

## การเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐ (Open Data Barometer)

Open Data Barometer หรือ มิติการเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐ จัดทำโดย World Wide Web Foundation ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมิติการเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 - 2558 โดยในปี พ.ศ.2558 ทำการศึกษาจำนวน 92 ประเทศ โดยศึกษาการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐจาก 3 มิติ คือ 1) มิติด้านความพร้อม (Readiness) ในการรักษาความปลอดภัยในการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งในมิตินี้ยังประกอบด้วยมิตีย่อยคือ มิติด้านกฎหมาย มิติด้านการเมือง มิติด้านเศรษฐกิจ มิติ ด้านสังคม และมิติด้านเทคโนโลยี 2) มิติด้านการนำไปปฏิบัติ (Implement) โดยศึกษาว่าภาครัฐ มีแนวปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้หรือไม่ ซึ่งศึกษาจากข้อมูล 15 ประเภท ประกอบด้วย ข้อมูลงบประมาณ ข้อมูลสถิติระดับชาติ ข้อมูลการขนส่งสาธารณะ ข้อมูลสาธารณสุข ข้อมูลสิ่งแวดล้อม ข้อมูลแผนที่ ข้อมูลการส่งออก ข้อมูลอาชญากรรม ข้อมูลการเลือกตั้ง ข้อมูลการศึกษา ข้อมูลการทำสัญญา ข้อมูลที่ดิน ข้อมูลกฎหมาย ข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ และข้อมูลของบริษัท และ 3) มิติด้านผลกระทบ (Impact) ในการเปิดเผยข้อมูล โดยศึกษาว่าการเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้น ทำให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง โดยศึกษาจาก สื่อ หรือการใช้ข้อมูลอย่างเป็นทางการ

โดยจากการสำรวจ Open Data Barometer มาทั้งหมด 3 ปี World Wide Web Foundation พบประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก การเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ เป็นแนวคิดที่กำลังเข้าสู่กระแสหลัก เนื่องจากการจากศึกษาพบว่า ประมาณ 55% ของประเทศที่ทำการศึกษา มีแนวคิดหรือนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล

ประเด็นที่สอง แม้ว่า การเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐกำลังเข้าสู่กระแสหลัก แต่ในความเป็นจริงพบว่า ข้อมูลที่สำคัญส่วนใหญ่ของภาครัฐยังไม่ถูกเปิดเผย เช่น ข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ เป็นต้น โดยพบว่า 90% ของประเทศที่ทำการศึกษา ยังไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

ประเด็นที่สาม การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐมีทั้งข้อดีและข้อเสีย เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐนั้น จะทำให้รัฐบาลสามารถนำไปกล่าวอ้างว่าเป็นผลการทำงานที่มีความเป็นประชาธิปไตย และโปร่งใสของตนเอง แต่ในความเป็นจริงนั้น การเปิดเผยข้อมูลจะไม่มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเลย หากประชาชนยังเกิดคำถามเกี่ยวกับการทำงานของภาครัฐ ซึ่งประเด็นนี้จะทำให้ การเปิดเผยข้อมูลไม่สามารถไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ได้อย่างแท้จริง

ประเด็นที่สี่ การเปิดเผยข้อมูลสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐได้ แต่อย่างไรก็ตาม การลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานในด้านนี้ยังขาดแคลน รวมทั้งกฎหมาย นโยบาย หรือกรอบการพัฒนา ด้านการเปิดเผยข้อมูลยังมีไม่มาก

ประเด็นที่ห้า จากประเทศที่ทำการสำรวจ พบว่า ใน 30 อันดับแรก มี 26 ประเทศที่เป็นประเทศที่มีรายได้สูง (High-income) และใน 10 อันดับแรก ล้วนเป็นประเทศที่อยู่ในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) ซึ่งจากประเด็นนี้อาจทำให้เกิดช่องว่างของความไม่เท่าเทียมในการเปิดเผยข้อมูล อย่งไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ประเทศที่อยู่ในกลุ่มผู้นำหลายๆ ประเทศยังไม่มี การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญที่แท้จริง ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดของความสำเร็จได้

