

เครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Tools for Measuring Local Government Website Transparency

ศุภกร ฉายถวิล¹
กฤษวรรธน์ โล่ห์วัชรินทร์²

Supakorn Chaythawil¹
Grichawat Lowatcharin²

บทคัดย่อ

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านทางเว็บไซต์หน่วยงานภาครัฐ เป็นวิธีการหนึ่งในการเสริมสร้างความโปร่งใส และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ บทความนี้นำเสนอตัวชี้วัดที่สะท้อนความโปร่งใสทางเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากงานวิจัยที่เกี่ยวกับความโปร่งใสภาครัฐในประเทศไทยและในต่างประเทศ และเสนอเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างจากเครื่องมือชี้วัดเว็บไซต์ภาครัฐทั่วไปโดยวิเคราะห์และสังเคราะห์จากตัวชี้วัดที่สะท้อนความโปร่งใส ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสเว็บไซต์ของต่างประเทศและในไทย พบว่าเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสเว็บไซต์ จำแนกได้ 2 กลุ่มตัวชี้วัด ได้แก่ 1) ลักษณะทั่วไปของเว็บไซต์ และ 2) การประเมินความโปร่งใสทางเว็บไซต์ในมิติต่างๆ เครื่องมือชี้วัดที่สามารถประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะต้องประเมินคุณลักษณะทั่วไปของเว็บไซต์แล้ว ยังต้องประเมินเนื้อหา 3 ประเด็นหลัก คือ การประเมินความโปร่งใสเชิงโครงสร้าง การประเมินความโปร่งใสเชิงปฏิบัติการและการประเมินจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงาน

ความสำคัญ: ธรรมาภิบาล; ความโปร่งใส; รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Disclosure of government information through websites is a mean to promote transparency and initiate participation of people in monitoring government operation. This article presented indicators which reflected the transparency of the local government organization website based on the previous studies about the transparency of government in Thailand and other countries. The article provided the transparency indicators of the local government organization which differed from general government websites by analysis and synthesis from the indicators of reflective transparency under the power of the local government organization. The findings revealed that there were two groups of government website indicators: 1) the general feature of website and 2) the evaluation of website transparency in different aspect. Furthermore, the indicator instrument not only evaluated the general aspect of website, but also estimated three main issue of contents; Transparency Assessment of Structure, Transparency Assessment of Operation and Transparency Assessment of Working Awareness.

Keywords: Good Governance; Transparency; E-government; Local Administrative Organization

¹ นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
e-mail: s@kkumail.com

² อาจารย์ ดร. ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
e-mail: grichawat@kku.ac.th

บทนำ

ความโปร่งใสภาครัฐ คือ การที่หน่วยงานราชการมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่างๆ และเผยแพร่ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเสรี (UNESCAP, 2010) องค์การสหประชาชาติมุ่งเน้นให้ประเทศสมาชิกตระหนักต่อการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (The Secretariat of The House of Representatives, 2015) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศผ่านระบบการสื่อสารอินเทอร์เน็ตในการให้บริการประชาชนระดับท้องถิ่น (Chen & Gant, 2001) นอกจากนี้ องค์การระดับนานาชาติหลายแห่งยังมีความพยายามพัฒนาเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสและการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก อาทิ การจัดอันดับความโปร่งใสและการทุจริตขององค์กร เพื่อประเมินระดับความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International Secretariat, 2016) ซึ่งพบว่าในปี พ.ศ. 2559 อันดับความโปร่งใสของประเทศไทยตกลงมาอยู่ที่อันดับ 101 จากเดิมอยู่ในระดับ 79 ในปี พ.ศ. 2558 และการจัดอันดับตามดัชนีการเปิดเผยข้อมูล (Global Open Data Index) ของ Open Knowledge International (2015) ซึ่งพบว่าในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐร้อยละ 39 จัดอยู่ในอันดับที่ 42 ซึ่งขยับขึ้นจากปี พ.ศ. 2557 ที่เคยอยู่ในอันดับที่ 59 มีการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพียงร้อยละ 36

ข้อมูลข้างต้นสอดคล้องกับผลการสำรวจการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Poosuwan, 2015) ซึ่งในปี 2558 ได้สำรวจเว็บไซต์ระดับกระทรวงหน่วยงานภาครัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า เว็บไซต์ภาครัฐส่วนใหญ่เน้นการลงข่าว กิจกรรม ความเคลื่อนไหว การทำงานของบุคลากร ขาดการนำเสนอด้านความก้าวหน้าของโครงการใน ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และพบว่า เมนูข้อมูลหลักส่วนใหญ่ครบถ้วนแต่เมื่อคลิกเมนูย่อยกลับพบว่า การเชื่อมต่อข้อมูล ไม่สมบูรณ์หรือมีข้อจำกัด ต้องใช้รหัสผ่านหรืออรการอนุมัติเพื่อเข้าถึงข้อมูล

ในเชิงคุณภาพเอกสารที่เผยแพร่ไม่มีความไม่สมบูรณ์ เช่น เอกสารสแกนเอียงหรือข้อมูลขาดหายไป ไฟล์มีขนาดเล็กกว่ามาตรฐานหรือไม่มีความคมชัด ตามมาตรฐานสากล เป็นต้น ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ผู้เขียนได้สุ่มเว็บไซต์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสระบุรีพบว่า ทั้งจังหวัดมีเพียง 4 เว็บไซต์เท่านั้น โดยหนึ่งในสี่เว็บไซต์ไม่สามารถเข้าถึงได้ ปรากฏข้อความ “404 not found” หมายถึง ระบบไม่สามารถเรียกไฟล์หน้าเว็บไซต์ได้ หรือผู้ดูแลเว็บไซต์ (Webmaster) ลบข้อมูลหน้าเว็บไซต์นั้น

