

## บทที่ 8

### การตรวจสอบและการควบคุมการบริหารงานภาครัฐ

การตรวจสอบและการควบคุมการบริหารงานภาครัฐ เป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของรัฐในการให้บริการสาธารณะที่อาจกระทำกิจการบางอย่างที่มีผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม จึงต้องมีระบบกลไกในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของรัฐขึ้นมา เพื่อตรวจสอบควบคุมการกระทำต่าง ๆ ที่ภาครัฐอาจทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและแก้ไขบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของรัฐ นอกเหนือจากการตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐที่อาจกระทบสิทธิของประชาชนแล้ว การตรวจสอบควบคุมการบริหารของรัฐยังเป็นไปเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานอันเป็นวิธีการลดการคอร์รัปชันลง ซึ่งจะทำให้การบริการสาธารณะโดยองค์การและบุคคลภาครัฐจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ควบคุมการกำกับติดตามโดยองค์การต่าง ๆ ทั้งภายใน ภายนอกและโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะเป็นทั้งในรูปแบบการป้องกันหรือก่อนดำเนินการ และในรูปแบบการแก้ไขเมื่อเกิดหลังดำเนินการไปแล้ว

#### แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ

##### 1. การตรวจสอบสาธารณะโดยใช้หลักนิติรัฐ

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่างก็ต้องยึดถือ แนวปฏิบัติตามวิธีการ ตามหลักนิติรัฐ และใช้วิธีการนี้สำหรับการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยมีและใช้กฎหมายเป็นหลักสำหรับคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน วิธีการนี้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่เอกชนหรือประชาชนในรัฐโดยใช้กฎหมายเป็นหลักสำคัญ โดยทั้งรัฐและประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายการกระทำใด ๆ ของรัฐหน่วยปกครองรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าไปล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้นนอกจากนี้แล้วฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายมอบหมายให้เท่านั้นและรัฐจำเป็นต้องจัดให้มีระบบหรือมาตรการการตรวจสอบและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

บรรเจิด สิงคะเนติ (2547 : 23-24) ได้อธิบายคำว่านิติรัฐไว้ว่า คำว่านิติรัฐเป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน (ประเทศเยอรมันประเทศออสเตรียและบางส่วนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์) เป็นคำที่ถูกใช้เป็นที่รู้จักในศตวรรษที่ 19 ในช่วงก่อนปี ค.ศ.1848 นักคิดคนสำคัญของเยอรมัน Robert von Mohl, Carl Welker และ Johan Cristoph Frisherr von Aretin ได้กล่าวถึงคำว่านิติรัฐ ซึ่งอาจให้ความหมายว่าหมายถึง รัฐ แห่งความมีเหตุผลอันเป็นรูปแบบที่ปกครองตามเจตนารมณ์ เจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์ที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไปจากการให้ความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่านิติรัฐ คือรัฐที่ปกครองตามหลักเหตุผลเพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์ทั่วไปเป็นไปอย่างสงบสุข

ต่อมา ความหมายของคำว่านิติรัฐ ได้ถูกลดขอบเขตของความหมายของนิติรัฐในทางเนื้อหากลายเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบโดย Friedrich Julius Stahl ได้อธิบายว่า รัฐควรจะเป็นนิติรัฐ ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐและเป็นความพยายามที่จะพัฒนาลัดไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้นรัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว โดยรัฐจะต้องพัฒนาเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมายและทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้รัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือรัฐบังคับบุคคล ตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติมาอีกต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคลและนี่คือความหมาย ของนิติรัฐ

ภายใต้แนวคิดของหลักนิติรัฐ Principle of Legal State ภายในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีองค์กรอยู่ 2 ประเภทซึ่งเป็นองค์กรการใช้อำนาจรัฐทำหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป องค์กรหนึ่งนั้นได้แก่รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติส่วนอีกองค์กรหนึ่งได้แก่องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารซึ่งอาจจะอยู่ในฐานะฝ่ายปกครองและอาจจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ เป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อมั่นในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ โดยถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่มีอาจล่วงละเมิดได้ และที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ด้วยตนเอง ตามหลักการของลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ดังนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ เพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐนี้ต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนที่เป็นระบบและเป็นเครื่องมือขององค์กรสำหรับสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดและถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น หลักนิติรัฐมีวิวัฒนาการมาจากจุดประสงค์ที่ต้องการจำกัดขอบเขตอำนาจของผู้ปกครองและพัฒนาเป็นรูปแบบ มีการกำหนดเป้าหมายอำนาจรัฐที่จะต้องเคารพและปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคล คุ้มครองประชาชนจากอำเภอใจของฝ่ายปกครองโดยใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมาย และหลักการต่าง ๆ ของนิติรัฐมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจรัฐ โดยสรุปก็คือรัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐคือรัฐที่ยอมผูกพันตนโดยกฎหมาย และกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไป

## 2. หลักการพื้นฐานของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากสภาวะการณ์ในทางการเมืองและประวัติศาสตร์ เป็นอำนาจที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคืออำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของรัฐที่ทำให้รัฐสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมดำเนินการในการปกครองไปได้ เนื่องจากรัฐเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นประกอบเป็นสิ่งคมที่มีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองภายใต้กฎหมายอยู่ร่วมกันเพื่อเกิดความสงบสุข ดังที่มีผู้ให้นิยามของคำว่า “อำนาจ” ในรัฐว่า (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554 : 69) “อำนาจคือพลังแห่งเจตนารมณ์ ซึ่งแสดงออกมาโดยผ่านทางบุคคลต่าง ๆ ที่ดำเนินการปกครองกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งและซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ได้อยู่เหนือกลุ่มชนโดยอาศัยกำลังและ

อำนาจอันถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าอำนาจได้รับการค้ำจุนโดยกำลังเพียงอย่างเดียว อำนาจนั้นก็เป็  
อำนาจทางพฤตินัยและจะสามารถเป็นอำนาจทางนิตินัยได้ ก็โดยความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง”

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจภายในรัฐนั้น จึงมีอาจปฏิเสธได้ว่า อำนาจ  
อธิปไตยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐและเกิดขึ้นมาพร้อมกับความเป็นรัฐ ดังปรากฏพบได้จากเหตุ  
สภาวะการณ์ในทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของยุโรปอันเป็นจุดเริ่มต้น อำนาจ  
อธิปไตย จึงมีความหมายว่า อำนาจสูงสุดเด็ดขาดที่ไม่ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใดและเป็นอำนาจที่อิสระ  
(สมยศ เชื้อไทย, 2550 : 118)

อำนาจอธิปไตยนั้น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐ เป็นอำนาจสูงสุดในการ  
ปกครองประเทศอย่างเป็นอิสระ สามารถออกกฎหมาย บริหารงาน และมีศาลเป็นของตนเอง อำนาจ  
อธิปไตยนี้ ประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะใช้อำนาจอธิปไตยโดย  
แบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการปกครอง  
บริหารประเทศ และฝ่ายตุลาการมีอำนาจในการพิจารณาคดีความต่าง ๆ การแบ่งอำนาจดังกล่าวนี้ ก็  
เป็นไปเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป โดยมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เช่น ฝ่ายนิติ  
บัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้ง  
ฝ่ายนิติบัญญัติกันใหม่ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจในการถอด  
ถอนและให้ความเห็นชอบแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยให้ฝ่าย  
นิติบัญญัติพ้นสมาชิกภาพ เป็นต้น ดังนั้นการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ  
การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นลักษณะของ  
ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทั้งเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นที่จะป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจ  
ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความเสียหาย ทั้งยังเป็นการป้องกันสิทธิของประชาชนที่จะเกิด  
จากการกระทำของรัฐที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอีกด้วย

### 3. หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance)

เมื่อศึกษาถึงระบบการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจในการให้บริการสาธารณะ  
โดยรัฐแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและหลักพื้นฐานสำคัญในเรื่อง  
ของความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร นั่นคือทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย  
ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ได้อธิบายถึงจุดเริ่มต้นที่มาของอำนาจ นิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ  
อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ใช้ปกครองรัฐมาตั้งแต่อดีต ซึ่งมีการศึกษาคิดค้นจนมาเป็นทฤษฎีว่าด้วย  
อำนาจอธิปไตยและใช้มาจนถึงปัจจุบัน แนวคิดที่สำคัญประการต่อมาที่มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีว่า  
ด้วยอำนาจอธิปไตยคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ทั้งสองทฤษฎีนี้  
อธิบายถึงเหตุผลของการแบ่งแยกและการ ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่าย โดย  
การกำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจไปพร้อมกันกับการใช้อำนาจ กล่าวคือ มีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติ  
บัญญัติ รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และ ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ทั้งสามองค์กรนี้ ล้วนมีอำนาจ  
เป็นของตนเอง องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะใช้อำนาจเพียงลำพังมิได้ เพราะอาจเกิดการบิดเบือนการใช้  
อำนาจได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวคิดให้ต้องมีการถ่วงดุลและคานอำนาจ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของ  
แต่ละองค์กรให้สมดุล ทฤษฎีที่กล่าวมาจึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ศึกษาเพื่ออธิบายถึงสถานะ  
ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็น

องค์กรผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายฝ่ายบริหาร ตามแนวคิดการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ

หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ เป็นหลักการที่อธิบายถึงลักษณะ ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างสามฝ่าย กล่าวคือ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร อำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ และอำนาจตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติ โดยมีการกำหนดกลไกของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรไว้ตามกฎหมาย เพื่อให้องค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงความชอบธรรมอยู่เสมอ หลักการถ่วงดุลอำนาจจึงเกิดขึ้นบนพื้นฐานที่มาของแนวคิด หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตามรูปแบบความสัมพันธ์ของการถ่วงดุลระหว่างอำนาจซึ่งกันและกันนั้นอาจมีความแตกต่างและไม่จำเป็นที่จะต้องมีความเท่าเทียมกันเสมอไป

