รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ "ประมวลองค์ความรู้ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน"

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

โดย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

มิถุนายน 2560

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ "ประมวลองค์ความรู้ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน"

โดย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

มิถุนายน 2560

สัญญาเลขที่ SRI58X0602

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ประมวลองค์ความรู้ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาล และการลดคอร์รัปชัน”

คณะผู้วิจัย		สถานะ
1. เดือนเด่น	นิคมบริรักษ์	หัวหน้าโครงการ
2. ธิปไตร	แสละวงศ์	นักวิจัยร่วม
3. วีรวัลย์	ไพบูลย์จิตต์อารี	นักวิจัยร่วม
4. ธารทิพย์	ศรีสุวรรณเกศ	นักวิจัยร่วม
5. ฉัตร	คำแสง	นักวิจัยร่วม
6. ศิราภรณ์	ธูปเทียน	นักวิจัยร่วม
7. บุณวรา	สุมะโน	นักวิจัยร่วม
8. ณัชพล	ประดิษฐเพชรา	นักวิจัยร่วม

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

บทสรุปผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้ได้รับเงินสนับสนุนจากโครงการ ”ประมวลองค์ความรู้ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน” ระหว่างปี พ.ศ. 2558 – 2560 เนื่องจากที่ผ่านมาสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ให้ทุนวิจัยประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันและการขาดธรรมาภิบาลมาตั้งแต่ปี 2536 จึงเห็นควรประมวลองค์ความรู้ที่มีอยู่ เพื่อกำหนดโจทย์วิจัยในอนาคตและให้ฐานความรู้ที่มีอยู่สมบูรณ์มากขึ้น

คณะผู้วิจัยประมวลและจัดหมวดหมู่องค์ความรู้งานวิจัยของ สกว. จำนวน 40 ฉบับ โดยใช้กรอบแนวคิด “สมการคอร์รัปชัน” ของศาสตราจารย์ Robert Klitgaard ซึ่งนิยามว่า **Corruption = Monopoly** (การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ) **+ Discretion** (การใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจ) **– Accountability** (การตรวจสอบ) โดยมีผลดังนี้

ในหมวดการผูกขาด งานวิจัยชี้ให้เห็นปัญหาการผูกขาดสองเรื่อง ได้แก่ การผูกขาดอำนาจการเมือง ระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์ และ การผูกขาดทางเศรษฐกิจ ในกรณีรัฐวิสาหกิจและการให้สัมปทานเอกชน ปัญหาการผูกขาดนี้เป็นผลมาจากโครงสร้างทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเครือข่ายอุปถัมถ์ระหว่างนักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการ ที่เอื้อให้เกิดการกำหนดนโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่สร้างผลประโยชน์ส่วนเกิน

ในหมวดการใช้อำนาจการแห่งดุลยพินิจ งานวิจัยชี้ว่า ทุจริตเกิดขึ้นจากการอำนาจการใช้ดุลยพินิจในสามเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ การใช้ดุลยพินิจขององค์กรกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์ และตลาดโทรคมนาคมแห่งชาติซึ่งเกิดจากการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ การใช้ดุลยพินิจในการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับงบประมาณมูลค่าหลายล้านล้านบาทต่อปี และ ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรมอันได้แก่ ตำรวจ และ ศาลยุติธรรม

ในหมวดของการตรวจสอบรัฐ รายงานวิจัยของ สกว. ศึกษากลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของภาครัฐซึ่งแบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ (1) ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง (2) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรนูญ ซึ่งโดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่น เป็นหน่วยงานหลัก (3) การตวรจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภา และ (4) การตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและภาคประชาชน ซึ่งดำเนินการผ่านกฎหมายที่ให้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ การจัดทำประชาพิจารณ์ และ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

Executive Summary

This report is funded by the Thailand Research Fund (TRF) with the objective of taking stock of knowledge on good governance and anti-corruption from TRF's research database. The database includes research publications conducted since 1993. The results of this report will allow TRF to shape its strategy and direction of the research topics for this field in the future.

To summarize and frame the key ideas drawn from the literature review systematically, the author uses an analysis framework based on Professor Robert Klitgaard's Corruption Formula which states that corruption is equal to monopoly plus discretion minus accountability (C = M + D - A).

For the first variable —Monopoly—the literature review of TRF's research database shows that Thailand faces both political and economic monopolies. The two monopolies occur mainly because of cronyism and rent-seeking behavior while the 1997 Constitution does not create a real competitive political system. The monopolistic corruption can be seen though the populist policies and government projects made in favor of some cronies close to the Cabinet members and their businesses.

For the second variable—Discretion—three major problems related to the abuse of discretionary power were found in the literature review. The first is the abuse of power of the stock market and telecommunication regulators. These two markets involve very lucrative businesses which therefore have interests to intervene in the regulators' decision making. This situation is known as the regulatory capture. The second major problem is the abuse of discretionary power in public procurements and contracts worth trillions of baht per annum. The third is related to the justice system, in particular within the police force and the courts of justice. Corruption in the police has been well-known for a long time while corruption in the courts of justice can be observed through the lack of transparency of their rulings.

Regarding the third key variable—Accountability—the literature review groups accountability measures involving four stakeholders as follows;

- The internal audits and corruption detection measures within a public agency
- The external audits by the independent national anti-corruption agencies, namely the Office of the National Anti-Corruption Commission, the Office of the Auditor-General, and the Office of Ombudsman
- The Parliament which plays an important role in the system of checks and balances.
- The media and the public that can make the government accountable though their right to access government information, to be heard and consulted in the public consultations for government projects and their right to initiate bills (after gathering 50,000 names of voter).

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้ประมวลงานวิจัยที่ได้รับทุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 โดยมีเป้าหมายประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาลและการต่อต้านการทุจริตทั้งหมด

คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกงานวิจัย 40 ชิ้นจากฐานข้อมูลงานวิจัยออนไลน์ elibrary.trf.or.th ของ สกว เพื่อประมวลสาระที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อและจัดหมวดหมู่โดยเลือกใช้กรอบแนวคิด “สมการคอร์รัปชัน” ของศาสตราจารย์ Robert Klitgaard ซึ่งนิยามว่า Corruption = Monopoly (การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ) + Discretion (การใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจ) – Accountability (การตรวจสอบ) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่กว้างพอที่จะใช้จัดหมวดงานวิจัย ได้ง่าย โดยผลการประมวลองค์ความรู้มีดังนี้

1. การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ

การทบทวนงานวิจัยของ สกว. ที่จัดทำในช่วง 21 ปีที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาการผูกขาดซึ่งถูกวิเคราะห์จากงานวิจัย มีอยู่ 2 ปัญหา ได้แก่ (1) การผูกขาดอำนาจการเมือง ระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์ และ (2) การผูกขาดทางเศรษฐกิจ กรณีรัฐวิสาหกิจและการให้สัมปทานเอกชน

1.1 การผูกขาดอำนาจการเมือง ระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์

การผูกขาดอำนาจการเมือง ระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์ เป็นปัญหาเชิงโครงการอยู่คู่สังคมไทยมาหลายยุค ในช่วง พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2540 รัฐบาลอ่อนแอจากการถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทาง จากการแข่งขันทางการเมืองที่สูง แต่นักการเมืองไม่สามารถระดมทุนในวงกว้างได้ จึงต้องพึ่งพาแหล่งทุนจากกลุ่มนายทุนกลุ่มแคบ ๆ ซึ่งต้องตอบแทนด้วยการดำเนินนโยบายที่เอื้อประโยชน์เฉพาะบางกลุ่ม จนเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการและการเมืองครั้งสำคัญคือการออกรัฐธรรมนูญ พ.ศ 2540 ทำให้รัฐบาลเข้มแข็งมากขึ้นจากการที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเลือกตั้งอย่างท่วมท้น แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยรักไทยก็ยังคงเป็นตัวแทนของกลุ่มทุน (กลุ่มใหม่) ซึ่งยังผูกขาดอำนาจการบริหารประเทศ การดำเนินนโยบายก็ยังเอื้อต่อกลุ่มทุนกลุ่มแคบ ๆ อยู่เช่นกัน และเกิดเป็นทุนนิยมแบบพวกพ้อง (crony capitalism) ในขณะที่การตรวจสอบตามระบบรัฐสภาและภาคประชาชนยังทำได้ยาก

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ยังไม่ช่วยเพิ่มการแข่งขันทางการเมือง เนื่องจากอุปสรรคสำคัญยังคงอยู่ซึ่งได้แก่ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ การกระจุกตัวทางการเมือง และเครือข่ายอุปถัมถ์ทางการเมือง อุปสรรคเหล่านี้นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจการเมืองของนักการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเมื่อเข้าสู่อำนาจแล้ว ผู้บริหารประเทศก็มีผลประโยชน์ทับซ้อนและก่อให้เกิด “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” โดยวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้บริหารประเทศมี 3 วิธี ได้แก่ (1) การออกและ

เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ เพื่อเอื้อต่อธุรกิจ (2) การจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่ธุรกิจที่ตนเองมีส่วนได้เสีย (เช่น สัมปทาน งบส่งเสริมอุตสาหกรรม) และ (3) การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ (เช่น การเจรจาต่อรองธุรกิจส่วนตัวในต่างประเทศ)

1.2 การผูกขาดทางเศรษฐกิจ กรณีรัฐวิสาหกิจและการให้สัมปทานเอกชน

แม้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 จะมีกลไกเพื่อเน้นควบคุมนักการเมืองมากขึ้นโดยเฉพาะการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและกระบวนการถอดถอนและดำเนินคดีอาญา แต่ข้าราชการระดับสูงก็ยังจะเป็นกลไกสำคัญให้นักการเมืองใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องผ่านช่องต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดสรรงบประมาณที่มีการผันงบประมาณสู่พื้นที่ของตัวเอง การได้รับสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ สัมปทาน เป็นต้น

งานวิจัยของ อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547 พบว่า บริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะมีอัตรากำไรที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองที่ประกอบธุรกิจประเภทเดียวกัน โดยเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 11 ในช่วงปี พ.ศ. 2544

การปฏิรูประบบราชการและการเมืองหลังปี พ.ศ. 2540 ยังคงไม่สามารถป้องกันผู้บริหารประเทศใช้อำนาจในการคอร์รัปชันและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องตนเองได้ ซึ่งช่องทางการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายพยายามมานานคือ การครอบงำรัฐวิสาหกิจ และการแทรกแซงการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชน

- **การครอบงำรัฐวิสาหกิจ**

ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง (ข้อมูลตามรายงานวิจัย) ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้ การสำรวจบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุด 20 บริษัท พบว่า มี 5 บริษัทที่เป็นบริษัทเครือ ปตท. ซึ่งมีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 45.6 ของรายได้รวมของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด ข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจไทยมีขนาดที่ใหญ่ในแง่ของมูลค่าทางเศรษฐกิจ การครอบงำรัฐวิสาหกิจจึงเปรียบเสมือนการครอบงำเศรษฐกิจไทยในระดับหนึ่ง

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐอีกประเภทที่ถูกวิเคราะห์ว่ามีปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและมีข้อบกพร่องในเรื่องธรรมาภิบาล ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ 2552 พบว่า รัฐวิสาหกิจไทย 7 แห่งอันได้แก่ บมจ. ปตท. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) บมจ. การบินไทย บมจ. อสมท สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และ บมจ. ทีโอที มีอุปสรรคในการดำเนินอย่างมีประสิทธิภาพจากปัจจุบันภายในและภายนอก อุปสรรคจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการยังเป็นลักษณะเพื่อตอบแทนทางการเมือง มีข้าราชการมากเกินไป และขาดความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับการดำเนินงาน มีผลประโยชน์ทับซ้อนและไม่ถูกตรวจสอบกรณีตัดสินใจผิดพลาด ส่วนอุปสรรคอันเกิดจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ กฎระเบียบไม่เอื้อและไม่สร้างแรงจูง

ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เอื้อประโยชน์ให้ได้เปรียบบริษัทเอกชนในธุรกิจเดียวกัน รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีวัตถุประสงค์คล้ายกันจนผู้ประเมินไม่สามารถประเมินได้อย่างเป็นวัตถุวิสัย มีการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

หลังปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีแนวคิดแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชนเต็มตัว แต่ยังทำไม่สำเร็จ ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังคงมีสถานะ “กึ่งรัฐกึ่งเอกชน” การคงสถานะแบบนี้เปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างสะดวกมากขึ้น

รัฐวิสาหกิจด้านธุรกิจพลังงานเป็นตัวอย่างที่เห็นชัดในเรื่องนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556 พบว่า มีการแปรรูป บมจ. ปตท. และ กฟผ. แบบกึ่งรัฐกึ่งเอกชน ความเป็นรัฐทำให้ผูกขาดในธุรกิจที่เกี่ยวข้องและได้รับประโยชน์พิเศษต่าง ๆ จากรัฐ เช่น สิทธิสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม เงินกู้ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง แต่ความเป็นเอกชนทำให้กำไรที่ได้ถูกโอนไปสู่กลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และรัฐวิสาหกิจนั้นก็ยังได้รับประโยชน์ในฐานะเอกชน เช่น การส่งเสริมการลงทุน การยกเว้นไม่ต้องทำตามมติ ครม. หรือระเบียบราชการ ในขณะที่การบริหารงานยังมีกลุ่มข้าราชการไปบริหาร อย่างไรก็ดีรายงานฉบับนี้ไม่ได้มีข้อเสนอแนะชัดเจนนักว่าต้องทำอย่างไรเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

- **การให้สัมปทานแก่เอกชน**

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 เห็นว่า “สัมปทานเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนเข้ามาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต่าง ๆ” ถือเป็นการลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาทเอกชนมากขึ้น ข้อดีคือเป็นการสร้างบริการสาธารณะที่แพร่หลายมากขึ้น แต่การให้สัมปทานก็หมายถึงการให้เอกชนรายนั้นถือสิทธิผูกขาดหาประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะหรือสินทรัพย์ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว หากกระบวนการอนุมัติให้สัมปทานไม่โปร่งใสและรัดกุม ก็จะก่อให้เกิดปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกิน (rent seeking) ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ดังที่เกิดกับกรณีศึกษาการให้สัมปทาน 4 กรณี ได้แก่ สัมปทานโทรคมนาคม สัมปทานโทรทัศน์ สัมปทานร้านค้าปลอดภาษี และ สัมปทานทางด่วนชั้นที่ 2 ซึ่งพบการคอร์รัปชันในทุกขั้นตอน ทั้งการได้มาซึ่งสัญญา การบริหารสัญญา การแก้สัญญา และการยกเลิกสัญญา วิธีการเข้าถึงอำนาจรัฐเพื่อให้ได้ซึ่งสัมปทานที่พบคือ บริษัทผู้รับสัมปทานจะเชิญเจ้าหน้าที่รัฐเป็นกรรมการของบริษัทเพื่อตอบแทนที่ช่วยให้ได้สัมปทาน

2. อำนาจการใช้ดุลยพินิจ

การสำรวจเนื้อหาของรายงานวิจัยของ สกว. ทั้ง 30 ฉบับ พบว่า คอร์รัปชันอันเกิดจากการบิดเบือนอำนาจดุลยพินิจมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเด็น ได้แก่ การกำกับดูแลของรัฐ (regulator) การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดสรรทรัพยากรของรัฐ และระบบยุติธรรม

2.1 ดุลยพินิจขององค์กรกำกับดูแลตลาด และการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์

ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชนขึ้นมาจำนวนมาก แต่งานวิจัยจำนวนมากกลับพบว่า หน่วยงานกำกับดูแลเหล่านั้นแม้จะมีโครงสร้างที่เป็นอิสระจากการเมืองหาก แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงไม่ปลอดจากการแทรกแซงของการเมืองหรือการแทรกแซงของธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับ หรือที่เรียกว่า “พฤติกรรมการครอบงำ” (regulatory capture) อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547 พบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2547 มีช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ที่สำคัญ ได้แก่

(1) การออกหรือแก้ไขกฎ ระเบียบของภาครัฐเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง
(2) การละเลยที่จะบังคับใช้กฎหมายที่จะเป็นโทษแก่ธุรกิจของตน เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
(3) การให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจของตนและพวกพ้อง เช่น การให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

2.2 ดุลยพินิจในการจัดซื้อจัดจ้าง

งานวิจัยเรื่องคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลในช่วง 20 ปีที่ผ่านมามีจำนวน 6 ฉบับ ชี้ให้เห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังคงมีช่องโหว่ให้เกิดการทุจริต นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 พบว่าการจัดซื้อจัดจ้างนี้มีความผิดปกติจากประเด็นการทุจริต 3 ลักษณะ ได้แก่ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่พัสดุ การสมยอมราคาหรือฮั้วราคา รวมถึงการ “ล็อกสเปก” หรือการกำหนดคุณลักษณะหรือคุณสมบัติเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้เสนอราคาบางราย และการใช้บริษัทอื่นบังหน้า และในการดำเนินการมักมีเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้ความร่วมมือ โดยความไม่ชอบมาพากลที่พบเจอมากที่สุด คือ การล็อกสเปก ความไม่โปร่งใสในการประกาศเพื่อแจ้งข่าวการจัดซื้อจัดจ้างและความผิดปกติในการบริหารสัญญาหรือโครงการ

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มาตรการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่สำคัญที่มีการนำมาใช้ได้แก่ (1) การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (สนย.) ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และ (2) การให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเปิดเผยราคากลางต่อสาธารณชน และ (3) การกำหนดให้บริษัทคู่สัญญาของรัฐต้องจัดทำแสดง “บัญชีรายการรับจ่ายของโครงการ” (บช. 1) ต่อกรมสรรพากร ซึ่งเป็นข้อบังคับตามมาตรา 103/7 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2554)

อนึ่ง e-auction ยังคงไม่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพจัดซื้อจัดจ้างและไม่สามารถป้องกันการฮั้วกันในการประมูลได้เท่าไรนัก เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่เสนอราคาต้องมาเคาะราคาในสถานที่ที่จัด

ไว้ให้ ไม่สามารถเสนอราคาผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้ ทำให้จำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมการประมูลได้ นอกจากนี้ e-auction ยังมีต้นทุนการดำเนินการที่สูงเท่ากับประมูลแบบยื่นซอง

ส่วนการการให้จัดยื่นแบบ บช. 1 ยังสร้างภาระและอุปสรรคบริษัทรายเล็กซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่บัญชีที่เชี่ยวชาญเรื่องนี้ ทำให้เสียเปรียบบริษัทใหญ่อันเป็นการกีดกันการแข่งขัน

2.3 ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม

หน่วยงานในกระบวนการที่มีงานวิจัยศึกษาถึงคอร์รัปชันในการใช้ดุลยพินิจ ได้แก่ ตำรวจ และ ศาลยุติธรรม โดยมีข้อค้นพบดังนี้

- **ตำรวจ**

ตำรวจมีภาพลักษณ์ด้านคอร์รัปชันที่ดีขึ้นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา โดยสัดส่วนหัวหน้าครัวเรือนที่เห็นว่าตำรวจทุจริตและแจ้งว่าถูกเรียกรับสินบนมีสัดส่วนลดลง แต่ในขณะที่การใช้บริการจากสถานีตำรวจยังถูกร้องเรียนมากขึ้นจากผู้ไปติดต่อราชการ

สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจเองแล้ว ปัญหาที่สำคัญคือปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ สุณีย์ กัลยะจิตร และคณะ 2556 พบว่าปัญหา 2 ปัญหาหลัก ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างขององค์กรตำรวจ และปัญหาระบบการแต่งตั้งและโยกย้ายที่ไม่ชัดเจน ในปัญหาโครงสร้างขององค์กรตำรวจนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ไม่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนี้การทำงานของตำรวจยังขาดการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบและประเมินผลจากภายนอก

- **ศาลยุติธรรม**

ในปี พ.ศ. 2557 ผู้ใช้บริการศาลยุติธรรมร้อยละ 10 ตอบว่าเคยถูกเรียกรับสินบน ในขณะที่ 15 ปีก่อนนั้น สถิติดังกล่าวจะอยู่ที่กว่าร้อยละ 33 โดยคดีส่วนใหญ่ที่มีการเรียกสินบนมักเป็นคดีที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน

ข้อมูลจากข้อเสนอปฏิรูประบบยุติธรรมในสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 ชี้ว่าศาลยุติธรรมต้องปรับปรุงอย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่ *หนึ่ง* ศาลต้องเปิดผลคดี และต้องมีการควบคุมการใช้ดุลยพินิจซึ่งไม่ได้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว *สอง* มีกฎหมายลงโทษตุลาการผู้บิดเบือนกฎหมาย *สาม* ขยายความการดูหมิ่นศาลให้กว้างขึ้น ในลักษณะเดียวกับศาลปกครองที่สามารถถูกวิจารณ์ทางวิชาการได้

3. การตรวจสอบรัฐ

การสำรวจงานวิจัยของ สกว. พบว่า มีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของภาครัฐอยู่ 4 ประการจากมุมของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ได้แก่ (1) ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรหรือ

หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ (2) องค์กรอิสระตาม รธน. (3) รัฐสภา และ (4) สื่อมวลชนและภาคประชาชน โดยกลไกตรวจสอบสามประเภทแรกนั้น ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545 เรียกว่าระบบตรวจสอบและถ่วงดุล "เชิงสถาบัน"

3.3.1 การตรวจสอบภายในองค์กร

- **การสร้างระบบประเมินผลงานฝ่ายบริหาร**

งานวิจัยของ สกว. เสนอว่าควรมีการตั้งสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกระทรวงและกรม (รวมผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจภายในกระทรวง) หรือ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐบาล (Government Accountability Act) รวมถึงการปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ. งบประมาณ ให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต่อการบริหารงานราชการ (accountability for results) มากขึ้น

- **การป้องกันผลประโยนชน์ทับซ้อน**

มีข้อเสนอแก้กฎระเบียบเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน 5 ข้อ ได้แก่ (1) แก้ไข "ระเบียบสำนักนายกฯ เรื่องมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543" ให้มีเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและมีบทลงโทษ และมีคณะกรรมการวินิจฉัยที่น่าเชื่อถือ (2) แก้ไข พ.ร.บ. การจัดการหุ้นและหุ้นส่วนของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 โดยห้าม รมต. และบุคคลในครอบครัวถือหุ้นบริษัทเอกชนเกินร้อยละ 5 (3) ให้มีการเปิดเผยข้อมูลของ รมต. ที่เดินทางไปต่างประเทศด้วยงบประมาณจากภาครัฐ (4) แก้ไข พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ห้ามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการออกกฎของฝ่ายปกครอง (5) ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ โดยให้ระบุจำนวนและรายชื่อบริษัทที่รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการอุดหนุนหรือส่งเสริมธุรกิจเอกชนและมีการติดตามผลกระทบ เพื่อป้องกันการอนุมัติงบประมาณที่เอื้อประโยชน์ต่อเครือข่ายธุรกิจที่ใกล้ชิดของผู้บริหารประเทศ และ (6) ปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยให้มีการแสดงข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจที่ประกอบธุรกรรมกับรัฐวิสาหกิจ และแนวทางการคัดสรรกรรมการให้ชัดเจน

- **การสร้างความรับผิดชอบทางการคลัง**

เสนอให้มีการออก "ธรรมนูญการคลัง" (Financial Responsibility Act) ซึ่งบัญญัติให้รายได้ทั้งหมดต้องเข้าเงินคงคลัง และต้องมีการจัดทำงบการเงินรวม (fiscal consolidation) โดยเอางบประมาณของรัฐวิสาหกิจ อปท. และเงินกู้ต่างประเทศ มารวมกับงบประมาณประจำปีด้วย พร้อมกำกับการใช้งบประมาณด้วย พ.ร.บ. เงินคงคลัง นอกจากนี้แล้ว ยังต้องแยกสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ซึ่งหมายถึงธนาคารของรัฐออกจาก พ.ร.บ. ธนาคารพานิชย์ เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายที่ไม่รับผิดชอบต่อการคลังของประเทศ และตรวจสอบได้ยาก

