

ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ : บทสังเคราะห์นิยาม

Synthesizing Definition of the transparency of Government Organizations.

*บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ

Boonyou Khorpornprasert

บทคัดย่อ

ประเด็นเรื่องความโปร่งใส (Transparency) เป็นสิ่งสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่รัฐบาลพยายามผลักดันให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานทั่วประเทศ เพราะความโปร่งใสเป็นสิ่งที่แสดงถึงการปฏิบัติงานของภาครัฐที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกัน และรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก อย่างไรก็ตาม นิยามของ "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" แท้จริงแล้วมีความหมายอย่างไรกันแน่ ก็ยังเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอยู่ทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติการ ทั้งนี้ นิยามของคำว่า "ความโปร่งใส" นั้น กล่าวได้ว่าไม่มีนิยามที่ตายตัว หากแต่การให้คำนิยามของ "ความโปร่งใส" ขึ้นอยู่กับความเข้าใจหากแต่การให้คำนิยามของ "ความโปร่งใส" ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้ รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม ซึ่งรวมไปถึงค่านิยม และวิถีชีวิต

ดังนั้น ในงานวิจัยเรื่อง "การประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐในกรุงเทพมหานคร ภายใต้โครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานภาครัฐ" จึงได้ทำการสังเคราะห์คำนิยามของความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ จากข้อมูลที่ได้จาก 3 ภาคส่วนด้วยกัน ได้แก่ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารงานระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐรวม 30 หน่วยงาน 2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้นำชุมชนในกรุงเทพมหานครจำนวน 56 ราย จาก 3 เขตคือ เขตดินแดง เขตวัฒนา และเขตลาดกระบัง และ 3) การสำรวจความคิดเห็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐจำนวน 496 ราย จาก 62 กรม

ผลการวิจัยผนวกกับการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถสังเคราะห์ คำนิยามของความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐได้ดังนี้

"ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการกระทำ การใดๆ ของภาครัฐที่ปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย เป็นธรรม และเสมอภาค สามารถตรวจสอบได้ ชี้แจงอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง บุคลากรของรัฐมีจิตสำนึกที่ดี มีจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในขณะที่หน่วยงานก็มีการวางระบบป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบโดยชัดเจนมีประสิทธิภาพ มีการเตรียมพร้อมข้อมูลสำหรับบริการประชาชน และมีการวางระบบกลไก/ช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด นอกจากนี้ มีการวางระบบการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐได้ และในประการสุดท้าย ผู้นำองค์กรของรัฐยึดถือความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมในตนเอง"

รัฐบาลชุดที่มี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี มีแนวนโยบายที่จะพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามหลัก 4 ป. ได้แก่ "โปร่งใส ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และประหยัด" โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency) เป็นเรื่องสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่รัฐบาลพยายามผลักดันให้เกิดขึ้น ในหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานทั่วประเทศ เพราะความโปร่งใส เป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงถึงการปฏิบัติงานของภาครัฐที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ซึ่งอัมมาร สยามวาลา (2547) กล่าวถึงความโปร่งใสว่า "เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกัน และรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องวางกฎระเบียบ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยล่วงหน้า ถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจ และมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้นๆ แม้ว่าการไม่โปร่งใสจะไม่จำเป็นต้องเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากผู้มีอำนาจบิดพลิ้วไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือ "ไม่โปร่งใส" ผู้นั้นเจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือกำลังปกปิดพฤติกรรมดังกล่าว"

อย่างไรก็ตาม นิยามของ "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" แท้จริงแล้วมีความหมายอย่างไรกันแน่ ก็ยังเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอยู่ทั้งใน

ทางวิชาการและในทางปฏิบัติการ ทั้งนี้ นิยามของคำว่า "ความโปร่งใส" นั้น กล่าวได้ว่าไม่มีนิยามที่ตายตัว หากแต่การให้คำนิยามของ "ความโปร่งใส" ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของหน่วยงานที่นำไปใช้ รวมทั้งบริบทของสังคม วัฒนธรรม ซึ่งรวมไปถึงค่านิยม และวิถีชีวิต ความโปร่งใส จึงเป็นปรากฏการณ์ที่แตกต่าง และหลากหลาย เพราะหน่วยงานในแต่ละแห่ง ในแต่ละสังคมล้วนมีวัฒนธรรมองค์กร ธรรมเนียมปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคม และของหน่วยงานที่แตกต่างกันออกไป ทั้งยังมีประเด็นเกี่ยวข้องที่ส่วนมีความหลากหลาย (องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2544) เช่น Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) กล่าวไว้ในเอกสารรายงานเกี่ยวกับ "Public Management" เมื่อปี ค.ศ. 2002 ว่า "ความโปร่งใส" หมายถึง "การประกาศต่อสาธารณชนว่าได้มีการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการควบคุมบริหาร (Regulatory Decisions) ไปจนถึงการลดละการปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการ (Administrative Discretion) และการคอร์รัปชัน การจัดระเบียบระบบกฎหมายด้วยการระบุกฎหมายให้ชัดเจน และการนำไปใช้อย่างรอบด้าน การปรึกษา และรับคำแนะนำจากประชาชน การทำการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุม

*บทความนี้เรียบเรียงขึ้นจากส่วนหนึ่งของรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง "การประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐในกรุงเทพมหานคร ภายใต้โครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานภาครัฐ" โดยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง คณะผู้วิจัยประกอบด้วย ทรรศิรี พันธุเสวี, บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ, พิชัย นิรมาณสกุล, ชมพูนุท สวนกระต่าย และทรงยศ บัวเผื่อน เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2550