นอกจากนี้ ได้สุ่มสำรวจเว็บไซต์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตพบว่า ไม่มีเว็บไซต์ใดที่เข้าถึงได้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นปัจจัย ส่วนหนึ่ง ที่องค์การสหประชาชาติพยายามผลักดันเพื่อให้เกิดการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ตรวจสอบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารบนเว็บไซต์ที่สะท้อนความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการระดับท้องถิ่น

ความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใส เป็นการกำหนดรูปแบบวิธีการในการส่งเสริมความรับผิดชอบและการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนในสิ่งที่รัฐบาลดำเนินการ (Federal Register, 2009) เพื่อการสื่อสารความรู้และความเข้าใจระหว่างรัฐบาลกับประชาชน (Cerrillo, 2011) ความโปร่งใสเป็นวิธีการที่จำเป็นต่อการสร้างสมมาตรของข้อมูล (information symmetry) เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อประโยชน์ของสาธารณะ (Mechanisms of Secrecy, 2008) ความโปร่งใสจึงมีอิทธิพลก่อให้เกิดการปรับกระบวนการทำงาน และสร้างระบบงานใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ลดโอกาส

ในการทุจริตและลดความซ้ำซ้อนในขั้นตอนการปฏิบัติงาน (Fan, Zhang & Yue, 2009) ก่อให้เกิดการปรับปรุงนโยบาย การกำกับดูแลและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ (Bauhr & Grimes, 2014; Hirsch & Osborne, 2000) ดังนั้น ความโปร่งใสจึงเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดการสื่อสาร การกระจายความรู้ความเข้าใจระหว่างรัฐบาลและประชาชน การเข้าถึงบริการสาธารณะ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อเท็จจริง

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-government)

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานภายในหน่วยงานให้เกิดกระบวนการทำงานที่เป็นระบบและมีการเปิดเผยข้อมูลโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการทำงาน (Durrant, 2002) รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นกลยุทธ์ที่จำเป็นของหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่ในระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง วัฒนธรรม และการดำเนินงานแบบดั้งเดิม (Beynon-Davies & Williams, 2003) รวมถึงการเปลี่ยนแปลงบทบาทประชาชนเป็นลูกค้า (Pratchett, 1999; Dimitriu, 2008) นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินการของรัฐ ให้บริการสาธารณะรูปแบบออนไลน์เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมของการให้บริการสาธารณะ (Organization for Economic Co-operation and Development, 2003) ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารภาครัฐ ใช้งานระหว่างรัฐ ประชาชน และเอกชน (Shailendra, Jain & Sharma, 2004) โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม (Schuppan, 2009) ปัจจุบันรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือที่สนับสนุนการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดความโปร่งใสโดยประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการสาธารณะได้ตลอดเวลา เกิดความเสมอภาค

และเท่าเทียม เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา

เครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสเว็บไซต์

ตัวชี้วัดความโปร่งใสเว็บไซต์ทั้งในต่างประเทศและไทย มีรายละเอียดดังนี้

1. ตัวชี้วัดความโปร่งใสเว็บไซต์ต่างประเทศ

ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในกลุ่มการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบไปด้วย 5 เครื่องมือชี้วัดหลัก ดังต่อไปนี้

1.1 ดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

(E-Government Development Index: EGDI) จัดทำโดยองค์การสหประชาชาติเพื่อประเมินผลและสะท้อนถึงการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงความสามารถของภาครัฐในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ดำเนินงานและการเข้าถึงประชาชน องค์การสหประชาชาติได้สำรวจข้อมูลจากประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ โดยพิจารณา 3 ด้านสำคัญ (United Nations, 2016) ดังนี้

1) การให้บริการออนไลน์ (Online Service Index) ประกอบด้วย 4 ระดับ ได้แก่ (1) การให้ข้อมูลแก่ประชาชนผ่านเว็บไซต์ (2) การให้ข้อมูลแบบมีปฏิสัมพันธ์อย่างง่าย (3) การบริการให้ประชาชนสามารถทำธุรกรรมผ่านบริการ (4) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ

2) โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม (Telecommunication Infrastructure Index) คือ จำนวนผู้ลงทะเบียนใช้งานอินเทอร์เน็ตไร้สายความเร็วสูง

3) ทุนมนุษย์ (Human Capital Index) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย 4 ด้าน ได้แก่ (1) อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ (2) อัตราการได้เรียนของประชากรในวัยศึกษา (3) ค่าเฉลี่ยจำนวนปีที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา (4) ค่าเฉลี่ยจำนวนปีที่ได้รับการศึกษา

1.2 ตัวชี้วัดระดับการเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของมหาวิทยาลัยวาเซดา (Waseda-IAC International e-Government Ranking Survey) จัดทำโดย Institute of e-Government ของ Waseda University ร่วมกับ องค์กรวิชาชีพทางด้านผู้บริหารด้านสารสนเทศระดับนานาชาติ (International Academy of CIO: IAC) เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 ซึ่งมีการประกาศผลเป็นประจำทุกปีจนถึงปีปัจจุบันประกอบด้วยตัวชี้วัด (Waseda University, 2016) ดังนี้

1) ความพร้อมของโครงข่าย (Network Preparedness) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต (Internet users) (2) จำนวนผู้ลงทะเบียนใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (Broadband subscribers) และ (3) จำนวนผู้ลงทะเบียนใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile cellular subscribers)

2) การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ (Management optimization/ efficiency) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการรับรู้ (Optimization awareness) (2) สถาปัตยกรรมองค์กรแบบบูรณาการ (Integrated enterprise architecture) และ (3) ระบบการบริหารงบประมาณ (Administrative and budgetary systems)

3) การบริการทางออนไลน์/รูปแบบการใช้งานของระบบ (Online services / Functioning applications) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) (2) ระบบจัดเก็บภาษี (e-Tax systems) (3) ระบบที่สามารถปรับแต่งให้ตรงความต้องการ (e-Custom system) (4) ระบบให้บริการสุขภาพแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Health system) และ (5) การบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop service)