3.3.2 รัฐสภาไทย

รัฐสภาไทยภายใต้ รธน. พ.ศ. 2540 ถูกวิเคราะห์ว่าไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำให้มีการออกกฎหมายผ่านกระบวนการที่ไม่โปร่งใสเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง คณะกรรมาธิการ (กมธ.) ติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และกมธ. งบประมาณของวุฒิสภายังไม่เน้นเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการบริหารราชการมากนัก

ทั้งนี้ ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงการตรวจสอบของรัฐสภาให้เข้มแข็งมากขึ้นมีดังนี้ *ประการแรก* กมธ. งบประมาณสภาฯ ต้องวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายงบประมาณและจัดสรรวงเงินงบประมาณจำแนกเป็นรายสาขา จัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา และให้มีหน่วยงานวิจัยของรัฐสภา เช่น สถาบันพระปกเกล้า เพื่อช่วยสนับสนุนภารกิจพิจารณากฎหมายและงบประมาณอย่าง Office of Budget Management *ประการที่สอง* ให้มีการเปิดเผยบันทึกประชุมรัฐสภาต่อสาธารณะ จัดทำฐานข้อมูลนิติบัญญัติ ประวัติการเสนอกระทู้ ร่างกฎหมาย ระเบียบวาระการประชุม และ *ประการที่สาม* วุฒิสภาต้องสามารถเห็นชอบร่างกฎหมายและเปิดอภิปราย ครม. เพื่อให้แถลงข้อเท็จจริงได้ แต่ไม่จำเป็นต้องลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ ยังต้องมีอำนาจรับรองผู้ดำรงตำแหน่งใน

3.3.3 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รธน. พ.ศ. 2540 ได้ให้กำเนิดองค์กรอิสระหลายแห่งเพื่อเข้ามาช่วยตรวจสอบการทำงานของรัฐนอกจากการตรวจสอบโดยรัฐสภา องค์กรอิสระที่มีบทบาทหลักในป้องกันและขจัดคอร์รัปชันและปัญหาธรรมาภิบาล 3 แห่งอย่าง ป.ป.ช. สตง. และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังคงมีอุปสรรคอย่างน้อย 5 ประการในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ คือ การขาดอิสระทางงบประมาณ บุคลากรไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับภาระงานตรวจสอบทุจริต การประสานงานกันไม่ราบรื่นระหว่างหน่วยงานตรวจสอบทุจริตด้วยกันเอง หรือกับหน่วยงานอื่น ความบกพร่องในการบริหารจัดการภายในองค์กร การไม่ค่อยเปิดเผยข้อมูลการตรวจสอบต่อสาธารณะ

3.3.4 ภาคประชาชน และเครื่องมือตรวจสอบรัฐ

ช่วงปี พ.ศ. 2545 ภาคประชาชนในช่วงนั้นมีความตื่นตัวเรื่องคอร์รัปชันและการตรวจสอบภาครัฐโดยเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ยังเน้นเปิดโปงและการพิทักษ์สิทธิของตนเอง รธน. พ.ศ. 2540 ได้สร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน 3 ช่องทาง ดังนี้

- **การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ**

ได้มีการออก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเครื่องมือรับรองสิทธิดังกล่าวของประชาชน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ แต่ประชาชนยังมีภาระค่าใช้จ่ายและประเด็นเรื่องเวลาในการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งหากต้องการข้อมูลประเภทใดอาจต้องคัดลอกด้วยลายมือ ยังมีอีกหลายหน่วยงานของ

รัฐที่ยังปรับตัวช้าและไม่ให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูล นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ยังไม่มีความเป็นอิสระเต็มตัว โดยยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี

- **การทำประชามติและการทำประชาพิจารณ์**

รธน. พ.ศ. 2540 ให้สิทธิประชาชนออกเสียงลงประชามติในเรื่องที่ ครม. เห็นว่าจะกระทบประโยชน์ได้เสียของชาติหรือประชาชน แต่ผลของประชามติก็ยังเป็นเพียงคำปรึกษาแก่ ครม. เท่านั้น นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติใดชี้ชัดว่า ครม. ต้องทำประชามติในเรื่องใดบ้าง

จึงเสนอให้มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์การทำประชามติใหม่ 3 เรื่อง ได้แก่ *หนึ่ง* ประชามติต้องมีผลผูกพันความการตัดสินของ ครม. *สอง* ตัวอย่างชองเรื่องที่ต้องทำประชามติ เช่น กรณีที่รัฐบาลจะทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือกรณีที่รัฐสภาไม่รับหลักการร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ เป็นต้น การลงประชามติในเรื่องลักษณะนี้จะช่วยป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดทางการเมืองในการออกนโยบายหรือกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง และ *สาม* ควรให้มีการทำประชามติในระดับท้องถิ่นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และแก้ปัญหาการขาดธรรมาภิบาลของ อปท.

- **การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและ**

การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและการร้องเรียนแบบกลุ่ม (รวบรวบชื่อ 50,000 คนเสนอสภาผู้แทนราษฎร) และการฟ้องร้องแบบกลุ่ม (class action law) เป็นเครื่องมือให้ประชาชนได้เสนอชื่อหรือเสนอความต้องการของตนเองต่อรัฐโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรค ในการรวบรวมชื่อ 50,000 คน เพื่อเสนอกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรมักดึงเรื่องให้ล่าช้า ในขณะที่การรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอให้ออกกฎหมายมีต้นทุนเกิดขึ้นที่ประชาชนต้องแบกรับภาระปัญหาต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเร่งให้มีการปรับปรุงและแก้ไขข้อกฎหมาย ดังนั้น การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายต่อสภาฯ ต้องมีการรับข้อเสนอภายใน 3 เดือน และต้องลดจำนวนรายชื่อลงเพื่อให้การรวบรวมรายชื่อง่ายขึ้น พร้อมให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบรายชื่อดังกล่าวว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยหรือไม่

4. ข้อเสนอแนะสำหรับโจทย์วิจัย

ในประเด็นเรื่องผูกขาด เรื่องที่มีการศึกษาน้อย คือ (1) การผูกขาดสิทธินำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ระบบโควต้า เช่น ถั่วเหลือง ข้าวโพด ทำให้ผู้ที่ได้รับโควต้ามาก มีกำไรส่วนเกินมาก และ (2) การผูกขาดจากการปฏิเสธหรือในการจำกัดใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลอันควร เช่น ในกรณีของการออกใบอนุญาตการจัดตั้งโรงรับจำนำ จึงควรมีการศึกษาวิเคราะห์ว่าประเทศไทยมีใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจใดบ้างและกระบวนการในการอนุญาตนั้นมีความชัดเจนโปร่งใส หรือมีอุปสรรคปัญหาอย่างไรบ้าง

ในประเด็นที่เกี่ยวกับดุลยพินิจนั้น ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับอำนาจแห่งดุลยพินิจที่กำหนดไว้ในกฎระเบียบต่าง ๆ เนื่องจากเป็นที่ของอำนาจดุลยพินิจที่ไม่โปร่งใส โดยอาจเลือกวิจัยเป็นกลุ่มกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกัน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งออกหรือนำเข้าสินค้า ซึ่งมีข้อกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการอนุญาตนำเข้าสินค้าบางประเภท เช่น รถยนต์มือสอง เป็นต้น หรือ อาจเริ่มจากการศึกษาวิเคราะห์ใบอนุญาต (licenses and permits) ต่าง ๆ ที่มีในประเทศไทยกว่า 1,500 ฉบับ ว่ามีใบอนุญาตใดไม่มีความจำเป็นบ้าง

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการตรวจสอบรัฐ คณะผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่เกี่ยวกับการตรวจสอบภาครัฐยังมีหลายประเด็นที่น่าสนใจทำการศึกษา โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยียุคใหม่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น

- การใช้วิธี Crowdsourcing หรือการรับแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการจ่ายสินบนผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันจากสมาร์ทโฟน
- การกำหนดให้การให้บริการรัฐต้องดำเนินการผ่านระบบออนไลน์และร้องขอข้อมูลจากประชาชนในรูปดิจิตอล เพื่อผู้ใช้บริการไม่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านเจ้าหน้าที่รัฐ
- การประมวลฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Data mining) เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การประมวลฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งเพื่อบ่งชี้รายการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจส่งปัญหาการทุจริต เช่น มีกระบวนการที่รวดเร็วผิดปกติ มีการจัดจ้างพิเศษ เป็นต้น

สารบัญ

หน้า

บทนำ **1**

บทที่ 1 ขอบเขตและกระบวนการศึกษา **3**

บทที่ 2 การทบทวนงานวิจัยด้านคอร์รัปชันและธรรมาภิบาล **7**

2.1 ฐานข้อมูลงานวิจัยออนไลน์ของ สกว 7

2.2 ผลการสำรวจงานวิจัย 7

บทที่ 3 ประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยของ สกว. **11**

3.1 การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ 11

3.2 อำนาจการใช้ดุลยพินิจ 16

3.3 การตรวจสอบรัฐ 24

3.4 บทสรุป 35

บทที่ 4 บทสำรวจแนวโน้มประเด็นคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลที่สำคัญ **37**

4.1 ฐานข้อมูลกรณีการทุจริตคอร์รัปชัน 37

4.2 วิธีการศึกษา 41

4.3 ภาพรวมและลักษณะของการคอร์รัปชัน 46

4.4 การทุจริตช่วงปี พ.ศ. 2530 - 2539 52

4.5 การทุจริตในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2549 57

4.6 การทุจริตช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2556 68

4.7 การทุจริตช่วง พ.ศ. 2557 - 2559 72

4.8 สรุปแนวโน้มประเด็นการทุจริตและปัญหาธรรมาภิบาล 73

บทที่ 5 กฎหมายต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย **77**

5.1 กฎหมายควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ 77

5.2 กฎหมายกำกับดูแลการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชน 82

5.3 กฎหมายกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐ 84

บทที่ 6 โจทย์วิจัยในอนาคต **95**

6.1 ข้อเสนอแนะสำหรับโจทย์วิจัย 95

6.2 ข้อเสนอแนะอื่นๆ 98

บรรณานุกรม **101**

ภาคผนวก **107**

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1 กรณีจัดซื้อจัดจ้าง 6 กรณีใน นิพนธ์ พัวพงศกร และ คณะ 2554 19

ตารางที่ 3.2 รายชื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 27

ตารางที่ 3.3 สรุปอุปสรรคในการปฏิบัติงานของ ป.ป.ช. สตง. และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน..... 29

ตารางที่ 4.1 กรณีทุจริตที่สำคัญในกระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม อปท. 50

ตารางที่ 4.2 การดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน 56

ตารางที่ 4.3 กรณีทุจริตจัดซื้อจัดจ้างและสัมปทาน พ.ศ. 2540-2549.. 60

ตารางที่ 4.4 ข่าวอื้อฉาวองค์กรอิสระ พ.ศ. 2540-2549.. 67

ตารางที่ 4.5 กรณีทุจริตโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตรปี พ.ศ. 2550-2556 69

ตารางที่ 4.6 กรณีทุจริตจัดซื้อจัดจ้างปี พ.ศ. 2550-2556 70

ตารางที่ 4.7 คดีการทุจริตที่สิ้นสุดแล้วหรือมีคำพิพากษาของศาล... 72

ตารางที่ 5.1 กรณีทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ 78

ตารางที่ 5.2 กรณีทุจริตเกี่ยวกับการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของพนักงานรัฐ.................................... 85

ตารางที่ 5.3 กรณีทุจริตเกี่ยวกับการรับสินบนของพนักงานรัฐ... 88

ตารางที่ 5.4 กรณีทุจริตเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการละเว้นการการปฏิบัติหน้าที่.......... 90

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1.1 ขอบเขตและขั้นตอนการศึกษา 3
รูปที่ 1.2 สมการคอร์รัปชันตามแนวคิดของโรเบิร์ต คลิตการ์ด 3
รูปที่ 2.1 จำนวนงานวิจัยเรื่องคอร์รัปชันและธรรมาภิบาล ช่วงปี พ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2560 8
รูปที่ 3.1 ผลการสำรวจความเห็นของหัวหน้าครัวเรือนต่อตำรวจ ปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2557 22
รูปที่ 4.1 กระบวนการคัดเลือก 110 กรณีเด่น 39
รูปที่ 4.2 แหล่งข้อมูลของ 110 กรณีทุจริต 40
รูปที่ 4.3 จำนวนกรณีทุจริตจากฐานข้อมูล 110 กรณีทุจริตเด่น 47
รูปที่ 4.4 กรณีทุจริตจำแนกตามประเภท 47
รูปที่ 4.5 ลักษณะกรณีทุจริตการบริหารราชการ 47
รูปที่ 4.6 จำนวนกรณีทุจริตตามกระทรวง 50
รูปที่ 4.7 ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดี 75

บทนำ

ปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่เหนี่ยวรั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยโดยตลอดและรอการแก้ไข ในขณะที่อย่างน้อย 10 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทยมีแนวโน้มไม่ได้ดีขึ้น เห็นได้จากผลการจัดอันดับของไทยในดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index – CPI) โดยองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International –TI) ที่ไทยยังคงจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีสถานการณ์คอร์รัปชันในระดับที่ "แย่" โดยในปี 2549 ไทยได้คะนน 3.6 เต็ม 10 อยู่อันดับ 63 จาก 163 ประเทศ และในปี 2559 ได้คะแนน 35 เมื่อเปลี่ยนระดับการให้คะแนนมาเป็นเต็ม 100 คะแนน ไทยถูกจัดอยู่อันดับที่ 101 จาก 176 ประเทศ [1]

ปัญหาคอร์รัปชันยังสร้างความเสียหายต่อเงินของแผ่นดินและต่อเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่ามหาศาล สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ประเมินมูลค่าความเสียหายจากคดีที่ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดอยู่ที่ 3.33 แสนล้านบาท (ข้อมูล ปี 2557)[2] สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รายงานว่า มูลค่าความเสียหายทางงบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าวสูงถึง 1.51 แสนล้านบาท (ข้อมูลรวมจากปี 2549 ถึงปี 2553) โดยร้อยละ 94 เป็นความเสียหายที่ไม่สามารถเรียกกลับคืนเป็นตัวเงินได้[3] ส่วนมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยประมาณการว่าการทุจริตมีมูลค่าเป็นร้อยละ 1-15 ของงบประมาณ หรือ 6.13 หมื่นล้านบาทถึง 1.84 แสนล้านบาท (ข้อมูล ณ เดือนมกราคม 2560)[4]

ในมุมมองของประชาชน ปัญหาคอร์รัปชันก็ยังเป็นปัญหาที่น่ากังวล การสำรวจทัศนะครัวเรือนต่อคอร์รัปชันของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2557 ซึ่งเป็นการสำรวจซ้ำจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2542[5] พบว่า ในภาพรวม ครัวเรือนไทยเห็นว่า คอร์รัปชันในวงราชการเป็นปัญหาระดับชาติอันดับสี่ รองจากปัญหาเศรษฐกิจไม่ดี ค่าครองชีพสูง และปัญหายาเสพติด ซึ่งยังคงเป็นปัญหาระดับชาติสามอันดับแรกในทัศนะของประชาชน เนื่องจากกระทบกับชีวิตประจำวันของประชาชน

---

[1] Transparency International. 2017. "Corruption Perceptions Index 2016".และ Transparency International. 2006. "Corruption Perceptions Index 2006".

[2] ป.ป.ช.. 2557. "รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2557".

[3] รายงานการปฏิบัติงานของ สตง. พ.ศ. 2549 ถึง 2553 อ้างใน เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. 2558. หน้า 3-40

[4] มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. 2560. "ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Corruption Situation Index: CSI) 19 มกราคม 2560".

[5] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. 2544. "คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน" อ้างในนวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547, หน้า 15

โดยตรง เมื่อสอบถามถึงการคอร์รัปชันที่มักเกิดขึ้นใกล้ตัวที่สุด คำตอบที่ได้คือการเรียกรับสินบน โดยหน่วยงานของรัฐที่มีการเรียกรับสินบนมากที่สุด ได้แก่ กรมที่ดิน กรมศุล ตำรวจ และ สรรพากร ตามลำดับ เป็นที่น่าสังเกตว่า การรับสินบนเกี่ยวโยงกับคุณภาพของบริการที่หน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบ หน่วยงานที่ประชาชนเห็นว่าบริการแย่ที่สุด ได้แก่ สถานีตำรวจ โรงพยาบาลของรัฐ สำนักงานที่ดิน หน่วยงานเก็บขยะ และ กรมศุลกากร ตามลำดับ

ที่ผ่านมาสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ให้ทุนในการศึกษาวิจัยจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในการทุจริตคอร์รัปชันและการขาดธรรมาภิบาลตลอดจนแนวทางการป้องกันและแก้ไขปราบปรามปัญหาเหล่านี้ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ถึงปัจจุบัน สกว. จึงเห็นควรให้มีการรวบรวมและสังเคราะห์งานวิจัยที่ผ่านมา เพื่อจะประมวลองค์ความรู้ที่มีอยู่และกำหนดโจทย์วิจัยในประเด็นที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชันในอนาคต เพื่อนำไปสู่การพัฒนาฐานความรู้ที่มีอยู่ให้ครบถ้วนและสมบูรณ์มากขึ้น

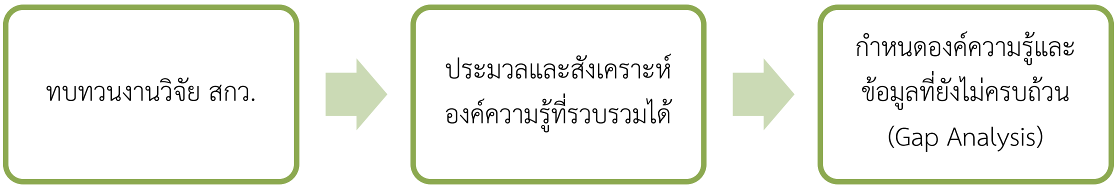
คณะผู้วิจัยได้แบ่งโครงสร้างของรายงานฉบับนี้เป็น 6 บท บทแรกจะกล่าวถึงขอบเขตและกระบวนการศึกษาวิจัย บทที่ 2 จะแสดงผลการสำรวจงานวิจัยทั้งหมดเพื่อคัดเลือกเฉพาะงานวิจัยในหัวข้อคอร์รัปชันและธรรมาภิบาล ในบทที่ 3 คณะผู้วิจัยจะประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยที่สำรวจได้ เพื่อแสดงให้เห็นว่างานวิจัยของ สกว. ในอดีตมีทิศทางของเนื้อหากล่าวถึงเรื่องใดบ้าง หลังจากนั้นในบทที่ 4 คณะผู้วิจัยจะศึกษาแนวโน้มประเด็นคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลในสังคมไทยทั้งที่เกิดขึ้นแล้ว บทที่ 5 เป็นการสำรวจกฎระเบียบที่ออกมาเพื่อต่อต้านทุจริตในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นแนวทางให้สามารถกำหนดโจทย์วิจัยในอนาคตเกี่ยวกับการศึกษามาตรการต่อต้านการทุจริตซึ่งคณะผู้วิจัยจะนำเสนอในบทที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

บทที่ 1

ขอบเขตและกระบวนการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาของรายงานฉบับนี้ไว้ 3 เรื่อง ได้แก่ การทบทวนงานวิจัยของ สกว. ที่เกี่ยวโยงกับการทุจริตคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลทั้งหมด การประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่รวบรวมได้ และ การกำหนดองค์ความรู้และข้อมูลที่ยังไม่ครบถ้วน (Gap Analysis) โดยมีเป้าหมายและกระบวนการดำเนินการดังนี้ (ดูรูปที่ 1.1)

รูปที่ 1.1 ขอบเขตและขั้นตอนการศึกษา



ที่มา: คณะผู้วิจัย (ธันวาคม พ.ศ. 2558)

ประการแรก **การทบทวนงานวิจัยของ สกว.** มีเป้าหมายเพื่อจัดทำรายชื่อของงานวิจัยและเนื้อหาสาระของรายงานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวโดยสังเขป โดยคณะผู้วิจัยจะสำรวจงานวิจัยที่ สกว. ได้ให้ทุนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 - พ.ศ. 2558 โดยมีการดำเนินการใน 3 ขั้นตอนคือ (1) คัดกรองตามชื่อของโครงการในเบื้องต้นจากฐานข้อมูลงานวิจัยออนไลน์ของ สกว. *elibrary.trf.or.th* ซึ่งมีงานวิจัย 9,159 รายการ (ข้อมูล ณ วันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2559) (2) คัดกรองจากสารบัญเพื่อตรวจสอบประเด็นที่อาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน และ (3) คัดเฉพาะเนื้อความของรายงานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันที่คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่ล้าสมัย มีวิธีการวิจัยที่น่าเชื่อถือและมีผลการวิจัยที่มีเนื้อหาที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

ประการที่สอง **การประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้**จากรายงานที่คณะผู้วิจัยทบทวนและคัดเลือกมาแล้วนั้นมีเป้าเหมายเพื่อจัดกลุ่มตามกรอบแนวคิดที่นำเสนอใหม่ (Meta-analysis) โดยคณะผู้วิจัยจะยึดหลักแนวคิดของศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด (Robert Klitgaard) ที่ได้กำหนดสมการของการทุจริตคอร์รัปชันดังนี้ (ดูรูปที่ 1.2 และ กรอบที่ 1.1)

รูปที่ 1.2 สมการคอร์รัปชันตามแนวคิดของโรเบิร์ต คลิตการ์ด

C = M + D - A

ย่อมาจาก Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability

หรือ คอร์รัปชัน = การผูกขาด + การมีอำนาจใช้ดุลยพินิจ – การตรวจสอบ

ที่มา: Robert Klitgaard. 1988. “Controlling Corruption”.University of California Press. p. 75.