เนื่องจากในแต่ละรัฐมีการกำหนดรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันไป รูปแบบการปกครองนี้เองเป็นตัวบ่งชี้ความเป็นอิสระของแต่ละอำนาจที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่น ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองเป็นระบบเผด็จการจะปกครองโดยไม่มี การแบ่งแยกอำนาจ ผู้ปกครองประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพียงผู้เดียว ส่วนประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีรูปแบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจนี้อาจมีลักษณะที่เป็นเด็ดขาด และไม่เด็ดขาดแยกย่อยลงไปอีก (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554 : 252) โดยประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด จะมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจ บริหารและอำนาจตุลาการ ออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างมีการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น โดยไม่อาจแทรกหรือใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งได้ ตัวอย่างของประเทศที่มีรูปแบบการแบ่งแยกดังกล่าว ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อันมีการปกครองในระบบประธานาธิบดี ซึ่งมีระบบกลไกการใช้อำนาจตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดหรือไม่เคร่งครัด อันได้แก่ประเทศที่มีการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษตามลำดับ หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจได้ถูกคิดขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจเกิดความสมดุลกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างการองค์กรฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างยิ่งในด้านการตรวจสอบและควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกัน

#### 4. แนวคิดการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการ

ความหมายและแนวคิดของการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการหรือการบริหารแผ่นดินนั้น วิษณุ เครืองาม (2530 : 260) ได้อธิบายว่า เมื่อก้าวถึงฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับการ บริหารกิจการสาธารณะและบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว พบว่า กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำนั้นถือเป็นกิจกรรมสำคัญของประเทศ ที่ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล หรือที่เรียกว่าการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (Political Control of Government) ซึ่งหมายถึงมาตรการทางการเมืองตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ตรวจสอบและควบคุม สอดส่องดูแลและเรียกร้องให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบ (Accountability) หรือแสดงความรับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งการตรวจสอบและควบคุมอาจมีหลายวิธีหรือหลายมาตรการตั้งแต่สถานเบาไปจนถึง สถานหนัก

วิชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล (2520 : 20-23) ได้กล่าวถึงแนวความคิดของการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร ว่าแนวคิดนี้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรโรมันมีความเจริญรุ่งเรือง ขณะนั้นชาวโรมันมีปัญหาความเดือดร้อน จึงต่างมาร้องทุกข์ต่อผู้ปกครองจำนวนมาก จึงมีแนวคิดจัดให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ตำแหน่งตรวจสอบ (Office of Censor) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ เป็นผู้ตรวจสอบตรวจสอบและควบคุมกิจการและรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่อาจก่อความเสียหายแก่ราษฎร ประกอบกับผู้ปกครองในสมัยนั้นมีพระราชอำนาจเด็ดขาด เกิดการบริหารประเทศที่กระทบสิทธิของราษฎร การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดยประชาชนจึงเป็นที่มาของแนวคิดการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร ปัจจุบันปัญหาการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร นับเป็นปัญหาสำคัญในทุก ๆ ประเทศ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในปัจจุบันขยายวงกว้าง ออกไปอย่างมาก ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรมากขึ้นตามลำดับสำหรับปัญหาการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารสามารถแยกออกเป็น การตรวจสอบและควบคุมโดยวิธีทางการเมืองในสภารณที่ฝ่ายบริหารกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาล และการตรวจสอบและควบคุมโดยฝ่ายตุลาการในการกระทำที่ฝ่ายบริหารมีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง

เหตุผลและความจำเป็นในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร การตรวจสอบและควบคุมการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ถือเป็นภารกิจสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายและเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล เมื่อพิจารณาแนวคิดของการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร ในการเมืองการปกครองระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี พบว่าด้วยรูปแบบโครงสร้าง การปกครองที่ต่างกันย่อมส่งผลต่อแนวคิดและระบบการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารที่ต่างกันตามไปด้วย กล่าวคือระบบรัฐสภา มีรัฐบาลและรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่มีได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด หัวใจสำคัญของการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่รัฐบาลเป็นผู้แถลง กำหนดนโยบายการบริหารประเทศไว้ต่อสภา การตรวจสอบและควบคุมนี้ถือว่าการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของ ฝ่ายบริหาร หรือเรียกว่า “การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” สำหรับระบบประธานาธิบดี มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารที่แบ่งแยกจากกันเด็ดขาด ระบบการถ่วงดุลอำนาจจึงมีความชัดเจน รัฐบาลจะเข้าไปร่วมประชุมชี้แจงในสภานิติบัญญัติไม่ได้ จึงไม่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อประชาชนก่อนมีการเลือกตั้ง

วิธีการตรวจสอบและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา มีความเป็นอิสระไม่ถูกยึดโยงกับฝ่ายบริหาร ส่งผลให้มีระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งในการถ่วงดุล การใช้ อำนาจระหว่างกัน จากแนวคิดดังกล่าววิชญู เครืองาม (2530 : 261) ได้อธิบายความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไว้ว่า ความจำเป็นของการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารมีลักษณะสำคัญคือ “เป็นไปตามหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย” ด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดถือและเคารพเสียงส่วนใหญ่ ราษฎรจึงควรมีโอกาสตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลตลอดจนรัฐสภาได้ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของประเทศในทุกเรื่อง ฝ่ายบริหารจึงมีอิทธิพลและอำนาจ อย่างมากมายจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมให้ปฏิบัติตามเจตจำนง

ของประชาชน โดยทั่วไปกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมาใช้แก่ราษฎร การบริหารหรือการปกครองประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ในส่วนของการออกกฎหมายมาใช้แก่ราษฎรนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการออกกฎหมายเท่ากับว่าเป็นการออกกฎหมายโดยความเห็นชอบจากประชาชนนั่นเอง แต่คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศของประชาชน จึงควรให้รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาล อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ประชาชน ตรวจสอบและควบคุมสภา สภาตรวจสอบและควบคุมรัฐบาล

## แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใส เป็นหลักสำคัญของธรรมาภิบาล เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐที่จะต้องถูกเพ่งเล็งและติดตามจากสาธารณะอยู่ตลอดเวลา ความโปร่งใสนำมาซึ่งการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความกระจ่าง มีความชัดเจนอันจะทำให้การบริหารงานเกิดความใสสะอาด

### 1. ความหมายของความโปร่งใส

สำหรับความหมายของความโปร่งใส (Transparency) อัมมาร สยามวาลา (2549 : 6) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่า เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกันและรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องวาง กฎระเบียบ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึง กระบวนการตัดสินใจ และมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้น ๆ ความโปร่งใสไม่ จำเป็นต้องนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากผู้มีอำนาจบิดพลิ้วไม่ ยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือ “ไม่โปร่งใส” ผู้นั้นเจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือกำลังปกปิด พฤติกรรมดังกล่าว

เชียรชัย เอี่ยมวรเมธ (2550 : 17) ได้ให้ความหมายของคำว่าโปร่งใสว่า หมายถึง โปร่งแสง มองทะลุได้ง่าย จับได้ง่าย ตูรู้ได้ง่าย ชัดเจนและมองเห็นได้ง่าย เปิดเผยตรงไปตรงมา เข้าใจง่าย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2550 : 84) กล่าวถึงหลักความโปร่งใสว่าเป็นกระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ที่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่าย โอนได้อย่างเป็นอิสระ ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542 : 26-27) อธิบายว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ.2542 ให้ความหมายหลักความโปร่งใสไว้ว่า การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและ กลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันและกันและช่วยให้การทำงานของภาครัฐและ ภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชั่น

สุดจิต นิमितกุล (2549 : 17) ได้กล่าวว่า หลักความโปร่งใส คือข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและความสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2552 : 6) ให้ความหมายหลักความโปร่งใสไว้ว่า การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้ มีความโปร่งใส และได้กล่าวถึงหลักความโปร่งใสระดับประเทศ ระดับภาครัฐและระดับองค์กร ไว้ดังนี้

1. ในระดับประเทศ หมายถึง ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

2. ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใสเรื่องนี้ เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาครัฐกิจ ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของข้าราชการ พ.ศ.2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันจะเป็นการส่งเสริมให้มีรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

3. ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอน/ระยะเวลาการปฏิบัติงานราชการเพื่อประชาชนและภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ ในการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายใน ด้วย เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ เพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้รับทราบความ เคลื่อนไหวขององค์กร

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ (2555 : 45) กล่าวว่า ความโปร่งใส คือการที่สาธารณะชน มีโอกาสรับรู้นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบาย

ราชบัณฑิตยสถาน (2556 : 721) ได้ให้ความหมายของคำว่า โปร่งใสว่าหมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้และมองเห็นได้ตลอด

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552 : 30-31) อธิบายว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การดำเนินงานและการตัดสินใจที่เปิดเผย เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ หลักความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจ

ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์ (2550 : 98) ได้แยกพิจารณา “ความโปร่งใส” ออกเป็น 2 นัยคือ 1) พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ความโปร่งใส หมายถึงคุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย รวมทั้งจับต้องได้ง่าย เปิดเผยตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย 2) อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับ การทุจริตคอร์รัปชั่น ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชั่น โดยที่คอร์รัปชั่นมีความหมายในเชิงลบ แสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจ

หน้าที่ (Monopoly of Authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มี หรือมีการตรวจสอบ (Accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2551 : 209) ได้ให้ความเห็นว่า หลักความโปร่งใส คือการมีความโปร่งใสเกี่ยวกับการบริหารงานทุก ๆ ด้าน อาทิ เช่น การมีระบบงานที่ชัดเจน มีระบบคุณธรรมในการเลือกบุคคล ฯลฯ เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานที่ผ่านมา มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ สรุปได้ว่าความโปร่งใส หมายถึง การปฏิบัติงานที่ตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานของความสุจริต มีการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคลากรในสถานศึกษา ประชาชน สังคมมีการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย แก่บุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ มีความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารงาน และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

