

## การบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ The Management Promoting Transparency of Public Higher Education Institutions

ดาวรุ่ง วัชรินทร์รัตน์<sup>1</sup> ธนาพล จีระเดชภักดิ์<sup>2</sup> นิภาพร บินสัน<sup>2</sup> ปณิธิ รวยริน<sup>2</sup> แทนไท ลิ้มสกุล<sup>2</sup> สุจิน บุตรดีสุวรรณ<sup>1</sup>  
สุทธิพร บุญส่ง<sup>3</sup> สุวรรณกาญจน์ สุพมาตรา<sup>4</sup> อุษา แก้วกำกวง<sup>2\*</sup>  
Dowroong Watcharinrat<sup>1</sup> Thanapol Jeeradechat<sup>1</sup> Nipaporn Binsan<sup>1</sup> Pattitwat Ruayruen<sup>1</sup> Tantai  
Limsakul<sup>1</sup> Sujin Butdisuwan<sup>2</sup> Sutthiporn Bongsong<sup>3</sup> Suwonnakan Supamattra<sup>4</sup> Usa Kaewkamkong<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup> คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยชินวัตร School of Liberal Art, Shinnawatra University

<sup>2</sup> สาขาวิชาการบริหารการศึกษา ภาควิชาการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Division of Educational Administration, Department of Education, Faculty of Education, Kasetsart University

<sup>3</sup> ภาควิชาการศึกษา คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

Department of Education, Faculty of Technical Education, Rajamangala University of Technology Thanyaburi

<sup>4</sup> สาขาวิชาเทคโนโลยีระบบเกษตร ภาควิชาเกษตรกลวิธาน คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Division of Agricultural Systems Technology, Department of Farm Mechanics, Faculty of Agriculture, Kasetsart University

\*Corresponding author e-mail: usa.kae@ku.th

(Received: 16 November 2022, Revised: 8 January 2023, Accepted: 1 February 2023)

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการความโปร่งใสในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อลดประเด็นปัญหาความโปร่งใสในการบริหารจัดการที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งประเด็นปัญหานี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในภาพรวม การส่งเสริมความโปร่งใสให้เกิดขึ้นภายในองค์กรสามารถลดประเด็นปัญหานี้ลงได้ ดังนั้นการส่งเสริมความโปร่งใสในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ต้องริเริ่มจากการบริหารจัดการงาน 4 ด้านของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ 1) ด้านงบประมาณ 2) ด้านบริหารงานทั่วไป 3) ด้านบริหารงานบุคคล และ 4) ด้านวิชาการ โดยการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสทั้ง 7 ด้าน ได้แก่ 1) ความเปิดเผย 2) ตรวจสอบได้ 3) เข้าถึงข้อมูลได้ 4) ความน่าเชื่อถือ 5) กฎระเบียบ/นโยบาย 6) สร้างมาตรฐาน และ 7) ความรับผิดชอบ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนำกรอบแนวคิดการบริหารจัดการความโปร่งใสในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนี้ไปปรับใช้ในการบริหารจัดการ จะสามารถส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมากยิ่งขึ้นและสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณะชนได้

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการ; ความโปร่งใส; สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

### ABSTRACT

A conceptual framework for managing transparency in public higher education institutions is presented in this article. To lessen any potential issues in management transparency. This issue is an important one that has a direct impact on the development of public higher education institutions as a whole. This issue could be solved by promoting transparency inside the organization. So promoting transparency in public higher education institutions. Must begin with the management of four departments inside higher education

institutions, including: 1) budget management, 2) general management, 3) personnel management, and 4) academic management. By promoting transparency in all 7 aspects, i.e: 1) disclosure, 2) accountability, 3) information access, 4) credibility, 5) rules/policy, 6) standardization, and 7) responsibility. When state higher education institutions use this management framework for managing transparency in their operations. Greater transparency in higher education institutions may come from this, which may increase public trust.

**Keywords:** Administration Management; Transparency; Public Higher Education Institutions

## บทนำ

ความโปร่งใสในการบริหารจัดการเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากเรื่องหนึ่งของหลายประเทศ เป็นปัญหาที่ยังไม่มีทีท่าว่าจะหมดไป อีกทั้งยังทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แม้ว่าหลายประเทศจะพัฒนาไปสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารสมัยใหม่ มีการรณรงค์จากองค์กรต่างๆ เช่น องค์กรสหประชาชาติ ธนาคารโลกและภาคประชาชน ที่ต่างเห็นพ้องกันว่าความโปร่งใสในการบริหารจัดการเป็นประเด็นที่นำไปสู่ความยากจนและเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง สำหรับประเทศไทย ประเด็นความโปร่งใสในการบริหารจัดการเกิดขึ้นในสังคมไทยมาช้านานและมีแนวโน้มความรุนแรงมากขึ้น พบปัญหาดังกล่าวเกือบทุกภาคส่วน ไม่เว้นแม้กระทั่งสถาบันการศึกษา ถึงแม้รัฐบาลมีความพยายามป้องกันและแก้ไขมาโดยตลอด (สมศักดิ์ อัมพรวิสิทธิ์โสภณ และ สุทธิพงษ์ ศรีวิชัย, 2561) จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารสถานศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ มหาวิทยาลัยหลายแห่งจึงได้นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการบริหารจัดการ ประกอบด้วย หลักการบริหารต้องสอดคล้องและตอบสนอง ต่อนโยบายและความต้องการของระบบการศึกษาไทย (relevance) กระบวนการบริหารต้องมีประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) ทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (transparency) และมีเหตุผล (reasonableness) มีผู้รับผิดชอบผลการบริหาร (accountability) ซึ่งหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการ (governance and management) เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยในภาพรวม (ลัดดา พลวัฒน์, 2557)

