

ฐานข้อมูลเพื่อความโปร่งใสของ
หน่วยงานภาครัฐ

รศ.ดร.วิชิต

หล่อจี้ระชุนท์กุล

รศ.ดร.จิราวัลย์

จิตรถเวช

สิงหาคม 2557

คำนำ

งานวิจัย “ฐานข้อมูลเพื่อความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ” เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “ความรู้และคุณธรรม ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อการเปลี่ยนแปลง ภายใต้บริบทของประชาคมอาเซียน” ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนการทำวิจัยจาก ศูนย์เศรษฐกิจพอเพียง จึงขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

รศ.ดร.วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล
รศ.ดร.จิราวัลย์ จิตรถเวช
ผู้ทำการวิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 คำนำ	1
1.2 วัตถุประสงค์	1
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	2
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	2
บทที่ 2 ความโปร่งใส	3
2.1 คำนำ	3
2.2 การนิยามความโปร่งใส	4
บทที่ 3 เทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนความโปร่งใส	6
3.1 คำนำ	6
3.2 ลำดับชั้นข้อมูล-สารสนเทศ-ความรู้-ปัญญา (Data-Information-Knowledge-Wisdom (DIKW) hierarchy)	6
3.3 เทคโนโลยีที่สนับสนุนความโปร่งใสสารสนเทศ	9
บทที่ 4 ความท้าทายของความโปร่งใสของฐานข้อมูล	12
4.1 คำนำ	12
4.2 ผลประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐ	13
4.3 สถาปัตยกรรมของสารสนเทศ	13
4.4 อุปสรรคต่อการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐ	15
บทที่ 5 พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	17
5.1 คำนำ	17
5.2 เจตนารมณ์ของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ	17
5.3 หลักการและบทบัญญัติของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	18
5.4 นิยามความหมายของข้อมูลข่าวสาร ตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540	18
5.5 หน้าที่และวิธีการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารของราชการ	19
5.6 สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน	20
5.7 การใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐ	21
5.8 การใช้สิทธิอุทธรณ์ของประชาชน	21

สารบัญ

	หน้า
5.9	22
5.10	22
5.11	25
บทที่ 6	26
6.1	26
6.2	27
6.3	28
6.4	28
6.5	29
บทที่ 7	30
7.1	30
บรรณานุกรม	32

รูปที่	สารบัญรูป	หน้า
2.1	ความโปร่งใสของสารสนเทศ	5
3.1	ลำดับชั้นข้อมูล-สารสนเทศ-ความรู้-ปัญญา	7
3.2	ตัวอย่างข้อมูลใน attribute	7
4.1	สถาปัตยกรรมสารสนเทศแบบดั้งเดิม (traditional information architecture)	14
4.2	Two-tier Client-Server architecture	14
4.3	Three-tier client-server architecture	15
4.4	สถาปัตยกรรมสารสนเทศแบบใหม่ของ Power of Information Taskforce	16
5.1	การรื้อเรียนการเปิดเผยข้อมูลของรัฐ	23
5.2	การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ	24

บทที่ 1 บทนำ

1.1 คำนำ

ปัจจุบันเรื่องความโปร่งใสในการบริหารงานและการปฏิบัติงานของภาครัฐและภาคเอกชนเป็นเรื่องที่สังคมให้ความสำคัญและกล่าวถึงกันมากในระยะหลังประมาณ 10 ปีอันหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ภายใต้ นายกรัฐมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ สังคม องค์กรอิสระและประชาชนจำนวนมากไม่ยอมน้อยที่เชื่อว่าการบริหารงานและการปฏิบัติงานของภาครัฐมีปัญหาการคอร์รัปชันในหน่วยงานเกิดขึ้นอย่างมากมายและรุนแรงมากกว่ามีความแยบยล ซับซ้อน ในเรื่องการแก้ไขกฎระเบียบ การทำสัญญาต่าง ๆ ของภาครัฐกับเอกชน รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกสุรยุทธ์ จึงได้กำหนดนโยบาย 4 ปี. ซึ่งได้แก่ โปร่งใส ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และประหยัด เป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ

ความโปร่งใสเป็นหลักสำคัญประการแรกในนโยบาย 4 ปี. ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ความโปร่งใสในการบริหารงานและการปฏิบัติงานมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และให้สาธารณชนได้รับทราบการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ เป็นไปตามข้อกำหนดตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

โดยปกติการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการ มักเน้นในเรื่องของข้อมูลเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเป็นหลัก ปัจจุบันหลายองค์กรและหน่วยงานภาครัฐได้ตื่นตัวในเรื่องนี้มากขึ้น งานวิจัยชิ้นนี้จะเน้นในเรื่องความโปร่งใสที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลัก

1.2 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาความโปร่งใสที่มีมิติที่ครอบคลุมในประเด็นใดบ้าง
2. ศึกษาเทคโนโลยีสารสนเทศที่นำมาสนับสนุนเพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใส
3. ศึกษาการเผยแพร่ของสารสนเทศที่สนับสนุนก่อก่อให้เกิดความโปร่งใส
4. ศึกษาตัวชี้วัดความโปร่งใสของสารสนเทศ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษานิยามของความโปร่งใสตามหลักสากล
2. ศึกษาเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เกิดความโปร่งใส
3. ศึกษากฎระเบียบ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540 ข้อดีและจุดอ่อนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน
4. ศึกษาและสร้างตัวชี้วัดความโปร่งใสของสารสนเทศ

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร บทความ และงานวิจัยต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาไว้แล้ว

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบประเด็นต่าง ๆ ของความโปร่งใสที่ใช้อยู่ตามหลักสากล
2. เทคโนโลยีที่ควรนำมาใช้เพื่อสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใส
3. ข้อดีและจุดอ่อนของ พรบ. ข่าวสารข้อมูลทางราชการ พ.ศ. 2540 และการนำไปปฏิบัติ
4. ตัวชี้วัดที่ชี้วัดความโปร่งใสของสารสนเทศ

บทที่ 2 ความโปร่งใส

2.1 คำนำ

ความโปร่งใสเป็นประเด็นหลักสำหรับองค์การและกิจการระหว่างประเทศ (Tapscott and Ticoll, 2003 ; Florini, 2007) และเป็นสถานะในอุดมการณ์สำหรับสังคมประชาธิปไตย ซึ่งให้คุณค่าการเข้าถึงสารสนเทศ ความมีส่วนร่วม และความสามารถในการเข้าถึงกิจการสาธารณะและความปลอดภัยของประชาชน ความโปร่งใสเป็นพลังที่จะทำให้คุณภาพของอำนาจการเมืองในรูปแบบเก่าต้องสิ้นสุดลง (Sifry, 2011) และเป็นหลักการสำคัญที่เกิดขึ้นใหม่ในระเบียบธุรกิจในโลก (Braithwaite and Drahoz, 2010) นอกจากนี้ ความโปร่งใดยังถูกนำไปใช้ในหลากหลายสาขาวิชาต่าง ๆ ตลอดจนบริบทของสังคม จึงมีความหมายที่แตกต่างกันตามลักษณะของสาขาวิชาการ ในปัจจุบันยังไม่มีคำนิยามของความโปร่งใสที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คำนิยามจะแตกต่างกันในแต่ละสาขาวิชา (Vishwanath and Kanfmann, 2001; Svensson, 2005; Pope, 2005; Prechal and de Leeuw, 2007) แต่คำนิยามต่าง ๆ ของความโปร่งใสจะมีมิติเกี่ยวกับสิทธิที่จะรู้และการเข้าถึงสารสนเทศทั้งสิ้น ในความหมายกว้าง ๆ ความโปร่งใสจะมีมิติเกี่ยวกับระดับการเข้าถึงของประชาชนในสารสนเทศที่เก็บอยู่ภายในองค์การ ขอบเขต ความถูกต้อง และความทันสมัยของสารสนเทศ ความลับที่เกินความจำเป็นของสารสนเทศมีผลต่อคุณภาพในการตัดสินใจของสาธารณะและปิดกั้นไม่ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการบิดเบือนการใช้อำนาจของภาครัฐ ความโปร่งใสจึงอาจสรุปเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้สังคมดีขึ้นอย่างน้อยใน 4 ประเด็น

1. ความรับผิดชอบของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

สารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลและสถาบันในภาครัฐ เป็นพื้นฐานของอำนาจที่ประชาชนสามารถใช้บังคับให้รัฐบาลและสถาบันในภาครัฐต้องรับผิดชอบและปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน สภาพที่ปราศจากหรือไม่สามารถเข้าถึงสารสนเทศ มักจะก่อให้เกิดความรู้สึกของความไม่ไว้วางใจในรัฐบาลและความอึดอัดในหมู่ประชาชน แต่ ในทางตรงข้าม การเข้าถึงสารสนเทศที่มีสาระสำคัญ (relevant) และทันสมัย ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่บรรยากาศที่สร้างสรรค์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ส่งผลให้เกิดการประเมินที่ดีเกี่ยวกับการตัดสินใจและนโยบายที่นำมาปฏิบัติของรัฐบาล

2. ธรรมาภิบาลในการปกครอง

ความโปร่งใสเป็นมิติหนึ่งของธรรมาภิบาล (วิชิต และคณะ, 2549; World Bank, 1991; Asian Development Bank, 1995) ระดับความชัดเจน (clarity) และขอบเขตของการเปิดเผย เป็นตัวกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับอิทธิพลของสาธารณะต่อการตัดสินใจ ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชน ตลอดจนการใช้อำนาจของภาครัฐเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

3. นโยบายสาธารณะและประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามนโยบาย

กระบวนการที่เปิดโอกาสให้สาธารณะสามารถถกเถียงและมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ ส่งผลทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องทำงานภายใต้กรอบระเบียบและวินัยที่กำหนดไว้ ทำให้ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ/แผนงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรก็สูงขึ้นด้วย

4. การป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง สรุปได้เป็น 3 ประการ (Kaufmann et al, 2003, 2005 และ Lambsdorff, 2001) คือ

1. การผูกขาดในอำนาจ (monopoly of power)
2. ดุลยพินิจ (discretion)
3. ขาดความรับผิดชอบและความโปร่งใส (lack of accountability and transparency)

จึงกล่าวได้ว่า ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือสำคัญเครื่องมือหนึ่งที่อยู่ต่อการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง การเข้าถึงสารสนเทศได้อย่างอิสระทำให้ประชาชนและสื่อต่างๆ สามารถใช้สารสนเทศเป็นเครื่องมือในการเปิดเผยการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการบริหารจัดการที่ผิดพลาดของหน่วยงานภาครัฐ การเพิ่มระดับความโปร่งใสจึงเป็นการเพิ่มความเสี่ยงที่หน่วยงานจะถูกตรวจพบการฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้น การเข้าถึงสารสนเทศ จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะยับยั้งการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้

อย่างไรก็ตาม ความโปร่งใสไม่ได้หมายความว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ทุกอย่างเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนิยามความโปร่งใส เพื่อจะได้เข้าใจว่าอะไรควรหรือไม่ควรเปิดเผยต่อสาธารณะ ในหลักการสิ่งที่ไม่ควรเปิดเผยและเก็บเป็นความลับ ควรกำหนดเพื่อรักษาผลประโยชน์หรือความมั่นคงของรัฐ ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์หรือความมั่นคงของรัฐบาล ผู้มีอำนาจหรือหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ ความโปร่งใสมีลักษณะเป็นจิตวิสัย (subjective) ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละคน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจและมีกรอบความคิดตรงกันในสังคม จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดค่านิยมของความโปร่งใสขึ้น

2.2 การนิยามความโปร่งใส

ในบทความนี้ ความโปร่งใสจะพิจารณาจากการไหลของสารสนเทศ (information flow) ที่ทันต่อเหตุการณ์และเชื่อถือได้เกี่ยวกับสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มิติของความโปร่งใสต้องมีอย่างน้อย 3 มิติ (Vishwanath and Kaufmann, 2001) ดังต่อไปนี้