แนวคิดดังกล่าวเชื่อว่าระดับหรือความรุนแรงของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเศรษฐกิจหรือสังคมหนึ่งใดนั้นขึ้นอยู่กับว่าเศรษฐกิจหรือสังคมดังกล่าวมีการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด หากมีการผูกขาดมากย่อมหมายความว่ามีธุรกิจที่สามารถทำกำไรส่วนเกินอยู่จำนวนมากซึ่งจูงใจให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนของฝ่ายการเมืองเพื่อที่จะแบ่งหรือแย่งชิงกำไรส่วนเกินดังกล่าวและการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนของภาคธุรกิจเพื่อที่จะคงรักษาอำนาจในการผูกขาดดังกล่าวไว้ การสลายอำนาจการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจจึงเป็นแนวทางที่สำคัญในการลดการทุจริตคอร์รัปชันที่รากเหง้าของปัญหา

ในขณะเดียวกัน การบริหารจัดการของภาครัฐก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดระดับและความรุนแรงของการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากรัฐมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณหรือทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แหล่งปิโตรเลียม หรือ คลื่นความถี่ และมีอำนาจในการกำกับดูแลความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมจึงสามารถให้คุณให้โทษได้ หากการใช้อำนาจมหาชนของภาครัฐขาดหลักเกณฑ์หากแต่อิงกับดุลยพินิจของผู้ใช้อำนาจกฎหมายก็จะมีความเสี่ยงว่าจะมีการใช้อำนาจดังกล่าวโดยมิชอบโดยการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่ม

สุดท้ายการทุจริตคอร์รัปชันจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับระบบและกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยที่หลากหลาย เช่น การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน การเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจของภาครัฐ การมีหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ เช่น การมีกฎกติกาเรื่องการมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

จากกรอบแนวคิดดังกล่าว ในการประมวลงานวิจัยในอดีต คณะผู้วิจัยจะจัดงานวิจัย “ใส่กล่อง” ตามหลักแนวคิดที่เสนอมาว่า งานวิจัยอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ภาพรวมของการทุจริตคอร์รัปชัน การผูกขาดอำนาจการบริหาร อำนาจการเมืองหรือธุรกิจ (M) อำนาจการใช้ดุลยพินิจในการบังคับใช้กฎระเบียบของภาครัฐ (D) หรือการสร้างระบบกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในการบริหารของหน่วยงานของรัฐ (A) โดยในแต่ละเรื่องจะมีการจัดหมวดหมู่ย่อยของลักษณะงานวิจัย เช่น งานวิจัยเชิงทฤษฎีหรือหลักการ งานวิจัยเชิงประจักษ์ และในกรณีที่เป็นงานวิจัยเชิงประจักษ์อาจจำแนกต่อไปอีกได้ว่าเป็นลักษณะของกรณีศึกษา (case study) หรือ การสำรวจความเห็น (survey) โดยคณะผู้วิจัยจะทำแผนผังของการจัดกลุ่มงานวิจัยเพื่อที่จะให้ผู้ที่สนใจสามารถค้นคว้างานวิจัยได้อย่างเป็นระบบ

ประการสุดท้าย **กำหนดองค์ความรู้และข้อมูลที่ยังไม่ครบถ้วน (Gap Analysis)** มีเป้าหมายเพื่อที่จะเป็นแนวทางในการกำหนดโจทย์วิจัยด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและการส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทยในอนาคต โดยคณะผู้วิจัยจะสังเคราะห์ว่า งานวิจัยที่ สกว. ให้การ

สนับสนุนในอดีตครอบคลุมมิติและประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมากน้อยเพียงใด และยังขาดงานวิจัยในประเด็นใดบ้างที่จะเป็นประโยชน์ในการเข้าใจถึงลักษณะของประเด็นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยรวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหา ทั้งนี้ ในการดำเนินการในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะอิงกับงานวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศด้วยเพื่อที่จะสามารถเปรียบเทียบว่างานวิจัยที่มีอยู่นั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด

กรอบที่ 1.1 กรณีตัวอย่างของสมการคอร์รัปชัน

- การผูกขาด (M)

ตามหนังสือ “Controlling Corruption” ปี ค.ศ. 1988 ศาสตราจารย์โรเบิร์ต คลิตการ์ด กล่าวถึง “การผูกขาด” ในแง่ที่ว่าระบบที่องค์กรหนึ่งหรือบุคคลหนึ่งมีอำนาจผูกขาด (monopoly power) เหนือสินค้าหรือบริการสาธารณะ

จากความเข้าใจของคณะผู้วิจัย การผูกขาด (M) ในแง่นี้หมายถึงการผูกขาดทางอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น การมีรัฐบาลเผด็จการทหาร รัฐบาลเผด็จการรัฐสภา หรือการที่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ การคอร์รัปชันจากการผูกขาดอาจไม่ได้หมายถึงเพียงการรับสินบนหรือเงินใต้โต๊ะ แต่รวมถึงการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power) หรือการละเลยการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย

การผูกขาดอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะยังอาจนำไปสู่การผูกขาดทางเศรษฐกิจของเอกชน กล่าวคือ การที่ผู้บริหารประเทศออกกฎหรือระเบียบ หรืออนุมัติโครงการที่เอื้อต่อเอกชนเพียงรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ ผ่านการให้สิทธิในสัมปทานหรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้างซึ่งได้มาโดยมิชอบ ลักษณะที่เกิดขึ้นบ่อยคือการ “ฮั้วประมูล”

ในอดีตประเทศไทยมีกรณีการผูกขาดอำนาจอันนำไปสู่การคอร์รัปชันหลายกรณี สำหรับกรณีทุจริตซึ่งศาลยุติธรรมตัดสินไม่นานมานี้และสะท้อนคอร์รัปชันอันเกิดจากการผูกขาดอำนาจได้ดีคือ การทุจริตจัดซื้อยาเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข (ปี พ.ศ. 2540 – 2546)* ในคดีนี้ นายรักเกียรติ สุขธนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในขณะนั้นได้ประกาศยกเลิกราคากลางของยาตาม “บัญชียาหลักแห่งชาติ” แต่ผลกระทบคือทำให้การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ไม่มีเกณฑ์ราคาที่ชัดเจนซึ่งเปิดช่องให้มีการสั่งซื้อในราคาที่สูงกว่าที่ควร ทั้งนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่า แม้จะซื้อจากบริษัทเอกชนรายเดียวกัน แต่ยาที่โรงพยาบาลรัฐบางแห่งซื้อมากลับมีราคาต่างกันมาก

บทสรุปของคดีนี้คือ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่กระทรวงฯ ที่ปล่อยให้ไม่มีบัญชียาฯ ในช่วง 1 ปี หลังการประกาศยกเลิก ส่วนนายรักเกียรติ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินว่ามีร่ำรวยผิดปกติจากทรัพย์สินที่นายรักเกียรติไม่สามารถระบุที่มาได้ โดยเฉพาะแคชเชียร์เช็คมูลค่า 5 ล้านบาท ซึ่ง ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่ามาจากบริษัทยารายหนึ่ง

- อำนาจการใช้ “ดุลยพินิจ” (D)

อำนาจการใช้ดุลยพินิจเป็นสิ่งที่ผู้บริหารประเทศพึงจะมีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อให้การบริหารรัฐกิจดำเนินไปอย่างทันสถานการณ์และมีประสิทธิภาพ หากแต่ว่าการใช้ดุลยพินิจนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบหรือเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นที่รับรู้กันในวงกว้าง

ในคดีทุจริตในโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน (ปี พ.ศ. 2538 – 2552)* นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมช่วงปี พ.ศ. 2538 – 2541 ซึ่งเป็นช่วงที่โครงการดำเนินอยู่ ได้อนุมัติให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงการและขอเพิ่มงบประมาณอันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทผู้รับเหมา สุดท้ายแล้ว ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดนายยิ่งพันธ์ พร้อมข้าราชการในกระทรวงในข้อหาดังกล่าว (ไม่นับรวมนายวัฒนา อัศวเหม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นซึ่งผู้ต้องหาคนสำคัญของคดีนี้ในข้อหาอื่น)

- การตรวจสอบ (A)

ศาสตราจารย์คลิตการ์ดยังได้เสนอแนวคิดที่ว่า *“คอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมที่เกิดจากการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุน”* (corruption is a crime of calculation)** ผู้ผูกขาดอำนาจและผู้ใช้ดุลยพินิจจะกล้าคอร์รัปชันก็ต่อเมื่อเห็นว่าประโยชน์ที่ได้รับมีมากกว่าต้นทุนซึ่งหมายถึงโอกาสที่จะถูกลงโทษและอัตราโทษที่จะได้รับ

การเพิ่มต้นทุนทำได้โดยการ (1) เพิ่มการแข่งขันและความโปร่งใสในระบบการเข้าสู่อำนาจบริหารประเทศ (การเลือกตั้งผู้แทนและการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ฯลฯ) และการจัดซื้อจัดจ้างและประมูลสัมปทาน และ (2) การทำให้การใช้ดุลยพินิจมีความชัดเจนและโปร่งใสมากขึ้น การเพิ่มต้นทุนดังกล่าวจะไม่สำเร็จหากขาด “ระบบตรวจสอบ” ที่มีประสิทธิภาพ โดยคณะผู้วิจัยแบ่งเป็น

(1) ระบบตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐ ได้แก่ **องค์กรกำกับดูแลการทำงานของรัฐ** เช่น ป.ป.ช. สตง. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และ **องค์กรกำกับดูแลตลาด** เช่น สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.)

(2) ระบบตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม ซึ่งหมายถึง การสร้างความโปร่งใสโดยให้รัฐเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนมากขึ้น และการเสริมความเข้มแข็งของสื่อมวลชนและภาคประชาชนในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

ทั้งนี้ จากคดีทุจริตที่ยกมาสองกรณีข้างต้น พบว่า ภาคประชาชนสังคมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเปิดโปงและร้องเรียนให้องค์กรตรวจสอบของรัฐเข้ามาสอบสวน ในคดีทุจริตยา เครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน (เช่น เครือข่ายนางสาวรสนา โตสิตระกูล ชมรมเภสัชชนบท ชมรมแพทย์ชนบท) รวมรวบรายชื่อ 5 หมื่นรายชื่อตามสิทธิจากมาตรา 304 แห่ง รธน. พ.ศ. 2540 เพื่อยื่นเรื่องให้วุฒิสภาตรวจสอบทุจริต ส่วนในคดีคลองด่าน กลุ่มชาวบ้านคลองด่านดำเนินการเคลื่อนไหวหลายวิธี ทั้งรวมตัวประท้วง เผยแพร่ข้อมูลผ่านสื่อ ยื่นหนังสือถึงหน่วยงานราชการและการวิจัยอิสระเพื่อศึกษาเชิงลึกถึงความไม่เหมาะสมของโครงการ***

หมายเหตุ: *สรุปจาก งามพรรณ เวชชาชีวะ. ตุลาคม 2558. “เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริต บทเรียนราคาแพงของคนไทย”. หน้า 21-78. สำนักงาน ป.ป.ช. และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ คณะ. มีนาคม 2557.“เมนูคอร์รัปชัน และการแสวงหาผลประโยชน์” หน้า 98-103 และ หน้า 104-109. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

** Robert Klitgaard. March 1998. “International Cooperation Against. Corruption”. Finance & Development. International Monetary Fund (IMF) available on www.imf.org/

*** ดาวัลย์ จันทรหัสดี และ คณะ. พฤษภาคม 2548. “โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย”. กองทุนสื่อประชาสังคมต่อต้านคอร์รัปชั่น. เรียกดูข้อมูลจากเว็บไซต์มูลนิธิบูรณะนิเวศ (www.earththailand.org)

ที่มา: รวบรวมและสรุปโดยคณะผู้วิจัย (2559)

บทที่ 2
การทบทวนงานวิจัยด้านคอร์รัปชันและธรรมาภิบาล

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการทบทวนงานวิจัยด้านคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลที่อยู่ในฐานข้อมูลของ สกว. ซึ่งได้มีการรวบรวมและวิเคราะห์เบื้องต้นโดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ฐานข้อมูลงานวิจัยออนไลน์ของ สกว.

รายงานวิจัยด้านคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลที่คณะผู้วิจัยสำรวจทั้งหมดนี้มาจากฐานข้อมูลงานวิจัยออนไลน์ของ สกว. **elibrary.trf.or.th** ซึ่งมีงานวิจัยทุกสาขารวมกัน 9,159 โครงการ[6] (ข้อมูล ณ วันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2559) ช่วงเวลาที่สำรวจอยู่ระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2558 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2559 (และสำรวจเพิ่มปี เมษายน 2560)

ฐานข้อมูลออนไลน์ elibrary ได้มีการจัดหมวดงานวิจัยออกเป็น 18 หมวด ตามที่แสดงใน **ภาคผนวก ก.** หนึ่งในนั้นคือหมวด "ธรรมาภิบาล" ซึ่งมีหัวข้อเกี่ยวข้องกับหัวข้อของรายงานฉบับนี้ แต่คณะผู้วิจัยพบว่า งานวิจัยหลายชิ้นในหมวดดังกล่าวไม่ได้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมาภิบาลในความหมายของความโปร่งใสหรือการต่อต้านคอร์รัปชัน แต่เกี่ยวข้องกับสาขาอื่น เช่น สาขาวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

การเลือกงานวิจัยเฉพาะที่อยู่ในหมวดนี้จึงไม่เพียงพอ ทำให้ต้องสำรวจงานวิจัยทั้งหมดที่มีอยู่ใหม่ทั้งหมดในทุก ๆ หมวดที่ปรากฏ เพื่อให้มั่นใจว่าได้สำรวจงานวิจัยทุกชิ้นที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลเพียงอย่างเดียว

2.2 ผลการสำรวจงานวิจัย

คณะผู้วิจัยสำรวจพบรายงานวิจัยซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่ามีหัวข้อเกี่ยวข้องกับเรื่องคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลและสามารถเข้าถึงเนื้อหาเต็มของรายงานได้จากฐานข้อมูลออนไลน์ elibrary จำนวน 40 ชิ้น (ข้อมูล ณ เมษายน 2560) (ตามรายชื่อในภาคผนวก ข.) ซึ่งถูกจัดทำขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2560 รูปที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่า โดยเฉลี่ยแล้วในแต่ละปีจะมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างน้อยปีละ 2 เรื่อง โดยปี 2547 ปี 2556 และปี 2560 เป็นปีที่มีงานวิจัยออกมามากที่สุดถึง 5 เรื่อง

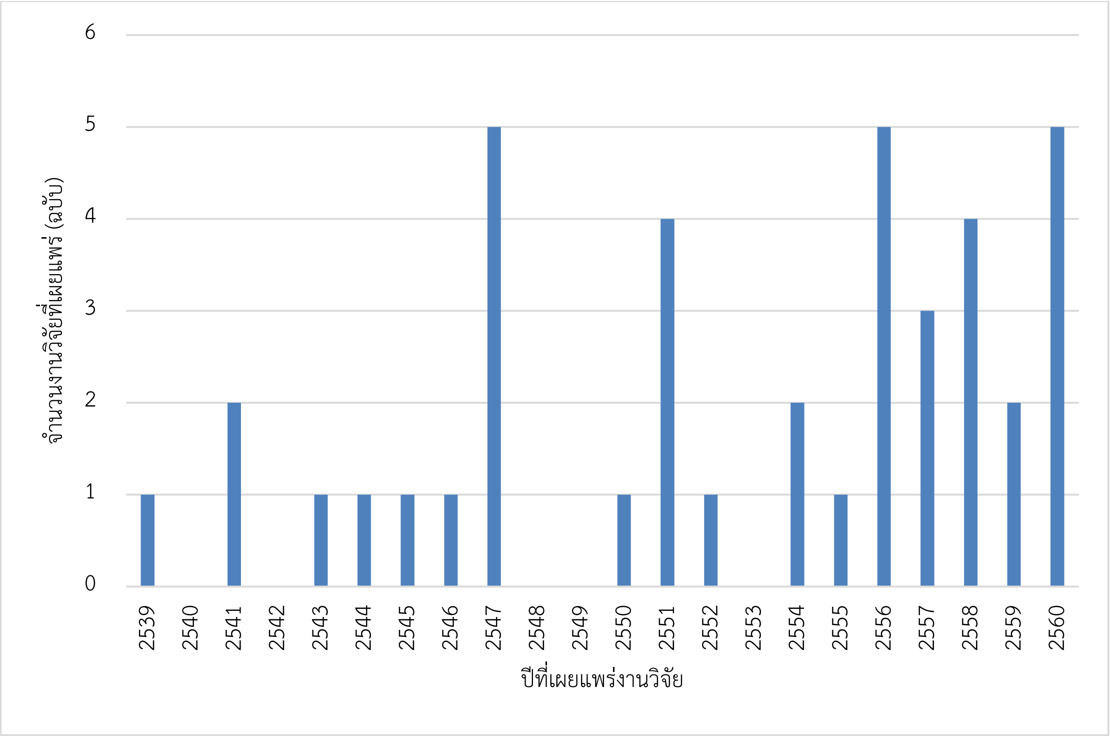
---

[6] ตัวเลขจำนวนโครงการ 9,159 โครงการนี้มาจากข้อมูลบนหน้าแรกของเว็บไซต์ elibrary.trf.or.th แต่เมื่อสำรวจจำนวนโครงการแต่ละโครงการและนำมารวมกันพบว่ามีถึง 10,725 โครงการตามที่แสดงในภาคผนวก ก. คณะผู้วิจัยเห็นว่า อาจมีหลายโครงการถูกจัดอยู่ในหลายหมวด

เพื่อสำรวจเนื้อหางานวิจัย คณะผู้วิจัยได้ยึดเกณฑ์ตามสมการคอร์รัปชันของคลิตการ์ด จะได้ประเด็น 3 เรื่อง ดังนี้

- ปัญหาการผูกขาด ได้แก่ อำนาจการบริหารราชการ อำนาจการเมือง และผูกขาดทางเศรษฐกิจ)
- ปัญหาการใช้ดุลยพินิจ ได้แก่ แทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาด ดุลยพินิจจัดซื้อจัดจ้าง และดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม
- การตรวจสอบสอบรัฐ ได้แก่ การตรวจสอบภายใน รัฐสภา องค์กรอิสระตาม รธน. และการตรวจสอบภาคประชาชน

รูปที่ 2.1 จำนวนงานวิจัยเรื่องคอร์รัปชันและธรรมาภิบาล ช่วงปี พ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2560



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559) (ปรับปรุงมกราคม 2560)

การสำรวจเนื้อหาตามกรอบนี้ พบว่า มีงานวิจัยที่กล่าวถึงประเด็นการผูกขาด (M) จำนวน 22 ชิ้น กล่าวถึงประเด็นปัญหาการใช้ดุลยพินิจ 18 ชิ้น และประเด็นการตรวจสอบ 33 ชิ้น โดยงานวิจัยหนึ่งชิ้น อาจครอบคลุมมากกว่าหนึ่งประเด็น (ดูเนื้อหาสรุปภาคผนวก ค.) ระเบียบการวิจัยที่รายงานทั้งหมดใช้โดยหลักมีอยู่ 4 วิธี ดังนี้

- การทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายและการบริหารองค์กรรัฐของไทยและต่างประเทศ ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่งานวิจัยส่วนใหญ่ใช้ เช่น นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ 2554, ไพโรจน์ วงศ์วิภานันท์ 2552, เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ 2558

- ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง ได้แก่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และคณะ 2544 และ อภิชาต สถิตนิรามัย 2551
- การวิเคราะห์ถดถอย (regression analysis) การใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ และทฤษฎีประมูล ได้แก่ อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547, นิพนธ์ พัวพงศกร และ คณะ 2554, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556 พัชรสุทธิ์ สุจริตตานนท์ 2557 และ ทองใหญ่ อัยยะวรากูล 2560
- การสำรวจทัศนะครัวเรือนหรือประชาชน ได้แก่ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2547 ศิริลักษณ์ โรจนกิจอำนวย 2551 และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2557

บทที่ 3
ประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยของ สกว.

เป้าหมายหนึ่งของการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลก็เพื่อนำงานวิจัยทั้งหมดที่รวบรวมมาได้จำนวน 40 ชิ้น มาจัดหมวดใหม่ตามสมการคอร์รัปชันของคลิตการ์ดซึ่งทำให้แบ่งหมวดงานวิจัยได้เป็น 3 หมวด ได้แก่ หนึ่ง ปัญหาคอร์รัปชันอันเกิดจากการผูกขาดซึ่งในที่นี้จะรวมทั้งการผูกขาดทางธุรกิจและอำนาจทางการเมือง สอง ปัญหาคอร์รัปชันอันเกิดจากการหน่วยงานรัฐมีอำนาจใช้ดุลยพินิจมากเกินไปหรือระบบการใช้ดุลยพินิจล้มเหลวจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง และ สาม ระบบตรวจสอบปัญหาคอร์รัปชันที่กล่าวมาสองข้อแรก คณะผู้วิจัยได้สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะจากงานวิจัยของ สกว. ตามรายละเอียดดังนี้

3.1 การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ

3.1.1. การผูกขาดอำนาจการเมือง ระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์

การผูกขาดอำนาจการเมืองเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างอยู่คู่สังคมไทยมาหลายยุค ในช่วง พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2540 รัฐบาลอ่อนแอจากการถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทาง เนื่องจากการเลือกตั้งในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 มีการแข่งขันสูงแต่นักการเมืองไม่สามารถระดมทุนในวงกว้างได้จึงต้องพึ่งพาแหล่งทุนจากกลุ่มนายทุนกลุ่มแคบ ๆ ซึ่งต้องตอบแทนด้วยการดำเนินนโยบายที่เอื้อประโยชน์เฉพาะบางกลุ่ม บริบทเหล่านี้จึงนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการและการเมืองครั้งสำคัญคือการออกรัฐธรรมนูญ พ.ศ 2540 ตามคำขวัญหนึ่งที่ว่า “ปิดทุจริต เปิดประสิทธิภาพและสร้างภาวะผู้นำ” ต่อมาช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2550 รัฐบาลเข้มแข็งมากขึ้นจากการที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเลือกตั้งอย่างท่วมท้น แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยรักไทยก็ยังคงเป็นตัวแทนของกลุ่มทุน (กลุ่มใหม่) ซึ่งยังผูกขาดอำนาจการบริหารประเทศ การดำเนินนโยบายก็ยังเอื้อต่อกลุ่มทุนกลุ่มแคบ ๆ อยู่เช่นกัน และเกิดเป็นทุนนิยมแบบพวกพ้อง (crony capitalism) ในขณะที่การตรวจสอบตามระบบรัฐสภาและภาคประชาชนยังทำได้ยาก[7]

การมี รธน. พ.ศ. 2540 ยังไม่ช่วยเพิ่มการแข่งขันทางการเมือง เนื่องจากอุปสรรคสำคัญยังคงอยู่ซึ่งได้แก่ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ การกระจุกตัวทางการเมือง และเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมือง[8] อุปสรรคเหล่านี้นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจการเมืองของนักการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเมื่อเข้าสู่อำนาจแล้ว ผู้บริหารประเทศก็มีผลประโยชน์ทับซ้อนและก่อให้เกิด “คอร์รัปชันเชิง

---

[7] อภิชาต สถิตนิรามัย 2551

[8] รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2544

นโยบาย” ซึ่งหมายถึง ผู้บริหารประเทศกำหนดนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์แก่เอกชนเพื่อแลกกับสินบน หรือการทำสัญญาผูกพันกับเอกชน ให้รัฐต้องเสียเปรียบเอกชนคู่สัญญาซึ่งนักการเมือง ญาติหรือพวกพ้องมีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อม[9] โดยวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้บริหารประเทศมี 3 วิธี[10] ได้แก่

(1) การออกและเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ เพื่อเอื้อต่อธุรกิจ

(2) การจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่ธุรกิจที่ตนเองมีส่วนได้เสีย (เช่น สัมปทาน งบส่งเสริมอุตสาหกรรม) และ

(3) การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ (เช่น การเจรจาต่อรองธุรกิจส่วนตัวในต่างประเทศ) ผ่านช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ ได้แก่ (1) การออกกฎระเบียบผ่านรัฐสภาหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (2) การใช้อำนาจอนุมัตินโยบายต่าง ๆ ผ่านอำนาจตามตำแหน่งในคณะกรรมการส่งเสริมธุรกิจ เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เป็นต้น ซึ่งให้คุณให้โทษกับธุรกิจได้ และให้คุณให้โทษตามตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจ

อนึ่ง ผลประโยชน์ทับซ้อนและการเล่นพวกพ้องยังอาจมีโอกาสเกิดได้มากขึ้นเมื่อนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม และนักธุรกิจมีโอกาสได้มารู้จักกันผ่าน “หลักสูตรพิเศษของผู้บริหารระดับสูง” (ดูกรอบที่ 3.1)

---

[9] อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547

[10] อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547

กรอบที่ 3.1 เครือข่ายผู้บริหารระดับสูงผ่านเครือข่ายทางการศึกษาพิเศษ

นวลน้อย ตรีรัตน์ และ ภาคภูมิ วาณิชกะ (ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556) ศึกษาปรากฏการณ์ที่นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐและเอกชนเข้าร่วมเรียนใน “หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง” 6 หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) ของสำนักงานศาลยุติธรรม หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.) ของสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้าและการพาณิชย์ (TEPCoT) ของหอการค้าไทย และหลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง (พตส.) ของสถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง

หลักสูตรเหล่านี้ยังไม่สร้างความชัดเจนว่ามีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อเป็นพื้นที่สร้างเครือข่ายแก่ผู้เข้าเรียนหรือไม่ แต่สิ่งที่ชัดเจนคือผู้เข้าเรียนเกือบทั้งหมดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศซึ่งมาอยู่ที่เดียวกัน ทำให้เกิดคำถามถึงการทำหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกันผ่านการใช้ใกล้ชิดส่วนตัว โดยเฉพาะระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงและนักธุรกิจ

ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556 หน้า 137 - 177

3.1.2. การผูกขาดทางเศรษฐกิจ กรณีรัฐวิสาหกิจและการให้สัมปทานเอกชน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และคณะ 2544 เห็นว่า แม้ รธน. พ.ศ. 2540 จะมีกลไกเพื่อเน้นควบคุมนักการเมืองมากขึ้นโดยเฉพาะการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและกระบวนการถอดถอนและดำเนินคดีอาญา (แต่แบบรายการภาษียังเป็นความลับ (นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547)) แต่ข้าราชการระดับสูงก็ยังจะเป็นกลไกสำคัญให้นักการเมืองใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องผ่านช่องต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดสรรงบประมาณที่มีการผันงบประมาณสู่พื้นที่ของตัวเอง การได้รับสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ สัมปทาน เป็นต้น

งานวิจัยของ อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547 เป็นงานวิจัยชิ้นแรกที่ได้พิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและธุรกิจในเชิงปริมาณ งานวิจัยดังกล่าวใช้สมการถดถอย (Regression Analysis) เป็นเครื่องมือ จากผลการศึกษาพบว่า บริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะมีอัตรากำไรที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองที่ประกอบธุรกิจประเภทเดียวกัน โดยเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 11 ในช่วงปี พ.ศ. 2544 (โดยพิจารณาจากว่ากรรมการของบริษัทเป็นเครือญาติของนักการเมืองที่อยู่ในอำนาจหรือไม่ และบริษัทได้มีการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล ณ เวลานั้นหรือไม่จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.))

