1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. in C.J. Friedrich and E. S. Mason (eds.) *Public*

Policy. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Gil-Garcia, J. Ramon, Gasco-Hernandez, Mila and Pardo, Theresa A. (2020). Beyond Transparency, Participation, and Collaboration? A Reflection on the Dimensions of Open Government. *Public Performance & Management Review*, 43(3): 483-502, Accessed February 2, 2022, from <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1734726>.
- Ginsberg, Wendy, Carey, Maeve P., Halchin, L. Elaine, Keegan, Natalie. (2012). *Government Transparency and Secrecy: An Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch*. D.C.: Congressional Research Service.
- Goetz, Anne Marie and Jenkins, Rob. (2005). *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2011). Being Transparent or Spinning the Message? An Experiment into The Effects of Varying Message Content on Trust in Government. *Information Polity*, 16(1), pp. 35-50.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). *Transparency and Trust: An Experimental Study of Online Disclosure And Trust In Government* (PhD thesis). Utrecht University.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (1): 137-157, Accessed February 10, 2022, from doi:10.1093/

jopart/mus048

- Grimmelikhuisen, Stephan G. and Meijer, Albert J. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, January 2014, 24(1): 37-157, Accessed February 10, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/24484894>.
- Grimmelikhuisen, Stephan, Porumbescu, Gregory, Hong, Boram and Im, Tobin. (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, July/August 2013, 73(4): 575-586, Access February 10, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/42003079>.
- Gurría, Angel. OECD Secretary-General (2022). Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress. *OECD*, Accessed February 9, 2022, from <https://www.oecd.org/corruption/opennessandtransparency-pillarsfordemocracy-trustandprogress.htm>.
- Halachmi, Arie & Greiling, Dorothea. (2013). Transparency, E-Government, E-Government, and Accountability. *Public Performance & Management Review*, 36, 4 (June 2013): 562-584, Accessed February 11, 2022, from <https://www.jstore.org/stable/23484740>.
- Heald, David. (2006). Varieties of Transparency. *Proceedings of the British Academy*, 135, pp. 25-43, In Hood, Christopher and

Heald, David. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?*, London: The British Academy.

Heimstädt, Maximilian. (2017). Openwashing: A decoupling perspective on organizational transparency. *Technological Forecasting and Social Change*. 125, December, 77-86, Accessed February 11, 2022, from <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.03.037>.

Hood, C., & Heald, D. (Eds.) (2006). *Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy 135*. Oxford University Press. Accessed February 11, 2022, from <http://ukcatalogue.oup.com/product/9780197263839.do>

Johnston, Michael. (2022). *Britannica*, Accessed February 12, 2022, from <https://www.britannica.com/topic/transparency-government>

Kossow, Niklas, Windwehr, Svea and Jenkins, Matthew. (2021). Algorithmic Transparency and Accountability. *Transparency International*, Accessed February 10, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/resrep30838>

Mabillard, V., & Zumofen, R. (2017). The Complex Relationship Between Transparency and Accountability: A Synthesis and Contribution to Existing Frameworks. *Public Policy and Administration*, 32(2): 110-129.

Mabillard, Vincent and Zumofen, Raphael. (2015). The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability Revisited Through Four Swiss Cases. Working paper

de l'IDHEAP 8/2015 Unité Management public et marketing, University of Lausanne: Institut de hautes études en administration (IDHEAP).

- Mabillard, Vincent and Zumofen, Raphael. (2021). Transparency and Accountability—The Case of Public Procurement Practices in Switzerland. *Public Works Management & Policy*, 26(2): 95-114, Accessed February 20, 2022, from DOI: 10.1177/1087724X19898699 journals.sagepub.com/home/pwm.
- Matheus, Ricardo & Janssen, Marijn. (2020). A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory. *Public Performance & Management Review*, 43(3): 503-534, Accessed February 11, 2022, from DOI: 10.1080/15309576.2019.1691025.
- Mayer, Roger C., James H. Davis, and F. David Schoorman. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review*. 20(3): 709-734.
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73(3): 429-439, Accessed February 11, 2022, from doi:10.1111/puar.12032
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open Government: Connecting Vision and Voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1): 10-29, Accessed February 11, 2022, from Doi: 10.1177/0020852311429533.
- Moore, Sarah. (2018). Towards a Sociology of Institutional Transparency. *Sociology*, April 2018, 52, 2 (April 2018): 416-430, Accessed

February 10, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26558712> <https://doi.org/10.1177/0038038516686530>.

Murphy, Peter, Eckersley, Peter, and Ferry, Lawrence. (2017). Accountability and Transparency: Police Forces in England and Wales. *Public Policy and Administration*, 32(3): 197-213, Accessed February 20, 2022, from <https://doi.org/10.1177/0952076716671033>.

Nye, Joseph S., Jr., Philip D. Zelikow, and David C. King, eds. (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

OECD. (2021). *OECD Integrity Review of Thailand 2021: Achieving Effective Integrity Policies and Sustained Reform*. Accessed February 2, 2022, from <https://doi.org/10.1787/e8949f1b-en>

O'Neill, Onora. (2002). *A Question of Trust: The BBC Reith Lectures 2002*. Cambridge: Cambridge University Press.

Online Etymology Dictionary. (2022). Accessed February 2, 2022, from <https://www.etymonline.com/word/transparent>

Piscataway, NJ: IEEE. Shkabatur, J. (2012). Transparency with (out) Accountability: Open Government in the United States. *Yale Law and Policy Review*, 31, 79.