1. การเข้าถึง (access) โดยหลักการสารสนเทศต้องมีความพร้อมเสมอที่จะให้สาธารณะเข้าถึงได้ โดยหน่วยงานจะต้องอำนวยความสะดวกในการเข้าถึง ความล่าช้าหรือการจำกัดการเข้าถึงสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในภาคเอกชน ในผลประโยชน์ที่พึงจะได้ ฯลฯ

2. สาระสำคัญ (relevance) สารสนเทศต้องมีสาระสำคัญ แต่อาจต้องยอมรับว่าประเด็นนี้เป็นเรื่องของจิตวิสัย ขึ้นอยู่กับความสนใจ และความลึกซึ้งของเอกบุคคคล จึงมีความ

ยากลำบากที่จะนิยามสาระสำคัญของสารสนเทศให้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป สาระสำคัญของสารสนเทศของเอกบุคคคล ย่อมมีความแตกต่างกัน บางคนอาจเห็นว่าสารสนเทศประเภทนี้ไม่มีสาระสำคัญ แต่คนอื่นอาจเห็นว่ามีสาระสำคัญ สารสนเทศที่เกี่ยวกับภารกิจหลักของหน่วยงานจึงควรเปิดเผยมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจัดเก็บเป็นหมวดหมู่ตามลำดับชั้นของความละเอียด โดยลำดับชั้นสูงสุดเป็นการสรุปภาพรวม และค่อยเพิ่มความละเอียดเมื่อลดลำดับชั้นลงมา จะต้องคำนึงตลอดเวลาว่าการมีสารสนเทศมากเกินไป อาจบดบังความสำคัญของสารสนเทศบางประเภทได้

3. คุณภาพและความเชื่อถือได้ (quality and reliability) สารสนเทศควรมีคุณภาพดี เชื่อถือได้ ทันสมัย สมบูรณ์ มีความเป็นกลาง (fair) สอดคล้องกัน (consistent) และเปิดเผยในรูปแบบที่เข้าใจง่ายและมีความชัดเจน จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานของคุณภาพของสารสนเทศ เพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติและต้องมีหน่วยงานภายนอกตรวจสอบคุณภาพของสารสนเทศ สารสนเทศที่เป็นอนุกรมเวลาจะต้องถูกประมวลผลในรูปแบบที่มีความสอดคล้องกัน เพื่อสามารถเปรียบเทียบกันได้ และประเมินการเปลี่ยนแปลงได้แต่ละช่วงเวลาได้ ระเบียบวิธีการจัดเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ หรือมีการเปลี่ยนแปลงในระเบียบวิธี จะต้องเปิดเผยเพื่อสามารถประเมินความเชื่อถือได้ของสารสนเทศ และป้องกันการบิดเบือนหรือรายงานเท็จ

ความโปร่งใสของสารสนเทศ (information transparency) จึงอาจนิยามเป็นระดับของความสามารถในการเข้าถึง (accessibility) สาระสำคัญ (relevance) และคุณภาพและความเชื่อถือได้ แต่ค่านิยามของความโปร่งใสของสารสนเทศที่ใช้กันทั่วไปคือ ระดับของความสามารถในการมองเห็น (visibility) และความสามารถในการเข้าถึง (accessibility) (Zhu, 2002)

ความสามารถในการมองเห็นสารสนเทศ (Information Visibility) มีค่านิยามที่แตกต่างกันในสาขาวิชาเทคโนโลยีสารสนเทศ (Milles, 1996) สาขาวิชาโซอูปทาน (Mohr and Spekman, 1994 ; Lamming, et al 2001 ; Goswami, et al 2013) ในการศึกษา ค่านิยามของความสามารถในการมองเห็นสารสนเทศจะปรับปรุงจากค่านิยามของ Goswami et al (2012) โดยรวมมิติความสำคัญ (relevance) และมิติคุณภาพและความเชื่อถือได้ เป็นระดับความสำคัญ ความทันสมัย และความถูกต้องของสารสนเทศ ส่วนความสามารถในการเข้าถึงสารสนเทศ จะปรับปรุงจากค่านิยามของ Culnan (1984) หมายถึง ความเชื่อถือได้ในการเข้าถึง ซึ่งได้แก่ ระดับความพร้อม (availability) ของเครือข่ายและฐานข้อมูล และความง่ายในการเข้าถึงข้อมูล ความสามารถในการเข้าถึงสารสนเทศ จึงเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การใช้สารสนเทศร่วมกันและการมองเห็นสารสนเทศ ดังนั้น ความโปร่งใสของสารสนเทศ จึงอาจแสดงได้โดยภาพ 2 มิติ ดังรูปที่ 2.1

ระดับความสามารถในการมองเห็น	สูง	โปร่งใปานกลาง	โปร่งใสมาก
	ต่ำ	โปร่งใสต่ำ	โปร่งใปานกลาง
		ต่ำ	สูง
ระดับความสามารถในการเข้าถึง			

รูปที่ 2.1 ความโปร่งใสของสารสนเทศ

บทที่ 3 เทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนความโปร่งใส

3.1 คำนำ

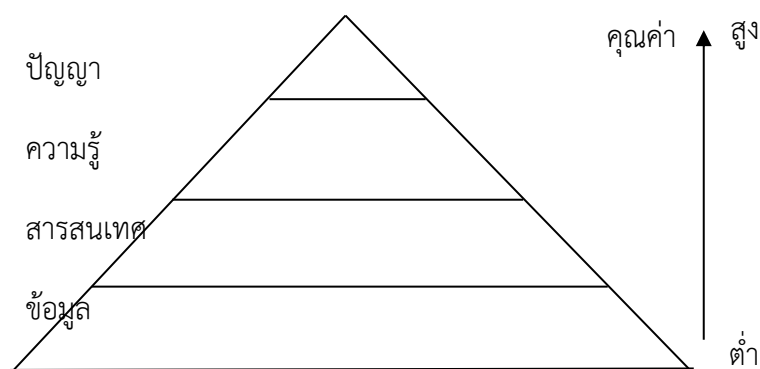
เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เทคโนโลยีฐานข้อมูลและระบบ transaction processing ได้เพิ่มปริมาณและมิติของข้อมูลอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันมีการผลิตข้อมูลมากกว่า 10 exabyte (10^{18}) ต่อปี ราคาสื่อแม่เหล็กสำหรับเก็บข้อมูลลดลงกว่าร้อยละ 50 ทุกๆ 6 เดือน มีการประมาณการว่า ปริมาณข้อมูลบนฐานข้อมูลได้เพิ่มขึ้น 2 เท่าตัวทุกๆ 20 เดือน จึงจำเป็นที่จะเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูล (data) สารสนเทศ (information) ความรู้ (knowledge) และปัญญา (wisdom) การพัฒนาสารสนเทศจากข้อมูล การพัฒนาความรู้จากสารสนเทศ แล้วการพัฒนาต่อไปสู่ปัญญา

เทคโนโลยีเว็บ (web technology) และอินเทอร์เน็ตเทคโนโลยี ได้อำนวยความสะดวกและความเสมอภาค ในการเข้าถึงสารสนเทศไม่ว่าอยู่ที่ใดหรือเวลาใดอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ คอมพิวเตอร์พกพา smart phone คนพิการ ผู้สูงอายุก็สามารถเข้าถึงสารสนเทศได้เหมือนกับคนแข็งแรง หนุ่มสาว

เทคโนโลยีเหล่านี้สามารถนำมาใช้เพื่อสนับสนุนความโปร่งใสของสารสนเทศบนฐานข้อมูลแก่คนต่างๆในสังคม

3.2 ลำดับชั้นข้อมูล-สารสนเทศ-ความรู้-ปัญญา (Data-Information-Knowledge-Wisdom (DIKW) hierarchy

ในหลักการฐานข้อมูลจัดเก็บข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นข้อมูลดิบ Ackoff (1989) ได้กล่าวถึง ลำดับชั้นข้อมูล-สารสนเทศ-ความรู้-ปัญญา (Data-Information-Knowledge-Wisdom (DIKW) hierarchy ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการกรอง (filtration) การลด (reduction) และการแปลง (transformation) เป็นรูปปิรามิดดังในรูปที่ 3.1



รูปที่ 3.1 ลำดับชั้นข้อมูล-สารสนเทศ-ความรู้-ปัญญา

ลำดับชั้น DIKW ในรูปที่ 3.1 เป็นตัวแบบกลาง (central model) ของการบริหารจัดการสารสนเทศ (information management) ระบบสารสนเทศ (Information Systems) และการบริหารจัดการองค์ความรู้ (knowledge management) แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ข้อมูล สารสนเทศ ความรู้ และปัญญา

ข้อมูล เป็นสัญลักษณ์ (symbol) ที่แสดงถึงคุณสมบัติของ attribute เหตุการณ์และสภาพแวดล้อม (Ackoff, 1989) ข้อมูล เป็นผลผลิตของ observation ซึ่งเกิดจากการดำเนินงานขององค์การแต่จะไม่มี ความหมายและประโยชน์ใดๆ จนกว่าจะพบความสัมพันธ์ภายใน attribute เดียวกันหรือระหว่าง attribute และนำมาจัดให้อยู่ในรูปที่มีสาระสำคัญ (relevant) ในสาขาสารสนเทศศาสตร์ ข้อมูล คือ สารสนเทศที่ยังไม่ได้ประมวลผล (unprocessed information) ข้อมูลโดยตัวเองไม่มีความหมาย มีคุณค่าต่ำมาก เช่น ภายใต้อัตtribute DATE และ AMOUNT มีข้อมูลดังนี้

DATE	AMOUNT
11 มกราคม 2552	100.00
11 มกราคม 2553	110.00
11 มกราคม 2554	121.00
11 มกราคม 2555	133.10

รูปที่ 3.2 ตัวอย่างข้อมูลใน attribute

จะเห็นได้ว่า ข้อมูล ของ attribute DATE และ AMOUNT ในแต่ละแถวโดยตัวเองไม่มีความหมายใดๆ แทบจะไม่มีคุณค่าเลย นอกจากนี้ ระบบ transaction processing ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ปฏิบัติงานในองค์การ ยังได้เพิ่มปริมาณและมิติของข้อมูลอย่างที่ไม่มีความคิดมาก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเป็นสิ่งจำเป็นต้องมีเพื่อแปลงเป็นสารสนเทศ หรืออีกนัยหนึ่ง ถ้าไม่มีข้อมูล ก็จะไม่มีความหมาย แต่ การมีข้อมูล ก็ไม่ได้หมายความว่ามีความหมายสารสนเทศ

สารสนเทศ มีค่านิยามมากมาย ซึ่งอาจนิยามได้อย่างน้อย 6 แนวทาง (Floridi, 2003) คือ

1. แนวทางทฤษฎีการสื่อสาร (communication theory)
2. แนวทางความน่าจะเป็น (probability)
3. แนวทางประเด็นเด่น (modal)
4. แนวทางระบบ (system)
5. แนวทางอนุมาน (inference)
6. แนวทางความหมาย (semantic)

แต่ในบทวิจยนี้ สารสนเทศจะนิยามในรูปของข้อมูลที่มีโครงสร้าง (structured data) สารสนเทศจึงเป็นข้อมูลที่ถูกประมวลผลอยู่ในรูปแบบที่มีความหมายและมีประโยชน์ สามารถตอบคำถามประเภท ใคร (who) อะไร (what) ที่ใด (where) และเมื่อไร (when) ได้ สารสนเทศในองค์กรมักจะมีหมายถึงรายงานต่างๆที่องค์กรผลิตออกมาตามกำหนดเวลาเพื่อใช้ปฏิบัติงาน เช่น รายงานประจำวัน ประจำเดือน ประจำไตรมาส ประจำปี เป็นต้น รายงานเหล่านี้เป็นรายงานที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานที่สะสมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประสบการณ์ก่อนที่จะนำระบบ transaction processing มาใช้ทดแทนระบบงานที่ทำด้วยมือ (manual) attribute ในแต่ละสดมภีในรายงาน เป็นผลการประมวลผลข้อมูลของตัวแปรหนึ่งตัวหรือกลุ่มของตัวแปร รายงานเหล่านี้จึงเป็นสารสนเทศอย่างน้อยที่สุดที่จะต้องเก็บไว้บนฐานข้อมูล