สำนักนายกรัฐมนตรีจึงออกระเบียบว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้นเพื่อให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการถือปฏิบัติ โดยต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า "ธรรมาภิบาล" มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง หลักการดังกล่าวได้แก่ 1.หลักนิติธรรม 2.หลักคุณธรรม 3.หลักความโปร่งใส 4.หลักการมีส่วนร่วม 5.หลักความรับผิดชอบ และ 6.หลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักธรรมาภิบาลอาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานของสถานศึกษา ได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546) นอกจากนี้กรอบแผนอุดมศึกษา ระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551-2565) ยังกำหนดแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการอุดมศึกษาไว้หลายประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การผลิตหลักสูตรการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาให้แก่ผู้บริหารทุกระดับ การปรับโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัย การปรับโครงสร้างสำนักงานของสภามหาวิทยาลัย การนำระบบการบริหารนโยบายและการจัดการมหาวิทยาลัยใหม่ๆ มาใช้ โดยคำนึงถึง

ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย การกำหนดให้มีรูปแบบการประเมิน เป็นต้น (สมคิด ดวงจักร์ และ อิมรอน มะลูลีม, 2555)

หลักความโปร่งใส ถือเป็นหนึ่งในหลักของธรรมาภิบาลที่สำคัญ มีความจำเป็นในการทำงานของทุกภาคส่วน ซึ่งการแสดงถึงความโปร่งใสของแต่ละองค์กร สามารถสะท้อนสุขภาวะขององค์กรในด้านความโปร่งใสได้ ปัจจุบันประเทศไทยมีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment) หรือการประเมิน ITA ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการประเมินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย จัดทำภายใต้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และทำงานร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศได้รับทราบถึงสถานะและปัญหาการดำเนินงานด้านความโปร่งใสขององค์กร ผลการประเมินที่ได้จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การให้บริการสามารถอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ถือเป็นภาระระดับมาตรฐานการดำเนินงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565) นอกจากนี้สำนักงาน ก.พ. ได้มีบทบาทสำคัญในการสร้างความโปร่งใสในภาครัฐ โดยร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินและสร้างเครื่องมือวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ และจัดทำเครื่องมือวัดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของส่วนราชการ พร้อมทั้งออกหนังสือคู่มือแนะนำการสร้างมาตรฐานความโปร่งใสของส่วนราชการ ให้ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมไปถึงสถาบันการศึกษา เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย ฯลฯ สามารถนำไปปฏิบัติตามได้โดยง่าย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2559)

จากประเด็นธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสดังกล่าวผู้วิจัยจึงทำการศึกษาความหมาย ประโยชน์ แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส เพื่อสังเคราะห์มาเป็นกรอบแนวคิดการบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

## หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดี (ธรรม = ดี ความถูกต้อง อภิบาล = ค้ำครอง ปกป้อง ดูแล บำรุง อภิ = สูง เหนือ ยิ่ง บาล = รักษา ปกครอง) (Suwanmala, C., 2003) ในแง่ของการเมืองการปกครอง “ธรรมาภิบาล” ถูกใช้เกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Jolle, D., Jilberto, F., Alex, E., and Hogenboom, B., 2004) เป็นความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชน ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (ธีรยุทธ บุญมี, 2541) อาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางในการดำเนินงานที่มีการเชื่อมโยงทั้งระบบ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเกิดจากกระบวนการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส (ณัฐฐา วินิจนัยภาค, 2553) ธรรมาภิบาลปรากฏอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 โดยธนาคารโลกได้กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ (World bank, 1992) ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(International Monetary Fund: IMF) ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปเป็นเงื่อนไขที่จะปล่อยเงินกู้แก่ประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตามทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้เสนอแนวทางธรรมาภิบาลโลก (Global governance) ขึ้น เพื่อผลักดันให้ประเทศในแถบเอเชียและประเทศอื่นๆ ให้เดินตามกรอบของธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่าจะสามารถพัฒนาประเทศให้ยั่งยืนได้ ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยกำลังอยู่ในกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองและประกอบกับมีเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจในเอเชีย (วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง) เพื่อแก้สถานการณ์ที่กำลังเผชิญในขณะนั้น จึงมีการพูดถึงการนำแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมาใช้ (วิชณี คุปตะวาทีน และ ศุภกานต์ มังกรสุรกาล, 2561) ซึ่งประเทศไทยมีการประยุกต์แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ 1.หลักนิติธรรม หมายถึง การตรวจตรากฎหมายที่ถูกต้อง 2.หลักคุณธรรม หมายถึง ความยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม 3.หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ 4.หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ 5.หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และ 6.หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด (King Prajadhipok's Institute, 2013) ซึ่งการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการสร้างมาตรฐานสร้างประโยชน์ได้ 3 ด้าน ประกอบด้วย 1. ด้านประโยชน์ต่อองค์กร คือ ทำให้การบริหารจัดการองค์การมีกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดีมีระบบ มีความโปร่งใส มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ทำให้้องค์การมีการบริหารจัดการที่คล่องตัว ทันต่อสถานการณ์ 2. ด้านประโยชน์ต่อประชาชน/ผู้รับบริการ คือ ทำให้ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการโดยรวมของหน่วยงานภาครัฐมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เสมอภาค และความยุติธรรมอย่างแท้จริง 3. ด้านประโยชน์ต่อสังคม/ประเทศชาติ คือ ทำให้ระบบการบริหารของภาครัฐมีความโปร่งใส ยุติธรรม ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ทำให้สามารถลดปัญหาการคอร์รัปชัน ทำให้ทุกภาคส่วนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขภายใต้ความร่วมมือกัน และทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานของประเทศเป็นที่ศรัทธา เชื่อมั่น และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย (OPDC, 2011)

จากหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลที่ยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า จะส่งผลประโยชน์ให้กับองค์กร ทั้งการเกิดการบริหารจัดการอย่างมีระบบ มีมาตรฐาน เกิดความคล่องตัว แสดงความโปร่งใสเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับบริการได้ เกิดความเสมอภาคและยุติธรรมขึ้น

## ความโปร่งใส

ความโปร่งใส หมายถึง ว่าเป็นคุณสมบัติที่แสงผ่านได้และมองเห็นได้ตลอด ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษคำว่า transparent หมายความว่า โปร่งใส ยอมให้แสงผ่านได้ตลอด เปิดเผย ตรงไปตรงมา เข้าใจง่าย ชัดแจ้ง (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542) นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความโปร่งใสแตกต่างกันไป อาทิเช่น ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2545) กล่าวว่า ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การมีความโปร่งใสเกี่ยวกับการบริหารงานในทุกๆ ด้าน อาทิเช่น การมีระบบงานที่ชัดเจน มีระบบคุณธรรมในการเลือกบุคลากร รวมถึงการให้ข้อมูลให้โทษ ฯลฯ เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาหรือมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ

โกวิทย์ พวงงาม (2553) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ความโปร่งใสจะเป็นคำศัพท์ที่ใช้ในแง่บวกเชิงบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุขซึ่งสถาบันที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการคอร์รัปชันหรือการประทุมิชอบในวงราชการมักนำเอาความคิดเรื่องความโปร่งใสมาใช้บ่งชี้ความดีของประสิทธิภาพของระบบราชการ และ Margetts, H. (2011) กล่าวว่า ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดกว้าง การสอดส่อง การพร้อมรับผิด ความเรียบง่าย ความเป็นธรรม หรือการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการทั้งหลายในการจัดการปกครองที่คาดการณ์ได้และมีกฎเกณฑ์ชัดเจน ฯลฯ การที่มีความหมายหลากหลายเช่นนั้นเพราะความโปร่งใสสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายมิติ ในขณะที่ Heald, D. (2006) เสนอว่า ความโปร่งใส อาจเกิดขึ้นได้ใน 4 มิติ ได้แก่ จากล่างขึ้นบน จากบนลงล่าง จากข้างในไปข้างนอก และจากข้างนอกเข้าข้างใน ความโปร่งใสจากล่างขึ้นบน (transparency upwards) หมายถึง การที่ผู้ปกครองหรือผู้บริหารระดับสูงสามารถสังเกตการดำเนินงาน พฤติกรรม และผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างทั่วถึง ความโปร่งใสจากบนลงล่าง (transparency downwards) หมายถึง การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสังเกตการดำเนินงาน พฤติกรรม และผลงานของผู้ปกครองได้ ความโปร่งใสจากข้างในไปข้างนอก (transparency outwards) หมายถึง การที่บุคลากรในองค์กรสามารถสังเกตปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกองค์กรได้ และความโปร่งใสจากข้างนอกเข้าข้างใน (transparency inwards) หมายถึง การที่ผู้รับบริการหรือประชาชนสามารถตรวจสอบสิ่งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรได้ จากแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผย ทั้งข้อมูล นโยบาย กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาและความตั้งใจจริงในการบริหารงานของรัฐต่อสาธารณชนอย่างตรงไปตรงมา และสาธารณชนสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงาน กระบวนการทำงานได้ในทุกๆ ด้าน เป็นการเปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาหรือมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานต่อสาธารณชน ซึ่งความโปร่งใสอาจเกิดขึ้นได้ใน 4 มิติ ได้แก่ จากล่างขึ้นบน จากบนลงล่าง จากข้างในไปข้างนอก และจากข้างนอกเข้าข้างใน นอกจากนี้ สหศักดิ์ ฤทธิ์รักษา (2558) ยังกล่าวว่า ความโปร่งใส มีความสำคัญต่อการบริหารขององค์กรต่างๆ ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรใดที่สามารถแสดงความโปร่งใสภายในองค์กรให้แก่สาธารณะชนได้ จะเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กรนั้นๆ หากกล่าวถึงประโยชน์ของความโปร่งใสนั้นมีด้วยกันหลายประการ เช่น 1.ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ 2.ความโปร่งใสมีหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจและภาครัฐ 3.ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย 4.ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ 5.ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายภาครัฐ และการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใสยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดปัญหาคอร์รัปชัน 6.การรับประกันความโปร่งใส เป็นการรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลรูปแบบต่างๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่เกิดขึ้นจาก การมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม (Information Asymmetry) ดังนั้น จึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ 7.การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ๆ ได้อย่างรวดเร็ว 8.ความโปร่งใสสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้ กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อที่จะมั่นใจว่าการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่