**อาจารย์ประจำภาควิชาการประชาสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

บริหาร และการใช้วิธีการตัดสินใจ (Decision-making) ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง" แต่ในขณะที่ Brewer's Political Science Dictionary ให้ความหมายเพียงสั้น ๆ ว่าเป็น "การเปิดเผยต่อสายตาของประชาชน" เท่านั้น ส่วนองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (June, 2001) ให้ความหมายว่าหมายถึง "สถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่คลุมเครือของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนินธุรกรรมใดๆต่อสาธารณะอย่างมีเหตุผลและมีหลักเกณฑ์ โดยอาจแสดงในรูปแบบของระบบเอกสารที่ต้องชัดเจน เช่น บันทึกการประชุม รายงาน การจดบันทึกต่างๆ ฯลฯ "

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คำนิยามของ "ความโปร่งใส" มีความหลากหลายและแตกต่างกันออกไป ภายใต้บริบททางสังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งกรอบแนวคิดของบุคคลหรือกลุ่มที่กำหนดคำนิยามนั้น บทความนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอบทสังเคราะห์ของคำนิยามของความโปร่งใส (Transparency) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหมายของความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม และการเมืองไทย ทั้งนี้ บทความสังเคราะห์ดังกล่าวนี้เรียบเรียงขึ้นจากฐานข้อมูลที่เป็นผลงานวิจัย (research-based) เรื่อง "การประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐในกรุงเทพมหานคร ภายใต้โครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานภาครัฐ" ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้

เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเข้าใจตรงกันเมื่อกล่าวถึง "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ"

2. ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับนิยาม "ความโปร่งใส"

■ ความโปร่งใส" ในความหมายตามตัวอักษร หรือตามคำศัพท์นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 721) ได้ให้ความหมายไว้ว่า "โปร่งใส หมายถึง มีสมบัติที่แสงผ่านได้ และมองเห็นได้ตลอด" อย่างไรก็ตาม ความโปร่งใสที่กล่าวถึงในที่นี้เป็นการกล่าวถึงความหมายในเชิงการบริหารและการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ จากการศึกษาทบทวนเอกสาร (Literature Review) พบว่า มีผู้ให้คำนิยามของความโปร่งใสไว้มากมาย มีความหลากหลาย และแตกต่างกันออกไป ซึ่งขอหยิบยกมากล่าวไว้พอเป็นที่เข้าใจ ดังต่อไปนี้

■ Brewer's Political Science Dictionary (อ้างใน OECD, 2002) ให้ความหมายว่า "การเปิดเผยต่อสายตาของประชาชน"

■ Business consultancy (อ้างใน Price Waterhouse Coopers, 2001) ให้คำนิยามว่า "การมีอยู่ซึ่ง วิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน แม่นยำ ง่ายต่อการเข้าใจ และเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง"

■ OECD Public Management (ในเอกสารการประชุม OECD, 2002) กล่าวว่า "ความโปร่งใส" มีความหมายที่หลากหลาย และแตกต่างกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ควบคุม (Regulators) กลุ่มต่างๆ แนวความคิดนั้นมีความหมายที่เริ่มตั้งแต่ การประกาศต่อสาธารณชนว่า ได้มีการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการควบคุมบริหาร

(Regulatory Decisions) ไปจนถึงการลดละ การปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการ (Administrative Discretion) และคอร์ปชั่น การจัดระเบียบระบบกฎหมายด้วยการระบุกฎหมาย ให้ชัดเจน และการนำไปใช้อย่างรอบด้าน การ ปรีกษา และรับคำแนะนำจากประชาชน การทำการ ประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระบบการ ควบคุมบริหาร และการใช้วิธีการตัดสินใจ (Decision-making) ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม อย่างเข้มแข็ง

■ International Monetary Fund (1998) ให้ความหมายว่า หมายถึง การเปิดเผยต่อ สาธารณชนเกี่ยวกับระบบโครงสร้าง (Structure) และหน้าที่ขอบเขตความรับผิดชอบ (Functions) ของรัฐบาล จุดมุ่งหมายของนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) บัญชีภาครัฐ (Public Sector Accounts) และการคาดการณ์สถานะทางการคลัง (Fiscal Projections)

■ APEC Leader's Statement to Implement APEC Transparency Standards (October, 2002) กล่าวว่า ความ โปร่งใส คือ หลักการพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังการส่งเสริมความเสรีทางการค้า (Trade Liberalization) การส่งเสริมการค้า (Trade Facilitation) ด้วยเหตุว่า การกำจัดอุปสรรคทาง การค้า (Removals of Barriers to Trade) นั้น จะมีความหมายก็ต่อเมื่อประชาชนทราบว่า กฎหมาย ข้อบังคับ วิธีปฏิบัติ และข้อพิพาทกษาเกี่ยว กับการบริหาร (Administrative Ruling) มีผล ต่อผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างไร สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎเกณฑ์เหล่านี้ขึ้นมา และสามารถเรียกร้องให้มีการดูแล การนำไปใช้ภายใต้

ระบบกฎหมายในประเทศ (Domestic Law) ในระบบการเงินและการคลัง ความโปร่งใสทำให้เกิดความมั่นใจว่ามีการตรวจสอบได้ และมีความ สุจริต (Integrity) ของธนาคารแห่งชาติ และ บริษัทการเงิน และจัดหาข้อมูลทางเศรษฐกิจ การ เงิน และตลาดเงินทุน (Capital Market) ให้ กับสาธารณชน