เมื่อองค์กรได้นำระบบ transaction processing มาใช้ ทำให้ภาระการรวบรวมข้อมูลดิบลดลงไปได้อย่างมีนัยสำคัญ เพราะข้อมูลดิบจากการดำเนินงานถูกบันทึกเก็บ ณ จุดเวลาที่เกิดรายการนั้นๆ จึงไม่มีความล่าช้าในการเก็บข้อมูลซึ่งเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลามากที่สุดขั้นตอนหนึ่งในการปฏิบัติด้วยมือแบบเดิม attribute ของข้อมูลดิบก็เพิ่มขึ้นอย่างมากมายในฐานข้อมูล เพราะ attribute ของข้อมูลที่ไม่สามารถเก็บได้ในการปฏิบัติด้วยมือแบบเดิม ดังนั้นรายงานที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นมีอาจสะท้อนถึงสารสนเทศทั้งหมดที่เกิดขึ้นจาก attribute ใหม่ที่เพิ่มเติมในข้อมูลที่เก็บไว้บนฐานข้อมูล

ในหลักการในการประมวลผลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเข้าใจความสัมพันธ์ภายใน attribute เดียวกันและระหว่าง attribute เช่น ในตัวอย่างข้อมูลในรูปที่ 3.2 ข้อมูลแต่ละแถวภายใต้ attribute DATE และ AMOUNT ไม่มีความหมายใดๆ แต่เมื่อสังเกตความสัมพันธ์ของข้อมูลระหว่างแถวของ attribute DATE จะพบว่าระยะเวลาระหว่างแถวที่ติดกันภายใต้ attribute DATE มีค่าเท่ากันและเท่ากับ 1 ปี และเมื่อสังเกตความสัมพันธ์ของข้อมูลระหว่างแถวที่ติดกันภายใต้ attribute AMOUNT จะพบว่า มีอัตราส่วนคงที่ เท่ากับ 1.10 เมื่อนำความสัมพันธ์ดังกล่าวทั้งสองมาสรุปรวมกัน จะเกิดสารสนเทศดังนี้ AMOUNT มีค่าเพิ่มขึ้น 1.10 เท่าทุกๆ 1 ปี ข้อสรุปนี้เกิดจากความเข้าใจในความสัมพันธ์ข้อมูลภายใน attribute เดียวกันและความสัมพันธ์ข้อมูลระหว่าง attribute ระบบประมวลผลสามารถแสดงความสัมพันธ์ข้อมูลภายใน attribute เดียวกัน และความสัมพันธ์ข้อมูลระหว่าง attribute ต่างๆ ที่เก็บจากระบบ transaction processing แต่ความสัมพันธ์อาจมีจำนวนที่เกินความสามารถของผู้วิเคราะห์ที่จะศึกษาได้ ในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องคัดเลือกเอาเฉพาะ

attribute ที่สำคัญต่อองค์กรและสารสนเทศที่สนใจ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการลดมิติลงให้อยู่ในระดับที่สามารถทำงานได้ อนึ่ง การคัดเลือก attribute ดังกล่าว ไม่ได้หมายความว่า attribute ที่เหลือจะถูกปล่อยจากการวิเคราะห์ แต่เป็นการจัดกลุ่ม attribute ที่สำคัญต่อสารสนเทศที่สนใจ

ความรู้ การนิยามความรู้มีความซับซ้อนมากกว่าการนิยามข้อมูลและสารสนเทศ ในสาขาวิชาการบริหารจัดการองค์ความรู้ (knowledge management) ความรู้จะถูกจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ ความรู้ที่อยู่ในตัวคน (tacit knowledge) และความรู้ชัดแจ้ง (explicit knowledge) ความรู้ที่อยู่ในตัวคน คือ ความรู้เป็นความรู้เฉพาะบุคคล มีบริบทที่เฉพาะ (specific context) และยากต่อการนำเสนออย่างเป็นรูปแบบแบบแผนได้ (Nonaka and Takeuchi, 1995) ความรู้ที่อยู่ในตัวคนเกิดขึ้นจากประสบการณ์และวิจรณ์ญาณปฏิภานไหวพริบซึ่งเป็นความสามารถเฉพาะบุคคล และมีบริบทเฉพาะ ความรู้ที่อยู่ในตัวคนเป็นความรู้ที่มีมากกว่าที่เราสามารถแสดงออกมาได้ รู้ว่าทำอะไรโดยไม่ต้องคิด (Polanyi, 1967) เช่น เคล็ดวิชา ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนความรู้ชัดแจ้ง เป็นความรู้วิชาการที่มีการบันทึกไว้เป็นสื่อ (media) และสามารถสื่อสารให้เข้าใจได้ด้วยภาษาอย่างเป็นทางการ เช่น คู่มือ (manual) ตำราวิชาการ สูตรคณิตศาสตร์ สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าฐานข้อมูลบันทึกได้เฉพาะความรู้ชัดแจ้งเท่านั้นที่มาจากรูปแบบสารสนเทศ ที่มีความหมาย (semantic) และในบทวิจรณ์นี้ จะขอใช้คำ “ความรู้” แทน “ความรู้ชัดแจ้ง” เพื่อความกระชับ

ในหลักการ ความรู้เกิดขึ้นเมื่อมีความเข้าใจรูปแบบ (pattern) ของข้อมูล ซึ่งเกิดจากความเข้าใจความสัมพันธ์ที่มีความหมาย เช่น สารสนเทศ “AMOUNT มีค่าเพิ่มขึ้น 1.10 เท่าทุกๆ 1 ปี” และความเข้าใจรูปแบบที่ “AMOUNT มีค่าเพิ่มขึ้น 1.10 เท่าทุกๆ 1 ปี” นำไปสู่ข้อสรุป ถ้า A_0 เป็นค่า AMOUNT ที่จุดเริ่มต้น ค่า AMOUNT เมื่อสิ้นสุดปีที่ t จะเพิ่มเป็น

$$A_t = A_0(1.10)^t$$

ซึ่งเป็นความรู้สูตรคณิตศาสตร์ทำให้สามารถคำนวณค่า AMOUNT เมื่อระยะเวลาผ่านไป t ปีไม่ว่า t จะมีค่าบวกใดๆ และเพื่อให้สูตรคณิตศาสตร์ดังกล่าว สามารถนำไปประยุกต์กว้างขวางยิ่งขึ้น เราอาจปรับสูตรคณิตศาสตร์ดังกล่าวให้สามารถใช้ได้กว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นดังนี้

$$A_t = A_0\left(1 + \frac{i}{100}\right)^t$$

โดยเรียก i ว่าเป็นอัตราดอกเบี้ยต่อปี

ดังนั้น การมีสารสนเทศแต่ไม่มีความเข้าใจ ก็ไม่สามารถมีความรู้ได้ จึงมีการกล่าวว่า การมีสารสนเทศ ไม่ได้หมายความว่า มีความรู้ แต่ไม่มีสารสนเทศ ก็ไม่อาจมีความรู้ได้

ปัญญา เป็นสิ่งที่เข้าใจยากและเกี่ยวข้องกับความสามารถในการหยั่งรู้โดยสัญชาตญาณ ความเข้าใจ การตีความและการกระทำของมนุษย์ (Jashapara, 2005) จึงเป็นสิ่งที่มิอาจบันทึกได้ในฐานข้อมูล ความเข้าใจในหลักการของรูปแบบ อาจนำไปสู่ปัญญาได้ Albert Einstein ได้กล่าวถึงปัญญา ดังนี้ “Wisdom is not a product of schooling but of the lifelong attempt to acquire it” ซึ่งหมายความว่า การมีความรู้ไม่ได้หมายถึงการมีปัญญา

ในบทวิจรณ์นี้ จะเน้นเฉพาะการสร้างสารสนเทศจากข้อมูลเท่านั้นซึ่งมี software มาอำนวยความสะดวกในการสร้าง ส่วน software การสร้างความรู้จากสารสนเทศ ยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาอย่างไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ ดังนั้นกระบวนการสร้างสารสนเทศจากข้อมูล ควรเริ่มต้นจากประเด็นที่

สนใจ แล้วคัดเลือกมิติของข้อที่เกี่ยวข้องกับแต่ละประเด็นเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ภายในมิติ และระหว่างมิติ ซึ่งจะนำไปสู่ความสัมพันธ์ใหม่ที่มีความหมาย สอดคล้องกับประสบการณ์และความรู้ของผู้วิเคราะห์

3.3 เทคโนโลยีที่สนับสนุนความโปร่งใสสารสนเทศ

จากคำนิยามของความโปร่งใสของสารสนเทศในบทที่ 2 ที่ได้กล่าวมาแล้ว ความโปร่งใสสารสนเทศ มี 3 มิติคือ

1. การเข้าถึง
2. สารสำคัญ
3. คุณภาพและความเชื่อถือได้

จะเห็นได้ว่า เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือสำคัญมากที่สนับสนุนการยกระดับทั้ง 3 มิติให้สูงขึ้น แต่องค์การภาครัฐทั้งในประเทศและในนานาชาติ ต่างประสบอุปสรรคปัญหาในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้งาน การแบ่งส่วนงานในองค์การภาครัฐเป็นแบบระดับชั้น (hierarchical) โดยแต่ละส่วนงานมีขอบเขตอำนาจของตนเอง (span of control) และการรายงานตามระดับชั้น (hierarchical reporting) การพัฒนาระบบสารสนเทศของส่วนงานเป็นการตอบสนองความต้องการของส่วนงานแต่ละส่วนเป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการขององค์การในภาพรวม ระบบสารสนเทศจึงเป็นอิสระต่อกัน เช่น ในบางส่วนงาน คาบเวลาของรายงานเป็นรายสัปดาห์ แต่คาบเวลาของรายงานในส่วนงานอื่นเป็นรายเดือนตามความต้องการของตนเอง จึงมีอาจบูรณาการรายงานเหล่านี้เป็นรายงานรายเดือนในระดับองค์การได้ สภาพที่ปราศจากมาตรฐานกลางของสารสนเทศในระดับองค์การมีแต่มาตรฐานสารสนเทศในระดับย่อยขององค์การ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารในองค์การ เป็นอุปสรรคต่อการใช้สารสนเทศร่วมกันในระดับแนวนอน ยากต่อการบูรณาการสารสนเทศในระดับองค์การ ความสามารถในการมองเห็นสารสนเทศภาพรวมในระดับองค์การ จึงต่ำ มีอภัยระดับความโปร่งใสสารสนเทศในระดับองค์การ

ในเมื่อการบูรณาการสารสนเทศในระดับองค์การ ยังมีปัญหาและอุปสรรคเช่นนี้ ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการสารสนเทศระหว่างหน่วยงานจึงทวีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้สภาพที่มาตรฐานสารสนเทศที่แตกต่างกันในระดับองค์การ บางครั้ง ก็สามารถสร้างสารสนเทศที่เป็นประโยชน์จากมาตรฐานสารสนเทศที่ไม่ตรงกัน เช่น มูลค่าการส่งออกในระบบสารสนเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นรายเดือน รายไตรมาส หรือรายปี จะแตกต่างจากมูลค่าการส่งออกในระบบสารสนเทศของกรมศุลกากร เพราะธนาคารแห่งประเทศไทย นับเป็นมูลค่าการส่งออกเมื่อมีการชำระเงิน ส่วนกรมศุลกากร นับเป็นมูลค่าการส่งออกเมื่อมีการนำสินค้าลงเรือ คำนิยามที่แตกต่างกันนี้ นำพาไปสู่สารสนเทศของมูลค่าในการให้เครดิตของผู้ส่งออกโดยเฉลี่ยในแต่ละช่วงเวลาและแต่ละประเทศที่สั่งซื้อ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ลงไปถึงและประเภทสินค้าได้ ดังนั้นความไม่สอดคล้องของคำนิยาม ควรพิจารณาเป็นกรณีๆไป