4) พอร์ทัลของประเทศ/หน้าเว็บไซต์หลัก (National Portal/Homepage) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) ความสะดวกในการหาข้อมูล

(Navigation) (2) การสื่อสารระหว่างระบบกับผู้ใช้บริการ (Interactivity) (3) การแสดงผล (Interface) และ (4) คุณภาพด้านเทคนิค (Technical aspects)

5) ผู้บริหารด้านสารสนเทศระดับสูงของรัฐ Government Chief Information Officer (GCIO) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) การมีตำแหน่ง GCIO ในหน่วยงาน (GCIO presence) (2) การมอบอำนาจแก่ GCIO (GCIO mandate) (3) การจัดตั้งองค์กรสำหรับซีไอโอ (CIO organizations) และ (4) หลักสูตรพัฒนาซีไอโอ (CIO development programs)

6) การส่งเสริมการบริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Promotion) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) กลไกทางกฎหมาย (Legal mechanism) (2) กลไกที่เอื้อให้เกิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (Enabling mechanism) (3) กลไกการสนับสนุน (Support mechanism) และ (4) กลไกการประเมิน (Assessment mechanism)

7) การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์/หลอมรวมเข้ากับดิจิทัล (e-Participation/digital inclusion) ประกอบด้วย ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) กลไกการให้ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์แก่ประชาชน (e-Information mechanisms) (2) การเปิดรับฟังความเห็นจากประชาชน (Consultation) และ (3) การรับฟังการตัดสินใจของประชาชน (Decision-making)

8) รัฐบาลแบบเปิด (Open government) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) กรอบกฎหมายที่เอื้ออำนวย (Legal framework) (2) สภาพแวดล้อมทางสังคม (Society) และ (3) องค์กรที่ดูแลรับผิดชอบ (Organization)

9) ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Cyber security) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) กรอบกฎหมายที่เอื้ออำนวย (2) มาตรการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ (cyber-crime countermeasure) และ (3) องค์กรที่ดูแลความมั่นคงปลอดภัยทางอินเทอร์เน็ต (Internet security organization)

10) การใช้เทคโนโลยีใหม่ The use of emerging ICT) ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ (1) การใช้คลาวด์คอมพิวติ้ง (The use of cloud computing) (2) การใช้เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตของสิ่ง (The use of Internet of Things) และ (3) การใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ (The use of big data)

1.3 การเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐ (Open data barometer) มิติการเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐจัดทำโดย World Wide Web Foundation (2016) ได้ศึกษาเกี่ยวกับมิติการเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 โดยศึกษาจากการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐใน 3 มิติ คือ

1) มิติด้านความพร้อม (Readiness) การรักษาความปลอดภัยในการเปิดเผยข้อมูลซึ่งในมิตินี้ประกอบด้วย 5 มิติย่อยคือ (1) มิติด้านกฎหมาย (2) มิติด้านการเมือง (3) มิติด้านเศรษฐกิจ (4) มิติด้านสังคม และ (5) มิติด้านเทคโนโลยี

2) มิติด้านการนำไปปฏิบัติ (Implement) ศึกษาว่า ภาครัฐมีแนวปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้หรือไม่ โดยศึกษาจากข้อมูล 15 ประเภท ประกอบด้วยข้อมูลงบประมาณ ข้อมูลสถิติระดับชาติ ข้อมูลการขนส่งสาธารณะ ข้อมูลสาธารณสุข ข้อมูลสิ่งแวดล้อม ข้อมูลแผนที่ ข้อมูลการส่งออก ข้อมูลอาชญากรรม ข้อมูลการเลือกตั้ง ข้อมูลการศึกษา ข้อมูลการทำสัญญา ข้อมูลที่ดิน ข้อมูลกฎหมาย ข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ และข้อมูลของบริษัท

3) มิติด้านผลกระทบ (Impact) จากการเปิดเผยข้อมูล ศึกษาว่าการเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นทำให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง โดยศึกษาจากสื่อหรือการใช้ข้อมูลอย่างเป็นทางการ

1.4 ดัชนีการเปิดเผยข้อมูล (Open data index) ดัชนีการประเมินวัดสถานการณ์เปิดเผยข้อมูลภาครัฐทั่วโลกจัดทำโดยมูลนิธิ Open Knowledge เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 และจัดทำเป็นประจำทุกปี โดยประเมินว่าประเทศได้เปิดเผยข้อมูล

ในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชนผ่านช่องทางที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและไม่มีข้อจำกัดหรือไม่ ข้อมูลนั้นมีความแม่นยำและทันสมัย ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย (Open Knowledge International, 2015) ได้แก่

1) งบประมาณ (Budget) มีการเปิดเผยข้อมูลออนไลน์ในส่วนของงบประมาณของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ มีคำอธิบาย/คำชี้แจงของงบประมาณ มีโปรแกรมค่าใช้จ่ายจัดแยกหมวดหมู่ของงบประมาณ

2) การใช้จ่ายงบประมาณ (Spending) มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารธุรกรรม ฐานข้อมูลสัญญาต่างๆ โดยต้องมีรายละเอียด ได้แก่ ชื่อหน่วยงานรัฐ วันที่ทำธุรกรรม ชื่อคู่ทำธุรกรรม จำนวนงบประมาณแต่ละรายการ พร้อมกับมีบันทึกรายละเอียดแต่ละรายการอย่างชัดเจน

3) การจัดซื้อหรือการจัดจ้าง (Procurement) การเปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ระบุหรือปรากฏรายละเอียดเรื่องระยะเวลาการเสนอราคา และระยะเวลาการตัดสินใจ