หลักความโปร่งใสที่กล่าวมาข้างต้น ถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งและเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้สำหรับการทำงานภายในองค์กรต่างๆ จึงมีนักวิชาการเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสขึ้น ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของ จารุวรรณ เมณฑกา (2546) ที่เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินงานของรัฐในความหมายอย่างกว้างว่า การที่สาธารณชนมีโอกาสรับรู้นโยบายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในด้านต่างๆ ของรัฐบาลและมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริง ในการดำเนินงานตามนโยบายนั้น วัตถุประสงค์หรือประโยชน์จากความโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐ ประกอบด้วย 1.การทุจริตประพฤติดมิชอบกระทำได้น้อยลง การทำงานของหน่วยงานเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของสาธารณชน 2. ประชาชนได้รับการบริการที่ดีขึ้น 3.ประเทศที่มีการพัฒนาแบบยั่งยืนและมีระบบคุ้มกันจากการประสพภาวะวิกฤติต่างๆ ในขณะที่ ปธาน สุวรรณมงคล (2543) กล่าวว่าการบริหารจัดการที่ดีจะต้องมีความโปร่งใสที่ประกอบด้วย 1.ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรจะต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย และตามความคาดหวังของประชาชน โดยที่การปฏิบัติหน้าที่นั้นสามารถที่จะตรวจสอบได้ทั้งภายในและภายนอกองค์กร 2.ความโปร่งใส (Transparency) การปฏิบัติงานผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารองค์กรต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย สามารถให้ทุกฝ่ายตรวจสอบได้ ในทุกขั้นตอนในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งและหลังจากที่พ้นตำแหน่ง นอกจากนี้ คุปตพงศ์ หนูประสงค์ (2550) ยังเสนอแนวทางในการนำหลักความโปร่งใสมาใช้ดังนี้ 1.สร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส สร้างวัฒนธรรมใหม่ของการทำงานเพื่อประชาชน 2.จัดให้มีระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึง ในลักษณะที่เข้าใจง่าย 3.จัดให้มีระบบติดตาม ประเมินผลรองรับฟังข้อคิดเห็นจากองค์กรภายนอก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนทั่วไป

### เกณฑ์การประเมินความโปร่งใส

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำงานร่วมกันของหน่วยงานร่วมกำกับติดตามทั้ง 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้ทำการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment) หรือการประเมิน ITA ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการประเมินด้านธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทยในปัจจุบัน การประเมิน ITA เป็นเครื่องมือที่คำนึงถึงการเก็บข้อมูลอย่างรอบด้านและหลากหลายมิติ การกำหนดระเบียบวิธีการประเมินผลที่เป็นไปตามหลักการทางวิชาการ เพื่อให้ผลการประเมินสามารถสะท้อนสถานะขององค์กรในด้านความโปร่งใสได้อย่างแท้จริง โดยมีการเก็บข้อมูลจาก 3 ส่วน ประกอบด้วย 10 ตัวชี้วัด ดังนี้ ส่วนที่ 1 : แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด IIT ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ 1 การปฏิบัติหน้าที่ ตัวชี้วัดที่ 2 การใช้งบประมาณ ตัวชี้วัดที่ 3 การใช้อำนาจ ตัวชี้วัดที่ 4 การใช้ทรัพย์สินของราชการ ตัวชี้วัดที่ 5 การแก้ไขปัญหาการทุจริต ส่วนที่ 2 : แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด EIT ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ 6 คุณภาพการดำเนินงาน ตัวชี้วัดที่ 7 ประสิทธิภาพการสื่อสาร ตัวชี้วัดที่ 8 การปรับปรุงระบบการทำงาน ส่วนที่ 3 : แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment) หรือแบบวัด OIT ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่ 9 การเปิดเผยข้อมูล และตัวชี้วัดที่ 10 การป้องกันการทุจริต (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2565)

นอกจากนั้นแล้วทางสำนักงาน ก.พ. ยังเสนอเครื่องมือวัดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของส่วนราชการ ที่ประกอบด้วย 4 มิติ 13 ตัวชี้วัด ดังนี้ มิติที่ 1 ด้านนโยบาย/ผู้บริหาร และความพยายาม/ริเริ่มของหน่วยงานในการสร้างความโปร่งใส ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด คือ 1.มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความโปร่งใส 2.บทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมเรื่องความโปร่งใสในองค์กร และ 3.ความพยายาม/ริเริ่มของหน่วยงานในการสร้างความโปร่งใส มิติที่ 2 ด้านความเปิดเผย การมีระบบตรวจสอบภายในองค์กร และการมีส่วนร่วม มิติที่ 3 ด้านการใช้ดุลยพินิจ และมิติที่ 4 การมีระบบ/กลไกจัดการรับเรื่องร้องเรียน ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัด คือ 1.การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 2.การมีมาตรฐานการให้บริการประชาชนและประกาศให้ทราบ 3.การมีระบบตรวจสอบภายในที่ดำเนินการตรวจสอบมากกว่าเรื่องเงิน/บัญชี 4.การเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานและผลการประเมินตนเองต่อสาธารณะ และ 5.การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ยังมีการประเมินการสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด คือ 1.การลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 2.การใช้ดุลยพินิจในการบริหารงานบุคคล และ 3.การมีระบบบริหารความเสี่ยงด้านความโปร่งใส และการแสดงผลการประเมินฯ ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ 1.การมีหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน และ 2.การมีระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน (สำนักงาน ก.พ., 2559)