ประเด็นสุดท้าย ประเทศที่เป็นผู้นำในปัจจุบัน อาทิเช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เริ่มมีการพัฒนาที่ช้าลง แต่มีประเทศใหม่ๆ เข้ามาแข่งขันในการเป็นผู้นำรุ่นต่อไป เช่น ฝรั่งเศส แคนาดา เม็กซิโก เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ โดยได้สรุปประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดของการศึกษา 10 อันดับแรกและคะแนนที่ได้รับ รวมทั้งประเทศไทย ในปี 2556-2558 ที่ World Wide Web Foundation ทำการศึกษา ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ตารางแสดงผลการจัดอันดับมิติการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐของประเทศที่ได้คะแนนสูงสุด 10 ลำดับแรก และประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2556 – 2558

ประเทศ	อันดับ				ค่าคะแนน			
	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	การเปลี่ยนแปลงปี 2557/2558	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	การเปลี่ยนแปลงปี 2557/2558
อังกฤษ	1	1	1	-	100	100	100	-
สหรัฐอเมริกา	2	2	2	-	93.38	92.66	81.89	ลดลง 10.77
สวีเดน	3	3	9	ลดลง 3	85.75	83.7	69.26	ลดลง 14.49
นิวซีแลนด์	4	5	6	ลดลง 1	74.34	80.01	76.35	ลดลง 3.66
นอร์เวย์	5	7	17	ลดลง 10	71.86	74.59	60.60	ลดลง 13.99
เดนมาร์ก	6	9	4	เพิ่มขึ้น 5	67.68	70.23	76.62	เพิ่มขึ้น 6.39
ออสเตรเลีย	7	10	10	-	65.87	68.33	67.99	ลดลง 0.34
แคนาดา	8	8	4	เพิ่มขึ้น 4	65.01	72.52	80.35	เพิ่มขึ้น 7.83
เยอรมนี	9	11	11	-	63.92	67.63	64.79	ลดลง 2.84
ฝรั่งเศส	10	4	3	เพิ่มขึ้น 1	63.66	80.21	81.65	เพิ่มขึ้น 1.44
ไทย	31	57	62	ลดลง 5	35.33	18.19	15.99	ลดลง 2.2

ที่มา : <http://opendatabarometer.org/>

จากตารางที่ 1 พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีอันดับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ อยู่ที่ 62 จาก 92 ประเทศ ได้คะแนนอยู่ที่ 15.99 จาก 100 คะแนน โดยประเทศอังกฤษ เป็นประเทศ ที่ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่มีการเปิดเผยข้อมูลเป็นอันดับ 1 ของโลก (คะแนน 100/100) รองลงมา คือ สหรัฐอเมริกา (คะแนน 81.89/100) และ ประเทศฝรั่งเศส (คะแนน 81.65/100) จาก ข้อมูลดังกล่าว World Wide Web Foundation ได้สรุปผลการศึกษาในภาพรวมว่า จากประเทศ ที่ทำการศึกษากินกว่าครึ่งมีแนวคิดหรือนโยบายในการเปิดเผยข้อมูล แต่พบว่าข้อมูลข่าวสาร ที่สำคัญของภาครัฐ ยังมีการเปิดเผยในจำนวนที่น้อยมาก (น้อยกว่าร้อยละ 10) และประเทศที่มีการ พัฒนาแล้วมีการเปิดเผยข้อมูลมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา

โดยผลการศึกษากิจการเปิดเผยข้อมูลในปี 2558 จากประเทศที่ทำการศึกษาทั้งหมด 92 ประเทศ สามารถสรุปผลการจัดแบ่งประเทศตามลำดับการเปิดเผยข้อมูล ได้ 4 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มประเทศที่มีความสามารถในการเปิดเผยข้อมูลสูง หมายถึง กลุ่มที่ประเทศมี แนวนโยบายในการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจน และมีการสนับสนุนอย่างดีจากรัฐบาล โดยประเทศที่อยู่ใน กลุ่มนี้ได้แก่ ประเทศอังกฤษ (คะแนน 100/100) ประเทศอเมริกา (คะแนน 81.89/100) ประเทศ เกาหลีใต้ (คะแนน 71.19/100) และประเทศญี่ปุ่น (คะแนน 63.50/100) เป็นต้น