4) การเลือกตั้ง (Election results) มีการเปิดเผยผลการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาโดยมีรายละเอียด เช่น ผู้ชนะการเลือกตั้ง จำนวนผู้มาใช้สิทธิ์เลือกตั้ง จำนวนบัตรเสีย เป็นต้น

5) การลงทะเบียนพาณิชย์/การลงทะเบียนการค้า/การลงทะเบียนบริษัท (Company register) มีการเปิดเผยข้อมูลห้างร้านและบริษัทที่ลงทะเบียน

6) กรรมสิทธิ์ที่ดิน (Land ownership) มีการเปิดเผยข้อมูลตั้งแต่ขอบเขตของที่ดิน เลขโฉนดที่ดิน ประมาณการราคาที่ดินหรือมูลค่าทางภาษี รวมถึงประเภทการครอบครอง

7) แผนที่แห่งชาติ (National maps) โดยแผนที่ต้องมีขนาดอย่างน้อย 1 : 250,000 หรือ 1 เซนติเมตรต่อ 2.5 ตารางกิโลเมตร โดยระบุเครื่องหมายเส้นทางจราจร อาณาเขตชายแดนและน่านน้ำ เป็นต้น

8) ขอบเขตการบริหาร (Administrative boundaries) ประเมินการจัดการเป็นสองระดับ คือ ระดับ 1 รัฐบาลกลาง และระดับ 2 เทศบาล ยกเว้น ประเทศที่มีชั้นปกครองเดียว

9) สถานที่ (Locations) ประกอบไปด้วย รหัสไปรษณีย์ พิกัด (ละติจูด/ลองจิจูด) ข้อมูลและการคาดการณ์ทางภูมิศาสตร์

10) ข้อมูลทางด้านสถิติหรือสถิติแห่งชาติ (National statistics) ข้อมูลประกอบด้วยข้อมูลประชากรแต่ละปี ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ อัตราการว่างงาน เป็นต้น

11) ร่างกฎหมาย (Draft legislation) ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลตั้งแต่ร่างเนื้อหากฎหมาย ผู้ร่างฯ สถานะของร่างฯ ระยะเวลาในการแล้วเสร็จ การลงคะแนนเสียงผ่านร่างฯ การอภิปรายร่างกฎหมาย เป็นต้น

12) กฎหมายแห่งชาติ (National law) ประกอบด้วยรายละเอียดของกฎหมาย วันที่แก้ไข/เพิ่มเติม/ยกเลิกล่าสุด

13) คุณภาพอากาศ (Air quality) ต้องมีรายละเอียดการแสดงค่า ฝุ่นละออง (PM) ซัลเฟอร์ออกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ และ โอโซน เป็นต้น

14) คุณภาพน้ำ (Water quality) ต้องแสดงรายละเอียดการแสดงค่า Fecal coliform สารหนู ระดับฟลูออไรด์ ไนเตรต ปริมาณของแข็งที่ละลายได้ ทั้งหมดข้อมูลต่อแหล่งน้ำ เป็นต้น

1.5 ดัชนีรัฐบาลแบบเปิดหรือ Open Government Index (OGI) จัดทำโดย World Justice Project โครงการติดตามตรวจสอบระดับนิติรัฐในประเทศต่างๆ ระดับโลก ดัชนีรัฐบาลแบบเปิดถูกสร้างขึ้นเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนภายในประเทศเพื่อเก็บรวบรวมการบริการการเปิดเผยข้อมูลของรัฐแก่ประชาชนภายในประเทศ ประกอบไปด้วยตัวชี้วัด (World Justice Project, 2015) ดังนี้

1) การเปิดเผยกฎหมายและข้อมูลรัฐ ได้แก่ (1) ความทันท่วงทีในการเผยแพร่กฎหมายระดับชาติ คำตัดสินของศาลฎีกา (2) ความทันท่วงทีในการร่าง

กฎหมายที่จะเข้าสู่สภาถูกเผยแพร่ต่อสาธารณะ และ (3) การถ่ายทอดสดต่อสาธารณะในการประชุมพิจารณากฎหมายในสภา

2) สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ (1) การรับทราบสิทธิของประชาชนในการขอข้อมูลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (2) สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพสื่อและสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนได้รับการคุ้มครอง เช่น ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อต้นนโยบายหรือพฤติกรรมของรัฐได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกข่มขู่คุกคาม ประชาชนสามารถชุมนุมประท้วงโดยสันติได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกก่อกวน (3) การที่มีสิทธิโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นต่อโครงการก่อสร้าง ก่อนที่จะเริ่มการก่อสร้าง (4) การมีสิทธิของประชาชนที่จะทำการโต้แย้งต่อหน่วยงานรัฐหรือร้องต่อศาลได้ (5) ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลงบประมาณของรัฐ (6) ขั้นตอนการเข้าถึงสัญญาของรัฐ (7) ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลที่เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงต้องเปิดเผยตามกฎหมาย

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูล ความน่าเชื่อถือของข้อมูล รูปแบบของข้อมูลและคุณภาพของข้อมูลที่รัฐเปิดเผยทั้งในรูปแบบเอกสารเผยแพร่และบนเว็บไซต์ (2) ขั้นตอนการยื่นความประสงค์ขอข้อมูลราชการ (3) ขั้นตอนการรับข้อมูลจากหน่วยงานราชการที่ยื่นความประสงค์ขอข้อมูล (4) การปฏิเสธโดยการใช้เหตุผลกรณีไม่ให้ข้อมูลของราชการ (5) ทศนคติในการขอข้อมูลจากราชการกรณีการปฏิเสธการให้ข้อมูลราชการ (6) ข้อมูลราชการที่ได้จากการยื่นความประสงค์ขอข้อมูลมีความครบถ้วนชัดเจน และน่าเชื่อถือ (7) ระยะเวลาในการขอข้อมูลราชการ (8) ค่าใช้จ่ายในการขอข้อมูลภาครัฐ (9) การขอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐเรื่องโครงการก่อสร้าง