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูประบบราชการและการเมืองหลังปี พ.ศ. 2540 ยังคงไม่สามารถป้องกันผู้บริหารประเทศใช้อำนาจในการคอร์รัปชันและเอื้อประโยชน์ต่อพวก

พ้องตนเองได้ ซึ่งช่องทางการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายพยายามมานานคือ การครอบงำรัฐวิสาหกิจ และการแทรกแซงการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชน

- **การครอบงำรัฐวิสาหกิจ**

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 ในบทความส่วนของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ พบว่า ภาคธุรกิจไทยมีแนวโน้มการกระจุกตัวมากขึ้น บริษัทมีอัตราการขยายตัวมากขึ้นเร็วกว่าบริษัทเล็ก ซึ่งอาจทำให้เกิดการผูกขาดทางธุรกิจได้ บริษัทเอกชนเหล่านี้จำนวนหนึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งหลายแห่งประกอบกิจการพาณิชย์แข่งขันโดยตรงกับบริษัทเอกชน โครงสร้างของตลาดในลักษณะนี้จะไม่น่าเป็นห่วงหากการแข่งขันอยู่ภายใต้กฎและกติกาที่เท่าเทียมกัน หากแต่ในทางปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจกลับได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากรัฐบาลทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เท่าเทียม

ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง (ข้อมูลตามรายงานวิจัย) ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้ การสำรวจบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุด 20 บริษัท พบว่า มี 5 บริษัทที่เป็นบริษัทเครือ ปตท. ซึ่งมีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 45.6 ของรายได้รวมของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด ข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจไทยมีขนาดที่ใหญ่ในแง่ของมูลค่าทางเศรษฐกิจ การครอบงำรัฐวิสาหกิจจึงเปรียบเสมือนการครอบงำเศรษฐกิจไทยในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐอีกประเภทที่ถูกวิเคราะห์ว่ามีปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและมีข้อบกพร่องในเรื่องธรรมาภิบาล ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ 2552 ศึกษาหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง ได้แก่ บมจ. ปตท. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) บมจ. การบินไทย บมจ. อสมท สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และ บมจ. ทีโอที โดยใช้กรอบธรรมาภิบาลขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (หรือ OECD)

ผลการศึกษาดังกล่าวพบว่า รัฐวิสาหกิจไทย 7 แห่งมีอุปสรรคในการดำเนินอย่างมีประสิทธิภาพจากปัจจุบันภายในและภายนอก อุปสรรคจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการยังเป็นลักษณะเพื่อตอบแทนทางการเมือง มีข้าราชการมากเกินไป และขาดความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับการดำเนินงาน มีผลประโยชน์ทับซ้อนและไม่ถูกตรวจสอบกรณีตัดสินใจผิดพลาด ส่วนอุปสรรคอันเกิดจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ กฎระเบียบไม่เอื้อและไม่สร้างแรงจูงให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เอื้อประโยชน์ให้ได้เปรียบบริษัทเอกชนในธุรกิจเดียวกัน รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีวัตถุประสงค์คล้ายกันจนผู้ประเมินไม่สามารถประเมินได้อย่างเป็นวัตถุวิสัย มีการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

หลังปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีแนวคิดแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชนเต็มตัว แต่ยังทำไม่สำเร็จ ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังคงมีสถานะ “กึ่งรัฐกึ่งเอกชน” การคงสถานะแบบนี้เปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างสะดวกมากขึ้น

รัฐวิสาหกิจด้านธุรกิจพลังงานเป็นตัวอย่างที่เห็นชัดในเรื่องนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556 (บทความส่วนของนพนันท์ วรรณเทพสกุล) พบว่า มีการแปรรูป บมจ. ปตท. และ กฟผ. แบบกึ่งรัฐกึ่งเอกชน[11] อันเป็นเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจบางกลุ่ม กล่าวคือ ความเป็นรัฐทำให้ผูกขาดในธุรกิจที่เกี่ยวข้องและได้รับประโยชน์พิเศษต่าง ๆ จากรัฐ เช่น สิทธิสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม เงินกู้ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง แต่ความเป็นเอกชนนั้นทำให้กำไรที่ได้ถูกโอนไปสู่กลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และรัฐวิสาหกิจนั้นก็ยังได้รับประโยชน์ในฐานะเอกชน เช่น การส่งเสริมการลงทุน การยกเว้นไม่ต้องทำตามมติ ครม. หรือระเบียบราชการ ในขณะที่การบริหารงานยังมีกลุ่มข้าราชการไปบริหาร อย่างไรก็ดีรายงานฉบับนี้ไม่ได้มีข้อเสนอแนะชัดเจนนักว่าต้องทำอย่างไรเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

- **การให้สัมปทานแก่เอกชน**

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 (บทความส่วนของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอิสกุล อุณหเกตุ) เห็นว่า “สัมปทานเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนเข้ามาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต่าง ๆ” ถือเป็นการลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาทเอกชนมากขึ้น ข้อดีคือเป็นการสร้างบริการสาธารณะที่แพร่หลายมากขึ้น

แต่การให้สัมปทานก็หมายถึงการให้เอกชนรายนั้นถือสิทธิผูกขาดหาประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะหรือสินทรัพย์ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว หากกระบวนการอนุมัติให้สัมปทานไม่โปร่งใสและรัดกุม ก็จะก่อให้เกิดปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกิน (rent seeking) ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ดังที่เกิดกับกรณีศึกษาการให้สัมปทาน 4 กรณี ได้แก่ สัมปทานโทรคมนาคม สัมปทานโทรทัศน์ สัมปทานร้านค้าปลอดภาษี และสัมปทานทางด่วนชั้นที่ 2 ซึ่งพบการคอร์รัปชันในทุกขั้นตอน ทั้งการได้มาซึ่งสัญญา การบริหารสัญญา การแก้สัญญา และการยกเลิกสัญญา

วิธีการเข้าถึงอำนาจรัฐเพื่อให้ได้ซึ่งสัมปทานมีหลากหลายวิธี แต่สิ่งที่นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 พบคือ บริษัทผู้รับสัมปทานจะเชิญเจ้าหน้าที่รัฐเป็นกรรมการของบริษัทเพื่อตอบแทนที่ช่วยให้ได้สัมปทาน

[11] ในกรณีของ กฟผ. ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจเต็มตัว เนื่องจากกระทรวงการคลังยังถือหุ้นทั้งหมด แต่บริษัทลูกไม่ใช่ โดย กฟผ. ถือหุ้นของ บมจ. ผลิตไฟฟ้า (EGCO) เพียงร้อยละ 25.41 (ข้อมูลปี พ.ศ. 2544 ตามรายงานวิจัย) และถือหุ้นของ บมจ. ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง ร้อยละ 45.0 (ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คณะ 2556 หน้า 181 -182)

3.2 อำนาจการใช้ดุลยพินิจ

โดยทั่วไปแล้ว รัฐจำเป็นต้องมีดุลยพินิจในการบริหารประเทศ แต่การใช้ดุลยพินิจโดยไร้ระบบควบคุมอาจเปิดช่องให้มีการบิดเบือนอำนาจดังกล่าวเพื่อการคอร์รัปชันได้ การสำรวจเนื้อหาของรายงานวิจัยของ สกว. ทั้ง 40 ฉบับ พบว่า คอร์รัปชันอันเกิดจากการบิดเบือนอำนาจดุลยพินิจมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเด็น ได้แก่ การกำกับดูแลของรัฐ (regulator) การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดสรรทรัพยากรของรัฐ และระบบยุติธรรม

3.2.1. ดุลยพินิจขององค์กรกำกับดูแลตลาด และการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์

ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชนขึ้นมาจำนวนมาก ซึ่งเป็นไปตามวิวัฒนาการในต่างประเทศที่ให้ความสำคัญแก่การแยกบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐออกจากบทบาทในการกำกับดูแลธุรกิจออกจากกันเพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของบทบาทหน้าที่ แต่งานวิจัยจำนวนมากกลับพบว่า หน่วยงานกำกับดูแลเหล่านั้น แม้จะมีโครงสร้างที่เป็นอิสระจากการเมืองหากแต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงไม่ปลอดจากการแทรกแซงของการเมืองหรือการแทรกแซงของธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับ หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “พฤติกรรมการครอบงำ” (regulatory capture)[12] [13]

งานวิจัยของ สกว. 5 ฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องดุลยพินิจขององค์กรกำกับดูแลตลาด และการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ มากที่สุด ได้แก่

1) อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547
2) สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550
3) สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2551 (ก)
4) สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2551 (ข)
5) นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554

จากผลการศึกษาของอัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547 พบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2547 มีช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ที่สำคัญ ได้แก่

(1) การออกหรือแก้ไขกฎ ระเบียบของภาครัฐเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง
(2) การละเลยที่จะบังคับใช้กฎหมายที่จะเป็นโทษแก่ธุรกิจของตน เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

---

[12] George J. Stigler. 1971. “The Theory of Economic Regulation”. Bell Journal of Economics and Management Science, vol. 2. pp. 3-21.

[13] Laffont, JJ. and Tirole, J. 1991. “The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture”. The Quarterly Journal of Economics Vol. 106, No. 4 (Nov., 1991), pp. 1089-1127.

(3) การให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจของตนและพวกพ้อง เช่น การให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

คณะผู้วิจัยได้คัดกรณีการแทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาด 2 แห่ง ได้แก่ ตลาดสินค้าและบริการ และ ตลาดกิจการวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม ซึ่งเป็นตลาดที่มีประเด็นคอร์รัปชันและปัญหาธรรมาภิบาล

ตลาดสินค้าและบริการของไทยมีสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นผู้กำกับกติกาไม่ให้มีการผูกขาดตลาด หากแต่เป็นหน่วยงานที่มีการแทรกแซงทางการเมืองสูง เนื่องจากธุรกิจที่ผูกขาดมักเป็นธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ มีอำนาจตลาดสูง และมักจะมีสายสัมพันธ์ที่ค่อนข้างแนบแน่นกับฝ่ายการเมือง โดยบางบริษัทเป็นแหล่งทุนให้กับนักการเมืองและบางบริษัทมีเครือญาติของนักการเมืองเป็นเจ้าของ งานวิจัยของนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 พบว่า คณะกรรมการฯ ไม่เคยมีการดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ากับผู้ประกอบการรายใดในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2542 ถึง พ.ศ. 2552 สาเหตุหลักนั้นไม่ได้มาจากตัวเนื้อหากฎหมายไม่สมบูรณ์ แต่เกิดจากการไม่มีการบังคับใช้ เนื่องจากการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงได้ผ่านโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ และกรรมการหลายคนก็เป็นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอาณัติของนักการเมือง

ในตลาดสื่อวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม มีองค์กรกำกับดูแล 2 แห่ง ได้แก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ซึ่งถูกจัดตั้งตาม พ.รบ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2551 (ก) วิเคราะห์ว่ากฎหมายฉบับนี้ยังไม่สมบูรณ์ ทำให้ตลอดเวลา 7 ปี (ถึงปีที่จัดทำรายงาน) ของการบังคับใช้กฎหมายยังมีช่องโหว่ 3 ประการที่เอื้อให้การเมืองแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจขององค์กรกำกับดูแลทั้งสองแห่ง ดังนี้

ประการแรก กระบวนการสรรหากรรมการเอื้อให้กรรมการที่มาจากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เกือบทั้งหมด และแทบไม่มีกรรมการที่เป็นตัวแทนส่วนอื่นของสังคม ทำให้เกิดการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลายคดีและยังแต่งตั้ง กสช. ไม่ได้ ส่งผลให้ต้องระงับการเปิดเสรีตลาดวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมที่ใช้คลื่นความถี่ *ประการที่สอง* กฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องการเปิดเผยข้อมูล ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือสาธารณชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานได้ และ *ประการที่สาม* กรรมการจะถูกถอดถอนได้ต่อเมื่อขาดคุณสมบัติและวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนตามกฎหมายของ ป.ป.ช. เท่านั้น จึงกล่าวได้ว่า องค์กรกำกับดูแลทั้งสองแห่งสามารถถูกครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์ได้ง่ายและยังขาดการตรวจสอบจากประชาชน

โดยสรุปแล้วกลุ่มทุนและอำนาจทางการเมืองมีแรงจูงใจที่จะเข้ายึดครององค์กรกำกับดูแลในตลาดต่าง ๆ ด้วยผลประโยชน์ส่วนเกินที่มีมูลค่ามหาศาล การแทรกแซงนี้มักจะมีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานซึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อนในตำแหน่งหน้าที่เข้าร่วมขบวนการด้วย

3.2.2. ดุลยพินิจการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐยังคงเป็นเป้าหมายสำคัญของนักแสวงหาผลประโยชน์อยู่เสมอ เนื่องจากเป็นแหล่งที่มีเงินงบประมาณหมุนเวียนอยู่ระบบนี้ทุกปีซึ่งอาจมีมูลค่าสูงคิดเป็นร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ[14] งานวิจัยเรื่องคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลในช่วง 20 ปีที่ผ่านมามีจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ ศิริลักษณ์ โรจนกิจอำนวย 2551 นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ 2556 พัชรสุทธิ์ สุจริตตานนท์ 2557 สังศิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ 2557 และสุทธิ สุนทรานุรักษ์ 2559 ซึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังคงมีช่องโหว่ให้เกิดการทุจริตดังนี้

ข้อมูลสถิติการทุจริตในระดับท้องถิ่น ชี้ว่า ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด อปท. ระหว่างปี 2554 ถึง 2558 รวม 188 คดี เป็นคดีจัดซื้อจัดจ้าง 104 คดี (ที่เหลือเป็นคดี ทุจริตออกใบอนุญาต 36 คดี และทุจริตในการบริหารงานบุคคล 25 คดี)[15] ในขณะที่ สตง. ตรวจสอบพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริต ระหว่างปี 2550 – 2554 รวม 801 กรณี แบ่งเป็น กรณีดำเนินการผิดระเบียบ (การเงินการคลัง) 295 กรณี และจัดซื้อจัดจ้างมิชอบ 188 กรณี (สุทธิ สุนทรานุรักษ์ 2559)

การสำรวจความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างทั่วโลกของ Ware et al 2007 พบว่าโดยหลักจะมีช่องทางการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง 3 ลักษณะ ได้แก่ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่พัสดุ การสมยอมราคาหรือฮั้วราคา รวมถึงการ "ล็อกสเปก" หรือการกำหนดคุณลักษณะหรือคุณสมบัติเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้เสนอราคาบางราย และการใช้บริษัทอื่นบังหน้า[16]

สำหรับประเทศไทย การศึกษาของนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 (ในบทความส่วนของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ เทียนสว่าง ธรรมวณิช) ซึ่งศึกษากรณีจัดซื้อจัดจ้าง 6 กรณีตามรายชื่อในตารางที่ 3.1 พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวนี้มีความผิดปกติที่คล้ายกับประเด็นการทุจริต 3 ลักษณะที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และในการดำเนินการมักมีเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้ความร่วมมือ โดยความไม่ชอบมาพากลที่พบเจอมากที่สุด คือ การล็อกสเปก ความไม่โปร่งใสในการประกาศเพื่อแจ้งข่าวการจัดซื้อจัดจ้างและความผิดปกติในการบริหารสัญญาหรือโครงการ

---

[14] นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554, หน้า 5-3

[15] สุทธิ สุนทรานุรักษ์ 2559, หน้า 90.

[16] Ware, Glenn T. Moss, Shaun. Campos, J. Edgardo and Noone, Gregory P. 2007. "Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge", in Campos, J. Edgardo. and Pradhan, Sanjay. (Editor). "The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level". The World Bank. อ้างใน นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 หน้า 5-3.

ตารางที่ 3.1 กรณีจัดซื้อจัดจ้าง 6 กรณีใน นิพนธ์ พัวพงศกร และ คณะ 2554

ชื่อโครงการ	เจ้าของโครงการ
โครงการประกวดราคาเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศใช้ก๊าซธรรมชาติ (CNG)	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)
โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	บมจ. ท่าอากาศยานไทย
โครงการจัดซื้อเรือขุดแบบหัวสว่าน	กรมเจ้าท่า
โครงการจัดซื้อรถพยาบาลฉุกเฉินระดับสูงและครุภัณฑ์ทางการแพทย์สำหรับรถพยาบาล	กระทรวงสาธารณสุข
โครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
โครงการส่งเสริมและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดการศึกษา	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร และ คณะ 2554

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มาตรการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่สำคัญที่มีการนำมาใช้ได้แก่ (1) การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (สนย.) ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และ (2) การให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเปิดเผยราคากลางต่อสาธารณชน และ (3) การกำหนดให้บริษัทคู่สัญญาของรัฐต้องจัดทำแสดง “บัญชีรายการรับจ่ายของโครงการ” (บช. 1) ต่อกรมสรรพากร ซึ่งมีประโยชน์ คือ เพื่อตรวจสอบภาษีเงินได้และคดีทุจริต มาตรการข้อ (2) และข้อ (3) ข้างต้นมีขึ้นจากการประกาศใช้มาตรา 103/7 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554[17]

[17]มาตรา 103/7 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีที่มีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น มีหน้าที่แสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต่อกรมสรรพากร นอกเหนือจากบัญชีงบดุลปกติที่ยื่นประจำปี เพื่อให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการคำนวณภาษีเงินได้ในโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ในกรณีที่ปรากฏจากการตรวจสอบหรือการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการชำระภาษีเงินได้ของบุคคลหรือนิติบุคคล

อนึ่ง ศิริลักษณ์ โรจนกิจอำนวย 2551 นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 และ พัชรสุทธิ์ สุจริตตานนท์ 2557 พบว่า e-auction ไม่สามารถป้องกันการฮั้วกันในการประมูลได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่เสนอราคาต้องมาเคาะราคาในที่เดียวกัน ไม่สามารถเสนอราคาผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้ ทำให้จำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมการประมูลได้ ต่างจากการทำ e auction ในต่างประเทศซึ่งเปิดให้มีการเสนอราคาประมูลผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้จากทุกแห่งทั่วประเทศ

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังไม่ได้แยกแยะว่า การใช้ e auction นั้นเหมาะสมกับการจัดซื้อจัดจ้างกับกิจกรรมประเภทใด เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ทั่วไป เช่น กระดาษ ดินสอ เก้าอี้มาตรฐาน เป็นต้น มีจำนวนผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูลได้หลายราย แต่การใช้ e auction อาจจะไม่เหมาะสมกับการจัดซื้อจัดจ้างสิ่งของที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น พัชรสุทธิ์ สุจริตตานนท์ 2557 ยังเพิ่มเติมด้วยว่า e-auction ยังมีต้นทุนการดำเนินการที่สูงเท่ากับประมูลแบบยื่นซอง จึงกล่าวได้ว่า e-auction ยังคงไม่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพจัดซื้อจัดจ้างเท่าไรนัก

สำหรับเรื่องเปิดเผยข้อมูลราคากลางตามมาตรา 103/7 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบการรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การศึกษาของนันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ 2556 พบว่า ความคลุมเครือในการตีความของมาตรา 103/8 ในกฎหมายฉบับเดียวกัน[18] สามารถตีความไปได้ว่า หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างต้องรอให้ ครม. ออกคำสั่งอนุมัติให้มีการเปิดเผยราคากลางและวิธีการคำนวณราคาดังกล่าวต่อประชาชนตามมาตรา 103/7 วรรคหนึ่งเสียก่อน หน่วยงานนั้นถึงจะปฏิบัติตามข้อเสนอของ ป.ป.ช. ได้ ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติ ครม. จึงเลือกไม่อนุมัติ ซึ่งก็นำไปสู่ข้อโต้แย้งถึงความไม่เหมาะสมที่ว่า ครม. ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบมาพิจารณามาตรการที่จะถูกใช้เพื่อตรวจสอบตนเองได้อย่างไร

นั้น แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจประสานงานและสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วให้หน่วยงานของรัฐนั้นมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรในการกำหนดมาตรการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐรับไปปฏิบัติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการในเรื่องนั้นแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบก็ได้”

[18]มาตรา 103/8 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา ๑๐๓/๗ วรรคหนึ่ง โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการดังกล่าว และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวด้วย

หน่วยงานของรัฐใดฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีความผิดทางวินัยหรือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี”

ส่วนมาตรา 103/7 วรรคสองซึ่งกำหนดให้บริษัทที่เป็นคู่สัญญาของรัฐต้องยื่นแบบ บช. 1 ต่อกรมสรรพากรนั้น งานวิจัยของ สังศิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ 2557 และ ศิริรัตน์ วสุวัต และประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์ 2558 พบว่า ข้อมูลดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่อันมีสาเหตุอย่างน้อยสามข้อ ได้แก่ *หนึ่ง* เจ้าหน้าที่รัฐขาดความรู้ในเรื่องนี้ *สอง*ป.ป.ช. และ กรมสรรพากรยังขาดการประสานงานกัน และ *สาม* ข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถเชื่อถือได้เนื่องจากขาดการตรวจสอบความถูกต้อง

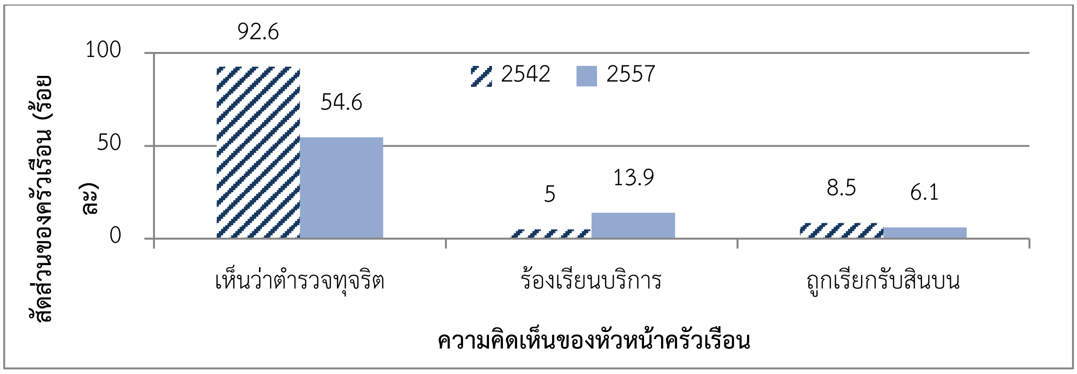
นอกจากข้อจำกัดที่กล่าวมาแล้ว ยังมีข้อวิจารณ์ถึงมาตราที่เกี่ยวกับการให้จัดยื่นแบบ บช. 1 อีก 2 เรื่อง เรื่องแรก การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเป็นการแก้ปัญหาไม่ตรงจุดเพราะเป็นการตรวจสอบผู้ประกอบการที่ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญาของภาครัฐแล้ว การแก้ปัญหาควรมุ่งเป้าไปในขั้นตอนต่าง ๆ ในเบื้องต้น เช่น การตรวจสอบความเหมาะสมในการตั้งงบประมาณเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง หรือการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สามารถเข้าร่วมในการประมูลที่โปร่งใส และ เรื่องที่สอง มาตรการดังกล่าวสร้างภาระและอุปสรรคบริษัทรายเล็กซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่บัญชีที่เชี่ยวชาญเรื่องนี้ ทำให้เสียเปรียบบริษัทใหญ่อันเป็นการกีดกันการแข่งขัน