ทั้งนี้ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD, 2003) ได้วิเคราะห์ และนำเสนอว่า ประเด็นสำคัญ ที่ต้องนำมาพิจารณาเกี่ยวกับคำว่า "ความโปร่งใส" ดังนี้

- ความซับซ้อนของนโยบายและการ เลือกผู้ฟัง นโยบายหลายนโยบายมักจะซับซ้อน และยากต่อความเข้าใจของบุคคลที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงทำให้ไม่โปร่งใส องค์กรเอกชน หลายองค์กร ได้ออกมาเรียกร้องให้มีการเขียน กฎหมาย และนโยบายในภาษาสามัญ (Plain Language Drafting) ยกเว้นในกรณีที่เกี่ยวข้องไม่ได้ หรือจำเป็นต้องใช้ศัพท์เฉพาะ

- การออกกฎหมายและความโปร่งใส ของการบริหาร (Administration) และการ บังคับใช้ (Enforcement) ความถูกต้องของ กฎหมาย มักขึ้นอยู่กับความดีความ วิธีการบริหาร และ การบังคับใช้ ความสม่ำเสมอ และไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้นการออกกฎหมาย และการดีความกฎหมาย จึง มีผลอย่างมากต่อความโปร่งใส ชื่อเสียง และความ น่าเชื่อถือ นโยบายที่ไม่มีบุคคลที่อยู่นอกรัฐบาลให้ ความเชื่อถือ และไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง ก็เท่ากับไม่มีใครเข้าใจและไร้ผล ซึ่งหมายถึงการไม่มี ความโปร่งใส

- สิทธิภายใต้ความโปร่งใส กิจกรรมภาครัฐมีผลกระทบต่อประชาชนทุกๆ คน ความโปร่งใส จึงต้องมีการหมุนเวียนของข้อมูลแบบสองทิศทาง (Two-way Information Flow) และกระจายอำนาจ ภายใต้กรอบความคิดความโปร่งใส บุคคลเหล่านี้ต้องมีอำนาจในการร้องเรียน ซึ่งทำให้ความเคารพสิทธิการเมือง สิทธิพลเมือง สิทธิทางสังคม และสิทธิด้านแรงงาน เป็นส่วนประกอบที่ขาดไม่ได้ของการเสริมสร้างความโปร่งใส

- บุคคลภายในและบุคคลภายนอก บุคคลที่อยู่ภายในระบบ อาจเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้กรอบของความโปร่งใสในภาครัฐ และสามารถนำสภาพความโปร่งใสมาใช้ เพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ง่ายกว่าบุคคลภายนอก รัฐบาลจึงต้องใช้ความพยายามสื่อสารกับ "บุคคลภายนอก" เช่น นักลงทุนต่างประเทศมากกว่าการสื่อสารกับข้าราชการ ที่มีความเข้าใจในระบบมาก่อน เป็นต้น

อนึ่ง ในการส่งเสริมความโปร่งใส นั้น ไม่มีนโยบายใดที่ใช้ได้ในทุกโอกาส (One-size-fits-all policy) (OECD, 2003) แต่มีมาตรการหลักๆ ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าช่วยส่งเสริมความโปร่งใส คือ

1) การจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นที่สนใจ ให้แก่กลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือมีผลประโยชน์ (Interested Parties)

2) การมีขอบเขตของข้อปฏิบัติ ภายใต้ความโปร่งใสที่ชัดเจน (นโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยมักเป็นข้อยกเว้น)

3) การใช้กลไก เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของกลุ่มที่ให้ความสนใจ หรือมีส่วนได้ส่วนเสีย ให้สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย

ได้ โดยในยุคนี้มีอินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายข้อมูล

4) การจัดการการหมุนเวียนของข้อมูล ในระดับระหว่างประเทศ (มักจะใช้กับการค้ามากกว่าการเมือง)

5) การแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายล่วงหน้า และรับฟังความคิดเห็น จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

นิยามของ "ความโปร่งใส" และข้อพิจารณา ดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นแนวคิดของนักวิชาการ หรือองค์กรในต่างประเทศ และเมื่อกลับมาพิจารณาถึงนิยาม "ความโปร่งใส" ในทัศนะของนักวิชาการไทย หรือองค์กรในประเทศไทยก็พบว่า มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศบ้าง ทั้งนี้ ความหมายของความโปร่งใสในทัศนะของนักวิชาการและองค์กรในประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

■ องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (June, 2001) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสไว้ว่า สถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่คลุมเครือของการบริหารภาครัฐ ในการดำเนิน ธุรกิจหรือติดต่อสาธารณะ อย่างมีเหตุผล และมีหลักเกณฑ์ โดยอาจแสดงในรูปแบบของระบบเอกสารที่ถูกต้องชัดเจน เช่น บันทึกการประชุม รายงาน การจดบันทึกต่างๆ ฯลฯ

■ อัมมาร สยามวาลา (2547) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่า เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกัน และรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องวางกฎระเบียบ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจ และมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้นๆ แม้ว่าความไม่โปร่งใส

จะไม่จำเป็นต้องเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากผู้มีอำนาจบิดพลิ้วไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือ "ไม่โปร่งใส" ผู้ที่เจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือกำลังปกปิดพฤติกรรมดังกล่าว