## 2. ความสำคัญของความโปร่งใส

Sen, Amartya (1999, p. 106) ได้อธิบายว่า “การรับประกันความโปร่งใส เป็นหมวดหมู่หนึ่งที่สำคัญของเสรีภาพที่เป็นอุปกรณ์ (Instrumental Freedom) และการรับประกันนี้เป็นบทบาทที่ชัดเจนในการเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชัน การละเลยหน้าที่ทางการเงิน และการเกี่ยวข้องกับความทุจริต” กล่าวคือความโปร่งใสเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งยังเป็นวิธีป้องกันการคอร์รัปชันที่ดีที่สุด ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติในหลาย ๆ วงการ ไม่ว่าจะในภาครัฐหรือในภาคเอกชนได้หันมาให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์สามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้ 1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศ และต่างประเทศ และเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ 2) ความโปร่งใสมีหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจ และภาครัฐ (Accountability) โดยการตรวจสอบได้ จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีความโปร่งใส 3) ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิต และเป็นการมอบอำนาจแก่ประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่รับรู้ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียม และสร้างทางเลือกให้ประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย 4) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีตวาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาจะพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องรายได้ งบประมาณรายจ่าย และการจ้างงาน แต่ในปัจจุบัน วาทกรรมทั้งหลาย ได้นำประเด็นของความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย 5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายภาครัฐและการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลือง และ ลดปัญหาการคอร์รัปชัน 6) นอกจากนี้ การรับประกันความโปร่งใส หมายถึงการรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลรูปแบบต่าง ๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่

เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม (Information Asymmetry) ดังนั้นจึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ด้วย การรับประกันความโปร่งใสยัง ส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงาน แสดงการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบันด้วย วิธีการทางการเมือง ทางประชาสังคมและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน 7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบาย จะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และง่ายยิ่งขึ้น ทั้งนี้กระบวนการความโปร่งใส เช่น การให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และการแจ้งนโยบายล่วงหน้า เป็นต้น จะส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบายดังกล่าว ประชาชนจะสามารถตัดสินใจนโยบายที่เห็นว่าไม่เหมาะสม และแนะนำรวมทั้งเรียกร้องนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วความโปร่งใสจะส่งผลให้เกิดการพัฒนา นโยบายที่ดีขึ้น 8) ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อที่จะมั่นใจว่าการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใสก็จะมีที่น่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุป ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชัน สร้างความมั่นใจให้นักลงทุนทั้งใน ประเทศและต่างประเทศ และเพิ่มความน่าเชื่อถือต่อทั้งการเมือง การบริหาร ระบบเศรษฐกิจ ประชา สังคม และการพัฒนาประเทศทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่าง รวดเร็ว และง่ายยิ่งขึ้น ประเพณีของความโปร่งใส

### 3. ลักษณะของความโปร่งใส

Bankstown Greens (2005) ได้จำแนกลักษณะของความโปร่งใส โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสาธารณะใน 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) มองได้แต่ห้ามพูด ระบบการตัดสินใจ ปรากฏและเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่ประชาชน ไม่สามารถออกความคิดเห็นได้ 2) มองได้แต่ห้ามแตะต้อง ระบบการตัดสินใจปรากฏและเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยประชาชนสามารถออกความคิดเห็นได้ แต่ไม่สามารถมีอิทธิพลโดยตรงต่อระบบการตัดสินใจ 3) มองได้และเล่นได้ ระบบการตัดสินใจปรากฏและเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยประชาชน สามารถออกความคิดเห็น และมีอิทธิพลหรือสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระบบการตัดสินใจได้โดยตรง ความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

Bellver, Ana, and Daniel Kaufmann (2005) ได้เปิดเผยผลการวิจัยเกี่ยวกับการสร้าง ความโปร่งใสให้กับรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยแบ่งขอบเขตของความโปร่งใสเป็น 2 ลักษณะ คือความโปร่งใสด้านเศรษฐกิจ สถาบัน และการเมือง (Economic Institutional and Political Transparency) จากการวิจัยพบว่า มีความแตกต่างระหว่างความโปร่งใสทางด้านเศรษฐกิจ สถาบัน และการเมืองภายในระดับประเทศอย่างมาก ผู้วิจัยเสนอว่าการทำให้เกิดความโปร่งใสขึ้นได้ โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากรมากมาย เนื่องจากความโปร่งใสมักจะช่วยรัฐบาลประหยัดทรัพยากรสาธารณะ (Public Resources) และมักจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแทนองค์กรอิสระ และองค์กรตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ผู้วิจัยได้ให้นิยาม “ความโปร่งใส” โดย ยึดถือแนวความคิดของ Vishwanath, T. and Kaufmann, D. (2001, p. 46) และ Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2003, p. 9) ที่นิยามความโปร่งใสว่าเป็น “การ

เพิ่มขึ้นของการ หมุนเวียนของข้อมูลด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ตรงเวลาและน่าเชื่อถือได้ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด สามารถเข้าถึงได้” ดังนั้น Transparency Task Force ของ Brookings University จึง ได้สรุปไว้ว่า ความโปร่งใส ก็คือระดับความเปิดเผยของสถาบัน ซึ่งหมายถึงขอบเขต ความสามารถที่ บุคคลภายนอก (เช่น ประชาชนหรือผู้ถือหุ้น) สามารถตรวจสอบและควบคุม และประเมินการกระทำของ บุคคลภายใน (เช่น เจ้าพนักงานรัฐ หรือผู้บริหารองค์กร) ผลการศึกษา ข้อมูลของ Bellver, Ana, and Daniel Kaufmann (2005) ยังชี้ให้เห็นว่า การมุ่งจัดหาข้อมูลเพียง อย่างเดียวมักไม่เพียงพอ หากจะให้มีประสิทธิภาพข้อมูลที่ถูกรวบรวมมาจะต้องถูกคัดเลือกมาแล้ว และ จะต้องเหมาะสมกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่จะมีความสามารถในการวิเคราะห์ และนำข้อมูลไปใช้ในวิธี ของตนเอง เช่น ในประเทศเม็กซิโก กฎหมายข้อมูลข่าวสารเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ถามคำถามโดย ไม่จำกัดรูปแบบ เช่น มีจำนวนข้อคำถามที่ถามได้ ในประเทศเม็กซิโก ประเทศเม็กซิโกผลิตนมเป็นปริมาณ ทั้งหมดเท่าไรในปี 2003 และนักการเมืองคนไหนบ้างที่ไม่เข้าร่วม ประชุมสภาโดยไม่มีข้ออ้างที่ เหมาะสม คำถามทั้งหมดนี้ถือว่าถูกต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการของเม็กซิโก และล้วน ได้รับคำตอบ ซึ่งในปี 2004 ประเทศเม็กซิโกเป็นประเทศที่อุทิศงบประมาณในการให้ข้อมูลกับ สาธารณะมากที่สุด เป็นจำนวนเงิน 22 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็น อันดับ 2 โดยใช้เงิน 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ จึงเป็นเงื่อนไขที่ สำคัญในการเพิ่มความโปร่งใสของภาครัฐ เพราะฉะนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลจึงจำเป็นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่ทว่าภาวะทาง การเมืองและทางระบบราชการ มักทำให้นักการเมืองและ ข้าราชการมีเหตุผลจูงใจที่ต้องปิดบังข้อมูล

ดังนั้น การมีมติเห็นชอบหรือออกกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร จึงสามารถ ตรวจสอบและควบคุมคอร์รัปชันได้ เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายก็เป็นก้าว แรกที่สำคัญ และเป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นสถาบัน และการ ผูกมัดทรัพยากร เพื่อเหตุผลนี้ การตรากฎหมายเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น ถ้าจะทำให้กฎหมายนั้นมี ประโยชน์จริง กฎหมายนั้นต้องถูกนำมาปฏิบัติจริง และสถาบันภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ภายในองค์กรของคน Mendel, T. (2004, p. 15) ได้จัดทำหลักการปฏิบัติสากลในเชิงเปรียบเทียบที่ ประเทศต่าง ๆ พึงกระทำในการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

1. เปิดเผยมากที่สุด (Maximum Disclosure) กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ควรปฏิบัติตาม หลักการมุ่งมั่นเปิดเผยข้อมูลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้
2. พันธกรณีเพื่อเปิดเผย (Obligation to Publish) หน่วยงานสาธารณะควรมี พันธกรณีที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญต่อสาธารณชน
3. ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย (Promotion of Open Government) องค์กรของรัฐควรส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย
4. จำกัดข้อยกเว้น (Limited Scope of Exceptions) ควรมีการกำหนดข้อยกเว้นจาก การเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนที่สุด และน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และข้อยกเว้นทั้งหลายควรผ่านการ ทดสอบเรื่อง “ความเสียหาย” (Harm) และ “ประโยชน์ของส่วนรวม” (Public Interest) อย่าง เคร่งครัด

5. ขั้นตอนที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึง (Process to Facilitate Access) การขอข้อมูลควรผ่านกระบวนการขั้นตอนที่รวดเร็ว ยุติธรรม การทบทวนการปฏิเสธการขอข้อมูลควรเป็นไปอย่างอิสระและเปิดเผย

6. ค่าใช้จ่าย (Costs) ประชาชนไม่ควรถูกกีดกันจากการขอข้อมูลด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็น

7. การประชุมแบบเปิด (Open Meetings) การประชุมองค์กรของรัฐควรเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าร่วมและรับรู้ได้