2) กลุ่มประเทศที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของการเปิดเผยข้อมูลอย่างรวดเร็ว คือกลุ่มประเทศ ที่มีการคิดค้นนวัตกรรมในการให้บริการการเปิดเผยข้อมูล เช่น คิดค้นโปรแกรมใหม่ๆ ในการเปิดเผย ข้อมูล โดยประเทศที่อยู่กลุ่มนี้ได้แก่ ประเทศสเปน (คะแนน 64.35/100) ประเทศชิลี (คะแนน 42.97/100) ประเทศฟิลิปปินส์ (คะแนน 36.94/100) และประเทศจีน (คะแนน 21.16/100) เป็นต้น

3) กลุ่มประเทศที่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างจำกัด กล่าวคือ มีแนวคิดและการวาง โครงสร้างในการเปิดเผยข้อมูล แต่ข้อมูลที่สำคัญยังมีการเปิดเผยอย่างจำกัด เช่น ข้อมูลที่สำคัญของ ภาครัฐ การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตยังไม่ทั่วถึง รวมทั้งมีระดับความสามารถในการบริหารจัดการหรือ จัดเก็บข้อมูลในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ค่อนข้างน้อย และไม่มีการลงทุนเพื่อการบริหารจัดการ ด้านการเปิดเผยข้อมูลอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ในด้านการพัฒนาและเตรียมความพร้อมบุคลากร ยังคงต้องมีการให้การศึกษาและพัฒนาความสามารถของบุคลากรโดยเฉพาะด้านเทคนิค เพื่อเป็น รากฐานสำคัญในการยกระดับขีดความสามารถในการเปิดเผยข้อมูลต่อไป โดยประเทศไทยอยู่ใน กลุ่มนี้ (คะแนน 15.99/100) ร่วมกับ เวียดนาม (คะแนน 18.30/100) เนปาล (คะแนน 13.09/100) จอร์แดน (คะแนน 10.32/100) และพม่า (คะแนน 3.56/100) เป็นต้น

4) กลุ่มประเทศที่เริ่มมีการเปิดเผยข้อมูล คือ เริ่มมีเว็บเพจ หรือเว็บท่า (portals) ในการ เปิดเผยข้อมูล แต่รัฐบาลยังเป็นผู้เลือกข้อมูลที่จะเปิดเผย และเป็นการเปิดเผยข้อมูลจากภาครัฐ ฝ่ายเดียว และไม่มี การโต้ตอบกันระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ โดยประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่

สหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์ (คะแนน 27.00/100) กาตาร์ (คะแนน 16.53/100) และ มาเลเซีย (คะแนน 3.56/100) เป็นต้น

สำหรับระดับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐของประเทศไทย โดยพิจารณาจากรายงาน Open Data Barometer ของ World Wide Web Foundation พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีอันดับการเปิดเผยข้อมูลอยู่อันดับที่ 62 จากทั้งหมด 96 ประเทศ ซึ่งลดลง 5 อันดับจากอันดับที่ 57 จากทั้งหมด 86 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2557 และลดลงจากอันดับที่ 31 จากทั้งหมด 77 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2556 เมื่อพิจารณาเฉพาะในอาเซียน พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยมีระดับการเปิดเผยข้อมูลในภาครัฐลดลงอย่างต่อเนื่องใน 3 ปีที่ทำการสำรวจ กล่าวคือจากอันดับที่ 2 ของอาเซียน ในปี พ.ศ. 2556 มาเป็นอันดับ 5 ในปี พ.ศ. 2557 และ อันดับที่ 6 ในปี พ.ศ.2558 ซึ่งอยู่ในอันดับที่ต่ำกว่าประเทศ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐของประเทศไทยวัดจาก Open Data Barometer (ODB) ในปี พ.ศ. 2556-2558

ประเทศ	อันดับ								ค่าคะแนน			
	อาเซียน				โลก							
	ปี			การเปลี่ยนแปลงปี 2557/2558	ปี			การเปลี่ยนแปลงปี 2557/2558	ปี			การเปลี่ยนแปลงปี 2557/2558
	2556	2557	2558		2556	2557	2558		2556	2557	2558	
สิงคโปร์	1	1	1	-	29	29	24	เพิ่มขึ้น 5	36.29	46.06	51.45	เพิ่มขึ้น 5.19
อินโดนีเซีย	4	2	3	ลดลง 1	52	36	40	ลดลง 4	18.66	36.18	31.81	ลดลง 4.37
มาเลเซีย	N/A	3	4	ลดลง 1	N/A	41	51	ลดลง 10	N/A	30.76	24.60	ลดลง 6.16
ฟิลิปปินส์	3	4	2	เพิ่มขึ้น 2	47	53	36	เพิ่มขึ้น 16	21.91	23.19	36.94	เพิ่มขึ้น 13.75
ไทย	2	5	6	ลดลง 1	31	57	62	ลดลง 5	35.33	18.19	15.99	ลดลง 2.2
เวียดนาม	N/A	6	5	เพิ่มขึ้น 1	N/A	57	57	-	N/A	18.23	18.30	เพิ่มขึ้น 0.07
พม่า	N/A	7	7	-	N/A	86	88	ลดลง 2	N/A	-	3.56	เพิ่มขึ้น 3.56
ลาว	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
กัมพูชา	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
บรูไน	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