■ สถาบันพระปกเกล้า (2547:2-37)

กล่าวว่า ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่ามีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบ และมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ทำให้แง่มุมในเชิงบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข ทั้งนี้ การทุจริตคอร์รัปชัน คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใดๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ในทางตรงกันข้าม ความโปร่งใส หมายถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

■ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร., 2547: 30) กล่าวถึงการดำเนินการให้มีความโปร่งใส นั้น หมายถึง การดำเนินงานและการตัดสินใจที่เปิดเผย เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ หลักความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจได้ว่าส่วนราชการมีแนวทางหรือโครงการจะกระทำสิ่งใด วิธีดำเนินการแต่ละขั้นตอนมีอยู่อย่างไร การวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียและแนวทางการตัดสินใจ รวมทั้งเหตุผลในการวินิจฉัยเป็นอย่างไร

3. ผลสรุปนิยามของ "ความโปร่งใส" จากสนามวิจัย

ในงานวิจัยเรื่อง "การประเมินผลเบื้องต้นมาตรฐานความโปร่งใสหน่วยงานภาครัฐในกรุงเทพ

มหานคร ภายใต้โครงการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสและเกณฑ์การประเมินของหน่วยงานภาครัฐ" ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของ "ความโปร่งใส" จากทัศนะของผู้ให้ข้อมูลจาก 3 ภาคส่วนด้วยกัน ตามลำดับและวิธีการ ดังต่อไปนี้

1. ผู้บริหารงานระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวงทุกกระทรวง จำนวน 20 กระทรวง ผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจ จำนวน 6 ราย และผู้บริหารในองค์กรประเภทอื่น ๆ ของรัฐอีก 4 ราย โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

2. ผู้นำชุมชนในกรุงเทพมหานคร ในฐานะภาคประชาชน ผู้ใช้บริการของหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 56 ราย จาก 3 เขตคือ เขตดินแดง เขตวัฒนา และเขตลาดกระบัง โดยวิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

3. ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ ระดับกรม จำนวน 62 กรม โดยวิธีการสำรวจด้วยแบบสอบถาม (Questionnaire) จำนวน 496 ราย

ทั้งนี้ ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นความหมายของความโปร่งใส (ของหน่วยงานภาครัฐ) จากสนามวิจัยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ทัศนะของผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐ

- ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐโดยส่วนใหญ่ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า "ความโปร่งใส" หมายถึง การประพฤติปฏิบัติที่เปิดเผย มีความเป็นธรรม ความเสมอภาค และสามารถตรวจสอบได้

- ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐจำนวนหนึ่ง มีความเห็นเพิ่มเติมว่า การให้ความหมายคำว่า "ความโปร่งใส" เพียงแค่เป็นการประพฤติปฏิบัติที่เปิดเผย

มีความเป็นธรรม ความเสมอภาค และสามารถตรวจสอบได้นั้น อาจยังไม่เพียงพอ ควรจะมีความหมายรวมไปถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐ และภาครัฐสามารถชี้แจงได้ เมื่อมีข้อสงสัยจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐต้องจัดให้มีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด

– นอกจากนี้ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐอีกส่วนหนึ่ง มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่ควรละเลย ซึ่งจะนำไปสู่ความโปร่งใสได้ คือ การมีจิตสำนึกของความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้นนิยามของ "ความ

โปร่งใส" จึงต้องครอบคลุมถึงประเด็นด้านจิตสำนึก ความซื่อสัตย์สุจริต คุณธรรมและจริยธรรมรวมเข้าไปด้วย

จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าว เห็นได้ชัดเจนว่า คำนียามของความโปร่งใสไม่ได้จำกัดแค่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และการตรวจสอบได้เท่านั้น แต่มุมมองเกี่ยวกับความหมายของความโปร่งใส ได้ขยายขอบเขตของแนวความคิดกว้างออกไปครอบคลุมถึงประเด็นอื่นๆ ดังนั้น เมื่อนำผลสรุปการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น มาทำการสังเคราะห์ขึ้นเป็นคำนิยามของ "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" ภายใต้บริบทของสังคมและวัฒนธรรมไทย ได้ผลดังนี้

"ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ หมายถึง การดำเนินการหรือการปฏิบัติงานที่มีการกระทำอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ และชี้แจงอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการวางระบบการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ มีการปฏิบัติอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และมีจิตสำนึกของความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตลอดจนประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด รวมทั้ง มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ"

ตารางที่ 1 : ตารางแมทริกซ์แสดงประเด็นความหมายของ "ความโปร่งใส" ในทัศนะของผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงาน พลวัต	เปิด เผย	ตรงไป ตรงมา/ ไม่มี วาระ ซ่อนเร้น	ตรวจสอบ ได้	ชี้แจง/ อธิบาย ได้เมื่อมี ข้อสงสัย	ตอบสนอง ตรงตาม ความ ต้องการ ประช.	ระบบ ป้องกัน ที่ดี	เป็นธรรม เสมอภาค	มีจิตสำนึก ข้อดี/ข้อ เสีย/คุณธรรม	ประชาชน และผู้เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วม	สร้างความ ไว้วางใจ ซึ่งกัน และกัน	เข้าถึงได้	ประสิทธิภาพ/ ประสิทธิผล	ถูกต้องตาม ระเบียบ
1.พ.ม.	✓	✓	✓						✓	✓			
2.แรงงานฯ	✓		✓	✓							✓		
3.พาณิชย์	✓		✓				✓		✓				
4.การคลัง	✓					✓		✓					
5.ยุติธรรม			✓	✓	✓						✓		
6.ต่างประเทศ	✓	✓	✓										
7.มหาดไทย	✓								✓				
8.พลังงาน			✓		✓		✓	✓					
9.วัฒนธรรม	✓		✓					✓	✓				
10.สาธารณสุข							✓						
11.ท่องเที่ยว/กีฬา	✓		✓										
12.กลาโหม			✓						✓				
13. ICT			✓		✓		✓	✓					✓
14.วิทยาศาสตร์			✓						✓				
15.คมนาคม			✓										
16.อุตสาหกรรม		✓	✓					✓	✓				
17.เกษตรฯ			✓					✓				✓	
18.ศึกษาธิการ													
19.ทรัพยากรฯ	✓		✓										
20.สำนักงานฯ	✓		✓						✓				