8. ยึดการเปิดเผยเป็นหลัก (Disclosure Takes Precedence) กฎหมายซึ่งขัดแย้งกับหลักการเปิดเผยมากที่สุด (Maximum Disclosure) ควรได้รับการแก้ไขหรือยกเลิก

9. ปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (Protection for Whistle Blower) บุคคลที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตควรได้รับการปกป้อง หลักการปฏิบัติเหล่านี้มีความจำเป็น เพราะกฎหมายข้อมูลข่าวสารจะไม่มีผลหากประชาชนและองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization : NGO) ไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงหรือไม่สามารถใช้สิทธิเพื่อตั้งคำถามที่ซับซ้อนได้ ใน ขณะเดียวกันกฎหมายข้อมูลข่าวสารจะไม่ถูกนำมาใช้ หากบุคคลในภาคประชาสังคมไม่สามารถมองเห็นถึงประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลบางอย่าง หรือไม่สามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ต่อในที่อื่น ๆ ได้ หากกฎหมายมุ่งหวังเพียงแค่การมอบสิทธิให้กับประชาชน โดยไม่มีกลไกที่ชัดเจนที่ทำให้ประชาชน สามารถนำกฎหมายมาใช้ได้ และหากข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและประโยชน์ของกฎหมายข้อมูล ข่าวสารไม่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชน ด้วยการรณรงค์อย่างจริงจังกฎหมายนั้นก็จะสูญเปล่า การปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารอย่างจริงจังจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นระดับ ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

แนวทางการบริหารแบบโปร่งใส ในส่วนนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอถึงแนวทางการบริหารงานแบบโปร่งใส โดยจะกล่าวถึงใน ภาพรวม ๆ ที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้หากพิจารณาจากหลักหรือกระบวนการบริหาร ทั่วไป ซึ่งกล่าวถึงกระบวนการในการบริหารว่า ประกอบด้วยขั้นตอน 4 ประการคือ (สาคร สุขศรีวงศ์, 2550 : 26-27) 1) การวางแผน (Planning) ประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตธุรกิจ ตั้งเป้าหมาย ตลอดจนกำหนดวิธีการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ 2) การจัดองค์กร (Organizing) ประกอบด้วย การจัดบุคลากร แบ่งแผนงาน และจัดสรร ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแผนงานเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการตามแผนให้ บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนด 3) การชี้นำ (Leading) ประกอบด้วยเนื้อหา 2 เรื่องที่สำคัญคือ ภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวผู้บริหารเอง และการจูงใจ (Motivation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการชักจูงหรือ กระตุ้นให้ผู้อื่นทำงานได้เต็มที่ตามความรู้ความสามารถ 4) การตรวจสอบและควบคุมองค์กร (Controlling) เป็นการตรวจสอบและควบคุมองค์กรให้ดำเนินงานต่าง ๆ ภายใน องค์กรให้เป็นไปตามแผนงาน ความคาดหวังหรือมาตรฐานที่กำหนด ดังนั้นแนวทางการบริหารงาน แบบโปร่งใสโดยอาศัยกรอบแนวคิดการบริหารงานดังกล่าวข้างต้น สามารถดำเนินการได้ตามแนวทาง ดังนี้

ประการแรก ในการวางแผน (Planning) ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตของธุรกิจ หรือการกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร การตั้งเป้าหมาย ตลอดจนกำหนดวิธีการ

ดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ นั้น ควรให้บุคลากรจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดสิ่งต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ควรเริ่มตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ ขององค์กรที่น่าจะมาจากความคิดเห็นร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในลักษณะที่เรียกว่า “วิสัยทัศน์ร่วม” (Share Vision) ไปจนถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับหน่วยงานภาครัฐในยุคใหม่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อแสดงออกถึงการบริการงานที่มุ่งเน้นความโปร่งใสอย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติพบว่า องค์กรทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐจำนวนมากที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ ตลอดจนนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย โดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูงเพียงไม่กี่คน และไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด พฤติกรรมองค์กร ในลักษณะเช่นนี้กล่าวได้ว่า “แค่เริ่มต้น ก็ไม่โปร่งใสเสียแล้ว”

นอกจากการกำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่มาจากความร่วมมือแล้ว การแสดงออกซึ่งความโปร่งใสอีกประการหนึ่งก็คือ การเปิดเผยสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ต่อสาธารณะโดยชัดเจน ไม่คลุมเครือ ซึ่งต้องอาศัยช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม รวมไปถึงการจัดเอกสารที่เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นระบบ ตรงตามข้อเท็จจริง เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถตรวจสอบ และขออุทธรณ์ได้เมื่อมีข้อสงสัย

ประการที่สอง ในด้านการจัดองค์กร (Organizing) ซึ่งประกอบด้วย การจัดบุคลากร การแบ่งแผนกงานหรือการจัดโครงสร้างองค์กร และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ การบริหารแบบโปร่งใสเริ่มตั้งแต่การสรรหาบุคลากรที่หน่วยงานต้องมุ่งเน้นที่ความสามารถ และระบบคุณธรรม (Merit System) ไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client System) ในการรับบุคลากรเข้าทำงาน หลักการเช่นนี้ต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนขององค์กรและประกาศให้สาธารณชนรับทราบโดยทั่วกัน ต่อมาในส่วนของกระบวนการให้คุณ-ให้โทษที่จะต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม และมีความตรงไปตรงมา ทั้งนี้ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2549 : 23) ได้เสนอองค์ประกอบของการชี้วัดความ โปร่งใสของระบบการให้คุณและให้โทษไว้ ดังนี้ ตัวชี้วัดความโปร่งใสของระบบการให้คุณ ประกอบด้วย 1) มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ 2) มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง 3) มีผลประโยชน์แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์ 4) มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น 5) ส่วนตัวชี้วัดของระบบการให้โทษประกอบด้วย 6) มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด 7) มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน 8) มีวิธีการที่ยุติธรรมสำหรับการลงโทษผู้กระทำผิด 9) กระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว 10) มีการลงโทษจริงจังก่อนหน้าตามเหตุผลและพฤติการณ์ของการกระทำผิด 11) หัวหน้างานลงโทษผู้กระทำผิดหรือด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง 12) มีการป้องปรามผู้ส่อทุจริต หรือด้อยประสิทธิภาพให้ปรับปรุงตนเอง นอกจากนี้ ในด้านการพัฒนาบุคลากร หน่วยงานจะต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรได้รับการ พัฒนา และฝึกอบรมตามความเหมาะสมต่อการนำไปพัฒนาความรู้ความสามารถ และประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ประการสำคัญยิ่งคือการให้บุคลากรทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการ ได้รับการพัฒนา

ในด้านการจัดโครงสร้างหน่วยงานจะต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และ สภาพแวดล้อมอยู่เสมอ ทั้งนี้หากมีการให้บุคลากรและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุง โครงสร้างและระบบงานด้วยกันนับว่าเป็นความใจกว้าง และเปิดเผยอย่างยิ่งของผู้บริหาร อันเป็นส่วนหนึ่งที่จะสะท้อนถึงความโปร่งใสด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม อย่างน้อยที่สุดโครงสร้างระบบงาน และแนวทางปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชนหรือส่วนรวมต้องมีการเปิดเผยให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วกัน ในช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ง่าย ในส่วนของการเปิดเผยโครงสร้างและระบบงานนั้น ในกรณีของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ได้มีข้อกำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ โดยอย่างน้อยที่สุดต้องลงประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

ประการที่สาม ในส่วนของการชี้แนะ (Leading) ซึ่งประกอบด้วยเรื่องภาวะผู้นำ (Leadership) และการจูงใจ (Motivation) ในเรื่องแรกคือภาวะผู้นำของผู้บริหาร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญมากต่อการสร้าง ความโปร่งใสในการบริหารงานของแต่ละองค์กร เนื่องจากภาวะผู้นำเป็นความสามารถในการทำให้ บุคคลอื่นปฏิบัติตามได้อย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (สาคร สุขศรีวงศ์, 2550, น. 156) ดังนั้น จุดเริ่มต้นของการบริหารงานแบบโปร่งใสจึงอยู่ที่ผู้นำองค์กร ซึ่งจะต้องตระหนักถึงความโปร่งใส ใน ขณะเดียวกันการประพฤติดนและการแสดงออกของผู้นำต้องแสดงให้เห็นถึงความจริงใจในการปฏิบัติ ต่อผู้ตาม ตรงไปตรงมา เปิดเผย มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจที่เป็นธรรม หากผู้นำองค์กรใดมี พฤติกรรมหรือแนวโน้มที่ส่อไปในทางทุจริต กระทำการใดไม่สะท้อนถึงความโปร่งใส ย่อมมีผลต่อ บุคลากรในองค์กรให้ประพฤติตามเช่นนั้นด้วย ดังคำกล่าวของนักการเมืองอดีตนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งได้เคยกล่าวไว้ว่า “เมื่อหัวไม่กระดิก แล้วหางจะสายได้อย่างไร ในส่วนของการจูงใจ (Motivation) ซึ่งเป็นการชักจูงให้บุคคลอื่นแสดงพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ดังนั้นในการบริหารงานแบบโปร่งใส ผู้บริหารจึงต้องเสริมสร้างและสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศแห่งความโปร่งใสทั่วทั้งองค์กร การสร้างจิตสำนึก ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ให้เกิดขึ้นในมวลหมู่พนักงาน เพื่อปูทางไปสู่การสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสในองค์กร ทั้งนี้ ตามทฤษฎีอีอาร์จี (ERG Theory) ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ (Alderfer, Clayton P, 1972, p. 146) ความต้องการการอยู่รอด (Existence Need) ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness Needs) และความต้องการเติบโตก้าวหน้า (Growth Needs)