3.2.3. ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม

- **องค์กรตำรวจ**

วงการตำรวจถูกมองว่าเป็นองค์กรที่มีการคอร์รัปชันและปัญหาธรรมาภิบาลอยู่ตลอดในสายตาประชาชน อย่างไรก็ดี ผลสำรวจความคิดเห็นของหัวหน้าครัวเรือนของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2557 พบว่า ตำรวจมีภาพลักษณ์ด้านคอร์รัปชันที่ดีขึ้นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา โดยสัดส่วนหัวหน้าครัวเรือนที่เห็นว่าตำรวจทุจริตและแจ้งว่าถูกเรียกรับสินบนมีสัดส่วนลดลงตามที่แสดงในรูปที่ 3.1 แต่ในขณะที่การใช้บริการจากสถานีตำรวจยังถูกร้องเรียนมากขึ้นจากผู้ไปติดต่อราชการ

รูปที่ 3.1 ผลการสำรวจความเห็นของหัวหน้าครัวเรือนต่อตำรวจ ปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2557



ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2557

ข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัญหาที่สะท้อนจากมุมมองของบุคคลภายนอก แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจเองแล้ว ปัญหาที่สำคัญคือปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ โดยสุณีย์ กัลยะจิตร และคณะ 2556 ได้ศึกษาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของตำรวจ และพบว่าปัญหา 2 ปัญหาหลัก ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างขององค์กรตำรวจ และปัญหาระบบการแต่งตั้งและโยกย้ายที่ไม่ชัดเจน ในปัญหาโครงสร้างขององค์กรตำรวจนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ไม่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายตำรวจ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและกรรมการมาจากฝ่ายการเมืองรวมเป็นจำนวน 6 คน จากกรรรมการทั้งหมด 11 คน ส่วนคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (ก.ตร.) ซึ่งเป็นผู้บริหารงานตำรวจมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเช่นเดียวกัน ทำให้การแต่งตั้งตำรวจผู้บังคับการมีการแทรกแซงทางการเมืองได้ นอกจากนี้การทำงานของตำรวจยังขาดการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบและประเมินผลจากภายนอก

สำหรับปัญหาที่สองคือเรื่องระบบการแต่งตั้ง (ตาม กฎ ก.ตร.[19]) ที่ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะการคัดเลือกบุคคลไว้ใน "บัญชีข้อมูลผู้เหมาะสมเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น" ซึ่งปัญหาใหญ่คือการไม่มีการนิยามคำว่า “ผู้เหมาะสม” ทำให้เปิดช่องให้มีการใช้เส้นสายได้

---

[19] ข้อ 33 ของ กฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 กำหนดว่า “การคัดเลือกหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในแต่ละระดับตำแหน่งให้พิจารณาดังนี้

(๑) ข้าราชการตำรวจที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขึ้นไป ให้พิจารณาเรียงตามลำดับอาวุโส

(๒) ข้าราชการตำรวจที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไปถึงผู้บัญชาการให้พิจารณาเรียงตามลำดับอาวุโสจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ**ยี่สิบห้า**ของจำนวนตำแหน่งว่างในแต่ละระดับตำแหน่ง

โดยสุณีย์ กัลยะจิตร และคณะ 2556 ได้เสนอประเด็นเพื่อปฏิรูปวงการตำรวจที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสำคัญอย่างน้อย 3 ข้อ ดังนี้

ข้อแรก ในเรื่องการวางนโยบายและการบริหารงานภายใน ต้องมีการปรับองค์ประกอบภายในของกรรมการชุดต่าง ๆ ของตำรวจ ได้แก่ ก.ต.ช. ก.ตร. และ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.)[20] โดยเพิ่มความหลากหลายของกรรมการให้มากขึ้น ก.ต.ช. ควรมีตำรวจภาคและนครบาลเข้ามาร่วมเพื่อให้นโยบายตำรวจระดับชาติสอดคล้องกับจังหวัด สำนักงาน ก.ต.ช. ควรแยกออกจาก ส.ต.ช. ส่วน ก.ตร. ควรมีกรรมการนอกอาชีพตำรวจ เช่น กรรมการสิทธิฯ ผู้ตรวจการฯ สภาทนายความ และสำหรับ กต.ตร. สุณีย์ กัลยะจิตร และคณะ 2556 เสนอเพียงให้มีการปรับให้สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

ข้อสอง ในการประเมินการทำงานของตำรวจ ควรมีหน่วยงานภายนอกมาร่วมประเมินด้วย อาจเป็นลักษณะของ “คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์” เพื่อความเป็นอิสระของการตรวจสอบการทำงานจากหน่วยงานภายนอก และสามารถรายงานตรงต่อ ครม. ได้ หรือให้ "สำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติ" ซึ่งมีหน้าที่ในตรวจสอบการทำงานภายในอยู่แล้วต้องแยกออกจาก สตช.

ข้อสาม "บัญชีลำดับผู้อาวุโส" ต้องมีการประกาศต่อสาธารณะก่อน 3 เดือน โดยให้มีตรวจสอบว่าถูกต้องหรือไม่ และสำหรับ "บัญชีผู้เหมาะสม" นั้น ต้องมีการแจ้งต่อสาธารณะก่อนที่จะมีการแต่งตั้ง และแจ้งหลักเกณฑ์ของบัญชีผู้เหมาะสมก่อนประกาศแต่งตั้งเป็นเวลา 3 เดือนเช่นกัน

- **ศาลยุติธรรม**

---

(๓) ตำแหน่งว่างที่เหลือจากการพิจารณาตาม (๒) ให้พิจารณาเรียงตามลำดับความเหมาะสมจากผู้มีความเหมาะสมมากที่สุดโดยเปรียบเทียบกับตำแหน่งที่จะคัดเลือกหรือแต่งตั้งว่ามีความเหมาะสมกับตำแหน่งใดไปตามลำดับ จนครบตามจำนวนตำแหน่งว่างของหน่วยที่มีอยู่ในขณะนั้น

การคัดเลือกหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับสารวัตรขึ้นไป ถึงผู้บัญชาการหากมีตำแหน่งว่างเพียงตำแหน่งเดียว ให้ถือว่าผู้เหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นทุกรายเป็นผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาโดยเท่าเทียมกัน โดยให้นำอาวุโสมาประกอบการพิจารณาด้วย

การคัดเลือกหรือแต่งตั้งผู้เหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นที่เพิ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนในปีแรกให้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ผู้นั้นต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีผลการปฏิบัติงานดีเด่นเป็นที่ประจักษ์ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง โดยมีผลการปฏิบัติงานเป็นรูปธรรมเป็นที่ยอมรับว่าเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างยิ่งและมีประสิทธิภาพดีกว่าข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติครบถ้วนทั่วไปรายอื่นอย่างชัดเจน ซึ่งผู้มีอำนาจและคณะกรรมการคัดเลือกต้องสามารถอธิบายข้อเท็จจริงและเปิดเผยต่อบุคคลทั่วไปได้”

[20] กต.ตร. มี 2 ระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัด และ ระดับสถานี โดยในระดับจังหวัดจะมี (1) กต.ตร. กรุงเทพมหานคร ซึ่งมี ผบ.ตร. เป็นประธาน และมีหน้าที่ดูแลการทำงานของ กต.ตร. สถานีตำรวจนครบาล และ (2) กต.ตร. จังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหน้าที่ดูแล กต.ตร. สถานีตำรวจภูธร กต.ตร. ทั้งของ กทม. และ จังหวัด จะรายงานผลการปฏิบัติงานต่อ ก.ต.ช. (ดู *ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549*)

ศาลยุติธรรมเป็นที่พึ่งของประชาชนในการที่จะได้รับความเป็นธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรมจึงต้องมีความโปร่งใสเนื่องจากคำพิพากษาของศาลมีผลกระทบอย่างมากต่อคู่กรณีรวมทั้งต่อการสร้างหลักนิติธรรมในสังคม (rule of law)

งานวิจัยของผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2557 ชี้ว่า คอร์รัปชันนั้นยังมีอยู่แม้แต่ในกระบวนการยุติธรรม ถึงแม้จะมีแนวโน้มลดลงก็ตาม ผลสำรวจในรายงานฉบับนี้ พบว่า ในปี พ.ศ. 2557 ผู้ใช้บริการศาลยุติธรรมร้อยละ 10 ตอบว่าเคยถูกเรียกรับสินบน ในขณะที่ 15 ปีก่อนนั้น สถิติดังกล่าวจะอยู่ที่กว่าร้อยละ 33 โดยคดีส่วนใหญ่ที่มีการเรียกสินบนมักเป็นคดีที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน

งานวิจัยอื่น ๆ ที่ สกว. ให้ทุนไม่ได้กล่าวถึงปัญหาเบื้องลึกของการทุจริตในระบบศาลยุติธรรมมากนัก แต่ข้อมูลจากข้อเสนอปฏิรูประบบยุติธรรมในสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 ชี้ว่าศาลยุติธรรมต้องปรับปรุงอย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่ *หนึ่ง* ศาลต้องเปิดผลคดี และต้องมีการควบคุมการใช้ดุลยพินิจซึ่งไม่ได้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว *สอง* มีกฎหมายลงโทษตุลาการผู้บิดเบือนกฎหมาย *สาม* ขยายความการดูหมิ่นศาลให้กว้างขึ้น ในลักษณะเดียวกับศาลปกครองที่สามารถถูกวิจารณ์ทางวิชาการได้

3.3 การตรวจสอบรัฐ

เมธี ครองแก้ว 2558 ซึ่งนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ Economics of Crime & Punishment ของ Gary Becker[21] มาประยุกต์ เสนอว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตจะเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของการทุจริต ดังนั้นการลดทุจริตจึงทำได้โดยการลดประโยชน์จากการทุจริตหรือเพิ่มต้นทุนให้การทุจริต โดยจะต้องมีการสร้างสภาวะแวดล้อมเชิงโครงสร้าง 3 ประการ ได้แก่ (1) ต้องลดกำไรส่วนเกิน (economic rent) ซึ่งเกิดจากอำนาจผูกขาด (2) การลดอำนาจการตัดสินใจโดยลำพัง (discretionary power) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (3) การสร้างสถาบัน (institutions) ตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

การสำรวจงานวิจัยของ สกว. พบว่า มีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของภาครัฐอยู่ 4 ประการจากมุมของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ได้แก่ (1) ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ (2) องค์กรอิสระตาม รธน. (3) รัฐสภา และ (4) สื่อมวลชนและภาคประชาชน โดยกลไกตรวจสอบสามประเภทแรกนั้น ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545 เรียกว่าระบบตรวจสอบและถ่วงดุล “เชิงสถาบัน”

---

[21] Gary S. Becker, (1968) "Crime and Punishment: An Economic Approach," Journal of Political Economy 76, no. 2 (Mar. - Apr., 1968): 169-217.

3.3.1 การตรวจสอบภายในองค์กร

จากข้อมูลที่กล่าวมาในเรื่องการผูกขาดอำนาจและการใช้ดุลยพินิจ พบว่า คอร์รัปชันและปัญหาธรรมาภิบาลมาจากการตัดสินใจของผู้บริหารประเทศและเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก ซึ่งมักมีผลประโยชน์ทับซ้อนในหน้าที่ ระบบตรวจสอบภายในจึงเป็นด่านแรกของการยับยั้งไม่ให้เกิดปัญหาจนสร้างความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นชี้ให้เห็นว่าระบบตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารยังคงมีข้อบกพร่องหลายประการ คณะผู้วิจัยจึงได้รวบรวมข้อเสนอเกี่ยวกับกลไกตรวจสอบการควบคุมภายในที่เป็นเชิงสถาบัน ซึ่งหมายถึงการจัดตั้งองค์กรและกฎระเบียบ โดยรวบรวมจากงานวิจัยอันมีรายละเอียดดังนี้

- **การสร้างระบบประเมินผลงานฝ่ายบริหาร**

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545 เสนอว่า ควรมีการตั้งสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกระทรวงและกรม (รวมผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจภายในกระทรวง) หรือกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐบาล (Government Accountability Act) รวมถึงการปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ. งบประมาณ ให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต่อการบริหารงานราชการ (accountability for results) มากขึ้น

- **การป้องกันผลประโยนชน์ทับซ้อน**

อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547 มีข้อเสนอแก้กฎระเบียบเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน 5 ข้อ ได้แก่ (1) แก้ไข “ระเบียบสำนักนายกฯ เรื่องมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543” ให้มีเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและมีบทลงโทษ และมีคณะกรรมการวินิจฉัยที่น่าเชื่อถือ (2) แก้ไข พ.ร.บ. การจัดการหุ้นและหุ้นส่วนของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 โดยห้าม รมต. และบุคคลในครอบครัวถือหุ้นบริษัทเอกชนเกินร้อยละ 5 (3) ให้มีการเปิดเผยข้อมูลของ รมต. ที่เดินทางไปต่างประเทศด้วยงบประมาณจากภาครัฐ (4) แก้ไข พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ห้ามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการออกกฎของฝ่ายปกครอง รายละเอียดกฎเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานต้องโปร่งใสพร้อมประกาศให้สาธารณะรับรู้ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ (5) ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ โดยให้ระบุจำนวนและรายชื่อบริษัทที่รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการอุดหนุนหรือส่งเสริมธุรกิจเอกชน และมีการติดตามผลกระทบ เพื่อป้องกันการอนุมัติงบประมาณที่เอื้อประโยชน์ต่อเครือข่ายธุรกิจที่ใกล้ชิดของผู้บริหารประเทศ และ (6) ปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยให้มีการแสดงข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจที่ประกอบธุรกรรมกับรัฐวิสาหกิจ และแนวทางการคัดสรรกรรมการให้ชัดเจน

- **การสร้างความรับผิดชอบทางการคลัง**

ที่ผ่านมาสังคมไทยพูดถึง "คอร์รัปชันเชิงนโยบาย" มากขึ้น กรณีที่เห็นชัดที่สุดคือ นโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554) ซึ่งเป็นภาระทางการคลังแก่รัฐบาล ในขณะที่ผลประโยชน์ที่แท้จริงไปไม่ถึงมือเกษตรกรที่ต้องการความช่วยเหลือ แต่กลับเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนหรือพ่อค้ากลาง

กลไกการตรวจสอบในเรื่องที่นี้ตามแนวคิดของนิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 คือการให้มี "ธรรมนูญการคลัง" (Financial Responsibility Act) ซึ่งบัญญัติให้รายได้ทั้งหมดต้องเข้าเงินคงคลัง และต้องมีการจัดทำงบการเงินรวม (fiscal consolidation) โดยเอางบประมาณของรัฐวิสาหกิจ อปท. และเงินกู้ต่างประเทศ มารวมกับงบประมาณประจำปีด้วย พร้อมกำกับการใช้งบประมาณด้วย พ.ร.บ. เงินคงคลัง นอกจากนี้แล้ว ยังต้องแยกสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ซึ่งหมายถึงธนาคารของรัฐออกจาก พ.ร.บ. ธนาคารพานิชย์ เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายที่ไม่รับผิดชอบต่อการคลังของประเทศ และตรวจสอบได้ยาก

3.3.2 รัฐสภา

รัฐสภาเป็นกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลขั้นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย แต่ว่ารัฐสภาไทยภายใต้ รธน. พ.ศ. 2540 ถูกวิเคราะห์ว่าไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำให้มีการออกกฎหมายผ่านกระบวนการที่ไม่โปร่งใสเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการ (กมธ.) ติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และกมธ. งบประมาณของวุฒิสภายังไม่เน้นเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการบริหารราชการมากนัก (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545)

ทั้งนี้ ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงการตรวจสอบของรัฐสภาให้เข้มแข็งมากขึ้นมีดังนี้ *ประการแรก* กมธ. งบประมาณสภาฯ ต้องวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายงบประมาณและจัดสรรวงเงินงบประมาณจำแนกเป็นรายสาขา จัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545) และให้มีหน่วยงานวิจัยของรัฐสภา เช่น สถาบันพระปกเกล้า เพื่อช่วยสนับสนุนภารกิจพิจารณากฎหมายและงบประมาณอย่าง Office of Budget Management (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550) *ประการที่สอง* ให้มีการเปิดเผยบันทึกประชุมรัฐสภาต่อสาธารณะ จัดทำฐานข้อมูลนิติบัญญัติ ประวัติการเสนอกระทู้ ร่างกฎหมาย ระเบียบวาระการประชุม และ *ประการที่สาม* วุฒิสภาต้องสามารถเห็นชอบร่างกฎหมายและเปิดอภิปราย ครม. เพื่อให้แถลงข้อเท็จจริงได้ แต่ไม่จำเป็นต้องลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ ยังต้องมีอำนาจรับรองผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550)

3.3.3 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รธน. พ.ศ. 2540 ได้ให้กำเนิดองค์กรอิสระหลายแห่งเพื่อเข้ามาช่วยตรวจสอบการทำงานของรัฐนอกจากการตรวจสอบโดยรัฐสภา ซึ่งองค์กรอิสระตาม รธน. มีอยู่ 3 กลุ่มตามที่แสดงในตารางที่ 3.2 จากผลสำรวจความคิดเห็นประชาชนของถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2547 พบว่า หลัง 5 ปีของการ

มี รธน. พ.ศ. 2540 องค์กรเหล่านี้ยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชนมากนัก เนื่องจากเป็นหลายหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาไม่นาน

ตารางที่ 3.2 รายชื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ประเภทหน่วยงานจำแนกตามอำนาจที่ใช้	องค์กร	หน้าที่หลัก
ใช้อำนาจตุลาการ	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ	วินิจฉัยคดีทุจริตอยู่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
	ศาลรัฐธรรมนูญ	วินิจฉัยร่างกฎหมายและข้อบังคับการประชุมที่ขัดแย้งกับ รธน./ พิจารณาการยื่นบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
	ศาลปกครอง	วินิจฉัยการใช้อำนาจของรัฐ/ ข้อพิพาทในการบริหารงานรัฐ
มีอำนาจตัดสินบางประการ	กกต.	กำกับกติกา/สร้างความโปร่งใสในการเข้าสู่อำนาจบริหาร
	ป.ป.ช	ตรวจสอบทุจริต
	สตง.	ตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน
ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหาร	สำนักงานผู้ตรวจการฯ	รับเรื่องร้องเรียนการบริหารงานรัฐ
	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	รับเรื่องร้องทุกข์ ศึกษาและให้คำแนะนำแก่รัฐบาล
	สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	ให้ข้อเสนอแนะปัญหาเศรษฐกิจและสังคม และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนเศรษฐกิจฯ

ที่มา: ดัดแปลงจาก ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2547

เมื่อกล่าวถึงองค์กรอิสระว่าด้วยการตรวจสอบทุจริต ป.ป.ช. มักเป็นหน่วยงานแรก ๆ ที่จะต้องถูกกล่าวถึงเนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทุจริต สำหรับผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของ ป.ป.ช. ศิริรัตน์ วสุวัต และ ประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์ 2558 รายงานว่า ระหว่างปี 2543 – 2554 ป.ป.ช. ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเสร็จสิ้น 23,009 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 71 ของเรื่องที่รับร้องเรียนทั้งหมด แต่ชี้มูลผู้กระทำความผิดเพียง 818 เรื่อง (ร้อยละ 3.5 ของเรื่องที่ดำเนินการเสร็จ) หรือชี้มูลเฉลี่ย 68 เรื่องต่อปี ที่เหลือเป็นเรื่องที่ ป.ป.ช. “ตีตก” “ไม่รับ” ส่งคืนพนักงานสอบสวน และส่งหน่วยงานอื่นดำเนินการต่อ เช่น สำนักงาน ป.ป.ท. แต่ในปีระหว่างปี 2555 – 2557 ป.ป.ช. ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเสร็จสิ้น 7,164 เรื่อง (ร้อยละ 96 ของเรื่องที่รับร้องเรียน) เป็นการชี้มูลความผิด 264 เรื่อง (ร้อยละ 3.7 ของเรื่องที่ดำเนินการเสร็จ) หรือชี้มูลเฉลี่ย 88 เรื่องต่อปี

ในช่วงก่อนการจัดตั้งองค์กรอิสระ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2541[22] ได้ตั้งข้อสังเกตถึงลักษณะขององค์กรอิสระที่ควรจะเป็นไว้ 3 ประการคือ *ประการแรก* องค์กรอิสระต้องไม่ฟังคำสั่งจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบเช่นกัน โดยต้องมีระบบตรวจสอบใน 2 เรื่อง ได้แก่ การตรวจสอบบุคลากร และการตรวจสอบการใช้เงิน ซึ่งการแต่งตั้งบุคลากรต้องมีความรัดกุมและโปร่งใส แต่เมื่อแต่งตั้งแล้วก็ต้องไม่ถูกถอดถอนง่าย ๆ *ประการที่สอง* องค์กรอิสระต้องมีอิสระทางงบประมาณ การที่องค์กรอิสระต้องขอเงินงบจากสำนักงบประมาณทุกปีถือว่าไม่มีอิสระ ซึ่งทางออกคืออาจมีการตั้ง "กองทุนหมุนเวียน" หรือ "กองทุนคงยอดเงินต้น" เช่นในประเทศอังกฤษ *ประการที่สาม* องค์กรอิสระต้องมีอำนาจที่จำกัดสำหรับบางเรื่อง ไม่เช่นนั้นจะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างลำบากและที่สำคัญองค์กรอิสระนั้นไม่ได้รับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง

อย่างไรก็ดี ตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่มาจนถึงปี พ.ศ. 2557 องค์กรอิสระที่มีบทบาทหลักในป้องกันและขจัดคอร์รัปชันและปัญหาธรรมาภิบาล 3 แห่งอย่าง ป.ป.ช. สตง. และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังคงมีอุปสรรคอย่างน้อย 5 ประการในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

ประการแรกคือ การขาดอิสระทางงบประมาณ ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์กรอิสระทั้งสามแห่งมีเหมือนกัน ตามที่แสดงในตารางที่ 3.3 (นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547, เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ 2558, เมธี ครองแก้ว 2558, สรรเสริญ พลเจียก 2558) เนื่องจากทุกปีหน่วยงานเหล่านี้ยังคงต้องขอจัดสรรงบประมาณจาก ครม. หากหน่วยงานเหล่านี้ตรวจสอบปมปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวโยงกับรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแล้ว ก็ย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเท่าที่ควร นอกจากนี้ การขาดแคลนงบประมาณยังส่งผลให้ไม่สามารถเพิ่มจำนวนบุคลากรให้สอดคล้องกับภาระงานที่มีอยู่ได้อีก

---

[22] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2541. "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" ใน "รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน". อ้างใน ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2547. หน้า 50.