ตารางที่ 2 : ตารางแมทริกซ์แสดงประเด็นความหมายของ "ความโปร่งใส" ในทัศนะของผู้แทนภาคประชาชน

หน่วยงาน	พลวัต	เกิด แนว	ตรงไป ตรงมา/ ไม่มี วาระ ซ่อนเร้น	ตรวจสอบ ได้	ชี้แจง/ อธิบายได้ เมื่อมีข้อสงสัย	ตอบสนอง ตรงตาม ความ ต้องการ ประช.	ระบบ ป้องกัน ที่ดี	เป็นธรรม เสมอภาค	มีจิตสำนึก ซื่อสัตย์ / คุณธรรม	ประชาชน และผู้ เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วม	สร้างความ ไว้วางใจ ซึ่งกัน และกัน	เข้าถึง ได้	ประสิทธิภาพ/ ประสิทธิผล	ถูกต้องตาม ระเบียบ
รัฐวิสาหกิจ														
1. กองสลากฯ		✓		✓										
2. การท่าเรือฯ				✓					✓		✓			
3. กฟน.							✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
4. ททท.		✓	✓					✓	✓					
5. กทพ.		✓		✓			✓		✓	✓				
6. กคช.				✓			✓			✓				
องค์กรอิสระอื่นๆ														
1. กทม.		✓	✓							✓		✓		
2. พอช.		✓								✓		✓		
3. รฟม.		✓					✓		✓	✓				
4. สศศ.				✓					✓	✓				

2. ทักษะของผู้นำชุมชน

จากการประชุมสนทนากลุ่ม ผู้นำชุมชน เขตดินแดง ปรากฏว่า กลุ่มผู้นำชุมชนให้ความหมายของคำว่า "ความโปร่งใส" โดยสรุปได้ความว่า "การทำอะไรที่สามารถพิสูจน์ได้ ตรวจสอบได้ ตรงไปตรงมา ซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้ง ภาครัฐควรจะต้องให้ความสำคัญในเรื่อง การเตรียมความพร้อมของข้อมูล เพื่อสามารถบริการประชาชนได้ตลอดเวลา"

ส่วนผู้นำชุมชนเขตวัฒนา ได้ให้ความหมายของคำว่า "ความโปร่งใส" โดยสรุปภาพรวมได้ว่า ความโปร่งใสมีความหมายครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

- การทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ในสิ่งที่ทำ และมั่นใจว่าสิ่งนั้นมีความโปร่งใส และสะอาด

- การได้มีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะด้านการจัดสรรงบประมาณ

- การทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่มีการคอร์รัปชัน สามารถให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้

- การทำงานขององค์กรฯ หนึ่งในที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกตรวจสอบ หรือดูข้อมูลทั้งด้านวิธีการดำเนินการ และเอกสารที่สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน เพื่อให้ประชาชนที่สงสัยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความชัดเจน และประชาชนเกิดการยอมรับในการทำงานของหน่วยงานรัฐ

- รัฐต้องให้ข้อมูลทุกอย่างให้ประชาชนทราบ มีการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ และร้องเรียนสิทธิของตัวเองได้ ในขณะเดียวกันต้องให้

ประชาชนมีส่วนร่วมและเข้าถึงข่าวสารข้อมูลของรัฐได้

และสุดท้ายผู้นำชุมชนเขตลาดกระบัง ได้เสนอว่า "ความโปร่งใส" ควรมีความหมายในลักษณะต่างๆ ดังนี้ คือ

- มีการตรวจสอบที่มีความน่าเชื่อถือ

- มีการปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความมีสำนึกอย่างเต็มที่

- มีการให้ข้อมูลและชี้แจงให้เกิดความเข้าใจต่อประชาชน คือ ต้องเปิดเผยข้อมูลและอธิบายให้เกิดความกระจ่างแจ้ง อีกทั้ง หน่วยงานราชการต้องลงพื้นที่เพื่อให้ตอบสนองความต้องการที่ชัดเจนของประชาชนด้วย

- มีการวางแผน และขั้นตอนการทำงานอย่างมีแนวทางชัดเจน รวมทั้ง การกำหนดค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณต้องชัดเจนด้วย

- การกระทำของเจ้าหน้าที่ต้องทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

- มีการใช้จ่ายงบประมาณให้คุ้มค่าเต็มเม็ดเต็มหน่วย และถึงประชาชนจริงๆ

- การให้ความเสมอภาค โดยภาครัฐต้องให้ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเสมอภาค มีการให้บริการประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

- ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้นำองค์กร ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมในตัวเองด้วย