ดังนั้น ในการสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสในองค์กร ผู้บริหารอาจใช้หลักความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎี ERG ดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทาง โดยใช้กระบวนการกลุ่มในการสร้างกลุ่มสัมพันธ์ให้เกิดการยอมรับและปลูกฝังจิตสำนึกแห่งความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในองค์กร ใน ขณะเดียวกันในด้านความเติบโตก้าวหน้าของบุคลากรก็สามารถนำวิถีปฏิบัติและแนวคิดในการทำงานที่สะท้อนถึงความโปร่งใสมาเป็นข้อพิจารณาประการหนึ่งในการให้รางวัลและการเลื่อนตำแหน่งงาน

ประการสุดท้าย การตรวจสอบและควบคุมองค์กร (Controlling) ซึ่งเป็นการตรวจสอบและควบคุมองค์กรให้การดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนงาน ความคาดหวัง หรือมาตรฐานที่กำหนด ในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการการตรวจสอบติดตามและประเมินผล ดังนั้นการวางระบบและกระบวนการตรวจสอบและควบคุมต้องมีความโปร่งใสในตัวเองก่อนเป็นเบื้องต้น กล่าวคือ ต้องมีความเที่ยงตรง ชัดเจน ตรวจสอบได้ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่าง

ยังบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลควรมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจให้มีหน่วยงานภายนอกที่เป็นกลางหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้ามาร่วมในคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐ หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลด้วยก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น เพราะเท่ากับเป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการจริง เนื่องจากแสดงให้เห็นว่าพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดเวลา นอกจากนี้ ภายใต้หลักความโปร่งใส หน่วยงานจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลหรือผลการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนทราบโดยทั่วกัน ทั้งนี้ ในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวหากได้มีการจัดกระทำข้อมูลให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รวมทั้งมีการเผยแพร่ในช่องทางที่หลากหลายเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้ง่ายก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น เป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบและความจริงใจที่องค์กรพึงมีต่อประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

#### 4. ตัวชี้วัดความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารจัดการที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542 : 25) ซึ่งประกอบด้วย 1)หลักนิติธรรม ประกอบด้วย การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย 2) หลักคุณธรรม ประกอบด้วย การยึดมั่น ความถูกต้องดีงาม ประชาชนพัฒนาตนเอง ความซื่อสัตย์ จริงใจ มีระเบียบวินัย 3) หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย ใ้วางใจ เปิดเผยข้อมูล เข้าถึงข้อมูลกระบวนการ ตรวจสอบ 4) หลักความมีส่วนร่วม ประกอบด้วย รับรู้ ให้ข้อมูล วางแผน ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ ประเมินผล 5) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ประกอบด้วย สิทธิ หน้าที่ สำเนียงรับผิดชอบต่อสังคมใส่ใจปัญหา สาธารณะ ความเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง 6) หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยบริหารจัดการใช้ทรัพยากรประหยัด แข่งขันได้

สรุปได้ว่า ความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารจัดการที่ดีซึ่งประกอบด้วย 6 ข้อตามหลักธรรมาภิบาล ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น องค์ประกอบและตัวชี้วัดของความโปร่งใส ภิวัตน์ บุริกุล และวันชัย วัฒนศัพท์ (2550 : 112) ได้กล่าวถึงรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า สำหรับหลักความโปร่งใสประกอบด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความ โปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

##### 1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

1.1 มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการ สอบสวน เป็นต้น

1.2 โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดอย่างชัดเจน

1.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

1.4 มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

1.5 มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

1.6 มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

2. ความโปร่งใสด้านการให้คุณ ประກอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
  - 2.1 มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
  - 2.2 มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ
  - 2.3 มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์
  - 2.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย
3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
  - 3.1 มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
  - 3.2 มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม
  - 3.3 มีการลงโทษจริงจ้ง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
  - 3.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
  - 3.5 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจ้ง
  - 3.6 มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
  - 3.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้
  - 4.1 ประชาชนได้เข้ามารับรู้การท งานของคณะกรรมการตรวจสอบ
  - 4.2 ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ
  - 4.3 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบองค์ประกอบของมิติและตัวชี้วัดมาตรฐานความโปร่งใส 4 มิติ มีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552 : 7-8)
  1. ด้านนโยบายของผู้บริหาร
    - 1.1 มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความโปร่งใส
    - 1.2 บทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมเรื่องความโปร่งใสในองค์กร
    - 1.3 ความพยายาม/ริเริ่มของหน่วยงานในการสร้างความโปร่งใส
  2. ด้านความเปิดเผย และการมีระบบตรวจสอบภายใน
    - 2.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
    - 2.2 การมีมาตรฐานการให้บริการประชาชนและประกาศให้ทราบ
    - 2.3 การมีระบบตรวจสอบภายในที่ดำเนินการตรวจสอบมากกว่าเรื่องเงิน/บัญชี
    - 2.4 การเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานและผลการประเมินตนเองต่อสาธารณะ
    - 2.5 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการ
  3. ด้านการใช้ดุลยพินิจ
    - 3.1 การลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
    - 3.2 การใช้ดุลยพินิจในการบริหารทรัพยากรบุคคล
    - 3.3 การมีระบบบริหารความเสี่ยงด้านความโปร่งใส

#### 4. ด้านการมีระบบ/กลไกจัดการรับเรื่องร้องเรียน

4.1 การมีหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน

4.2 การมีระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA) แบ่งเป็น 5 ดัชนี ดังนี้

1. ความโปร่งใส (Transparency) ประเมินจากความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐและจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิง ประจักษ์ (Evidence-Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน

2. ความพร้อมรับผิด (Accountability) ประเมินจากความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ

3. คุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน (Integrity in Service Delivery) ประเมินจาก การรับรู้ของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ

4. วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture) ประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐและจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน

5. คุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity) ประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

**ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index)** ดัชนีความโปร่งใส หมายถึงการปฏิบัติราชการตามภารกิจของหน่วยงานที่มีความโปร่งใส การมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ด้วยความเป็นธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงานตาม อำนาจหน้าที่ โดยประเมินจากมุมมองความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและจาก หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) บนพื้นฐานข้อเท็จจริงจากเอกสาร/หลักฐานต่าง ๆ ในการ ดำเนินงานของหน่วยงาน แบ่งเป็น 2 ตัวชี้วัด 9 ตัวชี้วัดย่อย ดังนี้

##### 1. ด้านการบริหารงานขององค์กร แยกเป็น

1.1 การให้และเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง

1.2 มาตรฐานการปฏิบัติงานความเป็นธรรม / ไม่เลือกปฏิบัติ

1.3 การมีส่วนร่วมผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน

1.4 การมีส่วนร่วม

1.5 ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน

1.6 การเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

##### 2. ด้านระบบการร้องเรียนขององค์กร

2.1 การตอบสนองข้อร้องเรียน

2.2 ช่องทางการร้องเรียน

2.3 การแจ้งผลร้องเรียน

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักความโปร่งใส คือ การเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กร อีกทั้งความโปร่งใสยังเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็วและเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชัน ซึ่งสามารถสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

### **การตรวจสอบและการควบคุมการบริหารงานภาครัฐ**

รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนให้ส่วนราชการทุกแห่ง มีการกำกับดูแลตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การปฏิรูประบบราชการเพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐ ไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานโดยให้ความสำคัญกับการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ดังนั้นบทบาทของการตรวจสอบจึงมีความสำคัญและเป็นหัวใจของทุกองค์กร คือ การที่สามารถ สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริหาร ผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงการสนับสนุนส่งเสริมให้การปฏิบัติงาน ในทุกระดับของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายภายใต้การบริหารจัดการกับความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีกระบวนการกำกับดูแลที่ดี เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับส่วนราชการ ในกรณีนี้เราสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 2 ระบบย่อย ๆ คือ การตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอกมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### **1. การตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐจากภายใน (Internal Control)**

ระบบตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐจากภายใน เป็นเรื่องที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และได้มีการขยายแนวความคิดให้มีขอบเขตและครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางมากขึ้นตามลำดับ สำหรับรูปแบบของการตรวจสอบและควบคุมภายในนั้น สามารถแยกออกได้อย่างน้อย 4 ประเภท คือ

1) การตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมแบบสืบค้น (Detective Control) ซึ่งเน้นในเรื่องของการค้นหาข้อบกพร่องหรือสิ่งผิดปกติที่อาจเกิดขึ้น

2) การตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมแบบแก้ไข (Corrective Control) ซึ่งเน้นในเรื่องการแก้ไขปัญหาความผิดพลาดที่เกิดขึ้น

3) การตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมแบบป้องกัน (Preventive Control) ซึ่งเน้นในเรื่องการป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดเสียหายตั้งแต่ในขั้นแรก

4) การตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมแบบชี้แนะ (Directive Control) ซึ่งเน้นในเรื่องการส่งเสริมหรือกระตุ้นให้บรรลุผล

ฉะนั้นเราจึงสามารถจำแนกระบบการตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมภายในของการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในของหน่วยงานเอง และ 2) ระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นการตรวจสอบและควบคุมซึ่งอยู่ภายนอกหรือนอกเหนือหน่วยงานดังกล่าวนั้น แต่ยังเป็นระบบการตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมภายในของฝ่ายบริหารซึ่งไม่ใช่ระบบการตรวจสอบและควบคุมจากภายนอก กล่าวคือ