4) การร้องเรียน ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ ช่องทางที่รัฐเปิดให้ร้องเรียนเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

ตัวชี้วัดความโปร่งใสเว็บไซต์ในไทย

1.1 มาตรฐานเว็บไซต์ภาครัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางยกระดับการให้บริการประชาชนผ่านบริการอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐเมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2556 ได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานราชการนำมาตรฐานเว็บไซต์ภาครัฐ (Government website standard) เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงเว็บไซต์หน่วยงานเพื่อสู่จุดหมายการบูรณาการเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ (Connected government) สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Agency, 2017) กล่าวถึงมาตรฐานเว็บไซต์ภาครัฐ เวอร์ชัน 2.0 ประกอบด้วย

1) การตั้งชื่อเว็บไซต์ภาครัฐ ได้แก่ การตั้งชื่อโดเมนเนม (Domain name) และ การจดทะเบียนชื่อโดเมน (Domain name registration)

2) ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับหน่วยงาน ได้แก่ ข้อมูลหน่วยงาน (General information) กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน (Law, regulatory and compliance) ข้อมูลผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง (Chief Information Officer: CIO) คลังความรู้ (knowledge and statistic) คำถามที่พบบ่อย (FAQ) เว็บลิงก์ (Web link) และผังเว็บไซต์ (Sitemap)

3) ข้อมูลเปิดภาครัฐ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่จัดไว้ให้ประชาชนตรวจสอบได้ ตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (Phraratchabanyat khomun khaosan khong ratchakan B.E. 2540, 1997) และข้อมูลเปิดภาครัฐ

4) การให้บริการของหน่วยงาน ได้แก่ คู่มือสำหรับประชาชน (Service information) ระบบให้บริการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) และ e-Form/online forms

5) การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ข่าวประชาสัมพันธ์ (Public relations) การสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้ให้บริการ (Social interaction) และการรับฟังความเห็นสาธารณะ (Participation)

6) คุณลักษณะที่ควรมี ได้แก่ การแสดงผล (Display feature) รูปแบบการนำเสนอข้อมูล (Presentation feature) ระบบสืบค้นข้อมูล (Search engine) เครื่องมือสนับสนุนการใช้งาน เครื่องมือสำหรับเก็บข้อมูลการเยี่ยมชมเว็บไซต์ (Web analytic) การให้บริการเฉพาะบุคคล (Personalized e-Service) การทำให้เนื้อหาเว็บสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ (Web accessibility) และส่วนล่างของเว็บไซต์

7) ความมั่นคงปลอดภัยสำหรับเว็บไซต์ ได้แก่ การบริหารจัดการเว็บไซต์ (Website management) บริการบนเว็บไซต์ที่มีการลงทะเบียนผู้ใช้งาน (User registration) และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง (Related standard)

8) การประกาศนโยบาย ได้แก่ นโยบายเว็บไซต์ (Website policy) นโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Privacy policy) และนโยบายการรักษาความมั่นคงปลอดภัยเว็บไซต์ (Website security policy)

1.2 การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ กรอบในการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ จำแนกเป็น 3 กลุ่ม (Punyusavee, 2007) ได้แก่

1) การประเมินความโปร่งใสเชิงโครงสร้าง ได้แก่ ด้านการบริหารงาน ด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณและด้านการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล

2) การประเมินความโปร่งใสเชิงปฏิบัติ ได้แก่ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการให้บริการประชาชน และด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

3) การประเมินเชิงจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.3 ตัวชี้วัดความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างความโปร่งใส มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการ

ตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และแนวทางการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อสะท้อนความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Prathum, 2008) ดังนี้

- 1) เปิดเผยข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 2) การเปิดเผยมติที่ประชุมคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ
- 3) การเปิดเผยมติที่ประชุมสภาโดยผ่านการรับรองมติที่ประชุมโดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่เกิดผลได้ผลเสียหรือการบัญญัติข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติฉบับใหม่เพื่อให้ประชาชนรับทราบ
- 4) วาระการประชุมสภาต้องปิดประกาศให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบล่วงหน้าเพื่อให้ผู้สนใจสามารถเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภาได้
- 5) ข้อบังคับ ระเบียบ กฎหมาย รวมถึงคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้และปฏิบัติร่วมกัน

6) การประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการรับบริการภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขำภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร การขอรับบริการข้อมูลสารของทางราชการ เป็นต้น

7) การเปิดเผยการดำเนินการรวมถึงรายงานการติดตามและประเมินผลแผนงาน/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนทราบและมีส่วนร่วมหรือเข้าสังเกตการณ์ในการดำเนินการดังกล่าวได้

8) การจัดซื้อจัดจ้างควรเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการสอบราคาหรือผลการประกวดราคาให้ประชาชนรับรู้และร่วมตรวจสอบ

9) การเปิดเผยข้อมูลรายงานสถานะการเงินโดยมีรายละเอียดรายรับ-รายจ่ายเป็นประจำ

10) ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องหรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าสำคัญ ควรเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของประชาชน

จากข้อมูลข้างต้น สามารถจำแนกกลุ่มตัวชี้วัด ตามตารางเครื่องมือชี้วัดการเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์จำแนกตามกลุ่มประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (Punyusavee, 2007) ซึ่งเป็นกรอบที่สามารถจำแนกกลุ่มตัวชี้วัดความโปร่งใสในระดับเบื้องต้นได้ ดังนี้

ตารางที่ 1 เครื่องมือชี้วัดการเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ จำแนกตามกลุ่มประเมินความโปร่งใส