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มผู้นำชุมชนทั้ง 3 เขต สามารถสรุป ความหมายของความโปร่งใสในทัศนะของผู้นำชุมชนโดยภาพรวม ได้ดังนี้

"ความโปร่งใส หมายถึง การดำเนินงานของภาครัฐที่สามารถพิสูจน์ได้ ตรวจสอบได้ มีความตรงไปตรงมา ภายใต้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกต่อหน้าที่ และให้บริการด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม มีการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือ ทั้งนี้ ภาครัฐต้องมีการเตรียมพร้อมข้อมูลสำหรับการบริการประชาชน ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลและอธิบายให้ประชาชนเกิดความกระจ่างแจ้งชัดเจน มีการใช้จ่ายงบประมาณที่คุ้มค่า ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตลอดจนต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน การบริหารจัดการ และการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐได้ในทุกขั้นตอน และในประการสุดท้าย ผู้นำองค์กรภาครัฐ ต้องตั้งอยู่บนความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมในตนเอง"

ตารางที่ 2 : ตารางแมทริกซ์แสดงประเด็นความหมายของ "ความโปร่งใส" ในทัศนะของผู้แทนภาคประชาชน

หน่วยงาน	พลวัต	เปิดเผย	ตรงไปตรงมา/ ไม่มีการ ซ่อนเร้น	ตรวจสอบ ได้	ชี้แจง/ อธิบายได้ เมื่อมีข้อ สงสัย	ตอบสนอง ตรงตาม ความ ต้องการ ประช.	ระบบ ป้องกัน ที่ ดี	เป็น ธรรม เสมอภาค	มีจิตสำนึก ซื่อสัตย์/ คุณธรรม	ประชาชน และ ผู้เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วม	สร้างความ ไว้วางใจ ซึ่งกัน และกัน	เข้าถึง ได้	ประสิทธิ ภาพ/ ประสิทธิ ผล	ถูกต้อง ตาม ระเบียบ
ชุมชน														
1.เขตคันทอง			✓	✓		✓		✓		✓				
2.เขตวัฒนา		✓				✓		✓	✓	✓				
3.เขตลาดกระบัง						✓			✓	✓				

3. ทศนะของข้าราชการหรือพนักงานผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ

ผลจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหน่วยงานระดับกรม จาก 62 หน่วย รวมทั้งสิ้น 496 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหญิงซึ่งมีร้อยละ 66.3 โดยส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีร้อยละ 58.7 และส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 มีอายุต่ำสุด 24 ปี และมีอายุสูงสุด 59 ปี โดยมีอายุเฉลี่ย

(Mean) เท่ากับ 43.74 โดยมีอายุราชการต่ำสุด 3 เดือน สูงสุด 39 ปี อายุราชการเฉลี่ย 19.19 ปี ทั้งนี้ ในด้านความหมายของความโปร่งใส นั้น กลุ่มตัวอย่างแสดงทัศนะว่าความโปร่งใสมีความหมายครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3: จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นความหมาย ของคำว่า "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ"

ประเด็นที่ครอบคลุมความหมายของความโปร่งใส ของหน่วยงานภาครัฐ	ความถี่	ร้อยละ
1. สามารถตรวจสอบได้	461	92.9
2. ชี้แจง อธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย	398	80.2
3. เปิดเผยได้	380	76.6
4. การปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมา	374	75.4
5. มีการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค	367	74.0
6. มีการวางระบบการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ	312	62.9
7. ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้ อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด	298	60.1
8. บุคลากรของหน่วยงานมีจิตสำนึกที่ดี	284	57.3
9. ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ	272	54.8
10. ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง	204	41.1
11. ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ	168	33.9
12. ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของภาครัฐ	139	28.0

หมายเหตุ : 1) N = 496 2) ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

จากตารางที่ 3 เมื่อให้กลุ่มตัวอย่างเลือก ประเด็นที่คิดว่าควรเป็นส่วนหนึ่งของความหมายของคำว่า "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" พบว่าประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างเลือกมาเป็นอันดับที่ 1 ได้แก่ "สามารถตรวจสอบได้" ซึ่งมีความถี่เท่ากับ 461 หรือคิดเป็นร้อยละ 92.9 รองลงมาอันดับที่ 2

ได้แก่ประเด็น "ชี้แจงอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย" ซึ่งมีความถี่เท่ากับ 398 หรือคิดเป็นร้อยละ 80.2 ส่วนลำดับที่ 3 ได้แก่ประเด็น "เปิดเผยได้" ซึ่งมีความถี่เท่ากับ 380 หรือร้อยละ 76.6 ลำดับที่ 4 ได้แก่ ประเด็น "การปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมา" มีความถี่เท่ากับ 374 หรือร้อยละ 75.4 ลำดับที่ 5 ได้แก่

ประเด็น "มีการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค" ซึ่งมี 367 ความถี่หรือร้อยละ 74.0 ลำดับที่ 6 ได้แก่ประเด็น "มีการวางระบบการป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ" ซึ่งมีผู้ตอบจำนวน 312 รายหรือร้อยละ 62.9 และลำดับที่ 7 ได้แก่ประเด็น "ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด" ซึ่งมีความถี่เท่ากับ 298 หรือคิดเป็นร้อยละ 60.1