ที่มา : <http://www.opendatabarometer.org/>

หมายเหตุ : ประเทศลาว กัมพูชา และบรูไน ไม่อยู่ในการจัดอันดับนี้

หากพิจารณา ในระดับอาเซียน พบว่า ระดับการเปิดเผยข้อมูลของประเทศในภูมิภาคส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน มีเพียงสิงคโปร์ที่อยู่ในกลุ่มที่มีความสามารถในการเปิดเผยข้อมูลสูงกว่าประเทศอื่นในภูมิภาค (คะแนน 51.45/100) ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มประเทศที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของการเปิดเผยข้อมูลอย่างรวดเร็ว (คะแนน 36.94/100) สำหรับ

ประเทศไทย อยู่ในกลุ่มที่ 3 กลุ่มประเทศที่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างจำกัด (คะแนน 15.99/100) แสดงให้เห็นว่าประเทศในภูมิภาคนี้ยังคงต้องพัฒนา เตรียมความพร้อมบุคลากร และวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง เพราะหากแต่ละประเทศมีแหล่งข้อมูลกลางที่สามารถเปิดเผยและเข้าถึงได้ จะทำให้เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการพัฒนาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เข้มแข็งและยั่งยืนในอนาคต

สำหรับการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยนั้น พบว่า ข้อมูลที่เปิดเผยบนเว็บไซต์ของภาครัฐส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่เน้นการประชาสัมพันธ์มากกว่าการให้ข้อมูลเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการทำงาน การเปิดเผยข้อมูลที่สะท้อนถึงความคืบหน้าในการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ยังมีน้อย ข้อมูลที่ใช้ภายในหน่วยงานส่วนใหญ่ยังถือเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยสู่ภายนอกได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าข้อมูลสำคัญค้นหาได้ยากและไม่มีการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเท่าที่ควร จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความโปร่งใสของประเทศเป็นอย่างยิ่ง<sup>1</sup> กล่าวโดยสรุป การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐของประเทศไทย ยังถือว่าอยู่ในระดับน้อยและมีการจำกัดข้อมูล โดยข้อมูลที่สำคัญต่างๆของภาครัฐที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน หรือข้อมูลที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐอย่างโปร่งใสหรือสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตได้ในอนาคตนั้น ยังมีอยู่น้อย หน่วยงานภาครัฐรวมถึงบุคลากรภาครัฐควรมีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญ โดยให้ถือว่าเป็นหน้าที่หนึ่งที่มีความสำคัญ และรัฐบาลควรให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง เพื่อประชาชนจะได้มีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริง อันจะเป็นพื้นฐานของข้อมูลที่สำคัญในการตรวจสอบของประชาชนต่อไป

<sup>1</sup> สถิติการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร 10 ปี (5 มิถุนายน 2558). *thaipublica* สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2015/06/open-data-2/>

- เอกสารอ้างอิง -

Open Data Barometer. ODB Global Report Third Edition. (2015) World Wide Web Foundation. สืบค้นจาก <http://www.opendatabarometer.org/>

สถิติการใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร 10 ปี (5 มิถุนายน 2558). thaipublica สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2015/06/open-data-2/>

## คณะผู้จัดทำ

อรฉัตร เสียงพิบูลย์ ผู้จัดการส่วนนโยบายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

ทิพสุดา โชติชื่น นักวิเคราะห์นโยบายอาวุโส

ชนกพร ดีมาก นักวิเคราะห์นโยบาย

ส่วนนโยบายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)(สรอ.)

[PSP\\_DIVISION@EGA.OR.TH](mailto:PSP_DIVISION@EGA.OR.TH)