Porumbescu, Gregory A. (2015). Using Transparency to Enhance Responsiveness and Trust in Local Government: Can It Work?. *State and Local Government Review*, 47(3): 205-213, Accessed February 10, 2022, from DOI: 10.1177/0160323X15599427

Reddick, C. G. Chatfield, A. T., & Puron-Cid, G. (2017). Online Budget

- Transparency Innovation in Government: A Case Study of the US State Governments. Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research (pp. 232-241). New York, NY: ACM, Accessed February 11, 2022, from doi:10.1145/3085228.3085271
- Ringel, Leopold. (2018). Boundaries of Visibility in the Age of Transparency: An Integrative Conceptualization. *Research in the Sociology of Organizations*, 57, 55-79, Accessed February 11, 2022, from <https://doi.org/10.1108/S0733-558X20180000057003>.
- Rodrigues, Karina Furtado. (2018). Unveiling the Concept of Transparency: Its Limits, Varieties and the Creation of a Typology. *Cad. EBAPE.BR*, V. 18, No. 2, Rio de Janeiro, Apr./ June 2020, Accessed March 3, 2022, from DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395173192x>.
- Romzek, Barbara S. (1996). "Enhancing Accountability", in *Handbook of Public Administration*, edited by James L. Perry, 97-114. San Francisco: Jossey-Bass.
- Romzek, Barbara S., and Dubnick, Melvin J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*. 47(3): 227-38.
- Schmidhuber, Lisa, Krabina, Bernhard, and Hilgers, Dennis. (2018). Local Open Government: Empirical Evidence from Austrian Municipalities. 17th International Conference on Electronic Government (EGOV), Sep 2018, Krems, Austria. pp. 110-119, Accessed February 11, 2022, from [ff10.1007/978-3-319-](https://doi.org/10.1007/978-3-319-)

98690-6_10ff. fihal-01961512f

- Scholl, H. J., & Luna-Reyes, L. F. (2011). Uncovering Dynamics of Open Government, Transparency, Participation, And Collaboration. Proceedings of the 44th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-44).
- Schubert, Regine. (2012). *Open Parliaments 2012: Transparency and Accountability of Parliaments in South-East Europe*. Bulgaria: Friedrich Ebert Foundation.
- Smilov, Daniel and Smilova, Ruzha. (2012). Transparency and Accountability of Parliament in post-transition Bulgaria. in Schubert, Regine. (2012). *Open Parliaments 2012: Transparency and Accountability of Parliaments in South-East Europe*. Bulgaria: Friedrich Ebert Foundation.
- Song, Changsoo & Lee, Joocho. (2016). Citizens' Use of Social Media in Government, Perceived Transparency, and Trust in Government. *Public Performance & Management Review*, 39:2, 430-453, Accessed February 11, 2022, from DOI: 10.1080/15309576.2015.1108798 To link to this article: <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1108798>
- Taylor, R. and Kelsey, T. (2016a). "The Definition of Transparency," (pp. 53-72), in R. Taylor, and T. Kelsey. *Transparency and the Open Society*. Bristol: Bristol University Press: Policy Press.
- Taylor, R. and Kelsey, T. (2016b). "Transparency in an Age of Big Data," (pp. 113-128), in R. Taylor, and T. Kelsey. *Transparency and the Open Society* Bristol: Bristol University Press; Policy

Press.

United Nations Development Programme (UNDP) and Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC). (2021). *Improving Thailand's Prevention Measures on Corruption Project Report: Analysis & Recommendation*. Thailand: UNDP.

van der Meer, Toni G.L.A., Gelders, Dave and Rotthier, Sabine. (2014). e-Democracy: Exploring the Current Stage of e-Government. *Journal of Information Policy*, 4 (2014): 489-506, Accessed February 12, 2022, from <https://www.jstor.org/stable/10.5325/jinfopoli.4.2014.0489>.

Wong, C.W.Y.; Wong, C.Y.; Boon-itt, S.; Tang, A.K.Y. (2021). Strategies for Building Environmental Transparency and Accountability. *Sustainability*, Accessed February 11, 2022, from 13, 9116. <https://doi.org/10.3390/su13169116>.

World Health Organization. (2018). *Integrating a Focus on Anti-Corruption, Transparency And Accountability in Health Systems Assessments*. World Health Organization. Accessed February 11, 2022, from <https://apps.who.int/iris/handle/10665/310991>. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

World Health Organization. (2019). *Reinforcing the Focus on Anti-Corruption, Transparency and Accountability in National Health Policies, Strategies And Plans*. World Health Organization. Accessed February 11, 2022, from <https://apps.who.int/iris/handle/10665/326229>. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

Zimelis, Andris. (2020). Corruption research: A Need for an Integrated

Approach. *International Area Studies Review*, 00(0): 1-19, Accessed February 12, 2022, from DOI: 10.1177/2233865920926778 journals.sagepub.com/home/ias

Zúñiga, Nieves. (2018). Does More Transparency Improve Accountability?. *Transparency International*. The U4 Anti-Corruption Resource Centre, 19 November 2018, Accessed February 6, 2022, pp. 1-13, from https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/does-more-transparency-improve-accountability_2018.pdf#:~:text=Considering%20these%20differences%20on%20how%20transparency%20and%20accountability,type%20of%20transparency%20and%20the%20type%20of%20accountability.