นอกเหนือจาก 7 ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น กลุ่มตัวอย่างเลือกตอบน้อยกว่าร้อยละ 60 โดยที่ 3 ลำดับสุดท้ายมีกลุ่มตัวอย่างเลือกตอบน้อยกว่าร้อยละ 50 ซึ่งได้แก่ ประเด็น "ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐ" ซึ่งมีผู้ตอบเพียง 139 ราย คิดเป็นร้อยละ 28.0 ประเด็น "ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของภาครัฐ" มีผู้เลือกตอบ 168 ราย คิดเป็นร้อยละ 33.9 และประเด็น "ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง" มีผู้เลือกตอบ 204 ราย คิดเป็นร้อยละ 41.1

ทั้งนี้ จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าว หากจะนิยาม คำว่า "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" ในมุมมองของกลุ่มข้าราชการในสังกัดหน่วยงานของรัฐ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของความเป็น "มติเสียงส่วนใหญ่" ซึ่งนับเฉพาะประเด็นที่มีผู้เลือกตอบ หรือให้ความเห็นมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป พบว่าความหมายของความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐจะครอบคลุมคุณลักษณะ 9 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. สามารถตรวจสอบได้
2. ชี้แจง อธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย
3. เปิดเผยได้
4. การปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมา

5. มีการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค

6. มีการวางระบบป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ

7. ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด

8. บุคลากรของหน่วยงานมีจิตสำนึกที่ดี

9. ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ

ดังนั้น จากคุณลักษณะทั้ง 9 มิติดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาประมวลและเรียบเรียงขึ้นเป็นคำนิยามของ "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" ในมุมมองของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานภาครัฐ ได้ดังนี้

"ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานของรัฐที่สามารถเปิดเผยและตรวจสอบได้ ชี้แจงอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัยโดยที่การปฏิบัติงานใดๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นกระทำการอย่างตรงไปตรงมาด้วยความ เป็นธรรมและเสมอภาค ภายใต้จิตสำนึกที่ดี มีคุณธรรมและจริยธรรมทางวิชาชีพ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาครัฐก็มีการวางระบบการป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้"

4. บทสังเคราะห์ : คำนิยาม "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" ในบริบทสังคมไทย

จากมุมมองทั้ง 3 ภาคส่วนดังได้นำเสนอไว้ข้างต้น ได้แก่ มุมมองจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ มุมมองของผู้นำชุมชน และมุมมอง

มองของข้าราชการและพนักงานของรัฐภาคปฏิบัติ เมื่อนำมาประมวลวิเคราะห์เชื่อมโยงประเด็นต่างๆ เข้าด้วยกัน แล้วทำการสังเคราะห์ในขั้นสุดท้าย สามารถสรุปเป็นค่านิยมใหม่ของ "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" ภายใต้บริบทสังคม วัฒนธรรม การเมือง และระบบราชการไทย ได้ดังนี้

"ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติงานหรือการกระทำการใดๆ ของภาครัฐที่ปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา เปิดเผย เป็นธรรม และเสมอภาค สามารถตรวจสอบได้ ชี้แจงอธิบายได้เมื่อมีข้อสงสัย การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่า สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง บุคลากรของรัฐมีจิตสำนึกที่ดี มีจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ในขณะที่หน่วยงานก็มีการวางระบบป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบโดยชัดเจนมีประสิทธิภาพ มีการเตรียมพร้อม

ข้อมูลสำหรับบริการประชาชน และมีการวางระบบกลไก/ช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้อย่างมีข้อจำกัดน้อยที่สุด นอกจากนี้ มีการวางระบบการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐได้ และในประการสุดท้าย ผู้นำองค์กรของรัฐยึดถือความซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมในตนเอง"

นั่นคือนิยามของ "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" ภายใต้บริบททางสังคม วัฒนธรรม การเมืองและระบบราชการไทย ทั้งนี้ เมื่อทำการเปรียบเทียบการให้ค่านิยมของ "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" ในมุมมองของผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงรายละเอียดตามแต่ละประเด็นได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

			ผู้นำองค์กรภาครัฐมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีคุณธรรม
			มีระบบการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือ
			มีการเตรียมพร้อมข้อมูลสำหรับบริการประชาชน
			มีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม
			ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง
			ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภาครัฐ
ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลภาครัฐ	ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลภาครัฐ	ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลภาครัฐ	
บุคลากรมีจิตสำนึกที่ดี	บุคลากรมีจิตสำนึกที่ดี	บุคลากรมีจิตสำนึกที่ดี	
ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐได้โดยมีข้อจำกัดน้อยที่สุด	ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐได้โดยมีข้อจำกัดน้อยที่สุด	ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐได้โดยมีข้อจำกัดน้อยที่สุด	
วางระบบป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ	วางระบบป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ	วางระบบป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ	
ปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม/เสมอภาค	ปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม/เสมอภาค	ปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม/เสมอภาค	
ปฏิบัติงานตรงไปตรงมา	ปฏิบัติงานตรงไปตรงมา	ปฏิบัติงานตรงไปตรงมา	
เปิดเผย	เปิดเผย	เปิดเผย	
ชี้แจง/อธิบายได้เมื่อสงสัย	ชี้แจง/อธิบายได้เมื่อสงสัย	ชี้แจง/อธิบายได้เมื่อสงสัย	
ตรวจสอบได้/พิสูจน์ได้	ตรวจสอบได้/พิสูจน์ได้	ตรวจสอบได้/พิสูจน์ได้	