กล่าวได้ว่าประเทศไทยได้มีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสหรือการประเมิน ITA ที่จัดตั้งโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบองค์กรภายในประเทศ โดยการประเมินสามารถสะท้อนสุขภาวะขององค์กรในด้านความโปร่งใสได้อย่างแท้จริง โดยมีการเก็บข้อมูลจาก 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน ส่วนที่ 2 แบบวัดการรับรู้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก และส่วนที่ 3 แบบวัดการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ และมีการแสดงผลการประเมินองค์กรต่างๆ ภายในประเทศให้สาธารณะได้รับรู้

### กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีด้านความโปร่งใส

ปัจจุบันมีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดทฤษฎีด้านความโปร่งใส เพื่อตอบสนองประเด็นลดปัญหาคอร์รัปชัน การแสดงความโปร่งใสภายในองค์กร เป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กรนั้นๆ เช่น แนวคิดของ Kosack, S. and Fung, A. (2014) ศึกษาลักษณะและประเมินวิวัฒนาการของความโปร่งใสจาก 3 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบที่ 1 "วัฏจักรการดำเนินการ" ซึ่ง Fung, A., Graham, M., and Weil, D. (2007) ได้พัฒนาเกณฑ์สำหรับนโยบายความโปร่งใสที่ประสบความสำเร็จในการชักจูงหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ให้ปรับปรุงแนวปฏิบัติของตน โดยนโยบายความโปร่งใสที่ประสบความสำเร็จมีองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่ 1.ข้อมูลมีความสำคัญและสามารถเข้าถึงได้ 2.ข้อมูลทำให้ผู้ใช้เปลี่ยนการตัดสินใจและการกระทำของตน 3.การดำเนินการใหม่เหล่านี้ส่งผลต่อผู้ให้บริการในลักษณะที่เห็นว่ามีสำคัญและเป็นผลสืบเนื่อง และ 4.ผู้ให้บริการตอบสนองอย่างสร้างสรรค์ องค์ประกอบที่ 2 เส้นทางสั้นและยาวสู่ "ผู้ให้บริการ" รายงานการพัฒนาโลกปี ค.ศ. 2004 ได้สรุปแนวทางทั่วไปสองแนวทาง โดยผู้ใช้บริการสาธารณะ ซึ่งได้แก่ พลเมืองหรือ "ลูกค้า" ใน "เส้นทางสั้น" ประชาชนมีส่วนร่วมกับผู้ให้บริการสาธารณะโดยตรง ใน "เส้นทางยาว" ประชาชนใช้อำนาจทางการเมืองของตน เช่น การลงคะแนนเสียงหรือการสนับสนุน ในการกดดันผู้กำหนดนโยบายและนักการเมืองเพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ (World Bank, 2004) องค์ประกอบที่ 3 สิ่งจูงใจและการจัดการ "ความเต็มใจ" ของผู้ดำเนินการต่างๆ ที่ผู้ใช้อาจกำหนดเป้าหมาย จากการรวมสามองค์ประกอบเข้าด้วยกัน คือ "วัฏจักรการ

ดำเนินการ" เส้นทางสั้นและยาวสู่ “ผู้ให้บริการ” และสิ่งจูงใจและการจัดการ "ความเต็มใจ" ของผู้ดำเนินการ ช่วยให้เข้าใจปัจจัยบริบทที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการปรับความโปร่งใส Kosack, S. and Fung, A. (2014) ร่วมกันเสนอเกณฑ์ความโปร่งใสในการปรับปรุงการบริหาร การดำเนินการที่ผู้ให้บริการอาจดำเนินการเพื่อใช้ข้อมูลนั้น และข้อควรพิจารณาที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับประเภทการดำเนินการที่มีแนวโน้มว่าจะนำไปสู่ผู้ให้บริการ เพื่อตอบสนองอย่างสร้างสรรค์ พวกเขาเริ่มสิ่งเหล่านี้เป็น "โลก" ของการให้บริการห้าแห่ง ได้แก่ โลกที่ 1 ในโลกของการบริการที่แข่งขันได้ ผู้รับผลประโยชน์สามารถเลือกผู้ให้บริการได้มากกว่าหนึ่งราย โลกที่ 2 ในโลกที่สองมีการแข่งขันเพียงเล็กน้อย แต่ผู้ให้บริการเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูป โลกที่ 3 โลกที่สามมีการแข่งขันเพียงเล็กน้อยและผู้ให้บริการที่ไม่เต็มใจที่จะมีส่วนร่วมในการปฏิรูป โลกที่ 4 ในโลกที่สี่มีการแข่งขันเพียงเล็กน้อย และผู้ให้บริการไม่เต็มใจที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูป แต่ผู้กำหนดนโยบายและ/หรือนักการเมืองเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม โลกที่ 5 ในโลกที่ห้ามีการแข่งขันเพียงเล็กน้อยและทั้งผู้ให้บริการและผู้กำหนดนโยบายไม่เต็มใจที่จะมีส่วนร่วมกับอดีต