เครื่องมือชี้วัด (Punyusavee, 2007)	1. การประเมินความโปร่งใสเชิงโครงสร้าง			
	ด้านการบริหารงาน	ด้านการบริหารบุคคล	ด้านการบริหารงบประมาณและด้านการติดตาม ตรวจสอบ	ประเมินผล
ดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
การจัดอันดับการพัฒนา รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของ Waseda	ไม่มี	การจัดตั้งองค์กร การมีตำแหน่งผู้บริหาร เทคโนโลยีระดับสูง ในหน่วยงาน การมอบ อำนาจและ หลักสูตรการ พัฒนา เทคโนโลยี ในหน่วยงาน	ระบบการบริหารงบประมาณ	ไม่มี
การเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐ	ไม่มี	ข้อมูลการเลือกตั้ง	(1) ข้อมูลงบประมาณ (2) ข้อมูลการใช้จ่าย งบประมาณ	ไม่มี
ดัชนีการเปิดเผยข้อมูล	ขอ บ เขต การบริหาร	การเลือกตั้ง	(1) งบประมาณ (2) การใช้จ่ายงบประมาณ	ไม่มี
ดัชนีการเป็นรัฐบาลแบบเปิด	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
สำนักงาน ป.ป.ช., 2550 (Prathum, 2008)	ไม่มี	ไม่มี	(1) เปิดเผยข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติงบประมาณราย จ่ายประจำปี (2) ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบ ประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ (3) การเปิดเผยข้อมูลรายงาน สถานะการคลัง	การเปิดเผยการ ดำเนินการรวมถึง รายงานการติดตาม และประเมินผลแผน งาน/โครงการ ของ อปท.

ตารางที่ 1 เครื่องมือชี้วัดการเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ จำแนกตามกลุ่มประเมินความโปร่งใส (ต่อ)

เครื่องมือชี้วัด กลุ่มประเมิน ความโปร่งใส (Punyusavee, 2007)	2. การประเมินความโปร่งใสเชิงปฏิบัติ		
	ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง	ด้านการให้บริการประชาชน	ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสาร
ดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์	ไม่มี	การบริการให้ประชาชนสามารถทำ ธุรกรรมผ่านบริการ	การให้ข้อมูลแก่ประชาชนผ่าน เว็บไซต์
การจัดอันดับการพัฒนา รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของ Waseda	การจัดซื้อจัดจ้างของ ภาครัฐผ่านระบบ อิเล็กทรอนิกส์	(1) ระบบจัดเก็บภาษี (2) ระบบที่สามารถปรับแต่งให้ตรง ความต้องการ (3) ระบบให้บริการสุขภาพแบบ อิเล็กทรอนิกส์ (4) การบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว	(1) การเพิ่มประสิทธิภาพ การรับรู้ (2) สถาปัตยกรรมองค์กร แบบบูรณาการ
การเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐ	ข้อมูลการทำสัญญา	(1) ข้อมูลการขนส่งสาธารณะ (2) ข้อมูลสาธารณสุข (3) ข้อมูลสิ่งแวดล้อม (4) ข้อมูลแผนที่ (5) ข้อมูลการศึกษา (6) ข้อมูลของบริษัท	(1) ข้อมูลสถิติระดับชาติ (2) ข้อมูลการส่งออก (3) ข้อมูลอาชญากรรม (4) ข้อมูลที่ดิน (5) ข้อมูลกฎหมาย
ดัชนีการเปิดเผยข้อมูล	การจัดซื้อจัดจ้าง	(1) การลงทะเบียนพาณิชย์/การลง ทะเบียนการค้า/การลงทะเบียน บริษัท (2) รายละเอียดสถานที่บริการ	กรรมสิทธิ์ที่ดิน แผนที่แห่งชาติ ข้อมูลทางด้านสถิติหรือสถิติแห่ง ชาติ ร่างกฎหมาย กฎหมายแห่ง ชาติ คุณภาพอากาศคุณภาพน้ำ
ดัชนีการเป็นรัฐบาลแบบเปิด	ไม่มี	(1) การร้องเรียน (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน	(1) การเปิดเผยกฎหมายและ ข้อมูลรัฐ (2) สิทธิของประชาชนในการ เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (3) การเผยแพร่กฎหมายระดับ ชาติ และคำตัดสินของศาล ร่างกฎหมายรวมถึงการเผยแพร่ การพิจารณาร่างกฎหมาย
มาตรฐานเว็บไซต์ภาครัฐ	ไม่มี	(1) การให้บริการของหน่วยงาน (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน	(1) ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับ หน่วยงาน (2) ข้อมูลเปิดภาครัฐ

ตารางที่ 1 เครื่องมือชี้วัดการเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ จำแนกตามกลุ่มประเมินความโปร่งใส (ต่อ)

เครื่องมือชี้วัด กลุ่มประเมิน ความโปร่งใส (Punyusavee, 2007)	2. การประเมินความโปร่งใสเชิงปฏิบัติ		
	ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง	ด้านการให้บริการประชาชน	ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสาร
สำนักงาน ป.ป.ช., 2550 (Prathum, 2008)	ข้อมูลการจัดซื้อ จัดจ้าง	การประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการรับ บริการภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	(1) การเปิดเผยมติที่ประชุมคณะ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (2) การเปิดเผยมติที่ประชุมสภา (3) วาระการประชุมสภา (4) ข้อบังคับ ระเบียบ กฎหมาย รวมถึงคำสั่งขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (5) ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องหรือ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่าสำคัญ
เครื่องมือชี้วัด กลุ่มประเมิน ความโปร่งใส (Punyusavee, 2007)	3. การประเมินความโปร่งใสเชิงปฏิบัติ		
	ด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ		
ดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์	ไม่มี		
การจัดอันดับการพัฒนา รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของ Waseda	ไม่มี		
การเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐ	ไม่มี		
ดัชนีการเปิดเผยข้อมูล	ไม่มี		
ดัชนีการเป็นรัฐบาลแบบเปิด	ไม่มี		
มาตรฐานเว็บไซต์ภาครัฐ	การประกาศนโยบาย ได้แก่ นโยบายเว็บไซต์ (website policy) นโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (privacy policy) และนโยบายการรักษาความมั่นคงปลอดภัยเว็บไซต์ (website security policy)		
สำนักงาน ป.ป.ช., 2550 (Prathum, 2008)	ไม่มี		