เทคโนโลยีเว็บ (web technology) อินเทอร์เน็ตเทคโนโลยี search engine เครื่องคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์สื่อสารสมัยใหม่ ได้อำนวยความสะดวกและความเสมอภาคในการเข้าถึง

สารสนเทศไม่ว่าอยู่ที่ใดหรือเวลาใดอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน คนพิการ ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงสารสนเทศได้เหมือนกับคนแข็งแรง หนุ่มสาว ระยะทางและเวลา สภาพร่างกายและอายุ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสารสนเทศ เทคโนโลยีเว็บ (web technology) และเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตทำให้สามารถต่อเชื่อมโยง ระหว่างอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่หลากหลายได้ง่ายและสะดวกขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการเข้าถึงเป็นเพียงสิ่งที่จำเป็นที่ทำให้สามารถในการมองเห็นสารสนเทศเท่านั้น แต่ยังมีอีกคั่นคั้นสารสนเทศได้ search engine ที่มีขีดความสามารถสูงยังเป็นsoftware ที่ยังมีความจำเป็นที่ทำให้เกิดความสามารถในการมองเห็นสารสนเทศ

โดยสรุป เทคโนโลยีเว็บ (web technology) และอินเทอร์เน็ตเทคโนโลยี เป็นเทคโนโลยีที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างระบบสารสนเทศ ระหว่างอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และสื่อสารอย่างกว้างขวางโดยมีข้อจำกัดน้อยมาก สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศได้โดยไม่ข้อจำกัดทางภาษา ระยะทางและเวลา และ search engine เป็น software ที่อำนวยความสะดวกที่ทำให้การค้นหาสารสนเทศที่อยู่บนฐานข้อมูลกระทำได้ง่ายและอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบันการสร้างสารสนเทศในประเทศไทยจากข้อมูลยังมีขอบเขตที่จำกัดมาก จึงจำเป็นต้องสนับสนุนให้มีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสร้างสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของหน่วยงานให้ครบถ้วน จากสารสนเทศที่สร้างขึ้นนี้จะชี้ให้เห็นถึงคุณภาพของข้อมูลที่หน่วยงานจัดเก็บ ทราบถึงความบกพร่องไม่สมบูรณ์ของข้อมูลซึ่งสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการจัดเก็บที่ดีขึ้นได้

บทที่ 4 ความท้าทายของความโปร่งใสของฐานข้อมูล

4.1 คำนำ

ฐานข้อมูลในที่นี้หมายถึง ฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ รัฐบาลที่ผ่าน ๆ มาต่างมีนโยบายสนับสนุนธรรมาภิบาล ซึ่งมีมิติสำคัญประการหนึ่งคือ ความโปร่งใส แต่ยังไม่เคยมีข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดที่เคยได้เงินเดือนขึ้น 2 ชั้นหรือรางวัลใด ๆ จากการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานต่อสาธารณะ จึงก่อให้เกิดข้อกังขาว่า หากข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่สนับสนุนการเปิดเผยข้อมูล ความสัมฤทธิ์ผลของธรรมาภิบาลจะบรรลุได้อย่างไร

ในปี 2007 ประธานาธิบดีโอบามา ได้กล่าวมา จะบูรณาการประชาชนเข้าไปในการดำเนินงานของรัฐบาล (integrate citizens into the actual business of government) ภายใต้หัวข้อ Create a Transparent and Connected Democracy โดย

- ทำให้ข้อมูลของรัฐบาลเข้าถึงได้แบบ online ใน format ที่ประชาชนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวิจารณ์ ก่อให้เกิดมูลค่า และนำไปปฏิบัติได้ในชุมชนของตนเอง ตัวอย่างเช่น การเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลได้มากขึ้น จะช่วยประชาชนเรียนรู้เกี่ยวกับมลภาวะในชุมชนของตนเอง สามารถให้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่กับรัฐบาล และทำให้ประชาชนสามารถปกป้องตนเองได้

- จัดทำโปรแกรมนำร่องเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล และในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ไม่ใช่เพียงรับฟังความเห็นเท่านั้น แต่จะเป็นการดึงความเชี่ยวชาญ ความชำนาญและข้อมูลที่มีอยู่มากมายกระจัดกระจายในมวลชนเข้ามาช่วยรัฐบาลตัดสินใจ

การทำข้อมูลรัฐบาลให้อยู่ใน format ที่สามารถเข้าถึงได้แบบ online เป็นแนวคิดที่มีพลังมาก อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความตั้งใจและจริงจังในการยอมรับ feedback และนำมาใช้ปรับปรุงระบบงาน การวิเคราะห์ที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลสารสนเทศ และความตั้งใจที่จะดึงเอาความเชี่ยวชาญและชำนาญที่มีมากและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในมวลชน ก็มีความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ของการเปลี่ยนแปลง

ตัวอย่างการยอมรับ feedback จากประชาชน อาจศึกษาได้จาก FixMyStreet.com ในประเทศอังกฤษ ที่ให้ประชาชนรายงานเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะและปัญหาที่รบกวนในพื้นที่ เช่น หลุมบนถนน ไฟสาธารณะ เป็นต้น ประชาชนสามารถส่งข้อมูลใน RSS format ไปยัง website และลงทะเบียนใน RSS ของ website เพื่อรับการรายงานและติดตามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ website RSS feed ทำให้สามารถประมวลผลได้โดยอัตโนมัติ และการลงทะเบียนจะทำให้ website สามารถแจ้งผลกลับมายังผู้ร้องเรียนอัตโนมัติโดย RSS reader จะคอยตรวจสอบสารสนเทศใหม่ และจะ down load อัตโนมัติมายังผู้ร้องเรียน ลักษณะนี้ไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชน

สามารถรายงานและติดตามผลการร้องเรียนปัญหาเท่านั้น แต่ยังสามารถลดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการรับคำร้องของประชาชนได้อีกด้วย

จำนวนสมาชิกร้องเรียนต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่ง เป็นตัวชี้วัดที่ดีแสดงถึงความสนใจของสาธารณะในปัญหานั้นๆ ทำให้การจัดสรรงบประมาณในการแก้ไข ซ่อมแซมเป็นไปตามความต้องการของสาธารณะ ช่องทางนี้ เป็นช่องทางเพิ่มเติมจากช่องทางปกติจากผู้แทนประชาชน เช่น สข. สก. สส. สว. ฯลฯ หนึ่ง website FixMyStreet.com เป็น website ขององค์การไม่แสวงหากำไรในประเทศอังกฤษ My Society ซึ่งไม่ใช่ของหน่วยงานภาครัฐ website ลักษณะนี้เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ ระบบรวบรวมปัญหาส่งต่อไปยังหน่วยงานของรัฐ และตอบกลับไปยังสมาชิกผู้ร้องเรียนปัญหาโดยอัตโนมัติ

นอกจากนี้ website FixMyStreet.com ยังมีการสรุปจำแนกตามหน่วยงาน แสดงถึงจำนวนปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้น จำนวนปัญหาเก่า จำนวนปัญหาที่ได้รับการแก้ไข เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการตอบสนองที่แตกต่างกันของหน่วยงาน ซึ่งจะสร้างกระแสสังคมกดดันให้หน่วยงานที่ไม่มีผลงานต้องปรับปรุงแก้ไข

4.2 ผลประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐ

หน่วยงานของรัฐมักจะมีขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การวิเคราะห์ จึงมักจะจำกัดอยู่ในข้อมูลในความรับผิดชอบของตน ประกอบกับที่หน่วยงานมักจะไม่เปิดเผยข้อมูลของตนเอง ทำให้สาธารณะมีอาจทราบถึงประเภทข้อมูลที่หน่วยงานได้มีการเก็บรวบรวม การวิเคราะห์ ในลักษณะบูรณาการข้อมูลจากหลายหน่วยงานจึงเกิดขึ้นได้ยาก ทำให้ไม่สามารถเห็นภาพรวมของปัญหาได้ครบมิติอย่างชัดเจน

การเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานของรัฐจะเป็นการสร้างตลาดใหม่สำหรับนวัตกรรมในการนำเสนอและวิเคราะห์ข้อมูล โดยการบูรณาการข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อสะท้อนภาพรวมของการพัฒนาประเทศได้อย่างสมบูรณ์ หน่วยงานเอกชนที่มีความคิดสร้างสรรค์ สถาบันการศึกษา ฯลฯ สามารถจะใช้ข้อมูลของหน่วยงานของรัฐไปวิเคราะห์และนำเสนอเป็นสินค้าชนิดหนึ่งเพื่อสร้างรายได้ให้แก่หน่วยงานได้ ผลงานบางผลงานอาจกลายเป็นสินค้าสาธารณะที่สามารถจำหน่ายได้ตลอดเวลา ซึ่งจะสร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับหน่วยงานได้

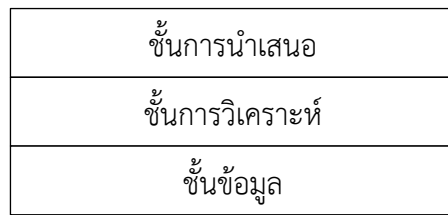
อนึ่ง การเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐ มีได้หมายรวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ แต่เป็นข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่เกิดจากการดำเนินงานในโครงการด้านเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลของหน่วยงานรัฐที่เปิดเผยเหล่านี้ เป็นการท้าทายความสามารถในการวิเคราะห์ของนักวิชาการทั่วไปอย่างยิ่ง ซึ่งจะได้ผลงานนวัตกรรมออกมาเกินความคาดหมายของหน่วยงานรัฐ

4.3 สถาปัตยกรรมของสารสนเทศ

สถาปัตยกรรมสารสนเทศ (information architecture) มีความหมายแตกต่างกันในวงการวิชาการ Library and Information Science (LIS) กับวงการวิชาการฐานข้อมูล (database) ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงสถาปัตยกรรมสารสนเทศในทัศนะของวงการวิชาการฐานข้อมูล โดยปกติ

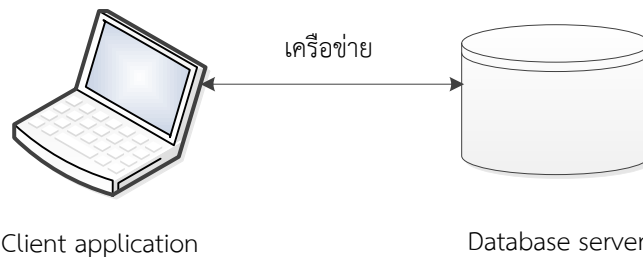
สถาปัตยกรรมฐานข้อมูลจะแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นล่างสุดคือ ชั้นการเก็บข้อมูล (storage) ชั้นกลางคือ ชั้นการประมวลผล (processing) และชั้นบนสุดคือ ชั้นการนำเสนอ (presentation) ชั้นการนำเสนอเป็นชั้นที่รับผิดชอบในการจัดรูปแบบและเสนอข้อมูลบนหน้าจอของผู้ใช้ ชั้นการประมวลผลจะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ (analysis) และการบริหารจัดการข้อมูล (data management) ส่วนชั้นการเก็บข้อมูลจะเกี่ยวข้องกับการเก็บและการเรียกคืน (retrieval) ข้อมูลจากอุปกรณ์เป็นงานแม่เหล็กหรือ RAM ชั้นทั้ง 3 จะเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ดังในรูปที่ 4.1 ซึ่งสามารถเขียนเป็น 3 ประเภท