หากกล่าวถึงในบริบทของสถาบันอุดมศึกษาแล้วนั้น ผู้ใช้บริการ หรือ ลูกค้า จะหมายถึง นักศึกษา และผู้ปกครอง ส่วนผู้ให้บริการ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษา ทางสถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องสร้างความน่าเชื่อถือ ความมั่นใจ การจูงใจ ให้ตัวนักศึกษาและผู้ปกครองในการตัดสินใจเลือกใช้บริการกับสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ซึ่งความน่าเชื่อถือ ความมั่นใจ การจูงใจนั้น จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ แสดงถึงความโปร่งใสภายในองค์กรให้กับผู้ให้บริการสาธารณะ แสดงถึงการดำเนินการและนโยบายที่จูงใจนักศึกษาและผู้ปกครองได้

### กรณีศึกษาบริบทความโปร่งใส

การปฏิบัติราชการและการบริหารการศึกษา จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการด้วยความโปร่งใส ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล ซึ่งได้มีการศึกษากระบวนการบริหารสถานศึกษา กรอบแนวคิดองค์ความรู้ระบบการจัดการความโปร่งใสในองค์กร รวมทั้งศึกษาผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการบริหารองค์กร ดังตัวอย่างกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

สมศักดิ์ อัมพรวิสิทธิ์โสภ และ สุทธิพงษ์ ศรีวิชัย (2561) ศึกษากระบวนการบริหารสถานศึกษาให้เกิดความโปร่งใสตามหลักพุทธบูรณาการ เพื่อเสนอกระบวนการบริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษาให้มีความโปร่งใสตามหลักพุทธบูรณาการ โดยใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา จากการสรุปผลการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาสามารถสรุปเป็น “TAAD MODDL” โดย Transparency = ความเปิดเผย Administrative = ความรับผิดชอบ Accountability = การตรวจสอบได้ และ Dhamma = การบูรณาการ หลักพุทธธรรม โดยมีการดำเนินการอย่างเป็นกระบวนการและต่อเนื่อง โดยการบริหารจัดการสถานศึกษาให้เกิดความโปร่งใสตามหลักพุทธธรรม มีหลักพุทธธรรมที่มีความเหมาะสมและครอบคลุมในการนำมาบริหารทั้งในระดับบุคคล ด้วยการนำหลักโลกบาลธรรมอันเป็นหลักธรรมที่เป็นเครื่องเตือนตนเองให้คิดดี ปฏิบัติดี และการนำศีลข้อ 2 คือการงดเว้นจากอทินนาทานหรือการถือเอาสิ่งของที่เจ้าของมิได้ให้ การงดเว้นจากการทุจริตจะคงอยู่อย่างยั่งยืนก็ต่อเมื่อมีหิริและโอตตปะเป็นพื้นฐาน ถ้าปราศจากธรรมทั้งสองประการนี้แล้วคนเราย่อมสามารถที่จะทำการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ตลอดเวลา ดังนั้นเมื่อมีการนำมาบูรณาการกับการบริหารสถานศึกษาจะทำให้เกิดการบริหารงานต้องอาศัยความเปิดเผย ความรับผิดชอบ และการ



ตรวจสอบได้มาบูรณาการในการบริหารงานทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหาร งานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างยั่งยืน

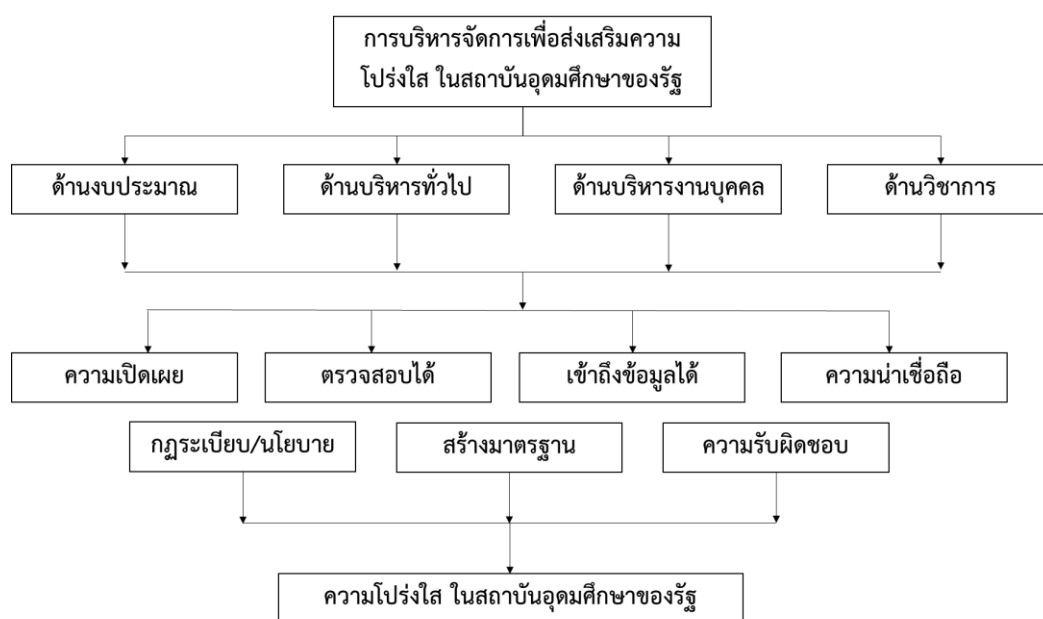
จิตาภา เร่งมีศรีสุข, ลัดดา แพรภักทพิศุทธิ์, และ อภิษฎา ศรีเครือตง. (2563) เสนอกรอบแนวคิดองค์ความรู้ระบบการจัดการความโปร่งใสในงาน อปท. สามารถสังเคราะห์ เป็นระบบ 3334355 Model มีองค์ประกอบสำคัญ คือ 3 งาน อปท. (ประกอบด้วย งานบริหารบุคคล บริหารงานงบประมาณ และการจัดการทั่วไป) 3 ระดับ อปท. (ประกอบด้วย อบจ. เทศบาล และ อบต.) 3 ระบบการจัดการ (ประกอบด้วย ระบบการบริหาร อปท. ระบบบริการ อปท. และระบบสนับสนุน อปท.) 4 ความโปร่งใส (ประกอบด้วย การใช้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น จัดทำนโยบาย และตรวจสอบข้อมูล) 3 ภาคส่วน (ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน) 5 การมีส่วนร่วม (ประกอบด้วย ร่วมคิดการทำงาน ร่วมวางแผนทำงาน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลงาน) ยุทธศาสตร์ 5'C (ประกอบด้วย การสื่อสาร การประสานงาน การสร้างความร่วมมือ การควบคุม และการโน้มน้าวใจ) ซึ่งทุกด้านของการบริหารงาน อปท. ทั้งการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการจัดการทั่วไป จะต้องได้รับการส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารให้มีความสุจริต ซื่อสัตย์ ซื่อตรง ในทุกระดับ อปท. ตั้งแต่ อบจ. เทศบาล และ อบต. ในทุกๆ กลุ่มงาน คือ งานบริหาร งานบริการ และงานสนับสนุน ซึ่งต้องมีประเด็นความโปร่งใส ทั้ง 4 ด้าน คือ ความโปร่งใส ด้านการให้ข้อมูล ด้านแสดงความคิดเห็น ด้านการจัดการเชิงนโยบาย และ การตรวจสอบข้อมูลการทำงาน ซึ่งต้องการการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน ได้เข้ามามีบทบาทต่อกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้ง 5 ขั้นตอน คือ การร่วมคิด การร่วมวางแผน การร่วมดำเนินการ ร่วมประเมินผล และร่วมรับผลงาน ทั้งนี้จะต้องมี การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการจัดการเชิงกลยุทธ์ คือ การสื่อสาร การประสานงาน การสร้างความร่วมมือ การควบคุม และการโน้มน้าวใจเพื่อการส่งเสริมความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