บทสรุป

จากการจำแนกกลุ่มตัวชี้วัดเบื้องต้นตามกรอบการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (Punyusavee, 2007) เป็นกรอบที่ใช้ในพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบกับกรอบการประเมินความโปร่งใสเว็บไซต์องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Chantharak & Lowatcharin, 2018) เป็นแนวทางในการสังเคราะห์กลุ่มตัวชี้วัดใหม่เพื่อให้เกิดการสะท้อนความโปร่งใสเว็บไซต์องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยสามารถจำแนกได้ 2 กลุ่มตัวชี้วัดหลัก ดังนี้



ภาพจำลองหน้าเว็บไซต์องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มตัวชี้วัดที่ 1 ลักษณะทั่วไปที่สะท้อนความโปร่งใสของเว็บไซต์ ประกอบด้วยตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ ประเภทโดเมน ยากง่ายในการจดจำชื่อโดเมนเนม ระบบปฏิบัติการที่ใช้ในการบริหารจัดการ ลักษณะทั่วไป/จุดเด่น/จุดด้อยหน้าแรกของเว็บไซต์ ลักษณะโทนสีพื้นหลัง ลักษณะโทนสีข้อความ ความซับซ้อนของเมนูหรือโครงสร้างเว็บไซต์

ตัวชี้วัดย่อยในกลุ่มที่ 1 สามารถสะท้อนความโปร่งใสเบื้องต้นด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่น การตั้งชื่อโดเมนเนมที่ยาวเกินไปหรือตรรกะการตั้งชื่อที่จดจำได้ยาก รูปแบบการนำเสนอโดยใช้เทคนิคพิเศษที่สามารถดึงดูดความสนใจ การใช้โทนสีที่ส่งผลต่อการอ่านได้ยาก รวมถึงการสร้างเมนูที่ซับซ้อนทำให้ผู้ใช้งานมีความสับสน เป็นต้น ตัวอย่างดังกล่าวส่งผลต่อการเข้าถึงการเปิดเผยข้อมูล

กลุ่มตัวชี้วัดที่ 2 การประเมินความโปร่งใสทางเว็บไซต์

1. การประเมินความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูลทั่วไป

1.1 ลักษณะการเปิดเผยข้อมูลด้านการบริหารงาน เช่น การเปิดเผยโครงสร้างการบริหาร ขอบเขตการบริหาร/อำนาจหน้าที่ แผนที่อาณาเขตที่รับผิดชอบ หรือแผนที่

1.2 ลักษณะการเปิดเผยข้อมูล ด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เช่น ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับหน่วยงาน มติที่ประชุมคณะผู้บริหาร ระดับสูง มติที่ประชุมสภาหรือระดับคณะกรรมการของหน่วยงาน ข้อมูลทางสถิติและสถิติระดับชาติ ข้อมูลการส่งออก ข้อมูลอาชญากรรม ข้อมูลที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อบังคับ ระเบียบ กฎหมาย รวมถึงคำสั่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างกฎหมาย กฎหมายแห่งชาติ คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลการขนส่งสาธารณะ ข้อมูลสาธารณสุข ข้อมูลสิ่งแวดล้อม ข้อมูลแผนที่ ข้อมูลการศึกษาและข้อมูลของบริษัท/ห้างร้าน ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องหรือที่หน่วยงานพิจารณาแล้วเห็นว่าสำคัญ

2. การประเมินความโปร่งใสด้านการให้บริการสาธารณะ

ลักษณะการเปิดเผยข้อมูลด้านการให้บริการสาธารณะ เช่น การบริการให้ประชาชนสามารถทำธุรกรรมผ่านบริการ

3. การประเมินความโปร่งใสด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

ลักษณะการเปิดเผยข้อมูลด้านการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การเปิดเผยประกาศเชิญชวนสอบราคา ประมวลราคา จัดซื้อจัดจ้าง สรุปผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นปัจจุบัน

4. การประเมินความโปร่งใสด้านแผนงานงบประมาณ และการติดตามประเมินผล

ลักษณะการเปิดเผยข้อมูลด้านการบริหารงบประมาณและด้านการติดตาม ตรวจสอบ เช่น การเปิดเผยแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีปัจจุบัน เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปัจจุบัน ข้อมูลรายงานสถานะ การคลัง รายงานผลการตรวจสอบภายใน รายงานติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

5. การประเมินความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล

ลักษณะการเปิดเผยข้อมูลด้านการบริหารบุคคล เช่น การจัดตั้งองค์กร การมีตำแหน่งผู้บริหาร เทคโนโลยีระดับสูงในหน่วยงาน การมอบอำนาจและหลักสูตรการพัฒนา เทคโนโลยีในหน่วยงาน ผลการเลือกตั้งในปีที่ผ่านมาหรือผลการพิจารณาแต่งตั้งในตำแหน่งบริหาร และข้อมูลการรับสมัครงาน

ตัวชี้วัดย่อยในกลุ่มที่ 2 สามารถสะท้อนความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐที่มีการดำเนินการของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและข้อมูลแสดงงบประมาณ สถานะการเงิน การคลังที่เป็นปัจจุบัน รวมถึงการประกาศรับสมัคร

งานซึ่งจะสะท้อนความโปร่งใสของการเปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ได้โดยตรง