ตารางที่ 3.3 สรุปอุปสรรคในการปฏิบัติงานของ ป.ป.ช. สตง. และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

อุปสรรคต่อการทำหน้าที่ตรวจสอบ	ป.ป.ช.	สตง.	ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ต้องรอคำสั่งจาก ครม. หรือรัฐสภา	-	ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา และต้องรอพิจารณา	-
ขอบเขตอำนาจไม่เพียงพอ	สำนวนคดีที่จัดทำไม่ถูกใช้โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ	หน้าที่ซ้ำซ้อนกับ ป.ป.ช. เรื่องคดีสมยอมราคา และเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง	หากหน่วยงานรัฐไม่ตอบสนองข้อทักท้วง ไม่สามารถออกบทลงโทษได้
ทรัพยากรในการทำงานไม่เพียงพอ	ต้องของบประมาณจากสำนักงบประมาณ และขาดบุคลากร	ต้องของประมาณบจากสำนักงบประมาณ และขาดบุคลากร	ต้องของบประมาณจากสำนักงบประมาณ และขาดบุคลากร
ปัญหาการบริหารงานภายใน	ร่วมมือกับ ปปง. น้อยเกินไป และ ความเห็นไม่ตรงกับอัยการสูงสุดในคดีสำคัญ	-	-
ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน	ไม่เปิดเผยข้อมูลผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและทันเวลา	ไม่เปิดเผยข้อมูลผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและทันเวลา	-

ที่มา: ประมวลจาก นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547, เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ 2558, เมธี ครองแก้ว 2558, สรรเสริญ พลเจียก 2558 โดยคณะผู้วิจัย (2559)

ประการที่สอง การปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับภาระงานตรวจสอบทุจริต เมธี ครองแก้ว 2558 และ สรรเสริญ พลเจียก 2558 พบว่า ป.ป.ช. มีเจ้าหน้าที่บันทึกปากคำพยานและจัดทำบันทึกการประชุมไม่เพียงพอ ทำให้ไต่สวนล่าช้า จึงว่า ป.ป.ช. ต้องเพิ่มจำนวนบุคลากรด้านการปราบปรามทุจริตมากขึ้นเพื่อสะสางเรื่องร้องเรียนสะสมให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี โดยฝ่ายงานแสวงหาข้อเท็จจริงมี 357 คน (ข้อมูลปี 2556) ต้องเพิ่ม 150 คน เพื่อเพิ่มอัตราเฉลี่ยการแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้น 13 เรื่องต่อคนต่อปี จากที่เคยจัดการได้ 10 เรื่องต่อคนต่อปี ฝ่ายงานไต่สวนข้อเท็จจริงมี 137 คน ต้องเพิ่ม 80 คน จะทำให้ไต่สวนข้อเท็จจริงได้เสร็จสิ้นเฉลี่ยน 4 เรื่องต่อคนต่อปี จากเดิมที่ทำได้ 3 เรื่องต่อคนต่อปี

นอกจากนี้ ยังต้องมีการแก้ระเบียบบริหารงานภายในให้มีเกณฑ์การมอบหมายงานสอบสวนให้ชัดเจน โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องรับสอบสวนคดีขนาดใหญ่และขนาดกลาง และให้พนักงานไต่สวนรายเดียวสามารถสอบปากคำพยานได้ (ไม่จำเป็นต้อง 2 คน)

อนึ่ง ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอของ ป.ป.ช. อาจมาจากการบริหารงานที่ผิดพลาดบางประการ ริรัตน์ วสุวัต และ ประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์ 2558 พบว่า การจัดตั้ง ป.ป.ช. จังหวัด (ป.ป.จ.)

เพิ่มภาระทางงบประมาณแก่ ป.ป.ช. โดยค่าตอบแทน ป.ป.จ. รวมเดือนละ 140 ล้านบาท แต่การทำงานกลับถูกตั้งคำถามว่ามีความคุ้นเคยกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐท้องถิ่น

กรณีศึกษาของการทำงานของ สตง. ก็มีปัญหาเช่นกัน โดยเฉพาะ สตง. ในต่างจังหวัด พิทยา พานทอง และคณะ 2555[23] ชี้ให้เห็นปัญหาชัดเจนของการขาดงบประมาณและบุคลากรของ สตง. ในพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาพบว่า สตง พื้นที่นี้ยังทำงานการตรวจสอบแบบ “ประเมินความเสี่ยง" หรือเลือกเฉพาะบางเรื่องที่เห็นว่ามีความสุ่มเสี่ยงต่อคอร์รัปชัน

สาเหตุที่ต้องทำเช่นนี้ก็เนื่องจากมีจำนวนผู้ตรวจไม่พอเมื่อเทียบกับภาระงานที่มี เช่น สตง. ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีผู้ตรวจอยู่ 5 คน แต่ต้องดูแล อบต. ทั้งหมด 50 แห่ง ในขณะที่ สตง. เชียงรายมีผู้ตรวจ 7 คน แต่ต้องตรวจ อบต. 144 แห่ง โดยผู้ตรวจแต่ละคนต้องใช้เวลาตรวจ อบต. แต่ละแห่งไม่ต่ำกว่า 15 วัน ปัญหาการมีจำนวนผู้ตรวจจำกัดนี้ทำให้ไม่มีผู้ตรวจสลับเปลี่ยนหมุนเวียน ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาว่าผู้ตรวจสอบคุ้นเคยกับหน่วยรับตรวจ และอาจเกิดปัญหาเรื่องความเกรงใจกันได้ นอกจากนี้แล้ว ผู้ตรวจยังต้องการให้มีการสนับสนุนเรื่องอื่น ๆ เช่น ขาดรถเดินทางไปตรวจ ทำให้ต้องนั่งรถประจำทางเพื่อปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

ประการที่สาม การประสานงานกันไม่ราบรื่นระหว่างหน่วยงานตรวจสอบทุจริตด้วยกันเองหรือกับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบทุจริตหน่วยงานหลักของประเทศยังมีความขัดข้องในการทำงานร่วมกันหน่วยงานอื่น ๆ ดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่าง ป.ป.ช. และ สตง. มีปัญหาการทำงานแบบ “ต่างคนต่างทำ” ป.ป.ช. และ สตง. ต่างก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แต่ทั้งสองหน่วยงานยังทำงานแยกกันหรือต่างฝ่ายต่างตรวจ นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547 เสนอว่า ในกรณีของการสมยอมราคา ป.ป.ช. ควรเป็นตัวหลักในการตรวจสอบ ส่วนในกรณีของเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตนั้น อาจเป็นลักษณะว่าฝ่ายใดเข้าไปตรวจสอบก่อนก็ควรให้ดำเนินการไป

ป.ป.ช. ก็ยังถูกวิเคราะห์ว่าร่วมมือกับ ปปง. น้อยไปในเรื่องการประเมินขอข้อมูลธุรกรรมทางการเงินซึ่ง ปปง. มีระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยมาก อันจะช่วยให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบธุรกิจการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตได้รวดเร็วยิ่งขึ้น (นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547)

ในขั้นตอนการส่งคดีฟ้องศาล ป.ป.ช. ต้องทำงานร่วมกับอัยการสูงสุด ซึ่งในหลายคดี ป.ป.ช. ต้องรอความเห็นจากอัยการสูงสุด (ตามมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542) ทำให้การดำเนินคดีล่าช้า สรรเสริญ พลเจียก 2558

---

[23] พิทยา พานทอง และคณะ. 2555.

เสนอว่า ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้อัยการสูงสุดพิจารณาสำนวนคดีให้ ป.ป.ช. ทราบ (ว่าจะฟ้องหรือไม่) ภายใน 30 วัน และขอขยายเวลาหากมีเหตุพิเศษ 2 ครั้ง ครั้งละ 15 วัน ถ้าไม่เห็นด้วยขอให้ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง โดยไม่ต้องมีการตั้งคณะทำงานร่วม

ประการที่สี่ ความบกพร่องในการบริหารจัดการภายในองค์กร ในกรณีของ ป.ป.ช. มีแจกจ่ายงานแสวงหาข้อเท็จจริงและไต่สวนพยานไม่เหมาะสมกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ (หัวหน้าส่วนกลุ่มงานดำเนินการคดีไม่ซับซ้อนเอง แต่ให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างดำเนินการเรื่องขนาดใหญ่ (สรรเสริญ พลเจียก 2558)

อุปสรรคที่ห้า การไม่ค่อยเปิดเผยข้อมูลการตรวจสอบต่อสาธารณะ ป.ป.ช. และ สตง. ยังมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสจากการไม่เปิดเผยผลการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ในกรณีของ สตง. ปัญหามาจากการที่ต้องรอให้รัฐสภาพิจารณารายงานให้เสร็จสิ้นก่อนเปิดเผยต่อสาธารณะ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ 2558)

3.3.4 ภาคประชาชน และเครื่องมือตรวจสอบรัฐ

กลไกตรวจสอบเชิงสถาบันเป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบคอร์รัปชันและปัญหาธรรมาภิบาล แต่ก็ไม่ใช่กลไกที่เพียงพอ เนื่องจากผลการวิจัยหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานตรวจสอบฝ่ายบริหารยังมีความอ่อนแอในหลายด้านและมีโอกาสที่จะถูกแทรกแซงทางการเมืองได้อยู่เสมอ ยุทธวิธีต่อต้านคอร์รัปชันให้ได้ผลยังต้องการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและสื่อมวลชนอยู่ จากงานวิจัยช่วงปี พ.ศ. 2545 สำรวจพบว่า ภาคประชาชนในช่วงนั้นมีความตื่นตัวเรื่องคอร์รัปชันและการตรวจสอบภาครัฐโดยเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ยังเน้นเปิดโปงและการพิทักษ์สิทธิของตนเอง (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545, ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคณะ 2547) แต่คำถามที่สำคัญคือประชาชนจะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐได้อย่างไร

รธน. พ.ศ. 2540 ซึ่งถูกกล่าวถึงว่าเป็น รธน. ที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด กล่าวคือ รธน. พ.ศ. 2540 ได้สร้างช่องทางให้เกิดการเมืองภาคพลเมืองมากขึ้น โดยคณะผู้วิจัยได้คัดเลือกงานวิจัยเกี่ยวกับการสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งได้ถูกกล่าวถึงในรายงานหลายชิ้น และยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ 3 เรื่อง ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ การทำประชามติและประชาพิจารณ์ และการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและการร้องเรียน รวมถึงการดำเนินการฟ้องร้องแบบกลุ่ม

- **การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ**

รธน. พ.ศ. 2540 บัญญัติให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หลังการประกาศใช้ รธน. พ.ศ. 2540 ได้มีการออก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเครื่องมือรับรองสิทธิดังกล่าวของประชาชน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ถือเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าถึงข้อมูลของรัฐฉบับแรกของไทย

ผลการสำรวจในถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2547 พบว่า ประชาชนร้อยละ 60 รู้ว่าตนเองมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ ร้อยละ 40.2 เคยใช้สิทธิดังกล่าว และร้อยละ 90.2 ของผู้ใช้สิทธิก็พอใจที่ได้ใช้สิทธินั้น ข้อมูลเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญกับประชาชน เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้

การที่รัฐเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้เข้าถึงและรับทราบถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตระหนักรู้ถึงผลกระทบของนโยบายและการทำงานของรัฐ อันเป็นการสร้างความไว้ใจกันระหว่างรัฐและประชาชน หากรัฐไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนแล้ว การดำเนินโครงการใด ๆ ไม่ว่าโครงการขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ก็ไม่อาจดำเนินไปได้อย่างสะดวก

กรณีศึกษาเรื่องนโยบายกำจัดขยะมูลฝอยและกากขยะอุตสาหกรรมของสุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ 2546 พบว่า นโยบายการกำจัดขยะของเทศบาลล้มเหลวเพราะการดำเนินการจัดการขยะไม่มีการเปิดเผยข้อมูลปริมาณขยะและองค์ประกอบขยะให้ประชาชนได้รับรู้ ประชาชนจึงรู้ถึงความรุนแรงของปัญหาและไม่มีความรู้สึกต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา

อย่างไรก็ดี งานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าว่า ภาครัฐไทยยังบกพร่องในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลตาม รธน. 2540 เพราะประชาชนยังมีภาระค่าใช้จ่ายและประเด็นเรื่องเวลาในการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งหากต้องการข้อมูลประเภทใดอาจต้องคัดลอกด้วยลายมือ และการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสของภาครัฐเองก็มิได้เป็นวัฒนธรรมของภาครัฐไทย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2544) เนื่องจากยังมีอีกหลายหน่วยงานของรัฐที่ยังปรับตัวช้าและไม่ให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูล นอกจากนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2550 ยังมีประเด็นเพิ่มว่า พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ไม่ครอบคลุมการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรอิสระ

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ หน่วยงานที่ดูแลเรื่องนี้ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ยังไม่มีความเป็นอิสระเต็มตัว โดยยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สนย. (นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547 และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550)

ทั้งนี้ ข้อเสนอเพื่อเป็นทางออกสำหรับประเด็นนี้ คือ การให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวฉ.) ซึ่งเป็นกรรมการชุดหนึ่งใน สขร. และยังเป็นผู้ตัดสินว่าข้อมูลใดควรเปิดหรือไม่อย่างไร ต้องถูกแยกออกมาเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่เป็นอิสระจาก สขร. (และ สนย.) นอกจากนี้

แล้ว ควรมีการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่เปิดเผยข้อมูล เช่น การถอดถอนองค์กรอิสระถ้าไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550)

- **การทำประชามติและการทำประชาพิจารณ์**

การทำประชามติและการทำประชาพิจารณ์เป็นช่องทางการที่รัฐจะได้ถามความเห็นจากประชาชนก่อนที่จะตัดสินใจเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชน และสำหรับการทำประชาพิจารณ์เป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้ซักถามข้อมูล เกิดการถกเถียงและแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างรัฐและระหว่างประชาชนด้วยกัน ซึ่งเป็นการสร้างความโปร่งใสอีกระดับหนึ่งนอกจากการเปิดเผยข้อมูลเพียงอย่างเดียว และเป็นการช่วยป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

ในเรื่องของประชามติ การทบทวนงานวิจัยของ สกว. พบว่า ยังไม่ค่อยมีการพูดถึงปัญหาของการทำประชามติเท่าใดนัก อาจเป็นเพราะประเทศไทยไม่ได้มีการทำประชามติบ่อยครั้งนัก อนึ่ง รธน. พ.ศ. 2540 ให้สิทธิประชาชนออกเสียงลงประชามติในเรื่องที่ ครม. เห็นว่าจะกระทบประโยชน์ได้เสียของชาติหรือประชาชน แต่ผลของประชามติก็ยังเป็นเพียงคำปรึกษาแก่ ครม. เท่านั้น นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติใดชี้ชัดว่า ครม. ต้องทำประชามติในเรื่องใดบ้าง

ด้วยเหตุนี้ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 จึงเสนอให้ปรับปรุงกฎเกณฑ์การทำประชามติใหม่ 3 เรื่อง ได้แก่ *หนึ่ง* ประชามติต้องมีผลผูกพันความการตัดสินของ ครม. *สอง* ตัวอย่างชองเรื่องที่ต้องทำประชามติ เช่น กรณีที่รัฐบาลจะทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือกรณีที่รัฐสภาไม่รับหลักการร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ เป็นต้น การลงประชามติในเรื่องลักษณะนี้จะช่วยป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดทางการเมืองในการออกนโยบายหรือกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง และ *สาม* ควรให้มีการทำประชามติในระดับท้องถิ่นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และแก้ปัญหาการขาดธรรมาภิบาลของ อปท.

ในเรื่องของการทำประชาพิจารณ์ ประชาชนเห็นความสำคัญของกระบวนการประชาพิจารณ์ในการสำรวจความเห็นของถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2547 เมื่อถามว่าประชาชนที่เห็นว่าการทำประชาพิจารณ์สำคัญกับกระบวนการตัดสินใจนโยบายหรือไม่ ประชาชนร้อยละ 61.4 ตอบว่าเห็นด้วยและร้อยละ 33.5 ตอบว่าค่อนข้างเห็นด้วย อย่างไรก็ดี ปัญหาคือยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์ มีเพียงระเบียบ สนย. ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และสามารถใช้ได้เฉพาะกับโครงการก่อสร้างเท่านั้น (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550) นอกจากนี้ ยังมีการทำประชาพิจารณ์ในลักษณะ “พิธีกรรม” เพื่อให้ครบถ้วนตามกระบวนการตามกฎหมาย แต่ไม่ได้รับรู้ความเห็นหรือปัญหาที่แท้จริงของประชาชน จึงควรมีการกำหนดขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ที่ได้มาตรฐาน และควรให้ครอบคลุมในเรื่องการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐด้วย

- **การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและ การร้องเรียนและฟ้องร้องแบบกลุ่ม**

การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและการร้องเรียนแบบกลุ่ม (รวบรวบชื่อ 50,000 คนเสนอสภาผู้แทนราษฎร) และการฟ้องร้องแบบกลุ่ม (class action law) เป็นเครื่องมือให้ประชาชนได้เสนอชื่อหรือเสนอความต้องการของตนเองต่อรัฐโดยตรง โดยไม่ต้องรอให้รัฐมอบโอกาสในการแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่ได้ใช้เครื่องมือเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการรวบรวมชื่อ 50,000 คน เพื่อเสนอให้ออกกฎหมายในอดีตที่ผ่านมา สภาฯ มักดึงเรื่องให้ล่าช้า ในขณะที่การรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอให้ออกกฎหมายมีต้นทุนเกิดขึ้นที่ประชาชนต้องแบกรับภาระปัญหาต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเร่งให้มีการปรับปรุงและแก้ไขข้อกฎหมาย ดังนั้น การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายต่อสภาฯ ต้องมีการรับข้อเสนอภายใน 3 เดือน และต้องลดจำนวนรายชื่อลงเพื่อให้การรวบรวมรายชื่อง่ายขึ้น พร้อมให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบรายชื่อดังกล่าวว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยหรือไม่ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550)

สำหรับประเด็นเรื่องการฟ้องร้องแบบกลุ่ม ยังไม่มีงานวิจัยของ สกว. ชิ้นใดทำการวิเคราะห์แบบเชิงลึก มีเพียงการเสนอให้นำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ในกรณีทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งมีผู้เสียหายในคดีหลายรายซึ่งได้กล่าวถึงในรายงานของนิพนธ์ พัวพงศกร และ คณะ 2554 และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า อาจนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ในคดีความเสียหายในเรื่องอื่น ๆ ได้ด้วย เช่น คดีปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งถูกกล่าวถึงรายงานวิจัยของสุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ 2546 และ ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคณะ 2547

3.3.5 ปัจจัยสนับสนุนการตรวจสอบรัฐ

การต่อต้านคอร์รัปชันและการส่งเสริมธรรมาภิบาลของรัฐยังจำเป็นที่จะต้องมีปัจจัยสนับสนุนอื่น ๆ อีก 3 ประการที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าสำคัญ เรื่องแรกคือ กฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูล (Whistleblower Protection) ซึ่งไม่จำกัดอยู่แค่เรื่องทุจริตเงินงบประมาณเพียงอย่างเดียว แต่ต้องรวมเรื่องระบบบริหารงานภาครัฐที่มีข้อบกพร่องด้วย ในประเด็นนี้ จตุรนต์ ถิระวัฒน์ และคณะ 2556 เสนอให้การมีกองทุนสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมตรวจสอบทุจริต (Whistleblower Protection Fund) จากเงินที่มาจากทรัพย์สินที่ถูกริบในคดีทุจริต

เรื่องที่สองคือ ความเป็นอิสระของสื่อมวลชน โดยเฉพาะสื่อเชิงสืบสวน แต่สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 พบปัญหาว่า สื่อเอกชนยังทำข่าวไม่ได้คุณภาพเนื่องจากมีการแข่งขันสูง ต้นทุนสูง แต่รายได้ต่ำ อีกทั้งยังมีการแทรกแซงทางการเมือง และกฎหมายยังเปิดช่องให้มีการฟ้องร้องหมิ่นประมาท จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปสื่อดังนี้

- ให้มีสถานีโทรทัศน์สาธารณะจาก พ.ร.บ. องค์การแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ
- ให้มีตั้งกองทุนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเพื่อใช้เป็นทรัพยากรให้ประชาชนหรือเพื่อให้สื่อสามารถนไปดำเนินการสู้คดีกับบริษัทเอกชนในประเด็นสาธารณะ
- ยกเลิกโทษอาญาฟ้องหมิ่น
- ลดบทบาทรัฐในการกำกับดูแลสื่อ และให้สื่อกำกับดูแลกันเอง
- ให้เปิดเผยมูลค่าการลงโฆษณาของหน่วยงานรัฐในแต่ละปีแยกตามสื่อรายสาขาและตามรายการ

เรื่องที่สามคือ ความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรภาคประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะ เช่น “องค์อิสระด้านสิ่งแวดล้อม” และ “องค์อิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” ซึ่งถูกบัญญัติไว้ใน รธน. พ.ศ. 2540 แล้ว แต่ก็ยังไม่มีองค์กรดังกล่าวที่เป็นอิสระในลักษณะเดียวกับองค์กรอิสระว่าด้วยการตรวจสอบอื่น ๆ ทั้งนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นปัญหาที่กระทบกับชีวิตของประชาชนโดยตรง และมักมีสาเหตุจากเรื่องการใช้อำนาจผูกขาดทางการเมืองซึ่งส่งผลให้เกิดความไร้ธรรมาภิบาลในการออกนโยบายของรัฐ และการผูกขาดทางเศรษฐกิจและธุรกิจซึ่งแสวงหากำไรส่วนเกินโดยไม่ใส่ใจความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคมโดยรวม

3.4 บทสรุป

จากสมการคอร์รัปชันของคลิตการ์ด การคอร์รัปชันนั้นเกิดจากอำนาจการผูกขาดและการใช้ดุลยพินิจของรัฐซึ่งขาดระบบการตรวจสอบที่ดี คณะผู้วิจัยสามารถสรุปเนื้อหางานวิจัยคอร์รัปชันและปัญหาธรรมาภิบาลไว้ได้ดังนี้

การผูกขาด

ประเทศไทยเคยมีปัญหาการผูกขาดการบริหารราชการไว้ที่ส่วนกลางซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ การผูกขาดการบริหารราชการทำให้ปัญหาคอร์รัปชันรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีการผูกขาดอำนาจการเมือง ซึ่งหมายถึงการมีกลุ่มคนกลุ่มแคบ ๆ เข้ามาบริหารประเทศเกิดความเสี่ยงที่จะมีระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินผ่านการออกนโยบายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มหรือธุรกิจอันนำไปสู่ปัญหาการผูกขาดทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

การใช้ดุลยพินิจ

คณะผู้วิจัยสรุปสาระจากงานวิจัยของ สกว. ได้ว่า ปัญหาการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบเกิดขึ้นใน 3 กรณี ได้แก่ *หนึ่ง* การแทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาดของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งอาจตอกย้ำปัญหา

การผูกขาดทางเศรษฐกิจต่อไปได้อีก *สอง* การใช้ดุลยพินิจในการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเป็นเป้าหมายของนักทุจริตอยู่เสมอ และ *สาม* ปัญหาการใช้ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการเรียกรับสินบนและผลประโยชน์ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีความและผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ระบบตรวจสอบรัฐ

ระบบตรวจสอบรัฐสามารถแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ การตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหาร รัฐสภา องค์กรอิสระตาม รธน. และ การตรวจสอบภาคประชาชน

ระบบการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหาร กลไกตรวจสอบคอร์รัปชันที่สำคัญตามข้อเสนอของรายงานวิจัยหลายฉบับมีอยู่อย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่ ระบบการประเมินผลงานของฝ่ายบริหาร การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และการสร้างความรับผิดชอบทางการคลัง