**1.1 ระบบการตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมภายในของหน่วยงาน** ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ในการวางระบบการบริหารองค์การให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลซึ่งครอบคลุมเรื่องของการวางยุทธศาสตร์และแผนงาน การจัดสรรทรัพยากรการติดตามและประเมินผล การตัดสินใจและสั่งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมถึงการปรับปรุงขีดสมรรถนะและคุณภาพมาตรฐานการให้บริการ การพัฒนาบุคลากรและองค์การให้มีความเข้มแข็งหรือเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา โดยการประยุกต์เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ประโยชน์ เช่น การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การวัดผล การปฏิบัติงานการรื้อปรับระบบงานการเทียบเคียงผลการดำเนินงานและวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศการบริหารคุณภาพโดยรวมการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้บริหารยังมีหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในที่ดีทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินการบัญชีและในส่วนที่ไม่ใช่การเงินการบัญชีซึ่งถือเป็นกระบวนการเพื่อให้ผู้บริหารและบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ได้รับข้อมูลย้อนกลับหรือมีการส่งสัญญาณเตือนภัยเกี่ยวกับความเสี่ยงและความเสียหายผิดพลาด เช่น รู้ว่าไหลสั้นเปลืองและทุจริตฉ้อฉลโดยอาศัยวิธีการสอบทานและให้ความเห็นอย่างอิสระของบุคคลที่มีความเป็นกลางและมีอาชีพ เช่น ผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอกหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในที่ดีจะช่วยให้เกิดหลักประกันหรือความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานรายงานทางการเงินที่เชื่อถือได้ รวมทั้งการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนนโยบายกฎเกณฑ์นโยบายข้อบังคับและคำสั่งอันจะนำไปสู่การตัดสินใจแก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป ทั้งนี้มีขอบเขตของการตรวจสอบและควบคุมภายใน โดยมีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ๆคือ

1) การตรวจสอบและควบคุมทางบัญชีและการเงิน เป็นเรื่องของการวางระบบการป้องกันและดูแลรักษาทรัพย์สินองค์การขนาดเล็ก การได้มาและใช้ไปของทรัพย์สินความถูกต้องความเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงินและรายงานทางการเงิน เป็นต้น

2) การตรวจสอบและควบคุมทางด้านการบริหารงาน มันเป็นเรื่องของการกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามระเบียบคำสั่งนโยบายและแผนงานที่วางไว้โดยอาศัยวิธีการและมาตรการต่าง ๆ เช่นการจัดแบ่งโครงสร้างองค์การและสายการบังคับบัญชา การอนุมัติ การแบ่งแยกหน้าที่ การออกแบบขั้นตอนและมาตรฐานวิธีการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและการวางระบบการติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

## 1.2 การตรวจสอบและควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง

ภายใต้หลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐस्थำนั้น รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยควมไว้วางใจของรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบและควบคุมดูแลให้ข้าราชการประจําานนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ส่วนฝ่ายข้าราชการประจําเองมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของผู้บริหารฝ่ายการเมือง โดยต้องมีความเป็นกลางหรือไม่ฝักใฝ่ทางการเมือง และปฏิบัติงานอยู่เบื้องหลังของฝ่ายการเมืองอย่างไม่แสดงออกหรือเปิดเผยตนเอง ในการนี้ผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองสามารถวางระบบการตรวจสอบและควบคุมให้ฝ่ายข้าราชการประจําต้องปฏิบัติตามได้ในหลายลักษณะ เช่น การออกมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎระเบียบและคำสั่งของฝ่ายบริหาร การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ (Reorganization) การงบประมาณและการตรวจสอบราชการ รวมถึงการใช้อำนาจอันเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการระดับสูงในการบรรจุและแต่งตั้งการโยกย้ายและสับเปลี่ยนหมุนเวียน การลงโทษทางวินัยและการปลดออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลยังอาจจัดให้มีหน่วยงานกลาง (Central Agency) เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงบประมาณ เพื่อมอบหมายให้หน่วยงานกลางดังกล่าวทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการตรวจสอบและควบคุมรายละเอียดในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น การวางกรอบมาตรฐานกลาง กฎระเบียบและขั้นตอนปฏิบัติการตรวจสอบและควบคุมดูแลการใช้ทรัพยากรบุคคลและเงินงบประมาณ เป็นต้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ ฟุ่มเฟือยทุจริตฉ้อฉลหรือกระทำการอันเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในดังกล่าว ส่วนใหญ่มักจะเกินไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบเป็นสำคัญ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงได้พยายามเสนอให้มีการโอนถ่ายอำนาจการตรวจสอบและควบคุมของหน่วยงานกลางเพื่อให้เป็นอิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้มีการพัฒนาเครื่องมือหรือวิธีการใหม่เข้ามาใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจําเช่นการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานหรือสัญญาซื้อผลงานซึ่งมุ่งเน้นความสำคัญของเรื่องภาระรับผิดชอบต่อผลงานมากขึ้น

## 2. การตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐจากภายนอก (External Control)

การการตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐจากภายนอก เป็นผลมาจากความพยายามในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร การบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระตามอำเภอใจขนาดจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีทางเลือก ออกไปใช้บริการจากรายอื่นและ หรือการแสดงออกถึงความพอใจไม่พอใจของประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐ

## 2.1 การตรวจสอบและควบคุมจากภายนอกโดยสถาบันอย่างเป็นทางการ

2.1.1 รัฐสภา ตามหลักการของการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่จะมาจากประชาชน และฝ่ายบริหารสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งรัฐบาลให้ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและมีบทบาทหน้าที่อย่างเป็นทางการในการตรวจสอบและควบคุมสอดส่องดูแลและเร่งรัดการทำงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ได้มีการกำหนดไว้ นอกจากนี้รัฐสภายังมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติทางกฎหมายของรัฐบาลโดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือที่เรียกว่า Power of the First

หากสมาชิกรัฐสภามีข้อสงสัยประการใดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็สามารถทวงขอให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงให้ทราบ โดยการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะอย่างใดก็ดีการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าวยังคงมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมหรือยังคงอิงกับรูปแบบการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ

2.1.2 ศาล ฝ่ายตุลาการหรือศาล มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อกฎหมายการพิจารณาอรรถคดีเพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคม ปกป้อง รักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะ การที่ฝ่ายบริหารได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ การสั่งการอนุมัติอนุญาตและการตรวจสอบควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้ฝ่ายตุลาการหรือศาลต้องเข้ามาตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดปัญหาความผิดพลาดในการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารหรือการกระทำของฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติอย่างถูกต้องตามหลักการและวิธีการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้หรือไม่ให้กระทำนอกเหนือขอบเขตของอำนาจที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังได้เปิดให้ประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครองสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ ยกเลิกแก้ไขหรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของตนเองได้อันมีลักษณะของการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2.1.3 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นอกเหนือไปจากการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการแล้ว ในปัจจุบันบรรดารัฐสมัยใหม่ทั้งหลายยังได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ อย่างเป็นทางการขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างสุจริตยุติธรรมและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์สุขของประชาชนได้ องค์กรอิสระดังกล่าว มักจะได้รับการออกแบบให้มีความเชี่ยวชาญอันหลากหลายและอาศัยวิธีการที่แตกต่างกันออกไปในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับผิดชอบต่อในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

ของประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับผิดชอบในการไต่สวนก่อนดำเนินการถอดถอนหรือฟ้องร้องต่อไป คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้เงินของแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับผิดชอบในการตรวจสอบและรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

## 2.2 การตรวจสอบและควบคุมจากภายนอกโดยสถาบันที่ไม่เป็นทางการ

นอกเหนือจากการอาศัยการตรวจสอบจากสถาบันที่เป็นทางการแล้ว ยังมีสถาบันที่ไม่เป็นทางการอีกหลากหลายที่ยังมีบทบาทในการตรวจสอบ ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ สถาบันต่าง ๆ ประกอบด้วย

### 2.2.1 สื่อมวลชน

เป็นที่ยอมรับว่าสื่อมวลชนมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการเจ้าหน้าที่และของหน่วยงานของรัฐ ทั้งในด้านการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานการรายงานผลงาน และในด้านการสอดส่องดูแลพฤติกรรมการทำงานที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนหรือมีการทุจริตประพฤติมิชอบ นอกจากนี้สื่อมวลชนยังมีบทบาทสำคัญยิ่งในการช่วยประชาสัมพันธ์ของงานรัฐบาลและของราชการให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบนโยบายโครงการแผนงานความคืบหน้าหรือปัญหาอุปสรรคในการทำงาน รวมทั้งข้อมูลเชิงลึกในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐที่ควรแก่ความสนใจของประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องอีกด้วย

ถึงแม้ว่าการรายงานข่าวสารของสื่อมวลชน ซึ่งมีทั้งหนังสือพิมพ์วิทยุและโทรทัศน์จะเป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถชี้ชัดหรือชี้ขาดไปได้ว่าข่าวสารหรือข้อมูลที่เสนอนั้นถูกต้องแน่นอน แต่ก็สามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาเริ่มเรื่องหรือให้มีการศึกษารายละเอียดหาข้อเท็จจริงสืบสวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข่าวสาร หรือมีการดำเนินการตามกฎหมายที่เหมาะสมต่อไป โดยลักษณะการเผยแพร่ข่าวสารจากประมวลสรุปวิธีการต่าง ๆ ได้ดังนี้

**2.2.1.1 หนังสือพิมพ์** เป็นสื่อมวลชนที่แพร่หลายที่สุดและมีประชาชนรวมทั้งทางราชการติดตามมากที่สุด เพราะการเสนอข่าวสารทำได้อย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง เป็นลายลักษณ์อักษร สามารถใช้อ้างอิงได้สะดวกกว่าสื่อมวลชนประเภทอื่น เช่น วิทยุหรือโทรทัศน์ โดยข่าวสารที่ได้อ่านมาจาก

1) ข่าวปกติซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวัน และมักปรากฏอยู่เสมอว่ามีข่าวเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบหรือปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