ธัญญา สุปโคสูง และ ธัญญรัตน์ ชิดไธสง (2564) ศึกษาผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานตามโครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลระดับสถานศึกษา โดยประยุกต์ใช้แนวคิด Consequential validity 4 ด้าน ได้แก่ ความน่าเชื่อถือ ความมีประโยชน์ ผลกระทบ และการตัดสินใจเชิงนโยบาย ผลการศึกษาการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานตามโครงการโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ 1. ด้านความน่าเชื่อถือ กลุ่มเป้าหมายเกิดความตระหนักและพัฒนาตนเองให้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบของ คุณธรรมและความโปร่งใส 2.ด้านความมีประโยชน์ กลุ่มเป้าหมายนำผลการประเมินไปใช้ในการพัฒนางาน มุ่งปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงให้ถึงความซื่อสัตย์ ความสุจริต รับผิดชอบและมีวินัยในการทำงาน 3.ด้าน ผลกระทบ กลุ่มเป้าหมายปฏิบัติงานโดยยึดระเบียบ กฎหมาย เป็นกรอบการทำงาน มีการปรับเปลี่ยน วิธีการทำงาน โดยคำนึงถึงกฎระเบียบ 4.ส่วนด้านการตัดสินใจเชิงนโยบาย กลุ่มเป้าหมายมีการกำหนด นโยบายในการทำงานตามกรอบการปฏิบัติงานเดิม ไม่ได้นำแนวคิดการปฏิบัติงานตามโครงการมาใช้ อย่างชัดเจนในระดับนโยบาย

## การวางกรอบความคิด

ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา มีการกำหนดพันธกิจ (Mission) ซึ่งเป็นภารกิจที่ทางสถาบันอุดมศึกษา นั้นๆ กำหนดขึ้นและต้องดำเนินการให้สำเร็จ เพื่อทำให้เป้าหมายในระยะยาวหรือวิสัยทัศน์ (Vision) สำเร็จ ต่อไป จากพันธกิจทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้องหาแนวทางในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร มีการสร้าง

เครื่องมือมาตรวจสอบวัดประเมินผลที่แสดงถึงความโปร่งใสในแต่ละองค์การขึ้น ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการตรวจสอบนี้ด้วยเช่นกัน จากการศึกษาทฤษฎี ความหมาย ประโยชน์ ความสำคัญ การวัดและประเมินผล การสร้างมาตรฐาน และแนวคิดการบริหารความโปร่งใสในองค์การต่างๆ สามารถสรุปและพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดใหม่ โดยในการจะส่งเสริมความโปร่งใสในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น ต้องบริหารทั้งด้านงบประมาณ ด้านบริหารทั่วไป ด้านบริหารงานบุคคล รวมทั้งการบริหารด้านวิชาการ โดยการส่งเสริมความโปร่งใสในด้านความเปิดเผย ตรวจสอบได้ เข้าถึงข้อมูลได้ ความน่าเชื่อถือ กฎระเบียบ/นโยบาย สร้างมาตรฐาน และความรับผิดชอบ เมื่อส่งเสริมในด้านต่างๆ เหล่านี้แล้วก็จะส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณะชนได้ ผู้เขียนขอเสนอกรอบแนวคิดการบริหารจัดการความโปร่งใสในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กรอบแนวคิดใหม่ดังแผนภาพดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการบริหารจัดการความโปร่งใสในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