กล่าวโดยสรุปเว็บไซต์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในหน่วยงาน ผ่านกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และการบริการสาธารณะแบบออนไลน์ คุณค่าและประโยชน์ของเว็บไซต์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับการเปิดเผยข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการดำเนินการของหน่วยงาน ดังนั้นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสามารถนำเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสขององค์กรเพื่อใช้เป็นแนวทางจัดทำเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น 2 กลุ่มตัวชี้วัดคือ (1) ลักษณะทั่วไปของเว็บไซต์ และ (2) การประเมินความโปร่งใสทางเว็บไซต์ โดยมุ่งเน้นไปที่กลุ่มตัวชี้วัดที่ 2 การประเมินความโปร่งใสทางเว็บไซต์ ตัวชี้วัดการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และข้อมูลแสดงงบประมาณสถานะการเงิน การคลังที่เป็นปัจจุบัน รวมถึงการประกาศรับสมัครงาน ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่น อันจะนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ ร่วมตัดสินใจของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียต่อไป

References

- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291-320.
- Beynon-Davies, P. & Williams, M.D. (2003). Evaluating electronic local government in the UK. *Journal of Information Technology*, 18(2), 137-149.
- Cerrillo-I-Martinez, A. (2011). The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation. *Government Information Quarterly*, 28(2), 188-199.
- Chantharak, P., & Lowatcharin, G. (2018). An assessment of website transparency of Provincial Administration Organizations. *Veridian E-Journal Social Sciences and Arts*, 11(1), 2037-2049. (In Thai).
- Chen, Y.C., & Gant, J. (2001). Transforming local e-government services: the use of application service providers. *Government Information Quarterly*, 18(4), 343-355.

- Dimitriu, M. (2008). *Bringing citizens closer to public administration: Innovative ideas leading to an increased public participation within the decision making process*. In EGPA Annual Conference, Rotterdam (The Netherlands), 3-5 September (pp. 3-5).
- Durrant, F. (2002). E-Government and the Internet in the Caribbean: An Initial Assessment. In R. Traunmüller & K. Lenk (Eds.). *Electronic Government: First International Conference, EGOV 2002 Aix-en-Provence, France, September 2-6, 2002 Proceedings*. (pp. 101-104). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Electronic Government Agency. (2016). *International Index Profile*. Retrieved December 16, 2017, from <https://www.ega.or.th/th/content/2013/11612/>. (In Thai). Electronic Government Agency. (2017). *Government Website Standard Version 2*. Retrieved April 14, 2017, from https://www.ega.or.th/upload/download/file_4b1f9cb196726c4871214c9b4a48cefc.pdf(In Thai).
- Epps, D. Mechanisms of Secrecy. (2008). *Harvard Law Review*, 121(6), 1556-1577.
- Fan, Y., Zhang, Z., & Yue, Q. (2009). E-Government, Transparency and Anti-corruption. In *2009 International Conference on Management of e-Commerce and e-Government on Management of e-Commerce and e-Government*. September 16-19, Nanchang, China. (pp. 101-104).
- Federal Register. (2009). *Presidential Documents: Transparency and open government*. Retrieved December 1, 2017 from <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf>
- Hirsch, W. Z., & Osborne, E. (2000). Privatization of government services: Pressure-group resistance and service transparency. *Journal of Labor Research*, 21(2), 315-326
- Open Knowledge International. (2015). *Methodology*. Retrieved December 1, 2017, from <https://index.okfn.org/methodology/>
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2003). *OECD e-Government Studies: The e-Government Imperative*. Paris: OECD Publication.
- Pascual, P. (2003). *E-Government, E-Asian Task Force and the UNDP Asia Pacific Development Information Programme (UNDP-APDIP)*. Manila: UNDP-APDIP.
- Poosuwat, B. (2015). *Samruat wepsai nuaiing phak rat: Thankhomun yang hangklai khwam prongsai nen khuo kitchakam prachasamphan*. Retrieved December 2, 2018, from <https://thaipublica.org/2015/05/open-data-1/>. (In Thai).
- Pratchett, L. (1999). New technologies and the modernization of local government: an analysis of biases and constraints. *Public Administration*, 77(4), 731-750.
- Prathum, B. (2008). *Management development accordance with transparency and people's participation: Specific case study on Tambon Administrative Organization of Khao Sam Yod, Lopburi Province*. (Master's thesis in Community Development). Faculty of Social Administration, Thammasat University, Bangkok. (In Thai).
- Punyusavee, S. (2007). *The Pre-evaluation for transparency standard of Government Organization in Bangkok: Under the project of Transparency Standard Specification and Evaluation Criteria of Government Organization*. Bangkok: King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang. (In Thai).
- Schuppan, T. (2009). E-Government in developing countries: Experiences from sub-Saharan Africa. *Government Information Quarterly*, 26(1), 118-127.
- Shailendra, Jain, Sharma. (2004). *E-Government and E-Governance: Definitions/domain framework and status around the world*. Retrieved June 12, 2011, from http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf

- The Secretariat of The House of Representatives. (2015). *Public Management: e-Government*. Bangkok: The Secretariat of The House of Representatives. (In Thai).
- Transparency International Secretariat. (2016). *Corruption Perceptions Index 2016*. Retrieved December 1, 2017, from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
- Transparency International Secretariat. (2017). *Corruption Perceptions Index 2017*. Retrieved March 2, 2018, from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
- UNESCAP. (2010). *What is Good Governance*. Retrieved December 1, 2017, from <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- United Nations. (2016). *United Nations e-Government Survey 2016: e-Government in support of sustainable development*. Retrieved December 1, 2017, from <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>
- Waseda University. (2016). *The 12th Waseda – IAC International e-Government Ranking Survey 2016*. Report. Retrieved December 1, 2017, from https://www.teg.org.tw/files/seminar/1470106786883/2016_Waseda-IAC.pdf
- World Justice Project. (2015). *World Justice Project Open Government Index 2015 Report*. Retrieved December 1, 2017, from http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf
- World Wide Web Foundation. (2016). *ODB Global Report Third Edition*. Retrieved December 1, 2017, from <https://opendatabarometer.org/doc/3rdEdition/ODB-3rdEdition-GlobalReport.pdf>