2) จดหมายจากผู้อ่านหรือประชาชนทั่วไป ร้องเรียนถึงบรรณาธิการกล่าวโทษหรือรายงานให้ทราบถึงการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงแจ้งเบาะแสของความผิดที่เชื่อว่ามี การกระทำอยู่ในหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งจดหมายประเภทนี้อาจเป็นเรื่องไม่รุนแรงมาก เช่น เรื่องการแสดงกิริยามารยาทไม่สุภาพหรือพูดจาหยาบค้ายของพนักงานขับรถหรือพนักงานเก็บเงินบนรถประจำทางของ ขสมก. ผู้เขียนอาจใช้นามจริงแต่ถ้าเป็นเรื่องร้ายแรง เช่น กล่าวโทษว่ามีการทุจริตในหน่วยงานของรัฐเป็นเงินหลายสิบล้านบาท

หรือกล่าวโทษว่าข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการฝ่ายปกครอง ทำร้ายประชาชนหรือกดขี่ข่มเหงประชาชน ผู้เขียนก็อาจใช้นามแฝงเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนเอง โดยหวังว่าหากส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาหยาบคายเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาจึงจะไปแสดงตนดำเนินการต่อไป เป็นต้น

3) บทความทางวิชาการหรือบทความพิเศษซึ่งอาจตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวันหรือรายสัปดาห์ โดยบทความเหล่านี้จะมีผู้เขียนรับผิดชอบโดยตรงและมีรายละเอียดข้อมูลมากเพื่อยืนยันข้อเขียนของตน ในขณะที่เดียวกันก็จะมีข้อวิจารณ์หรือข้อเสนอแนะรวมอยู่ด้วย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีโอกาสได้ตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงต่างๆได้ง่ายกว่าข่าวปกติหรือจดหมายร้องเรียนก่อนที่จะดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

4) ข่าวสังคมหรือข่าวคอลัมน์พิเศษ ซึ่งอาจลงในลักษณะของข่าวซุบซิบสั้นๆ เชนินทาหรือลงในคอลัมน์เฉพาะเรื่อง

**2.2.1.2 วิทยุ** เป็นสื่อมวลชนที่มีความแพร่หลายเข้าถึงประชาชนได้ทุกระดับ เพราะมีการออกอากาศติดต่อกันเกือบตลอด 24 ชั่วโมงและสามารถรับฟังได้สะดวกด้วยเครื่องรับวิทยุขนาดเล็กราคาไม่แพงและรับฟังได้แม้ในบริเวณถิ่นทุรกันดารหรือท้องที่ห่างไกลชุมชนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้

อย่างไรก็ดีรายการวิทยุที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐหรือการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะมีไม่มากเหมือนข่าวจากหนังสือพิมพ์ เพราะรายการวิทยุส่วนใหญ่จะเป็นรายการเพื่อความบันเทิง เช่น รายการเพลง โดยจะมีข่าวทางราชการหรือข่าวสำคัญแทรกเป็นระยะ ๆ เท่านั้น

การติดตามข่าวสารทางวิทยุที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐอาจรับฟังได้จากข่าวภาคปกติหรือจากบทความทางวิทยุซึ่งขึ้นอยู่กับช่วงเวลาในแต่ละสถานีจะจัดไว้ให้ ในกรณีที่มีการรายงานข่าวหรือการอ่านบทความวิพากษ์วิจารณ์หรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานใดและหน่วยงานนั้นประสงค์จะดำเนินการต่อไปก็อาจมีหนังสือขอรายละเอียดจากสถานีวิทยุเพื่อนำเทปข่าวหรือบทความที่ออกอากาศไปนั้นมาถอดข้อความเพื่อประกอบสืบสวนสอบสวนและดำเนินการต่อไป

**2.2.1.3 โทรทัศน์** เป็นสื่อมวลชนสมัยใหม่ที่มีความก้าวหน้าในการเผยแพร่ข่าวสารมาก โดยเสนอข่าวสารให้ผู้รับข่าวสารได้ทั้งภาพและเสียงของเหตุการณ์หรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ในกรณีที่เสนอข่าวเกี่ยวกับการทุจริตก่อสร้างอาคารสถานที่ราชการผิดแบบ ก็จะมีภาพของอาคารดังกล่าวและชี้ให้ประชาชนเห็นจุดที่ก่อสร้างผิดไปจากแบบหรืออาคารสร้างผิดแบบนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายถึงอาคารแตกร้างหรือชุดหรือพังทลายลงมา ก็สามารถเสนอภาพของเรื่องที่เกิดขึ้นนั้นให้ประชาชนได้เห็นได้ฟังอย่างชัดเจน หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนว่ามีราษฎรถูกเจ้าหน้าที่ของทางราชการทำร้ายถึงบาดเจ็บและเป็นที่สนใจของประชาชนทางโทรทัศน์ก็อาจไปทำข่าวโดยการแพร่ภาพให้ประชาชนได้เห็นตัวราษฎรผู้ร้องเรียน ให้เล่าเรื่องราวหรือเหตุการณ์ให้ฟังและให้แสดงหรือชี้ร่องรอยของการทำร้ายให้เห็นได้

ในกรณีของโทรทัศน์ก็เช่นเดียวกับวิทยุกล่าวคือหากมีข่าวที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจใดที่หน่วยงานนั้นประสงค์จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อ

หาทางที่คล้ายหรือแก้ไขปัญหาคือไปก็อาจติดต่อขอรายละเอียดของข่าวพร้อมทั้งสำเนาภาพที่ออกอากาศไปแล้วมาประกอบการดำเนินการได้

### 2.2.2 ประชาชนทั่วไป

ในการตรวจสอบและควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลของทางราชการและของข้าราชการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการป้องกันแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวข้องกับความรู้ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและการบริหารภาครัฐนั้น ผู้ที่น่าจะมีบทบาทสำคัญที่สุดคือประชาชนทุกคนที่เป็นเจ้าของประเทศ ด้วยเหตุผลสำคัญหลายประการคือ

1) วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของงานราชการก็คือ การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้ที่บอกได้ว่าการดำเนินงานของทางราชการประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่

2) หน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นส่วนใหญ่ก็เพื่อดำเนินการในการให้บริการหรือนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน เช่น การให้การศึกษา การสาธารณสุข การช่วยเหลือส่งเสริมทางการเกษตร การจัดบริการสาธารณสุขภาคด้านการไฟฟ้าการประปาการขนส่งสินค้า การโดยสาร เป็นต้น ฉะนั้นประชาชนจึงมีหน้าที่โดยตรงในการที่จะต้องติดตามดูแลว่าการทำงานของรัฐบาลในการนำบริการไปสู่ประชาชนนั้นเป็นไปอย่างทั่วถึงเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเพียงใด

3) ในกรณีที่มีการทุจริตประพฤตินิยมชอบหรือมีการปฏิบัติงานที่ขาดความรับผิดชอบจนเกิดผลเสียหายนั้นผู้ที่รับผลกระทบจากความเสียหายดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อมก็คือประชาชนดังนั้นประชาชนจึงมีหน้าที่โดยตรงที่จะดูแลป้องกันและแก้ไขปัญหาคือด้วยตัวเอง

ในการตรวจสอบและควบคุมดูแลป้องกันและแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจทำได้ ดังนี้

1. เอาใจใส่ติดตามการทำงานของทางราชการด้วยความสนใจไม่ลืมหือลือเล่จะแจ้งข่าวสารหรือให้ข้อมูลเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน หากเห็นว่ามีท่าทีหรือกรณีที่จะเป็นปัญหาซึ่งอาจเกิดความเสียหายต้องรีบรายงานหรือแจ้งให้ส่วนราชการหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงทราบ

2. คอยดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม หากมีกรณีที่จะเห็นว่าจะมีการทำลายผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรือของกลุ่มบุคคลโดยมิชอบ ควรหาทางระงับยับยั้งด้วยการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารและแจ้งให้ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงทราบ

3. ในฐานะที่เป็นประชาชนควรปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการโดยไม่พยายามฝ่าฝืนหรือสนับสนุนให้มีการทำผิดกฎระเบียบด้วยการใช้อำนาจอิทธิพลหรือพิธีการที่ไม่เหมาะสม

4. หลีกเลี่ยงการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยการให้อามิสสินจ้างหรือรางวัลตอบแทนแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ได้รับอนุมัติอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือทำการใด ๆ โดยมิชอบ ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้มีการทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบในวงราชการ

5. ให้ความนับถือยกย่องข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความดี หาทางปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือเมื่อบุคคลดังกล่าวต้องประสบปัญหาจากการใช้อิทธิพลอันแก่งแย่งของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้หวังประโยชน์จากการทุจริตและประพฤตินิยมชอบ

กระแสความกระตือรือร้นทางการเมืองของประชาชนและความไม่พอใจเกี่ยวกับบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐในการชี้้นำการพัฒนาและขาดการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนรวมถึงกระแสแรงผลักดันเกี่ยวกับการดูแลปกครองตนเองและการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนหรือประชาคมกลุ่มผลประโยชน์และองค์การประชาสังคมต่างเป็นผลทำให้ประชาชนและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการเป็นการโดยตรงมากขึ้น

### 2.2.3 ระบบตลาด

ความคิดในเชิงอนุรักษ์นิยมและกระแสเศรษฐกิจศาสตร์นีโอคลาสสิก ได้ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวในการเข้ามาแทรกแซงของภาครัฐและพยายามแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและขีดความสามารถของระบบตลาดในการจัดสรรทรัพยากรและดูแลตนเอง โดยเสนอให้มีการจำกัดบทบาทหน้าที่และลดขนาดของภาครัฐให้เหลือน้อยที่สุด และให้นำเอาระบบตลาดหรือกลไกราคาเข้ามาใช้ทดแทนให้มากที่สุด อันเป็นผลทำให้ภาครัฐต้องตอบคำถามถึงเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการใด ๆ ของตนแทนการเปิดเสรีกลไกตลาด