ในการตรวจระดับรัฐสภา ซึ่งถือเป็นกลไกถ่วงดุลทางการเมืองที่จำเป็นในระบอบประชาธิปไตย หากแต่ว่าการตรวจสอบของรัฐสภาไทยยังคงไม่มีประสิทธิภาพจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง และรัฐสภาไทยยังไม่รับผิดชอบต่อประชาชน ด้วยเหตุนี้ องค์กรอิสระจึงถูกสถาปนาขึ้นเพื่อช่วยตรวจสอบการทำงานของรัฐอีกทางหนึ่ง

องค์กรอิสระตาม รธน. มีอยู่หลายแห่ง แต่สำหรับคณะผู้วิจัย องค์กรที่เป็นเสาหลักของการต่อต้านคอร์รัปชันมีอยู่ 3 แห่ง ได้แก่ ป.ป.ช. สตง. และผู้ตรวจการฯ อย่างไรก็ดี องค์กรอิสระเหล่านี้ก็ยังมีอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะเรื่องการขาดความเป็นอิสระทางงบประมาณและบุคลากรซึ่งสวนทางกับภาระงานที่มีอยู่มาก จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สุดท้าย กลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกลไกที่จำเป็น แต่หากจะให้เพียงพอนั้น ยังต้องมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบมากขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาเครื่องมือที่สำคัญ 3 ชิ้นที่ช่วยให้ประชาชนได้ตรวจสอบรัฐ ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ การทำประชามติและประชาพิจารณ์ และการรวบรวมชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและนโยบาย รวมทั้งการฟ้องร้องแบบกลุ่ม ซึ่งแม้จะยังไม่ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ในทางปฏิบัติ แต่ก็เปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้พอสมควร เหลือเพียงการปรับปรุงและแก้ไขกระบวนดังกล่าวให้ดีขึ้น

บทที่ 4
บทสำรวจแนวโน้มประเด็นคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลที่สำคัญ

การสำรวจและประมวลงานวิจัยของ สกว. ช่วยให้เห็นสภาพปัญหาการทุจริตและการพัฒนาเชิงสถาบันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการศึกษาและประมวลแนวโน้มประเด็นปัญหาคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลที่สำคัญไว้ในรายงานฉบับนี้เช่นเดียวกันเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดโจทย์วิจัยในอนาคต

คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการทบทวนกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ถึง พ.ศ. 2559 เพื่อที่จะได้ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและพลวัตรของประเด็นการทุจริตคอร์รัปชันรวมทั้ง แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐในแต่ละช่วงเวลาในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ดังนี้

4.1 ฐานข้อมูลกรณีการทุจริตคอร์รัปชัน

4.1.1 แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยที่สำคัญของประเทศไทย คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (ป.ป.ช.) เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ออกแบบมาให้ปัญหาที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันทั้งหมดจะต้องส่งไปที่ ป.ป.ช. แต่ในขณะเดียวกันมีกรณีการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนหนึ่งที่มีการรายงานโดยสื่อหรือภาควิชาการหากแต่มิได้มีการนำเรื่องสู่ ป.ป.ช. เนื่องด้วยข้อจำกัดของกฎหมายหรือไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี ดังนั้น ในการรวบรวมฐานข้อมูลเกี่ยวกับกรณีคอร์รัปชันในประเทศไทย ทางคณะผู้วิจัยได้สำรวจข้อมูลกรณีทุจริตจากแหล่งข้อมูลซึ่งประกอบการแหล่งข้อมูลราชการ สื่อมวลชน และ หนังสือวิชาการ ดังนี้

- **ฐานข้อมูลจากหน่วนงานรัฐ**

คณะผู้วิจัยได้สำรวจแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับกรณีการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน 5 แห่ง ได้แก่ ป.ป.ช. สตง. สำนักงาน ป.ป.ท. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรมสอบสวนกรณีพิเศษ (DSI) และพบว่า มีเพียงฐานข้อมูลของ ป.ป.ช. หน่วยงานเดียวที่คณะผู้วิจัยสามารถเข้าถึงได้ทางออนไลน์และอยู่ในรูปแบบที่สามารถนำมาประมวลในโปรแกรม Spreadsheet ได้[24] ในขณะที่ฐานข้อมูลคดีการทุจริตคอร์รัปชันของศาลฎีกาฯ มีการเผยแพร่ผลการ

---

[24] เว็บไซต์สำนักงาน ป.ป.ช. (https://www.nacc.go.th)

พิจารณาคดีทุจริตในรูปแบบไฟล์ .pdf[25] ทำให้ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์คณะผู้วิจัยต้องกรอกข้อมูลใหม่ ส่วนอีกสามหน่วยงานอันได้แก่ สตง. ปปท. และ DSI นั้น คณะผู้วิจัยได้รับแจ้งว่าจะต้องมีการทำหนังสือที่เป็นทางการเพื่อร้องขอข้อมูลกรณีการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการแล้ว หากแต่ยังไม่ได้รับการตอบกลับมาจากหน่วยงานเหล่านั้น (ข้อมูล ณ เดือน กันยายน 2559)

กล่าวโดยสรุป จากการสำรวจข้อมูลกรณีการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยพบว่ามีฐานข้อมูลของ ป.ป.ช. เท่านั้นที่พร้อมนำมาวิเคราะห์ได้อย่างเป็นระบบ

เว็บไซต์ของ ป.ป.ช. มีข้อมูลกรณีการทุจริตคอร์รัปชันทั้งหมด 4 ชุด รวมทั้งสิ้น 4,390 คดี ได้แก่ ข้อมูลคดีชี้มูลความผิดแล้ว 1,191 คดี ข้อมูลคดีที่ “ตีตก” 24 คดี ข้อมูลคดีที่อยู่ระหว่างการสอบสวน 2,237 คดี และข้อมูลคดีที่ดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) 938 คดี ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้เลือกสำรวจเฉพาะคดีที่ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดแล้ว โดยฐานข้อมูลดังกล่าวมีรายละเอียดเกี่ยวกับคดีการทุจริตคอร์รัปชันตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534

- **ข้อมูลจากสื่อมวลชนและหนังสือวิชาการ**

เนื่องจากฐานข้อมูลคดีที่มีการชี้มูลความผิดแล้วของ ป.ป.ช. ค่อนข้างจำกัด ไม่รวมถึงคดีที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา หรือ คดีที่อาจด้วยเหตุผลข้อจำกัดทางกฎหมายไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาของ ป.ป.ช. ได้หากแต่เป็นกรณีที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ คณะผู้วิจัยจึงได้สำรวจข้อมูลกรณีที่พัวพันกับการทุจริตจากเว็บไซต์ข่าวต่าง ๆ โดยเฉพาะเว็บไซต์ของสำนักงานข่าวออนไลน์เชิงสืบสวน ได้แก่ สำนักข่าวอิศรา[26] และ สำนักข่าวไทยพับลิก้า[27] ซึ่งถือว่าเป็นสองสำนักข่าวสืบสวนออนไลน์ชั้นนำของประเทศที่มีการติดตามข่าวทุจริตอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ยังมีการสำรวจข้อมูลจากฐานข้อมูลข่าวย้อนหลังของสำนักข่าวอื่น ๆ ซึ่งมีข้อมูลรายงานข่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นไป เช่น หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ไทยรัฐ โพสต์ทูเดย์ มติชน และเดลินิวส์ โดยรวมแล้ว คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข่าวที่เกี่ยวเนื่องกับการทุจริตคอร์รัปชันกว่า 200 กรณีจากสำนักข่าวทั้งหมด

[25] เรียกดูข้อมูลจากเว็บไซต์ศาลฎีกา (http://www.supremecourt.or.th)

[26] www.isranews.org

[27] http://thaipublica.org/

หนังสือวิชาการยังเป็นอีกแหล่งข้อมูลหนึ่งที่มีรวบรวมคดีคอร์รัปชันไว้อย่างเป็นระบบ คณะผู้วิจัยเลือกสำรวจและอ้างอิงข้อมูลทุจริตจากหนังสือ 2 เล่ม ได้แก่ หนังสือ “เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์”[28] โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ซึ่งรวบรวมและวิเคราะห์ 35 กรณีทุจริตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 และ หนังสือ “เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริตโกงชาติ”[29] ของ ป.ป.ช.

4.1.2 วิธีการคัดเลือกกรณีทุจริตเพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์

เพื่อที่จะสามารถทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับวิวัฒนาการของรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงคุณภาพได้อย่างละเอียด คณะผู้วิจัยได้คัดเลือก กรณีทุจริตเด่นจากฐานข้อมูลกรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้รวบรวมไว้จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 1.1 ทั้งหมด 1,426 กรณีที่อยู่ในฐานข้อมูลได้ทั้งหมด 110 กรณี ซึ่งประกอบด้วยกรณีการทุจริตที่ได้มีการชี้มูลความผิดจากฐานข้อมูล ป.ป.ช. 22 กรณี กรณีการทุจริตที่มีการนำเสนอในหนังสือเมนูคอร์รัปชัน 18 กรณี สำนักข่าวอิศรา 19 กรณี สำนักข่าวไทยพับลิก้า 15 กรณี และสำนักข่าวอื่น ๆ อีก 36 กรณี ดังที่ปรากฏในรูปที่ 4.1 และรูปที่ 4.2 โดยคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งของกรณีการทุจริตที่คัดเลือกมี 4 ข้อดังนี้

(1) เป็นกรณีที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง

(2) เป็นกรณีที่มีต้นทุนต่อประเทศสูง เช่น สำหรับคดีร่ำรวยผิดปกติ คณะผู้วิจัยจะพิจารณากรณีทุจริตที่มีมูลค่ามากกว่า 10 ล้านบาท

(3) เป็นกรณีที่เปิดโปงวิธีคอร์รัปชันลักษณะใหม่

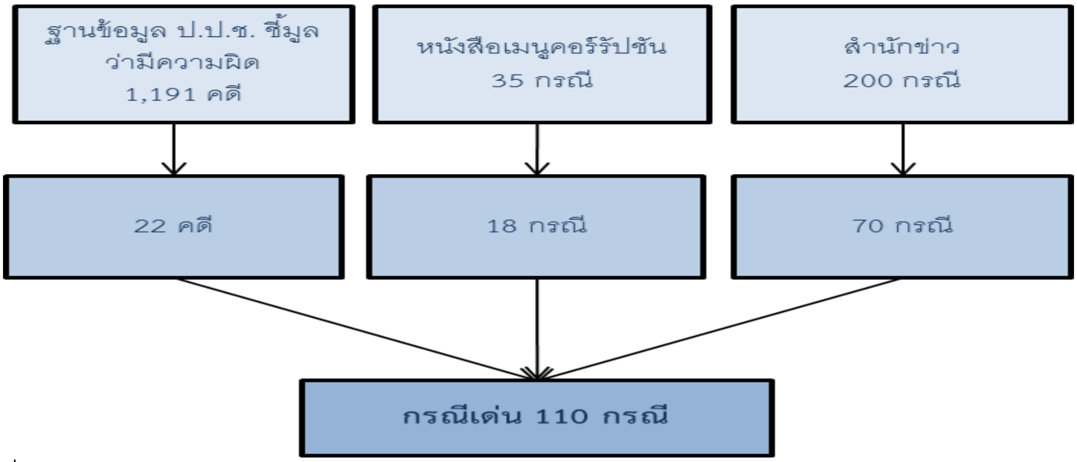
(4) เป็นกรณีที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติในทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือ สังคม

ด้วยเหตุนี้ กรณีการทุจริตที่เลือกมาส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับรัฐบาลระดับประเทศมากกว่าระดับภูมิภาคและท้องถิ่น คดีระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นจะเป็นกรณีที่เป็นข่าวดังเท่านั้น และกรณีส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงเท่านั้น

รูปที่ 4.1 กระบวนการคัดเลือก 110 กรณีเด่น

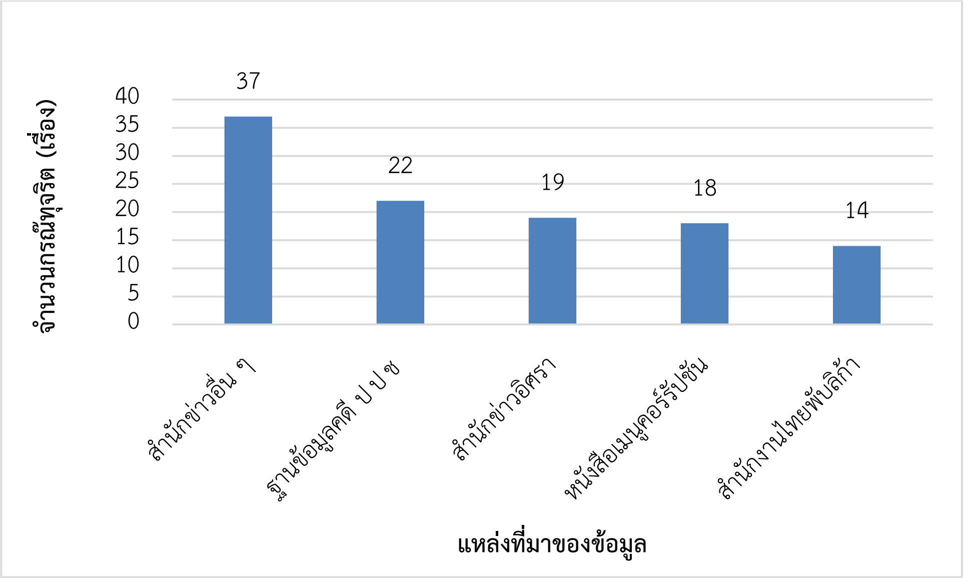
[28] “เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์”. 2557. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2014/04/corruptionmenu-mix-final.pdf

[29] https://www.nacc.go.th/download/10_200_pr.pdf



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

รูปที่ 4.2 แหล่งข้อมูลของ 110 กรณีทุจริต



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

4.2 วิธีการศึกษา

ในรายงานฉบับนี้ คณะผู้วิจัยเลือกแบ่งช่วงเวลาสำหรับการวิเคราะห์ลักษณะของ “ข่าวอื้อฉาว” คอร์รัปชันเป็น 4 ช่วงเวลาเพื่อศึกษาวิวัฒนาการของรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้แก่ (1) ช่วง พ.ศ. 2530-2539 (2) ช่วง พ.ศ. 2540-2549 (3) ช่วง พ.ศ. 2550-2556 (4) ช่วง พ.ศ. 2557- 2559

การแบ่งการวิเคราะห์ตามช่วงเวลาดังกล่าวพิจารณาจากสถานการณ์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักดังนี้

4.2.1 ช่วง พ.ศ. 2530–2539 (ยุคเศรษฐกิจฟองสบู่)

สภาพการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2530-2539 นี้เริ่มต้นด้วยการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าวถึง 3 สมัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ก่อนลงจากตำแหน่งและสิ้นสุดบทบาททางการเมือง ในปี พ.ศ. 2531 รัฐบาล พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แทนระหว่างปี พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ. 2534 แต่ต้องเผชิญข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นรัฐบาลที่มีการทุจริต จนได้รับฉายาว่า “บุฟเฟต์ คาบิเนต” การทุจริตของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ถูกใช้เป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะ รสช.) ซึ่งได้แต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกฯ จนถึงต้นปี พ.ศ. 2535

การเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 นำพาให้พรรคการเมือง 5 พรรคร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล[30] โดยมี พล.อ. สุจินดา คราประยูร เป็นนายกฯ แต่เนื่องจาก พล.อ. สุจินดาเป็นหนึ่งในคณะ รสช. จึงถูกต่อต้านอย่างหนักจากประชาชนด้วยเหตุผลว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของ คณะ รสช. การต่อต้านดังกล่าวนำไปสู่เหตุการณ์ปราบปรามและปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารกับประชาชนผู้ชุมนุม มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมากที่เรียกว่า “พฤษภาทมิฬ” ส่งผลให้มีการแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน ให้กลับเข้ามารับตำแหน่งนายกฯ เป็นสมัยที่สอง หลังปี พ.ศ. 2535 การเมืองไทยกลับเข้าสู่ระบบการเลือกตั้งอีก 3 ครั้ง ภายใต้การบริหารประเทศของนายกฯ 3 คน ได้แก่ นายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2538) นายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538-2539) และ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2539-2540)

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหลัง พ.ศ. 2535 มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมทำให้ไม่มั่นคง เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง เริ่มจากการที่รัฐบาลนายชวนต้องยุบสภา

---

[30] พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร

เนื่องจากมีความขัดแย้งของพรรคร่วมรัฐบาล เหตุการณ์ลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นกับรัฐบาลนายบรรหาร[31] การเมืองไทยกลับมาวุ่นวายอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2539 เมื่อรัฐบาลพล.อ. ชวลิต ถูกประชาชนประท้วงขับไล่หลังจากที่รัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในช่วงที่ประเทศไทยกำลังเข้าสู่วิกฤตทางการเงิน พ.ศ. 2540.

ในด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยเพิ่งผ่าน "ยุคโชติช่วงชัชวาล" ในรัฐบาลพลเอกเปรม จากการค้นพบแหล่งปิโตรเลียม การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเลียมนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมปลายน้ำอื่น ในรัฐบาล พล.อ. ชาติชาย มีการประกาศนโยบาย "เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า" อัตราการขยายตัวร้อนแรงอยู่ในระดับร้อยละ 8.6[32] ในมิติเศรษฐศาสตร์การเงิน เศรษฐกิจที่ร้อนแรงในช่วงต้นปี พ.ศ. 2530 ประเทศไทยถูกมองว่าอาจเป็นประเทศอุตสาหกรรมรายใหม่ของเอเชีย[33] แต่เป็นเงินทุนที่ไหลเข้าประเทศในช่วงนั้นเป็นเพียงเงินทุนระยะสั้น ก่อนที่จะเกิดวิกฤตการเงินในปี พ.ศ. 2540 หรือ "วิกฤตต้มยำกุ้ง" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเรียกร้องในมีการเปลี่ยนรัฐบาลและแก้ไขรัฐธรรมนูญ[34]

4.2.2 ช่วง พ.ศ. 2540 – 2550 (ยุครัฐธรรมนูญฉบับประชาชน)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญ "ฉบับประชาชน" รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เปลี่ยนภูมิทัศน์การบริหารประเทศในทิศทางที่ให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความไม่มั่นคงที่เกิดจากรัฐบาลผสมดังเช่นในอดีต นอกจากนี้แล้ว เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของฝ่ายการเมือง รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้จัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองหลายแหล่ง ได้แก่ สตง. ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และได้จัดตั้ง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อที่จะให้การพิจารณาคดีการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งได้มีการสร้างช่องทางต่าง ๆ ให้ประชาชนได้ตรวจสอบรัฐ เช่น การให้ประชาชนลงชื่อ 50,000 รายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและถอดถอนนักการเมือง เป็นต้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่ป้องกันมิให้นักการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การห้ามมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นในธุรกิจ หรือมีส่วนได้เสียในกิจการใด ๆ เป็นต้น รวมทั้งมีมาตรการในการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งโดยการกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดจากการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยมีข้อกำหนดว่า พรรคการเมืองที่มีการทุจริตในการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด

[31] นรนิติ เศรษฐบุตร. "13 กันยายน พ.ศ. 2535" ใน สถาบันพระปกเกล้า. "เหตุการณ์สำคัญทางการเมืองไทย สมัย พ.ศ. 2520-ปัจจุบัน".

[32] อนุสรณ์ ธรรมใจ. 5 ธันวาคม 2557. "บทเรียนวิกฤติปี 40 ก่อนวิกฤติย้อนรอย (1)".

[33] เฉลิมพงษ์ คงเจริญ. ธันวาคม 2553. "ระบบเศรษฐกิจไทยก่อนวิกฤติการณ์ การเงิน พ.ศ. 2540 (พ.ศ. 2530 –2540) โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

[34] Siam Intelligence Unit. "แผนภาพแสดงประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2535-2554".

จะได้รับบทลงโทษโดยการยุบพรรครวมทั้งเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งของกรรมการพรรค ซึ่งจะทำให้ไม่มีคุณสมบัติในการสมัครลงเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี

ในช่วงนี้มีการเปลี่ยนรัฐบาลเพียงสองครั้ง ได้แก่ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย 2 (พ.ศ. 2540-2544) และรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร 1 และ 2 (พ.ศ. 2544–2549) รัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งและได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนอย่างมาก การบริหารประเทศอยู่ภายใต้ฝ่ายการเมือง นโยบายและโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลใช้งบประมาณมูลค่าสูง แต่ดำเนินการไปอย่างรวดเร็ว เช่น โครงบ้านเอื้ออาทร โครงการจำนำพืชผลทางการเกษตร เป็นต้น

ช่วงปลายของยุคนี้เกิดวิกฤติทางการเมือง พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเดินขบวนขับไล่รัฐบาลทักษิณ 2 ความวุ่นวายทางการเมืองนี้จบลงด้วยเหตุการณ์รัฐประหารในปลายปี พ.ศ. 2549 หลังจากนั้น อัยการสูงสุดได้ยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีการยุบพรรค ไทยรักไทย พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า พรรคพัฒนาชาติไทย และพรรคแผ่นดินไทย ด้วยข้อหาที่ว่า พรรคไทยรักไทยมีการทุจริตการเลือกตั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. 2549 โดยได้ว่าจ้างพรรคพัฒนาชาติไทย พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า และพรรคแผ่นดินไทย จัดหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อช่วยเหลือพรรคไทยรักไทย พรรคพัฒนาชาติไทยร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน กกต. แก้ไขข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยเพื่อให้ครบ 90 วัน โดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นผู้สนับสนุน และพรรคพัฒนาชาติไทยกับพรรคแผ่นดินไทย ออกหนังสือรับรองสมาชิกพรรคของตนอันเป็นเท็จเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการสมัครรับเลือกตั้งในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550 ตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า ทั้ง 4 พรรคมีความผิดจริง จึงมีคำสั่งให้ยุบพรรคดังกล่าว รวมทั้งเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทั้ง 4 พรรค 110 คนโดยมีกำหนด 5 ปี

4.2.3 ช่วง พ.ศ. 2550–2556 (ยุคตุลาการภิวัฒน์)

ความเข้มแข็งของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นแรงผลักดันให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ลดทอนอำนาจของการเมือง รวมทั้งมีการปรับปรุงกระบวนการในการสรรหากรรมการขององค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น ป.ป.ช. สตง. กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อลดทอนอำนาจของฝ่ายการเมืองในการคัดเลือกกรรมการองค์กรเหล่านี้ โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่กรรมการที่มาจากฝ่ายตุลาการ ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ยังคงบทบัญญัติที่เข้มงวดเกี่ยวกับการกำกับพฤติกรรมของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการบั่นทอนอำนาจของผู้บริหารประเทศโดยกำหนดกลไกในการตรวจสอบที่เข้มข้น แต่ก็ไม่สามารถยับยั้งอำนาจแบบเบ็ดเสร็จทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยซึ่งได้รับความนิยมอย่างท่วมท้นได้ การยุบพรรค การกีดกันมิให้นักการเมืองที่เป็นผู้บริหารพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งมีผลเพียงทำให้มีการตั้งพรรคใหม่ และมีการใช้นอมินีเข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารประเทศเท่านั้น พรรคไทยรักไทยซึ่งถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคได้เปลี่ยนมาสังกัดพรรคพลัง

ประชาชนของนายสมัคร สุนทรเวช ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลอีกครั้งในปี พ.ศ. 2551 โดยมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี

แม้รัฐบาล ณ เวลานั้นจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน หากแต่ฝ่ายตุลาการซึ่งกุมอำนาจซีกขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบได้ดำเนินการอย่างเข้มงวด โดยในเดือนกันยายน พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้นายสมัคร สุนทรเวช ต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเป็นพิธีกรรายการ “ชิมไป บ่นไป” และรายการ “ยกโขยง 6 โมงเช้า” ซึ่งถือว่าเป็นการรับจ้างทำการงานกับธุรกิจเอกชนที่แสวงหากำไรตามความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้าม[35] หลังจากนั้น นาย สมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของอดีต นายกฯ ทักษิณ ก็เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนนายสมัคร แต่ทว่าในเดือนธันวาคม ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน และตัดสิทธิทางการเมืองหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรค 5 ปี (รวม 37 คน)[36] ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะรักษาการหัวหน้าพรรคพลังประชาชนต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยปริยาย หลังจากนั้น เกิดการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองทำให้พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551

ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ยุคแบ่งแยกขั้วสีทางการเมือง เหลือง-แดง กล่าวโดยรวมคือหมายถึงฝ่ายประชาชนและการเมืองต่อต้าน พ.ต.ท. ทักษิณ และฝ่ายผู้สนับสนุน ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ช่วงความขัดแย้งและความรุนแรงการเมืองระหว่างประชาชนสองขั้ว โดยผู้ที่สนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณเห็นว่ากลไกการตรวจสอบออกแบบมาเพื่อที่จะกีดกันมิให้พรรคของอดีตนายกฯ ทักษิณครองอำนาจทางการเมืองแม้จะได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอย่างท่วมท้น ในขณะกลุ่มผู้ที่ต่อต้านเห็นว่าจำเป็นต้องมีการต้านทานอำนาจเบ็ดเสร็จของกลุ่มพรรคไทยรักไทยเดิมซึ่งมีพฤติกรรมในการทุจริตคอร์รัปชันและต่อประโยชน์ต่อพวงพ้อง

หลังจากที่รัฐบาลผสมของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ บริหารประเทศได้เกือบ 3 ปี การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2557 มีผลให้พรรคเพื่อไทย (ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคไทยรักไทย และ พรรคพลังประชาชนซึ่งถูกยุบไปก่อนหน้านี้) เป็นพรรคจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (น้องสาวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ต้องเผชิญแรงต้านทางการเมืองตลอดช่วงปี พ.ศ. 2556 หลังการพยายามเสนอโครงการขนาดใหญ่หลายโครงการที่ถูกเรียกว่า “โครงการประชานิยม” โดยเฉพาะ

---

[35]ศาลรัฐธรรมนูญ. 9 กันยายน 2551. “สรุปคำวิฏิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑”.