1. One-tier architecture ซึ่งทั้ง 3 ชั้นอยู่บนคอมพิวเตอร์ชุดเดียว

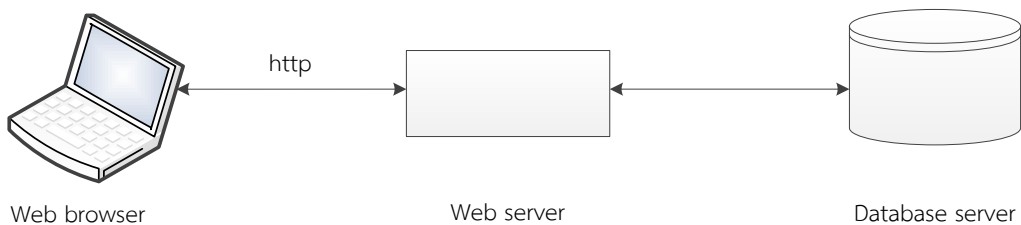


รูปที่ 4.1 สถาปัตยกรรมสารสนเทศแบบดั้งเดิม (traditional information architecture)

2. Two-tier client/server architecture เป็นสถาปัตยกรรมที่ใช้กันมากในปัจจุบัน ซึ่งยังแบ่งออกเป็น fat client ที่ชั้นการประมวลผลเกือบทั้งหมดอยู่ในคอมพิวเตอร์ client และ thin client ซึ่งชั้นการประมวลผลอยู่บน server ดังในรูปที่ 4.2 ก และ ข ตามลำดับ



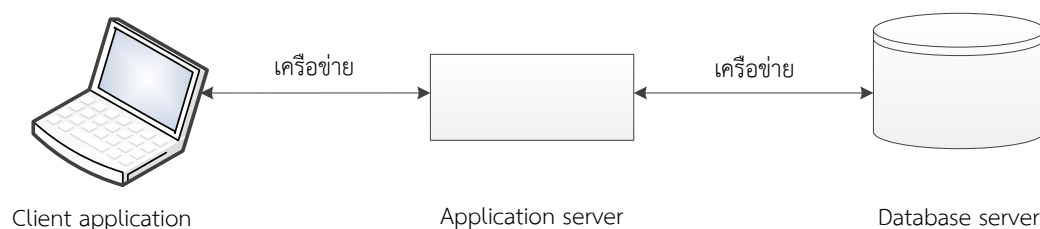
ก. Two-tier client-server (fat client)



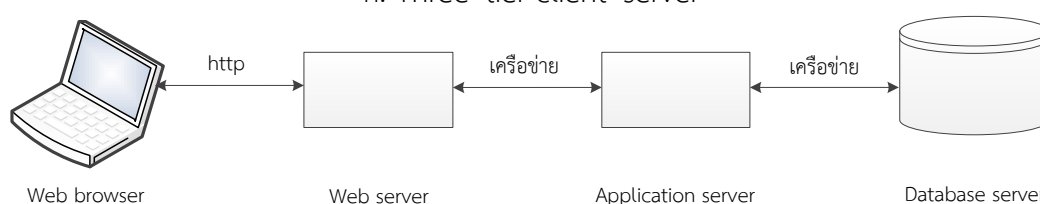
ข. Web-based, two-tier client-server (thin client)

รูปที่ 4.2 Two-tier Client-Server architecture

3. N-tier client/servers architecture ส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบ three-tier โดยมี tier กลางเป็น application server เพื่อแยกภาระการประมวลผลออกจาก database server ใน two tier client-server architecture ดังในรูปที่ 4.3 ก และ ข ตามลำดับ



ก. Three-tier client-server



ข. Web-based, three-tier client-server

รูปที่ 4.3 Three-tier client-server architecture

จะเห็นได้ว่า ในสถาปัตยกรรมสารสนเทศแบบปกติ ผู้ใช้งานไม่สามารถเข้าถึงชั้นการประมวลผลและชั้นการเก็บข้อมูลได้ แต่จะเข้าถึงเฉพาะชั้นการนำเสนอ จึงรับทราบเฉพาะเท่าที่หน่วยงานนำเสนอเท่านั้น ไม่สามารถนำข้อมูลของหน่วยงานมาวิเคราะห์เพิ่มเติมด้วยวิธีและเทคนิคตามความประสงค์ของผู้ใช้งานได้

ในปี 2009 Power of Information Taskforce ในประเทศสหราชอาณาจักร ได้เสนอเพิ่มสถาปัตยกรรมสารสนเทศจาก 3 ชั้น เป็น 6 ชั้น ดังในรูปที่ 4.4 โดยเพิ่มชั้นการเข้าถึง (access layer) อีก 3 ชั้น เพื่อสามารถเข้าถึงข้อมูลและใช้ประโยชน์ข้อมูลได้อย่างเต็มที่ การเข้าถึงข้อมูลทำให้ผู้อื่นสามารถกำหนดวิธีและเทคนิคการวิเคราะห์ของตนเองได้ ก่อให้เกิดนวัตกรรมการวิเคราะห์ขั้นไม่ซ้ำพียงการนำเสนอซึ่งเป็นผลจากการวิเคราะห์ของหน่วยงานรัฐเท่านั้น

4.4 อุปสรรคต่อการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐ

แม้รัฐบาลจะมีนโยบายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล ปัจจัยสำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความล่าช้าของการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐคือ ทศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ ส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่รัฐมักจะมีทัศนคติลบต่อการเปิดเผยข้อมูล ทั้งนี้โดยเกรงว่า หากสื่อต่าง ๆ นำข้อมูลที่เปิดเผยไปขยายความต่อในแง่ลบ อนาคตการปฏิบัติงานของตนจะได้รับผลกระทบเชิงลบอย่างรุนแรง ทศนคติในลักษณะนี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จของการเปิดเผย

ข้อมูลในหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ ยังไม่เคยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐได้รับความดีความชอบจากการเปิดเผยข้อมูลเลย มีแต่การถูกลงโทษหรือการถูกตำหนิ

ชั้น Interaction
ชั้นการนำเสนอ
ชั้นการเข้าถึง
ชั้นการวิเคราะห์
ชั้นการเข้าถึง
ชั้นข้อมูล

รูปที่ 4.4 สถาปัตยกรรมสารสนเทศแบบใหม่ของ Power of Information Taskforce

แนวทางการแก้ไขทัศนคติทางลบของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวข้างต้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1. ผู้นำประเทศจะต้องมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนทั้งงบประมาณและบุคลากร เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล
2. การประเมินความดีความชอบประจำปี จะต้องมิตีเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลประกอบการพิจารณาด้วย
3. รัฐบาลจะต้องมีมาตรการปกป้องคุ้มครองผู้ที่เปิดเผยการสั่นเปลืองงบประมาณ การทุจริต การบิดเบือนอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานรัฐ
4. จะต้องสร้างมาตรวัดความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ
5. ควรมีรางวัลยกย่องความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูล

นอกจากนี้ องค์กรกลางควรยกย่องบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชนที่สามารถเสนอแนวทางการประหยัดงบประมาณ เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เสนอนวัตกรรมในการให้บริการประชาชน

บทที่ 5

พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

5.1 คำนำ

ความโปร่งใสในการบริหารงานในภาครัฐ เป็นมาตรการที่คาดหวังเพื่อจัดปัญหาการคอร์รัปชันในหน่วยงาน ความโปร่งใสเป็นหลักที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหารและการปฏิบัติงานของภาครัฐ ที่สามารถลดปัญหาคอร์รัปชันหรือการทุจริตประพฤตินิยมชอบได้ การบริหารงานที่โปร่งใสในภาครัฐมุ่งเน้นในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่มีผลกระทบต่อประชาชน หรือสาธารณชนทั่วไปที่อาจมีหรือไม่มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการของประเทศขึ้น

ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียที่มี พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการในสมัยของรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน ส่งร่างให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2540 ในสมัยของรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

5.2 เจตนารมณ์ของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ มีดังนี้

1) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้ได้รู้และสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ถูกต้องกับความเป็นจริง ทำให้เกิดการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่มั่นคง ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน เป็นการส่งเสริมให้การบริหารงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส มุ่งหวังให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

2) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเปิดเผยหรืออาจไม่เปิดเผย

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานของภาครัฐและกับประชาชน ดังนี้

1) การบริหารราชการที่โปร่งใส ประชาชนรู้สภาพความเป็นจริงของบริหารราชการ ทำให้เกิดความไว้วางใจในการปกครองและการบริหารของรัฐ

2) การบริหารราชการที่ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนสามารถติดตามการบริหารงานของรัฐได้ เมื่อมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอ

3) การบริหารราชการที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

4) ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ เพราะรู้ถึงขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐในกรณีต่าง ๆ ทำให้รู้ว่าควรจะพิทักษ์สิทธิของตนอย่างไรในแต่ละกรณี

5.3 หลักการและบทบัญญัติของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หลักการของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประชาชนและสาธารณชนมีสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการในการดำเนินงานของภาครัฐ ให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นหลัก การปกปิดข้อมูลข่าวสารเป็นข้อยกเว้นคือ ให้กระทำให้น้อยที่สุด ประชาชนและสาธารณชนมีสิทธิในการรับคำชี้แจงและเหตุผลจากภาครัฐ โดยไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง และให้ความคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

บทบัญญัติของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีหมวดที่เป็นหลักทั่วไป หมวดอื่น ๆ อีก 7 หมวด และบทเฉพาะกาล สรุปได้ดังนี้

หมวดหลักทั่วไป

- หมวด 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- หมวด 2 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย
- หมวด 3 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- หมวด 4 เอกสารประวัติศาสตร์
- หมวด 5 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- หมวด 6 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- หมวด 7 บทกำหนดโทษ

บทเฉพาะกาล

5.4 นิยามความหมายของข้อมูลข่าวสาร ตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

คำจำกัดความของข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารของราชการ และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามพรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีดังนี้

ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า สิ่งสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะ เสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้ความหมายรวมถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

5.5 หน้าที่และวิธีการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดวิธีในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการไว้ 4 วิธี ดังนี้

1) การเปิดเผยโดยกำหนดให้นำข้อมูลข่าวสารไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลที่เปิดเผยด้วยวิธีนี้เป็นข้อมูลตามมาตรา 7 ได้แก่ ข้อมูลที่เกี่ยวกับโครงสร้างและการจัดองค์กร ข้อมูลข่าวสารที่เป็นกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการติดตาม หรือที่จัดให้มีขึ้นโดยสภาพอย่างกฎหรืออาจเผยแพร่โดยวิธีอื่นตามมาตรา 10

2) การเปิดเผยโดยการจัดข้อมูลข่าวสารที่กำหนดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ด้วยตนเองในสถานที่ที่กำหนด ข้อมูลที่เปิดเผยด้วยวิธีนี้เป็นข้อมูลตามมาตรา 9 ได้แก่ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7(4) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี และข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

หมายเหตุ สัญญาสัมปทาน หมายถึง สัญญาที่ผู้รับสัมปทานได้รับมอบหมายจากรัฐให้เป็นผู้จัดทำให้มีการบริการสาธารณะ โดยผู้รับสัมปทานลงทุนเอง รับผิดชอบต่อความเสี่ยงเอง ซึ่งผู้รับสัมปทานมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ เมื่อหมดสัญญาแล้วสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ มี 2 ประเภท ได้แก่ สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ และสัญญาสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สัญญาผูกขาดตัดตอน คือ สัญญาที่ให้สิทธิเอกชนกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้แต่เพียงผู้เดียว เช่น สัญญาให้ผลิตสุรา

สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ กิจการที่เป็นของรัฐ แต่มีการร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำ เช่น สัญญาให้บริการโทรศัพท์

3) การเปิดเผยข้อมูลตามที่ประชาชนมีคำขอเป็นการเฉพาะราย ข้อมูลที่เปิดเผยด้วยวิธีนี้เป็นไปตามมาตรา 11 ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการทุกอย่างที่ผู้ขอระบุในคำขอตามที่ต้องการ โดยให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำขอแล้วเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จัดหาข้อมูลให้ในเวลาอันสมควรต่อไป