## บทสรุป

"ความโปร่งใส" คือ การเปิดเผยทั้งข้อมูล นโยบาย กระบวนการทำงาน มีความน่าเชื่อถือ มีความรับผิดชอบ และกฎระเบียบต่อสาธารณชนอย่างตรงไปตรงมา และสาธารณชนสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงาน กระบวนการทำงานได้ในทุกๆ ด้าน ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาสามารถตรวจสอบและประเมินผลความโปร่งใสภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อนำผลการประเมินที่ได้มาเป็นแนวทางในการพัฒนาการส่งเสริมความโปร่งใส โดยคำนึงถึงพันธกิจเป็นหลัก โดยการส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเกิดความโปร่งใสในด้านความเปิดเผย ตรวจสอบได้ เข้าถึงข้อมูลได้ ความน่าเชื่อถือ กฎระเบียบ/นโยบาย สร้างมาตรฐาน และความรับผิดชอบ ในการบริหารงานทั้ง 4 ด้านของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานทั่วไป ด้านบริหารงานบุคคล และด้านวิชาการ

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2553). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่น: ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- คุปตพงศ์ หนูประสงค์. (2550). *การบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามทัศนะของครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายะลา*. (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, คณะศึกษาศาสตร์, สาขาการบริหารการศึกษา).
- จารุวรรณ เมณฑกา. (2546). ความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินงานของรัฐ. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา*, 39-47.
- จิตาภา เร่งมีศรีสุข, ลัดดา แพรภทพิศุทธิ์, และ อภิษฎา ศรีเครือดัง. (2563). ระบบการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า. *วารสารสังคมศาสตร์และมานุษยวิทยาเชิงพุทธ*, 5(8), 105-122.
- ณัฐา วิจิณัยภาค. (2553). แนวคิดธรรมาภิบาลและการจัดทำดัชนีชี้วัด. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 8(2), 22-24.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *ธรรมรัฐแห่งชาติดุริยธรรมาภิบาลสู่ทศวรรษประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- ธัญญา สุโขสูง และ ธัญญรัตน์ ชิดไธสง (2564) , การศึกษาผลของการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานตามโครงการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลระดับสถานศึกษา: การประยุกต์ใช้แนวคิด CONSEQUENTIAL VALIDITY, *วารสารการบริหารนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมท้องถิ่น*, 7(3), 167-178
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2543). *สรุปผลการทดลอง ตามโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น: ข้อเสนอเพื่อการขยายผล*. วันที่ 18-19 กันยายน 2543 ณ โรงแรมจุฬาลงกรณ กรุงเทพฯ.
- ไพโรจน์ ภทรนรากุล. (2545). *ธรรมาภิบาลกับการจัดการยุคใหม่ (Good Governance and Modern Management)* หนังสือ 40 ปี คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525*. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- ลัดดา ผลวัฒนะ. (2557). *ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย*. *วารสารการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา*, 8(2), 23
- วิชณี คุปตะวาทีน และ ศุภกานต์ มังกรสุรกาล. (2561). *ธรรมาภิบาลของไทยเป็นจริงได้หรือ*. *วารสารวิชาการ สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ*, 4(1), 394-398.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2546). *แนวทางการนำนโยบายปัญจปฏิรูปการศึกษา ไปสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2565). *คู่มือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*. (ออนไลน์) (อ้างเมื่อ 13 ตุลาคม 2565). จาก <http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/-editors/userfiles/files>.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). *การสร้างมาตรฐานความโปร่งใสของส่วนราชการ*. หนังสืออิเล็กทรอนิกส์. (ออนไลน์) (อ้างเมื่อ 17 ตุลาคม 2565). จาก <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/ocsc-2017-eb05.pdf>

- สหศักดิ์ ฤทธิ์รักษา. (2558). *ความพึงพอใจความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์*. (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สมคิด ดวงจักร์ และ อิมรอน มะลูลีม. (2555). ประสิทธิภาพของนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 38(2), 57-70
- สมศักดิ์ อัมพรวิสิทธิ์โสภณ และ สุทธิพงษ์ ศรีวิชัย. (2561). กระบวนการบริหารสถานศึกษาให้เกิดความโปร่งใสตามหลักพุทธบูรณาการ, *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร.*, 6(4), 1725-1740.
- Fung, A., Graham, M., and Weil, D. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge Univ. Press
- Heald, D. (2006). "Varieties of transparency". In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?*. New York, NY: Oxford University Press, 25-43.
- Jolle, D., Jilberto, F., Alex, E., and Hogenboom, B. (2004). *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and depolitsation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*. New York: Routledge.
- King Prajadhipok's Institute. (2013). *10 Ethical Principle: Indicators for Good Governance*. Bangkok: Thammasat Press.
- Kosack, S. and Fung, A. (2014). Does Transparency Improve Governance?. *Annual Review of Political Science*, 17, 65-87.
- Margetts, H. (2011). "The Internet and transparency". *The Political Quarterly*, 82(4), 518-521. doi:10.1111/j.1467-923X.2011.02253.x
- OPDC. (2011). *Good Governance*. Bangkok: Cabinet Publishing and Gazette Office.
- Suwanmala, C. (2003). *Weakness of the Way to Good Governance: The Role of Public Organization Board*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (2004). *Making Services Work for Poor People*. World Dev. Rep. New York: Oxford Univ. Press