การตรวจสอบและควบคุมโดยอาศัยกลไกที่อิงกับระบบตลาด เพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และลดขนาดของภาครัฐดังกล่าวนี้ อาจกระทำได้ในหลายวิธีการเช่นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนการลดการตรวจสอบและควบคุมการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น ในกรณีซึ่งหน่วยงานภาครัฐยังคงเป็นผู้ดำเนินการเองอยู่นั้นสามารถทำได้โดยการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขันหรือการทดสอบตลาด ในบางภารกิจงานที่ไม่ใช่งานหลักก่อนเพื่อลดการผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะและให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาประมูลงานแข่งขันได้ซึ่งพลังผลักดันของระบบตลาดดังกล่าวนี้จะเป็ประโยชน์และมีประสิทธิภาพมากกว่าการวิเคราะห์แผนงานโครงการเพื่อทำการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ

### สรุปท้ายบท

การตรวจสอบสาธารณะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารงานของภาครัฐ เป็นหลักการที่สำคัญของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยที่ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ที่มีความเป็นอิสระจากกันแต่ก็สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยแต่ละฝ่ายมีการใช้อำนาจบริหารหรือมีอำนาจบริหารของตนเอง โดยอำนาจบริหารนั้นหมายถึงอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายหรืออำนาจที่กฎหมายรองรับ ทั้งนี้การตรวจสอบและถ่วงดุลของอำนาจทั้งสามดังกล่าว เป็นไปเพื่อแสดงให้เห็นถึงการใช้ออบเขตของการบริหารแต่ละฝ่าย รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงาน

ความโปร่งใส เป็นหลักการสำคัญและเป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาล และเป็นมาตรการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง สามารถถูกตรวจสอบได้ ความโปร่งใสจะทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ เหตุผลของการจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนทำการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสาธารณะโดยรัฐ

การตรวจสอบในการบริหารงานภาครัฐ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย เพราะแม้ว่าการกระทำใด ๆ ของรัฐ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าไปล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว จะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น นอกจากนี้รัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายมอบหมายไว้เท่านั้น และรัฐต้องจัดให้มีระบบหรือมาตรการตรวจสอบและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการสร้าง ความโปร่งใสในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย

สำหรับองค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบสาธารณะได้แก่ องค์การราชการมีบทบาทในการตรวจสอบภายในองค์การ ผู้มีบทบาทในการตรวจสอบคือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีระบบตรวจสอบโดยสถาบันที่เป็นทางการ เช่น รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น สื่อมวลชน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกลไกของระบบตลาด เป็นต้น

## คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายหลักการพื้นฐานของคำว่า “ถ่วงดุลและคานอำนาจ” (Check and Balance)
2. บทบาทของการควบคุมการบริหารแผ่นดินของรัฐบาล โดยรัฐสภา มีลักษณะการตรวจสอบอย่างไรบ้าง
3. จงอธิบายลักษณะของความโปร่งใสในระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กร ว่ามีลักษณะอย่างไรบ้าง
4. จงอธิบายความสำคัญของความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ
5. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างมีพฤติกรรมเป็นอย่างไร
6. จงอธิบายมิติ และตัวชี้วัดความโปร่งใสในด้านต่างๆ
7. จงอธิบายการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ โดยกระบวนการจากภายใน
8. จงอธิบายการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ โดยกระบวนการจากภายนอก

## เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2549). **คู่มือการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546** ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2550). **การบริหารทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้า**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนะศักดิ์ ยুবวูรณ์. (2550). **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2549). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : พิษณุพรินตัง.
- ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. (2555). **ธรรมาภิบาลการบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ : น้ำฝน.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. (2550). **การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- เธียรชัย เอี่ยมวรเมธ. (2550). **พจนานุกรมอังกฤษ-ไทย (ฉบับใหม่)**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรพิทยา.
- นาคยา ฤกษ์. (2552). **ประสิทธิผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลประณีต อำเภอเขาสมิง จังหวัดตราด**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ ปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น).
- นิพนธ์ มาศะวิสุทธ์. (2515). **ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา**. พิมพ์ครั้งที่ 1. พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2550). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- บั้งอร สังข์คงเมือง. (2553). **การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลัก อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น). มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2554). **การวิจัยเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.
- บุญยิ่ง ประทุม. (2550). **พัฒนาการการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ประทาน คงฤทธิศึกษาการ. (2550). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.

- ประมวล รุจนเสรี. (2549). **การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสา รักษาดินแดน กรมการปกครอง.
- ปัญญา จรทะผา. (2553). **การพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลสะอาดสมบูรณ์ อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช.
- พัชรภรณ์ ประสิทธิ์ตัน. (2559). **องค์การบริหารส่วนตำบล**. สืบค้นจาก <https://sites.google.com/site/phatcharapornprasitton/>
- พิทยา สุนทรวิภาต. (2549). **ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. วารสารดำรงราชานุภาพ.
- พรนิชา เพิ่มพูน. (2551). **การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดหนองบัวลำภู**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2549). **ดัชนีชี้วัดคอร์รัปชันไทย : การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้**.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2551). **ธรรมาภิบาลกับการจัดการยุคใหม่ (Good Governance and Modern Management)**. กรุงเทพฯ : ประดิพัทธ์.
- มานพ ผาสุก. (2550). **ความคิดเห็นต่อศักยภาพในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านฉาง**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ ปกครองท้องถิ่น). มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554**. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์ พับลิเคชันส์.
- วิมลรัตน์ สุทธิดี. (2552). **การศึกษาความคิดเห็นของพนักงานและพนักงานจ้างเทศบาลที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์), มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- วิชณุ เครื่องาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.
- วิโรจน์ สารรัตน์. (2545). **การบริหาร : หลักการ ทฤษฎี ประเด็นทางการศึกษา และบทวิเคราะห์ องค์การทางการศึกษาไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : ทิพย์วิสุทธิ์.
- \_\_\_\_\_. (2555). **แนวคิดทฤษฎีและประเด็นเพื่อการบริหารการศึกษา**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : ทิพย์วิสุทธิ์.
- วีรศักดิ์ เครือเทพ. (2557). **เรื่องจริงหรือมโน ข่าวลอบต่อการกระจายอำนาจความโปร่งใสทุจริต อปท.**
- วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล. (2520). **การตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร**. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชา นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สาคร สุขศรีวงศ์. (2550). **การจัดการ : จากมุมมองนักบริหาร**. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.สถาบันราชประชาสมาสัย. (2549). **ธรรมาภิบาลบันดาลสุข**. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข.

- สุดจิต นิमितกุล. (2549). **บนเส้นทางการปฏิรูปทางการเมืองกระทรวงมหาดไทยกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชัย นาทองไชย. (2549). **สภาพการบริหารของคณะเทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์**. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สมภพ โหตระกิตย์. (2555). **รัฐธรรมนูญไทย** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://elib.coj.go.th/Article/d11\\_4\\_3.pdf](http://elib.coj.go.th/Article/d11_4_3.pdf), หน้า 27. [ 2555, กันยายน 30 ] )
- สมยศ เชื้อไทย. (2550). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2542). **การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). **แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ**. กรุงเทพฯ : กองกลางสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัดอุดรธานี. (2558). **สถานการณ์ด้านการทุจริตในจังหวัดอุดรธานี**. อุดรธานี : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัดอุดรธานี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)**. กรุงเทพฯ : พรีเมียร์ โพร.
- อนันต์ อนันตกุล. (2549). **การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : พิมพ์ศรีพรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์.
- อัมมาร สยามวาลา. (2549). **เอกสารเผยแพร่ในการประชุมติดตาม นโยบายรัฐบาล “4 ปีประเทศไทย” เนื่องในวันต่อต้านคอร์รัปชันแห่งสหประชาชาติ**. กรุงเทพฯ.
- องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2558). **ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ปี 2558 ไทยได้ ที่ 76 จาก 168 ประเทศ**. สืบค้นจาก [http://www.transparencythailand.org/thai/index.php?Option=com\\_content&task=view&id=172&Itemid=1](http://www.transparencythailand.org/thai/index.php?Option=com_content&task=view&id=172&Itemid=1)
- Alderfer, Clayton P. (1972). **Human Needs in Organizational Setting**. New York : The Free Press.
- Bankstown Greens. (2005). **What is political transparency**.
- Bellver, Ana, and Daniel Kaufmann. (2005). **Transparency Transparency : Initial Empirics and Policy Applications**. World Bank Policy Research Working Paper, (forthcoming) (Washington). From <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
- Buchanan, H.B. (1974). **building organization commitment the socialization of managers in work organization**. Administrative Science Quarterly.
- Daniel Wit. (1967). **A Comparative Survey of Local Government and Administration**. New York : The Macmillan Co.

- Henri Fayol. (1949). **General and Industrial Management**. London : Sir Issac Pitman & Sons Ltd.
- John J. Clarke. (1957). **Outline of Local Government of the United Kingdom-London**. London : Sir Issace Pitman and Son.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2003). **Governance Matters III : Governance indicators for 1996–2002** : World Bank Policy Research Working Paper.
- Likert. (1970). Likert Scales., from <http://poincare.matf.bg.ac.rs/~kristina/topic-danelikert.pdf> Mendel, T. (2004). Freedom of Information : A Comparative Legal Survey.UNESCO.OECD : Regulatory Policies in OECD Countries.
- Sen, Amartya. (1999). **Development as freedom**. New York : Anchor Books.
- Thaipublica. (2558). สถิติร้องเรียนทุจริตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในมือ ป.ป.ช. 6,200 เรื่อง ย้อนหลัง 5 ปี ข้อมูล 66 สำนัก. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2014/09/statisticslocal-government-fraud/> United Nations Development Programme. (1997). Governance for Sustainable Human Development. New York.
- Vishwanath, T. and Kaufmann, D. (2001). **New Approaches and Their Application to Financial Markets : World Bank Research Observer**.
- William V. Hollowa. (1951). **State and Local Government in TheUnistates**. New York : McGraw Hill.
- World Bank. (1989). **Sub -Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth**. Washington DC : The World Bank.