4) การเปิดเผยเอกสารประวัติศาสตร์ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้เปิดเผยเป็นการทั่วไปในช่วงระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 26 แต่ภายหลังเมื่อครบกำหนด ข้อมูลนี้จะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูลนั้น ๆ ส่งไปเปิดเผย ณ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษา ค้นคว้าทางประวัติศาสตร์ได้ต่อไป

5.6 สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องสนองตอบต่อสิทธิของประชาชนดังกล่าว ได้แก่

1) สิทธิในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว รวมไปถึงการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตนเองด้วย สิทธิในการขอตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย บุคคลทั่วไปมีสิทธิเข้าตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของตนเอง ก็อาจยื่นคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ และไม่จำเป็นต้องได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ โดยให้ผู้ถูกกระทบยื่นคัดค้าน หากเจ้าหน้าที่ไม่รับฟังคัดค้าน ให้ผู้คัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ใน 15 วัน

2) สิทธิในการขอสำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกฎหมายนี้กำหนดให้ประชาชนทำคำขอสำเนาข้อมูลข่าวสารที่ต้องการแล้วยื่นต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะได้รับข้อมูลข่าวสารในเวลาอันสมควรต่อไป

ในกรณีที่ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแล้ว ประสบปัญหาต่าง ๆ พบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ ดังนี้

1) กรณีที่ประชาชนไปใช้สิทธิเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารแล้วพบว่า หน่วยงานไม่มีหรือไม่ได้จัดเตรียมข้อมูลข่าวสารไว้ให้เข้าตรวจสอบ หรือจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารไว้ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

2) กรณีที่ประชาชนใช้สิทธิยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามต้องการ แต่หน่วยงานของรัฐดำเนินการล่าช้าหรือเพิกเฉยไม่สนใจ หรือเห็นว่าไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รวมทั้งการไม่จัดหาข้อมูลให้โดยแจ้งว่าเป็นการขอมากหรือขอบ่อยโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรด้วย ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

3) กรณีที่ประชาชนได้ใช้สิทธิยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่ประชาชนต้องการรู้ แต่หน่วยงานของรัฐแจ้งว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว หากประชาชนไม่เชื่อก็สามารถร้องเรียน เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลที่แจ้งว่าไม่มีดังกล่าว

4) กรณีที่ประชาชนไปใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่หน่วยงานของรัฐได้ปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำขอ หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่ปฏิเสธดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผู้พิจารณาต่อไป หากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเห็นว่าคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดก็จะวินิจฉัยให้หน่วยงานเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์นั้น คำวินิจฉัยนี้ถือว่าเป็นที่สุด ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว

แต่หากคณะกรรมการวินิจฉัยเห็นด้วยกับหน่วยงานและมีคำสั่งยกอุทธรณ์ กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งยกอุทธรณ์ก็มีสิทธิยื่นฟ้องหน่วยงานที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ต้องการต่อไป

5.7 การใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐ

ประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ ในกรณีต่อไปนี้

- 1) กรณีไม่นำข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
- 2) กรณีไม่จัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้
- 3) กรณีไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ใช้สิทธิขอหรือขอสำเนา
- 4) กรณีไม่ให้คำแนะนำ หรือให้คำแนะนำล่าช้า หรือไม่ส่งคำขอให้หน่วยงานผู้จัดทำ

ข้อมูลข่าวสารพิจารณา

- 5) กรณีไม่แจ้งผู้มีประโยชน์ได้เสียเสนอคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ
- 6) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- 7) กรณีไม่คุ้มครองหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยปราศจากความยินยอม

เป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูล

- 8) กรณีกระทบกระเทือนสิทธิของเจ้าของข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- 9) กรณีไม่ส่งมอบเอกสารประวัติศาสตร์ให้กับหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เพื่อคัดเลือกไว้

ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

10) กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือไม่ให้บริการข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งกรณีประชาชนเห็นว่าไม่ได้รับความสะดวกในการใช้สิทธิรับรู้โดยไม่มีเหตุอันสมควร

11) กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่ามีการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารมากหรือบ่อยโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

12) กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอและผู้ร้องขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ โดยจัดทำหนังสือร้องเรียน แล้วไปยื่นด้วยตนเอง ณ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารทางราชการหรือส่งทางไปรษณีย์ ถึงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

5.8 การใช้สิทธิอุทธรณ์ของประชาชน

การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนจะสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ 3 กรณี คือ

- 1) กรณีหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ได้มีคำขอ
- 2) กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่รับฟังคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งบุคคลผู้

คัดค้านทราบว่าตนมีประโยชน์ได้เสีย และได้เสนอคำคัดค้านพร้อมเหตุผลประกอบเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแล้ว แต่หน่วยงานไม่เห็นด้วยและมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านแล้ว

3) กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ยินยอมแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามคำขอ เมื่อบุคคลใดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจัดเก็บไว้ไม่ถูกต้องตามที่เป็นอย่างจริง และได้ยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้อง

ทั้ง 3 กรณี ประชาชนมีสิทธิยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

5.9 ข้อยกเว้นและกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารโดยการเปิดเผยเป็นหลัก ส่วนการไม่เปิดเผยจะเป็นเพียงข้อยกเว้น และปกปิดได้เท่าที่จำเป็น โดยกฎหมายจำกัดไว้ ดังนี้

ข้อยกเว้นที่ 1 ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

ข้อยกเว้นที่ 2 ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ข้อมูลข่าวสารใดที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ข้อยกเว้นที่ 3 ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความเห็นหรือคำแนะนำในการดำเนินการภายในของหน่วยงานของรัฐ อนึ่ง กรณีที่จะไม่เปิดเผยนี้ต้องเป็นส่วนของความเห็นเท่านั้น ไม่รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ใช้เป็นข้อเท็จจริงในการพิจารณา

ข้อยกเว้นที่ 4 ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของบุคคล รัฐมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของสมาชิกในสังคม ข้อมูลข่าวสารใดหากจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้

ข้อยกเว้นที่ 5 ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เช่น ข้อมูลทางการแพทย์ของบุคคล

ข้อยกเว้นที่ 6 ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับกรณีกฎหมายหรือบุคคลเจ้าของข้อมูลกำหนดมิให้เปิดเผย ถ้ากฎหมายใดห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหมด ก็ย่อมต้องบังคับตามกฎหมายนั้น

5.10 สภาพการบังคับใช้ พรบ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540

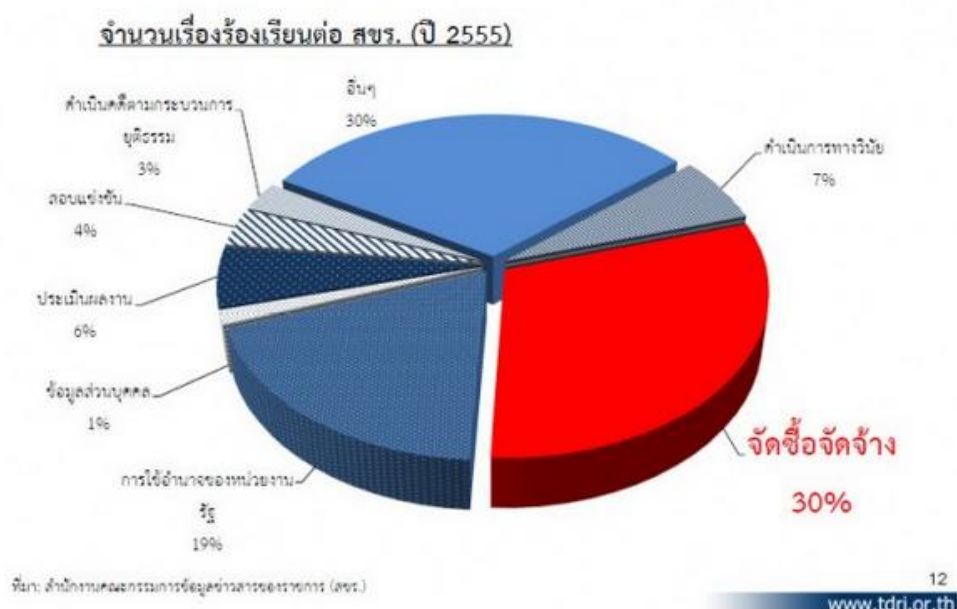
พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกลไกที่สำคัญที่ต้องการให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นการเปิดช่องทางให้ประชาชนและสาธารณชนได้เข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้ทางช่องทางต่าง ๆ มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของรัฐ มีสิทธิในการร้องเรียนและอุทธรณ์ในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐ ไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่ร้องขอหรือตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ประเทศไทยมี พรบ. ข้อมูลข่าวสารฯ มาตั้งแต่ปี 2540 เป็นเวลาเกือบ 17 ปีเต็ม และเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียที่มี พรบ. ข้อมูลข่าวสารฯ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐของประชาชนและสาธารณชนมีปัญหาและยุ่งยาก ทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะหน่วยงานภาครัฐไม่เคยเปิดเผย

พจนานุกรมข้อมูล (data dictionary) ของตนเอง จึงเป็นการยากที่ประชาชนทั่วไปตลอดจน นักวิชาการจะทราบว่าข้อมูลที่ต้องการนั้นถูกจัดเก็บโดยหน่วยงานใด และควมถึในการจัดเก็บ เมื่อพิจารณา พบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่าควรปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมข้อกำหนดต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในประเทศที่ได้ก้าวหน้าไปมาก นอกจากนี้ควรมีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และปรับปรุงให้มีบทลงโทษผู้รับผิดชอบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐที่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดใน พบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

จากผลการสำรวจ การเปิดเผยข้อมูล พบว่าข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมากที่สุดถึงร้อยละ 30 ดูได้จากภาพในรูปที่ 5.1 เพื่อแก้ปัญหานี้ทางทีดีอาร์ไอได้เสนอให้แก้กฎหมายให้มีบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐไม่เปิดเผยข้อมูลและเสนอให้เพิ่มงบประมาณให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะได้ทำหน้าที่ดูแลได้อย่างทั่วถึงจากปัจจุบันที่ทำได้ค่อนข้างจำกัด (ข้อมูลจากการนำเสนอผลการสำรวจการเปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างหน่วยงานของรัฐของทีดีอาร์ไอ)

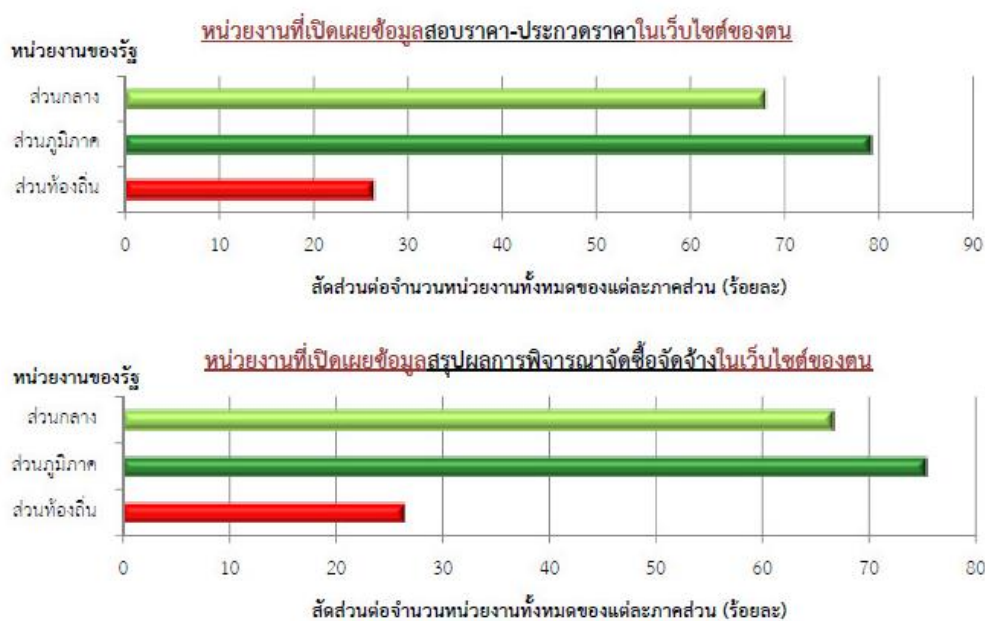
การจัดซื้อจัดจ้างในเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐที่ทำการสำรวจโดยทีดีอาร์ไอ ในปี 2555 พบว่าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของภาครัฐมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการสอบราคา-ประกวดราคา และการจัดซื้อจัดจ้างในเว็บไซต์ของหน่วยงานของตนเอง ไม่ถึงร้อยละ 30 หน่วยงานของภาครัฐส่วนกลางมีการเปิดเผยข้อมูล ไม่ถึงร้อยละ 70 และหน่วยงานของภาครัฐในส่วนภูมิภาคเปิดเผยข้อมูลมากที่สุด แต่ยังไม่ถึงร้อยละ 80 ตามกราฟในรูปที่ 5.2