ผู้ปฏิบัติงานใน
หน่วยงานภาครัฐ

ผู้บริหารองค์กรภาครัฐ

ผู้นำชุมชน

แผนภาพที่ 1 แสดงเปรียบเทียบการให้ความหมายของความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐในมุมมองของ
ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ ผู้บริหารองค์กรภาครัฐ และผู้นำชุมชนในกรุงเทพมหานคร

จากแผนภาพดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าภาคประชาชน (ผู้นำชุมชน) ในฐานะผู้ใช้บริการของหน่วยงานภาครัฐให้นิยามเกี่ยวกับ "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" ที่มีขอบเขต หรือประเด็นองค์ประกอบที่ขยายกว้างออกไป มากกว่ากลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนหนึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการของหน่วยงานภาครัฐย่อมมีคาดหวังสูงต่อการได้รับบริการต่างๆ จากรัฐ ตลอดจนต้องการเห็นการดำเนินงานของภาครัฐที่โปร่งใส ใสสะอาดปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันมากกว่าบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็น "ผู้ปฏิบัติงาน" หรือ "ผู้ส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน" ด้วยเหตุนี้ มุมมองของภาคประชาชนเกี่ยวกับ "ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ" จึงมีขอบเขตของคำนิยามที่ตีกรอบกว้าง หรือครอบคลุมประเด็นที่มากกว่ามุมมองของบุคลากรภาครัฐ

5. ความส่งท้าย

นิยามของความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ ดังที่ได้สังเคราะห์ขึ้นจากการวิจัยภาคสนามผนวกกับการศึกษาทบทวนเอกสารตามที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นค่อนข้างครอบคลุมการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตนของข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานภาครัฐที่ต้องเกี่ยวข้องและมีบทบาทหน้าที่ต่อประชาชน ต่อสังคม และประเทศชาติในด้านต่างๆ ตามภารกิจของแต่ละส่วนราชการ ดังนั้น ในทางปฏิบัติความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ ประการใด ผู้บริหารที่ดี ข้าราชการหรือพนักงานผู้ปฏิบัติงานของรัฐที่ดีจะสามารถประพฤติปฏิบัติตนได้ครบถ้วนทุกประเด็นของความโปร่งใส ดังที่คำนิยามได้กล่าวไว้หรือไม่ก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจในการติดตาม สอดส่องดู บางทีความโปร่งใสของหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐก็อาจมีระดับไม่เท่ากัน มีมากมีน้อย ลดหลั่น และแตกต่างกันออกไปตามสภาพการณ์ และศักยภาพการบริหารจัดการของแต่ละหน่วยงาน และประการสำคัญคือ ขึ้นอยู่กับ "จิตสำนึก" ของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานว่า จะมี "จิตสำนึกแห่งความโปร่งใส" มากน้อยเพียงใด

บรรณานุกรม

- เจริญ เจษฎาวัลย์. **การตรวจสอบภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: พอติ. 2546.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. **วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. 2547.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. 2545. **การศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. 2545.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์ และคณะ. **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด. 2546.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. **การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการใช้ดัชนีชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน**. รายงานการวิจัยสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ. 2549.
- เอียรชัย เอี่ยมวรเมธ. **พจนานุกรมอังกฤษ-ไทย (ฉบับใหม่)**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: รวมสาส์น. 2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดียนตุลา. 2542.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542**. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์. 2546.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. **ดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้**. รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. 2543.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. **รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ**. เสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ป.2539.
- พีเอแอสโซซิเอตสคอลชันติ้ง. **แนวทางการจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ. 2545.
- วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์. **การป้องกันการทุจริตยุคใหม่**. บทอภิปรายในการสัมมนาคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน ป.ป.ช. ณ โรงแรมมณเฑียร พัทยา จังหวัดชลบุรี วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545.
- สถาบันพระปกเกล้า. **วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี**. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. 2547.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ และคณะ. **โครงการวิจัยเพื่อบูรณาการ โครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย**. รายงานการวิจัย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (TU-RAC). 2548.
- องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. **Transparency Thailand Newsletter**. June 2001.
- อัมมาร สยามวาลา. **ศัพท์แสวงด้วยคอร์รัปชัน**. เอกสารเผยแพร่ในการประชุมติดตามนโยบายรัฐบาล "4 ปี ประเทศไทย" และเนื่องในวันต่อต้านคอร์รัปชันแห่งสหประชาชาติ. 9 ธ.ค. 2547. โรงแรมวินเซอร์สวิต กรุงเทพมหานคร. 2547.

บรรณานุกรม (ต่อ)
ภาษาอังกฤษ

- Bellver, A. and Kaufman, D. 2005. Transparenting Transparency [On-line].
 - Available: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664
- Schacter, M. When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action. Policy Brief No. 9, May 2000.
- Institute on Governance. Ackerman, J. M. 2005. "Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion". A Paper Presented in the Workshop on "Social Accountability". Bangkok, Thailand. March 2005.
- Islam, R. Do more transparent Governments govern better?, Policy Research Working Paper 3007, World Bank. 2003.
- Kaufmann, D., and Kraay, A. Growth without Governance. Policy Research Working Paper 2928, World Bank. 2002.
- Mendel, T. Freedom of Information: A Comparative Legal Survey. UNESCO, 2004.
- OECD. Public Sector Transparency and International Investment Policy. Committee on International Investment and Multinational Enterprises at its meeting on 9–11 April 2003.
- Schedler, A. Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability. In Schedler, A. Diamond, L. and Plattner, M. F. (eds.). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. 1999.
- Sen, A. Development as Freedom. New York. Alfred A. Knopf. 1999.