ที่มา: <http://thaipublica.org/2014/03/transparency-of-state-enterprises/>

รูปที่ 5.1 การร้องเรียนการเปิดเผยข้อมูลของรัฐ

ผลสำรวจปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ และมติ ครม. (พ.ศ. 2555)



ที่มา: สสร. (สิงหาคม 2556)

13

www.tdri.or.th

ที่มา: <http://thaipublica.org/2014/03/transparency-of-state-enterprises/>

รูปที่ 5.2 การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ

จากการนำเสนอผลการสำรวจการเปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างในเว็บไซต์รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2556 โดยนักวิจัยของทีดีอาร์ไอ พบว่าในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 59 แห่ง รวม ปตท.สพ. และไออาร์พีซี พบว่ามีเพียง 3 แห่งที่มีความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ของรัฐวิสาหกิจที่ได้คะแนน 80-100 คะแนน อยู่ในระดับดีมาก ได้แก่ โรงงานยาสูบ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยและการประปาภูมิภาค ได้คะแนน 60-79 อยู่ในระดับดี มีอยู่ 17 แห่ง ได้คะแนน 40-59 คะแนน อยู่ในระดับพอใช้ 26 แห่ง ได้คะแนน 20-39 คะแนน อยู่ในระดับแย่มาก มีอยู่ 8 แห่ง และได้คะแนนต่ำกว่า 19 คะแนน อยู่ในระดับแย่มาก มีอยู่ 5 แห่ง ได้แก่ โรงพิมพ์ตำรวจ บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท ปตท.สพ. จำกัด (มหาชน) บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างในเว็บไซต์ไม่ได้คือ การไม่เผยแพร่ผลการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่มีการเผยแพร่เอกสารจัดซื้อจัดจ้างใด ๆ เลย หรือไม่มีหนังสือเชิญชวน

แนวทางหนึ่งที่จะทำให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องเปิดเผยประกาศการจัดซื้อจัดจ้างบน website ของกรมบัญชีกลางก็คือให้กรมบัญชีกลางออกระเบียบ ฯ เพิ่มเติมให้มีการตรวจการเปิดเผยประกาศการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานบน website ของกรมบัญชีกลางก่อนอนุมัติฎีกา หากไม่มีการเปิดเผยประกาศดังกล่าว กรมบัญชีกลางจะไม่อนุมัติการเบิกจ่ายตามฎีกาที่นำมาวาง (วิจิต และ จิราวัลย์) แนวทางนี้จะทำให้การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

จะเห็นได้ว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐเป็นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งผู้สนใจทราบแหล่งจัดเก็บข้อมูลอย่างชัดเจน แต่การเข้าถึงข้อมูลประเภทอื่นจะ

น้อยมาก ซึ่งเป็นสาเหตุที่ผู้สนใจไม่ทราบว่าข้อมูลข่าวสารที่สนใจจัดเก็บโดยหน่วยงานใด จึงจำเป็นต้องออกระเบียบกำหนดให้ทุกหน่วยงานเปิดเผยพจนานุกรมข้อมูลของตนเอง

5.11 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์และการสำรวจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างเป็นข้อมูลที่มีการเปิดเผยมากที่สุด ส่วนข้อมูลประเภทอื่นแทบจะไม่มีการกล่าวถึง และจากการพิจารณาพรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และเจตนารมณ์ของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารฯ จึงเห็นควรที่เสนอให้ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติม พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างน้อยในประเด็นต่อไปนี้

1. ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติม มาตรา 7 ดังนี้

- 1.1 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยพจนานุกรมข้อมูล (data dictionary) ของฐานข้อมูลของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทราบว่าหน่วยงานแต่ละแห่งได้จัดเก็บข้อมูลใดไว้ในฐานข้อมูล และควรระบุนโยบายเหตุไฉนข้อมูลเปิดเผยได้และข้อมูลใดเปิดเผยไม่ได้
- 1.2 เพิ่มเติมวิธีการเปิดเผยโดยผ่าน website ของตนเอง จากที่กำหนดให้เปิดเผยในราชกิจจานุเบกษาในมาตรา 7
- 1.3 ยกเลิกข้อความในวรรคสอง ของมาตรา 7 และใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “ข้อมูลข่าวสารใดที่มีการเปิดเผยบน website ของหน่วยงานแล้วและมีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิง URL ของสิ่งที่เปิดเผยบน website ก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว”
- 1.4 ตัดวรรคท้ายของมาตรา 7 ออกเพราะประชาชนสามารถ download ข้อมูลข่าวสารจาก website อยู่แล้ว การจัดพิมพ์และจำหน่ายเป็นภาระที่ไม่จำเป็นของหน่วยงาน

2. ยกเลิกข้อความในมาตรา 9(6) และใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะผูกขาด สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือสัญญาที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ”

3. การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเฉพาะที่หน่วยงานรัฐต้องการให้ทราบนั้นไม่เพียงพอในการสร้างความโปร่งใส ต้องให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดิบของหน่วยงานภาครัฐด้วย หากไม่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารความมั่นคงของประเทศและข้อมูลส่วนบุคคล

4. การเปิดเผยข้อมูลข้อมูลภาครัฐต้องให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสาธารณชนโดยที่ประชาชนไม่ต้องร้องขอตามเจตนารมณ์ของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยกเว้นเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศเท่านั้น

5. กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการบังคับให้เจ้าหน้าที่จัดหาข้อมูลให้ในกรณีเมื่อมีการร้องขอข้อมูลข่าวสารภาครัฐ การระบุว่าภายในเวลาอันสมควร ทำให้มีการเพิกเฉยของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการให้ข้อมูลที่ล่าช้าและประชาชนต้องไปร้องเรียนทำให้เกิดความยุ่งยาก

บทที่ 6

ดัชนีความโปร่งใสสารสนเทศ

6.1 คำนำ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันในวงการวิชาการยังไม่มีคำนิยาม “ความโปร่งใส” ที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป (Bauhr and Grimes, 2012; Vishwananth and Kaufmann, 2001, Svensson, 2005) ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง ย่อมแตกต่างไปจากความโปร่งใสของหน่วยงาน ความโปร่งใสของหน่วยงานในทัศนะของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กับความโปร่งใสของหน่วยงาน ในทัศนะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติก็แตกต่างกัน การประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานตามเกณฑ์การประเมินของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร มีดัชนี 8 ตัว (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2555) คือ

1. ความโปร่งใสด้านการจัดซื้อจัดจ้าง
2. ความโปร่งใสด้านการบริหารงาน
3. ความโปร่งใสด้านการบริการแก่ประชาชน
4. ความโปร่งใสด้านการบริหารงานบุคคล
5. ความโปร่งใสด้านการบริหารงบประมาณ
6. ความโปร่งใสด้านการติดตามตรวจสอบและประเมินผล
7. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
8. ความโปร่งใสด้านการปฏิบัติงานตามจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ

ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (2555) ได้กำหนดดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐไว้ 7 ตัว คือ

1. ดัชนีความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง
2. ดัชนีการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนตามภารกิจหลักของหน่วยงาน
3. ดัชนีการมีส่วนร่วมตามภารกิจหลักของหน่วยงาน
4. ดัชนีคุณภาพและความเป็นธรรมในการให้บริการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน
5. ดัชนีความเชื่อมั่นในองค์กรของบุคลากรในหน่วยงาน
6. ดัชนีผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติราชการ
7. ดัชนีการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ระบุว่า เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในสนธิสัญญาการค้าระหว่างประเทศ จะต้องมียอดประกอบ 3 ประการ คือ

1. จะต้องเปิดเผยสารสนเทศเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสำคัญ กฎระเบียบและนโยบายอื่น ๆ ต่อสาธารณะ
2. จะต้องแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสำคัญ ตลอดจนกฎระเบียบและการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

3. การบริหารบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ จะต้องกระทำในลักษณะเสมอภาค ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวกและอย่างมีเหตุผล (Bellver and Kaufmann, 2005)

ในค่านิยมขององค์การการค้าโลก อาจสรุปได้ว่าความโปร่งใสไม่เพียงแต่ทำให้สารสนเทศพร้อมและสามารถเข้าถึงได้โดยผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่การบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบ ต้องกระทำในลักษณะเสมอภาคและสามารถคาดหมายได้

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาี้ จะเน้นเฉพาะความโปร่งใสของสารสนเทศเท่านั้น มิได้หมายรวมถึง ความโปร่งใสของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องคำนึงความโปร่งใสในภารกิจหลักที่แตกต่างของหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย จึงมีขอบเขตที่แคบกว่า ดังนั้น ดัชนีความโปร่งใสสารสนเทศอาจพัฒนาบนพื้นฐานของค่านิยมความโปร่งใสของ Vishwananth and Kaufmann (2001) ซึ่งมี 3 มิติ คือ

1. การเข้าถึงสารสนเทศ
2. สาระสำคัญของสารสนเทศ
3. คุณภาพและความเชื่อถือได้ของสารสนเทศ

6.2 ดัชนีความโปร่งใสของสารสนเทศ

ในคู่มือการประเมินเกณฑ์มาตรฐานและดัชนีความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2555) ดัชนีที่ 7 คือ ดัชนีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วย ดัชนี 8 ตัว ที่สร้างขึ้นเพื่อประเมินการดำเนินงานตามมาตราต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

ดัชนีที่ 7.1 การดำเนินงานตามมาตรา 7 พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา) เพื่อประเมินกระบวนการดำเนินการจัดส่งข้อมูลข่าวสารลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ดัชนีที่ 7.2 การดำเนินงานตามมาตรา 9 พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้)

ดัชนีที่ 7.3 การดำเนินงานตามมาตรา 11 ของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การค้นหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะราย)

ดัชนีที่ 7.4 การดำเนินงานตามมาตรา 14 และมาตรา 15 พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (การปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยและอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผย)

ดัชนีที่ 7.5 การดำเนินงานตามมาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ (การปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล)

ดัชนีที่ 7.6 การจัดระบบและช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

ดัชนีที่ 7.7 การประเมินผลการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาคประชาชน

ดัชนีที่ 7.8 การจัดการความรู้ด้านข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน

ดัชนีแต่ละตัว มีดัชนีย่อยอีก 5 ตัว รวมเป็นดัชนีย่อยทั้งหมด 40 ตัว ดัชนีย่อยเกือบทั้งหมดเป็นการประเมินกระบวนการดำเนินงาน (process) มากกว่าผลของการดำเนินงาน (output) จึงทำให้ไม่สามารถใช้ผลการประเมินในลักษณะนี้แสดงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานตามที่กฎหมาย

กำหนด การแสดงถึงระดับความพร้อมของข้อมูลข่าวสารที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ได้แสดงถึงระดับสาระสำคัญของสารสนเทศ และระดับคุณภาพและความเชื่อถือได้ของสารสนเทศ จึงมีอาจใช้สรุปถึงระดับความโปร่งใสสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐได้ เพียงแต่สรุปถึงระดับความพร้อมของข้อมูลข่าวสารเท่านั้น

ดังนั้น คณะผู้ศึกษาจึงขอเสนอดัชนีใหม่เพื่อสะท้อนระดับความโปร่งใสสารสนเทศ โดยพัฒนาขึ้นตามค่านิยมของ Vishwananth and Kaufmann (2001) โดยมีดัชนี 3 ตัว คือ

1. ดัชนีการเข้าถึงสารสนเทศ
2. ดัชนีวัดสาระสำคัญของสารสนเทศ
3. ดัชนีคุณภาพและความเชื่อถือได้ของสารสนเทศ

6.3 ดัชนีการเข้าถึงสารสนเทศ

การเข้าถึงสารสนเทศ หมายความว่า อย่างน้อย 3 ประการคือ

1. สิ่งอำนวยความสะดวกในการเข้าถึง ซึ่งในที่นี้จะหมายถึง พจนานุกรมข้อมูลที่จะทำให้ประชาชนทราบว่า ชนิดข้อมูลข่าวสารและความหมายของข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานภาครัฐจัดเก็บ
2. ความรวดเร็วในการได้รับข้อมูลข่าวสาร หมายถึง ขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะต้องอ่านก่อนที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะวัดจากระยะเวลาตั้งแต่เข้าถึงจนถึงได้รับข้อมูลข่าวสาร
3. รูปแบบของข้อมูลข่าวสาร หมายถึง ข้อมูลข่าวสารเป็นเอกสารรายงานหรือเป็น digital format ที่พร้อมที่จะนำไปวิเคราะห์ต่อไปได้

ดัชนีการเข้าถึงสารสนเทศ จึงมีตัวชี้วัด 3 ตัว คือ

1. ตัวชี้วัดความสมบูรณ์ของพจนานุกรมข้อมูล โดยวัดจากร้อยละของข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงานที่อยู่ในพจนานุกรมข้อมูล
2. ตัวชี้วัดระยะเวลาที่ใช้ในการเข้าถึงสารสนเทศ โดยวัดจากค่าเฉลี่ยของระยะเวลาตั้งแต่เข้าถึงหน่วยงานภาครัฐจนถึงได้รับข้อมูลข่าวสาร โดยจะมีเกณฑ์ในการให้คะแนนตัวชี้วัด
3. ตัวชี้วัดรูปแบบและการนำเสนอสารสนเทศ โดยวัดจากร้อยละของข้อมูลข่าวสารตามภารกิจหลักที่เป็น digital format

6.4 ดัชนีสาระสำคัญของสารสนเทศ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว สาระสำคัญของสารสนเทศ เป็นเรื่องของจิตวิสัย ขึ้นอยู่กับความสนใจและความลึกซึ้งของเอกบุคคล เป็นการยากที่จะวัดระดับสาระสำคัญของสารสนเทศที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้จะวัดระดับสาระสำคัญของสารสนเทศที่หน่วยงานภาครัฐเปิดเผย โดยวัดความครบถ้วนของสารสนเทศตามภารกิจหลักของหน่วยงานและระดับความละเอียดของสารสนเทศที่เปิดเผย ดัชนีนี้จะมีตัวชี้วัด 2 ตัว คือ

1. ตัวชี้วัดความครบถ้วนของสารสนเทศ โดยวัดจากร้อยละความครบถ้วนของข้อมูลข่าวสารตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

2. ตัวชี้วัดความละเอียดของสารสนเทศ โดยวัดจากร้อยละของข้อมูลข่าวสารที่มีความละเอียดทุกระดับขั้นขึ้นขึ้นตอน

6.5 ดัชนีคุณภาพและความเชื่อถือได้ของสารสนเทศ

สารสนเทศที่มีคุณภาพดี หมายถึง สารสนเทศที่ครบถ้วนสมบูรณ์อยู่ในรูปแบบชัดเจน สามารถเข้าใจได้ง่าย ความเชื่อถือได้ของข้อมูล หมายถึง ข้อมูลแต่ละตัวจะต้องมีคำนิยามที่ชัดเจน จะต้องแสดงวิธีการประมวลผลและวิเคราะห์ให้ชัดเจน ต้องมีกำหนดเวลาที่แน่นอนในการเปิดเผยข้อมูล รูปแบบในการจัดเก็บและนำเสนอจะต้องสอดคล้องกัน เพื่อสามารถนำไปเปรียบเทียบประเมินการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการนำเสนอ หน่วยงานจะต้องแสดงวิธีการแปลงข้อมูลในอดีตให้อยู่ในรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น ดัชนีคุณภาพและความเชื่อถือได้ของสารสนเทศของหน่วยงาน จึงประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ตัว ดังนี้

1. ตัวชี้วัดความชัดเจนของสารสนเทศ โดยวัดจากร้อยละความครบถ้วนชัดเจนและความสมบูรณ์ของคำนิยามของข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน
2. ตัวชี้วัดความสม่ำเสมอในการเปิดเผยสารสนเทศ โดยวัดจากค่าเฉลี่ยร้อยละของข้อมูลข่าวสารตามภารกิจหลักของหน่วยงานที่มีกำหนดการเปิดเผย และร้อยละของข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้ตามกำหนดเวลา
3. ตัวชี้วัดของความสัมพันธ์ของรูปแบบการนำเสนอ โดยวัดจากร้อยละของรูปแบบการนำเสนอที่มีการเปลี่ยนแปลง
4. ตัวชี้วัดความชัดเจนในการวิเคราะห์ โดยวัดจากร้อยละของการนำเสนอที่มีการเปิดเผยระเบียบวิธีการวิเคราะห์

บทที่ 7 บทสรุป

7.1 สรุป

การศึกษานี้ ได้ทบทวนวรรณกรรมทั้งในประเทศและในต่างประเทศเกี่ยวกับความโปร่งใส สรุปได้ว่า ยังไม่สามารถนิยามคำ “ความโปร่งใส” ให้เป็นที่ยอมรับใช้ได้สำหรับทุกวงการและหน่วยงาน ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจหลักของหน่วยงานมีความแตกต่างกันมาก แต่อาจสามารถนิยามคำ “ความโปร่งใสสารสนเทศ” ซึ่งมีความหมายแคบกว่าคำ “ความโปร่งใส” ได้ เพื่อใช้เป็นฐานในการพัฒนาตัวชี้วัดความโปร่งใสสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐ ใช้ประเมินและเปรียบเทียบความโปร่งใสของฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ อนึ่ง ความโปร่งใสสารสนเทศ เป็นมิติสำคัญมิติหนึ่งในค่านิยมที่หลากหลายของความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

ดัชนีความโปร่งใสสารสนเทศที่ได้นำเสนอ มี 3 มิติตามค่านิยมของ Vishwanath and Kaufmann (2001)

- 1) ดัชนีการเข้าถึงสารสนเทศ ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัดดังนี้
 - 1.1 ตัวชี้วัดความสมบูรณ์ของพจนานุกรมข้อมูล
 - 1.2 ตัวชี้วัดระยะเวลาที่ใช้ในการเข้าถึงสารสนเทศ
 - 1.3 ตัวชี้วัดรูปแบบการนำเสนอสารสนเทศ
- 2) ดัชนีสาระสำคัญของสารสนเทศ มีตัวชี้วัด 2 ตัวคือ
 - 2.1 ตัวชี้วัดความครบถ้วนของสารสนเทศ
 - 2.2 ตัวชี้วัดความละเอียดของสารสนเทศ
- 3) ดัชนีคุณภาพและความเชื่อถือได้ของสารสนเทศ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ตัวคือ
 - 3.1 ตัวชี้วัดความชัดเจนของสารสนเทศ
 - 3.2 ตัวชี้วัดความสม่ำเสมอในการเปิดเผยสารสนเทศ
 - 3.3 ตัวชี้วัดความสม่ำเสมอของรูปแบบการนำเสนอ
 - 3.4 ตัวชี้วัดความชัดเจนในระเบียบวิธีการวิเคราะห์

ดัชนีความโปร่งใสสารสนเทศดังกล่าวข้างต้น พัฒนาขึ้นเพื่อวัดผลผลิตของการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ได้วัดกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ จึงมีความแตกต่างจากดัชนีความโปร่งใสสารสนเทศที่กำหนดขึ้นตามบทบัญญัติของ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังปรากฏในคู่มือการประเมินเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงาน (คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2555)

การศึกษายังได้กล่าวถึงเทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนความโปร่งใส ตลอดจนสถาปัตยกรรมสารสนเทศที่ทำให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงชั้นการวิเคราะห์และชั้นข้อมูล เพิ่มเติมจากสถาปัตยกรรมสารสนเทศแบบดั้งเดิมที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้เฉพาะชั้นการนำเสนอเท่านั้น นอกจากนี้เสนอแนะการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมในมาตรา 7 และมาตรา 9 แห่งพรบ. ข้อมูลข่าวสาร

ของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2540 ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงและการค้นคืนสารสนเทศอีกด้วย

บรรณานุกรม

- พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร)
- สรุปสาระสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 <http://123.242.159.9/saraburi/porrbor/files/sara.pdf>
<http://thaipublica.org/2014/03/transparency-of-state-enterprises/>
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (2555) คู่มือการประเมินเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดภายใต้ พรบ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (2555) ตัวชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2555
- วิจิต หล่อจิระชุมท์กุล และคณะ (2549) โครงการการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- วิจิต หล่อจิระชุมท์กุล และ จิราวัลย์ จิตรถเวช (2556) การคัดเลือกประเภทสินค้าเพื่อรองรับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ กรมบัญชีกลาง
- Ackoff, R.L. (1989). From data to wisdom. *Journal of Applied System Analysis* 16:3-9.
- Asian Development Bank (1995). *Governance: Sound Development Management*.
- Barnes, S. (2002). *Knowledge Management Systems: Theory and Practice*. London: Thomson Learning.
- Bauhr, M. and Grimes, M. (2012). What is Government Transparency?: New Measures and Relevance for Quality of Government. Working paper series 2012:16. The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Bellver, A. and Kaufman, D. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. World Bank Policy Research Working Paper
- Braithwaite, J. and Drahox, P. (2010). *Global Business Regulation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Culnan, M.J. (1984). The dimensions of accessibility to online information: Implications for implementing office information systems. *ACM Transaction Office Information System* 2(2): 141-150.
- Floridi, L. (2003). Two approaches to the philosophy of information, *Minds and Machines* 13: 459-469.
- Florini, A. (2007). *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York, Columbia University Press.

- Goswami, S., Engel, T. and Kermar, H. (2013). "A comparative analysis of information visibility in two supply chain management information systems". *Journal of Enterprise Information Management* 26(3): 276–294.
- Goswami, S., Ravichandran, T., Teo, H. and Kermar, H. (2012). Relational antecedents of information visibility in value networks. *Thirty Three International Conference on Information System*, Orlando: 1–18.
- Jashapara, A. (2005). *Knowledge Management: an Integrated Approach*. Harlow: FT Prentice Hall.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2003). *Governance Matters III: Governance indicators for 1996–2002*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3106.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2005). *Governance Matters IV: Governance indicators for 1996–2004*. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters%20IV%20main.pdf>)
- Lambsdorff, J.G. (2001). *How corruption in government affects public welfare: A review of theories*. Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Discussion Paper 9. Göttinger, Germany.
- Mohr, J. and Spekman, R. (1994). Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behavior and conflict resolution technique. *Strategic Management Journal* 15(2): 135–152.
- Nonaka, I. and Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge Creating Company*. Oxford University Press.
- Prechal, S. and de Leeuw, M. (2007). Dimensions of transparency: The building blocks for a new legal principle? *Review of European Administrative Law*: 51–61.
- Polanyi, M. (1967). *The Tacit Dimension*. New York: Anchor Books.
- Pope, J. (2005). Dimensions of transparency in governance. *The 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Government*, Seoul, Korea.
- Sifry, M. (2011). *Wikileaks and the Age of Transparency*. Berkeley, CA. Counterpoint Press.