[36] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรนูญที่ ๒๐/๒๕๕๑ เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน.

โครงการรถไฟความเร็วสูง 2.2 ล้านล้าน โครงการจำนำข้าว โครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท และโครงการรถคันแรก และกลับเผชิญการเคลื่อนไหวต่อต้านสูงสุดเมื่อมีการพยายามออก พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ปลายปี พ.ศ. 2556 จนนำมาสู่การเคลื่อนไหวของกลุ่ม คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) สุดท้ายแล้ว รัฐบาลของนางสาว ยิ่งลักษณ์ ต้องประกาศยุบสภาในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2557 และในวันที่ 22 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้มีการปฏิวัติอีกครั้งส่งผลให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีจวบจนปัจจุบัน (พฤศจิกายน พ.ศ. 2559)

ในด้านเศรษฐกิจ วิกฤตเศรษฐกิจแฮมเบอร์เกอร์และการยึดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของกลุ่มพันธมิตรฯ ในปี พ.ศ. 2551 วิกฤตทางการเมืองปี พ.ศ. 2553 และเหตุการณ์น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2555 ตลอดจนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ถดถอยในสหรัฐอเมริกา ยุโรปและ ญี่ปุ่นล้วนมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการค้าของไทยอย่างมาก

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ไม่ช่วยให้การบริหารประเทศดำเนินไปได้อย่างราบรื่นดั่งที่คาดหวังไว้ และไม่สามารถยับยั้งอำนาจแบบเบ็ดเสร็จทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยได้ แต่กลับสร้างความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นในสังคมเนื่องจากกลไกที่ออกแบบมาให้ตรวจสอบนักการเมืองนั้นถูกมองว่าไม่มีความเป็นกลาง ทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับ เหตุการณ์รัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งหนึ่ง

4.2.4 ช่วง พ.ศ. 2557 ถ- 2559 (ยุครัฐบาลทหาร)

การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ตามมาด้วยการจัดตั้งรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อาศัยข้าราชการและนักธุรกิจเป็นหลัก โครงการ “สานพลังประชารัฐ” เป็นการจัดตั้งความร่วมมือของธุรกิจรายใหญ่และตัวแทนรัฐบาล ในมิติการเมืองนั้น ไม่พบการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่กระทบสังคมหรือเศรษฐกิจมากนัก รัฐบาล คสช. ควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองและควบคุมสื่ออย่างเข้มงวด จนถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในมิติเศรษฐกิจ โครงการเมกะโปรเจ็กถูกยกขึ้นมานำเสนอต่อรัฐบาลอีกครั้ง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งปี 2558-2565 ระยะ 8 ปี มูลค่า 1.9 ล้านล้านบาท[37]ถูกผลักดันและประชาสัมพันธ์ตลอดปี 2 ปีที่ผ่านมา และมีแผนการผลักดันให้เอกชนเข้าร่วมทุน 1.4 ล้าน

---

[37] สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. 27 มีนาคม 2558. “แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565 และแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง ระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2558.” http://www.otp.go.th/uploads/files/1471502647-4ys1l-1e37p.pdf. เรียกดูข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ล้านบาท[38] คณะผู้วิจัยเห็นว่า โครงการมูลค่าสูงที่จะถูกดำเนินการในปี 10 ปีข้างหน้านี้อาจเป็นแหล่งทุจริตสำคัญได้หากไม่มีการดำเนินการตรวจสอบอย่างใกล้ชิด

4.3 ภาพรวมและลักษณะของการคอร์รัปชัน

คณะผู้วิจัยสำรวจข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ถึง พ.ศ. 2559 หรือเกือบ 30 ปี เพื่อนำมาจัดทำเป็นฐานข้อมูลกรณีทุจริตทั้งหมด 110 เรื่อง[39] ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 จำนวน 44 เรื่อง และในช่วงปี พ.ศ. 2550-2556 จำนวน 42 เรื่อง (ดูรูปที่ 4.3) โดยจำแนกกรณีทุจริตออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) การทุจริตในการบริหารราชการ (2) การทุจริตการเลือกตั้ง (3) การทุจริตในการให้สัมปทาน (4) การทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณ (5) การทุจริตในการจัดสรรหรือใช้ทรัพยากรของรัฐโดยมิชอบ (6) การทุจริตที่เกี่ยวกับการแทรกแซงสินค้าเกษตร และ (7) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ข้อค้นพบในภาพรวมจากการรวบรวมกรณีทุจริต พบว่า

- การทุจริตในการบริหารราชการและการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างเป็นลักษณะการทุจริตที่ปรากฏมากที่สุดในทุกสมัย (ดูรูปที่ 4.4)
- การทุจริตในการบริหารราชการในที่นี้ซึ่งมีทั้งหมด 42 เรื่อง แบ่งได้เป็นเรื่องที่พบมากที่สุด ได้แก่ เรื่องการร่ำรวยผิดปกติและการปิดบังทรัพย์สินของนักการเมืองและข้าราชการ การปล่อยกู้โดยมิชอบของผู้บริหารธนาคารของรัฐ การขึ้นเงินเดือนตัวเองขององค์กรอิสระ) และการช่วยเลี่ยงภาษี (ดูรูปที่ 4.5)
- การทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง (จำนวนทั้งหมด 40 เรื่อง) ส่วนมากเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (12 เรื่อง) ได้แก่ สนามบิน (สุวรรณภูมิ) ถนน รางรถไฟ สถานีตำรวจ สนามกีฬา บ่อกำจัดขยะและน้ำเสีย โดยมีลักษณะการสมยอมราคา แก้ไขราคากลาง กำหนดลักษณะเฉพาะเอื้อให้ผู้ประมูลรายใดรายหนึ่ง หรือดำเนินการประมูลแบบไม่โปร่งใสซึ่งมักตามมาด้วยการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้อนุมัติโครงการในการจัดซื้อที่ดิน หรือเป็นผู้รับเหมาเอง

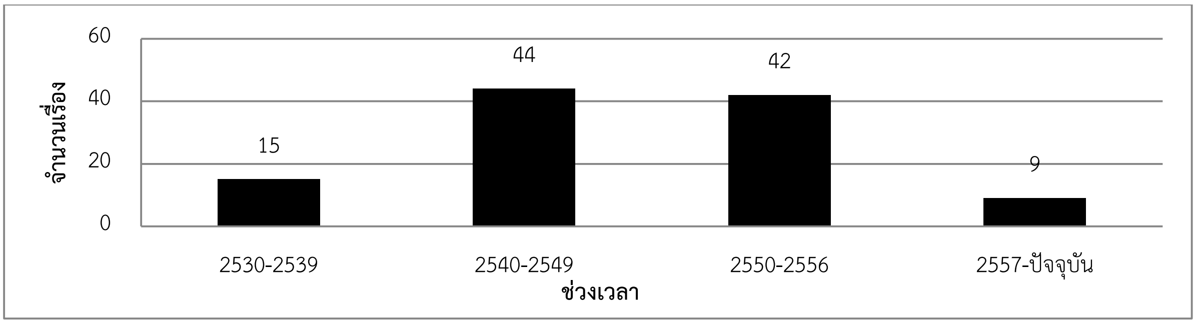
---

[38]สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. 10 มิถุนายน 2558. "แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558-2562". http://www.ppp.sepo.go.th/assets/document/file/strategic_plan.pdf. เรียกดูข้อมูล 15 มกราคม 2560.

[39] จำนวนกรณีทุจริต 1 เรื่องในฐานข้อมูลอาจครอบคลุมคดีทุจริตที่หน่วยงานตรวจสอบทุจริต โดยเฉพาะ ป.ป.ช. สอบสวน มากกว่า 1 คดี เช่น กรณีทุจริตในสนามบินสุวรรณภูมิยุคนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รวบคดีที่ ป.ป.ช. ตัดสิน 2 คดี ได้แก่ คดีจ้างเอกชนเข้าบริหารกิจการโรงแรมฯ ในราคาที่สูงเกินมาตรฐานของเครือโรงแรมต่างประเทศและในประเทศ และคดีทุจริตโครงการจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัย ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

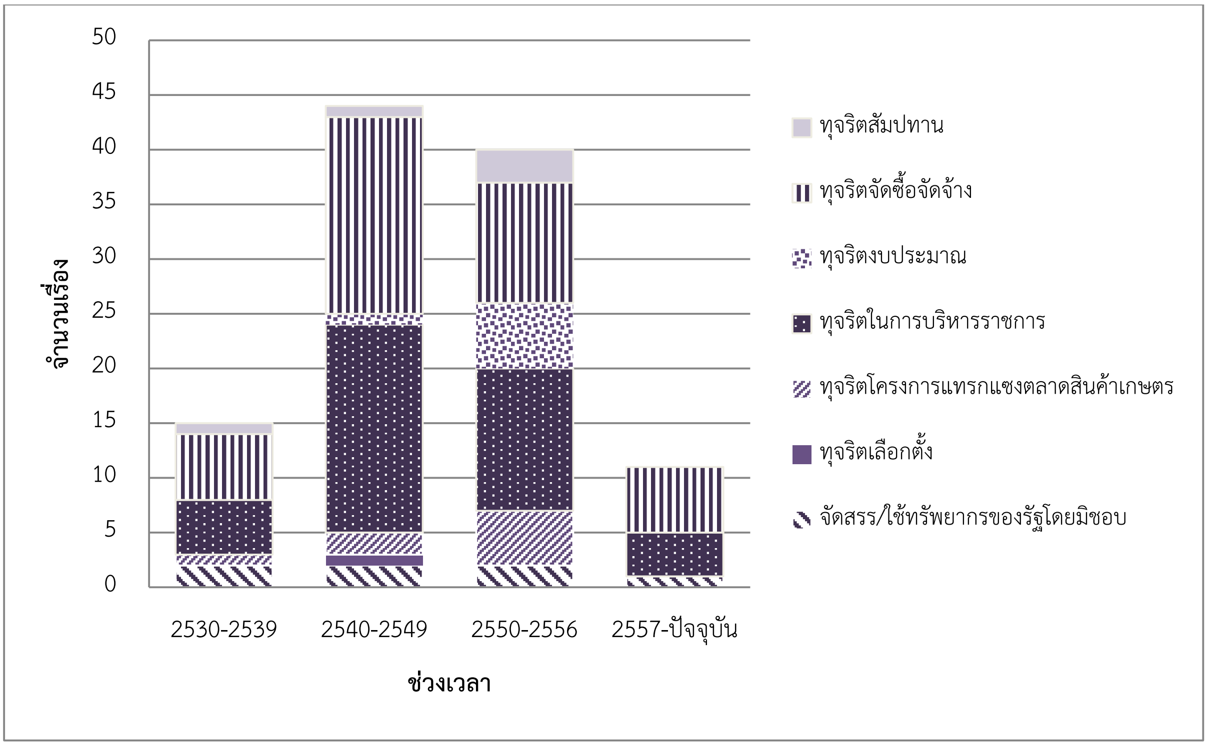
- การทุจริตที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณ ส่วนมากเกี่ยวกับการใช้งบประมาณในการให้ความช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติ และ การทุจริตในโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร

รูปที่ 4.3 จำนวนกรณีทุจริตจากฐานข้อมูล 110 กรณีทุจริตเด่น



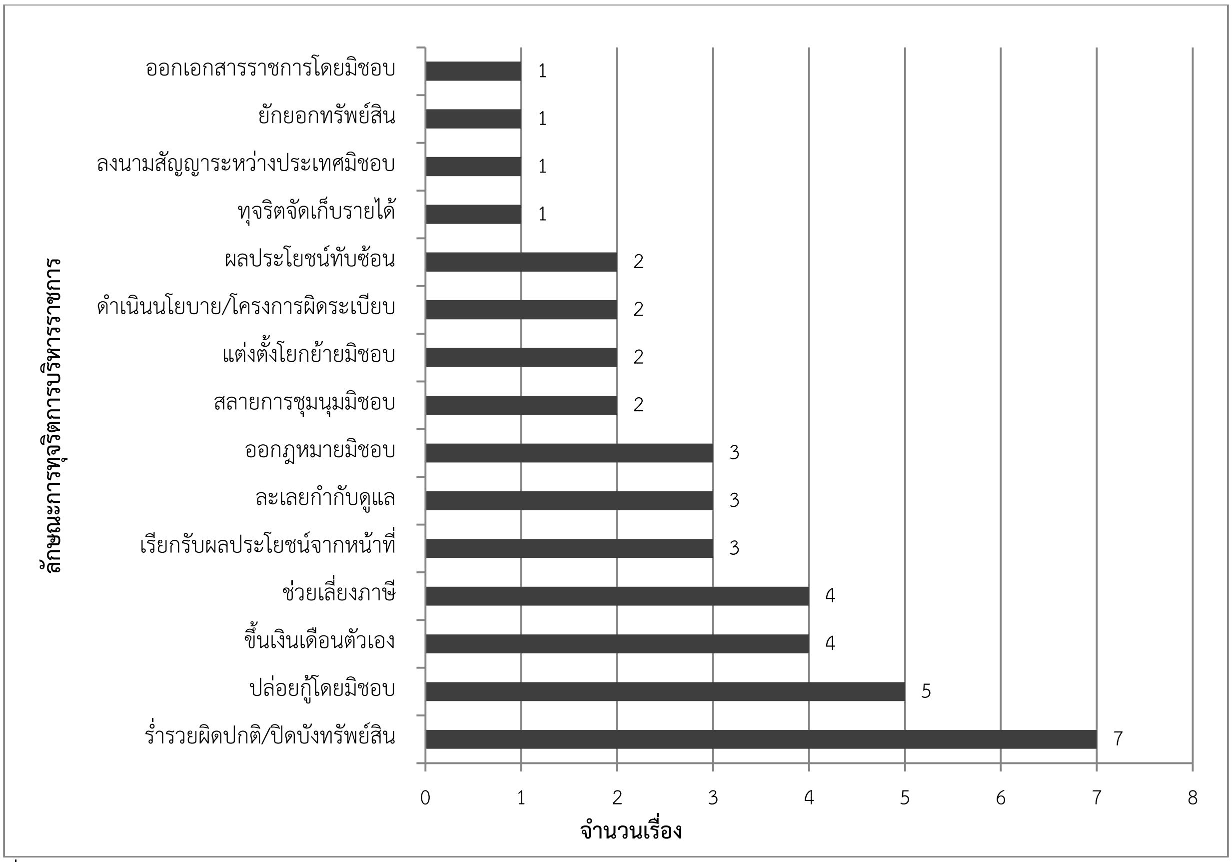
ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

รูปที่ 4.4 กรณีทุจริตจำแนกตามประเภท



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

รูปที่ 4.5 ลักษณะกรณีทุจริตการบริหารราชการ



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

กรณีทุจริตเกิดขึ้นได้กับทุกหน่วยงานตราบใดที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจและการใช้เงินแผ่นดินที่ไม่มีระบบตรวจสอบที่รัดกุม กระทรวงที่ปรากฏกรณีทุจริตมากที่สุด (ดูรูปที่ 4.6) ได้แก่

- กระทรวงการคลัง (14 เรื่อง)
- กระทรวงคมนาคม (11 เรื่อง)
- อปท. (10 เรื่อง)
- กระทรวงมหาดไทย (9 เรื่อง)

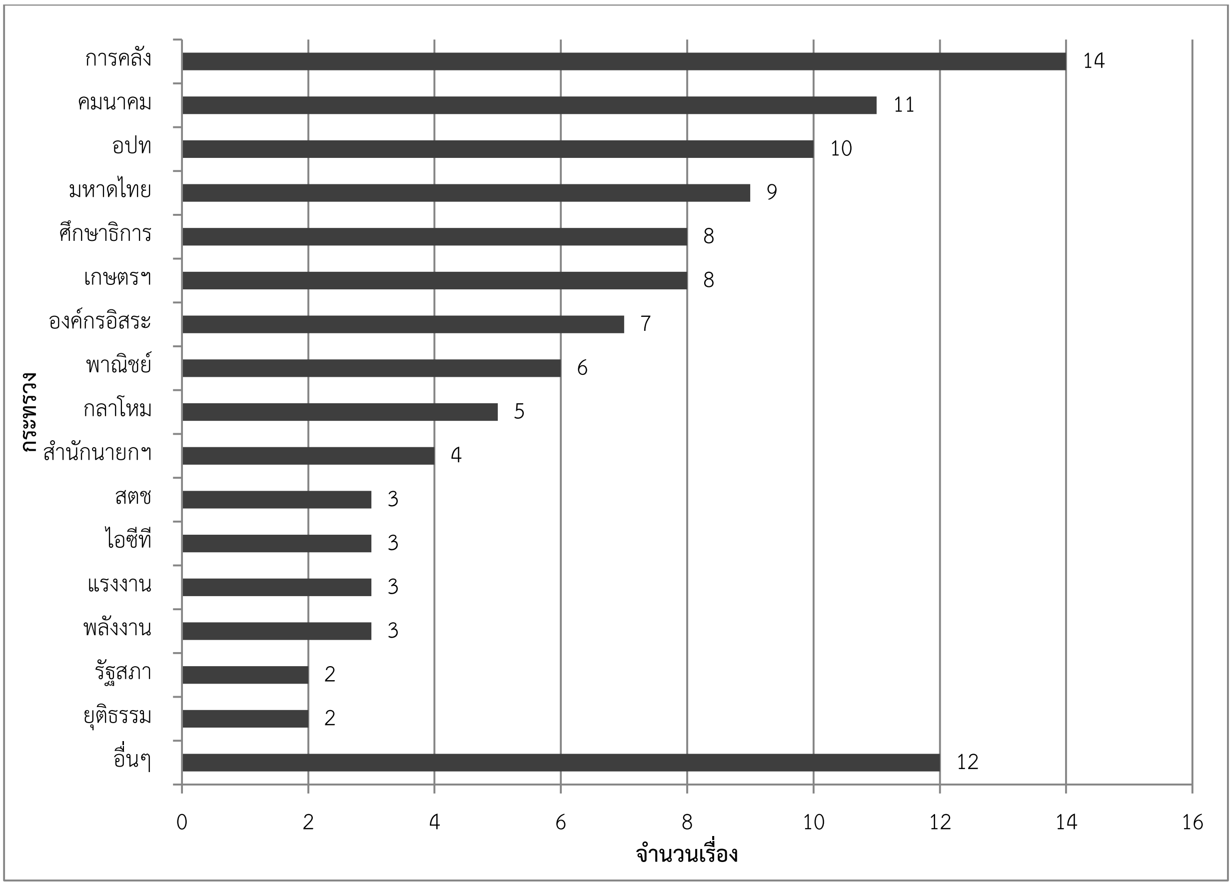
กรณีทุจริตที่เกิดขึ้นกับกระทรวงการคลังเป็นเรื่องการปล่อยสินเชื่อโดยมิชอบของสถาบันการเงินเฉพาะกิจในสังกัดกระทรวงการคลังถึง 5 เรื่อง และกรณีการช่วยเอกชนหรือนักการเมืองในการเลี่ยงภาษีสรรพากรหรือภาษีศุลกากร 4 เรื่อง ซึ่งทั้งหมดมีผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานเข้าไปพัวพัน ตามที่แสดงในตารางที่ 4.1 ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า จุดเปราะบางของกระทรวงการคลังในด้านความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ที่การปล่อยสินเชื่อของธนาคารของรัฐและการใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจในการกำหนดภาระภาษี จึงควรมีการกำหนดมาตรการในการตรวจสอบและป้องกันพฤติกรรมเหล่านี้โดยการออกแบบระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจในการตัดสินใจและการเปิดเผยข้อมูลทั้งในเรื่องของการปล่อยสินเชื่อและการกำหนดภาระภาษีของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับกรณีกระทรวงคมนาคม กรณีทุจริตมักเกิดกับรัฐวิสาหกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับ บมจ. ท่าอากาศยานไทย (ทอท.) และ การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) รวม 7 เรื่อง โดยในกรณีของ ทอท. เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการให้สัมปทานในสนามบินสุวรรณภูมิทั้งหมด ผ่านการกำหนดราคากลางหรือการรีบดำเนินการโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบจัดซื้อจัดจ้าง ในขณะที่ กรณี รฟท. เป็นเรื่องการทำสัญญาร่วมทุนในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่เอื้อประโยชน์ต่อเอกชน

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่า จุดเปราะบางของกระทรวงคมนาคมอยู่ที่การจัดซื้อจัดจ้างในโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบจำนวนหลายครั้งที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จึงควรที่จะมีการออกแบบมาตรการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การเปิดให้บุคคลภายนอกเข้ามาร่วมในการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐอย่างจริงจังมากขึ้นที่เรียกว่า “ข้อตกลงคุณธรรม” หรือ integrity pact หรือการให้ความสำคัญแก่การเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลที่เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การเปิดเผยร่าง ToR ในเว็บไซต์เพื่อให้สาธารณชนและสื่อมวลชนตลอดจนภาควิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคสามารถตรวจสอบได้และให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะได้ ตลอดจนการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับสัญญาระหว่างรัฐและเอกชนทุกฉบับ

การทุจริตที่เกี่ยวกับ อปท. มีจำนวน 10 เรื่องที่คณะผู้วิจัยรวบรวมไว้ โดยแบ่งเป็นกรณีทุจริตจัดซื้อจัดจ้างของ กทม. 5 เรื่อง โดยเฉพาะการจัดซื้อรถดับเพลิงและรถกู้ภัย และเป็นกรณีที่มีผู้ว่า กทม. เกี่ยวข้องทุกกรณี โดยเฉพาะนายสุขุมพันธุ์ บริพัตร ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นปัญหาของการบริหารทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น จึงควรมีการออกแบบมาตรการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น อนึ่ง การประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของรัฐ พ.ศ. 2560 แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุปี 2535 จะทำให้กฎกติกาในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐทุกแห่งเป็นมาตรฐานเดียวกันเนื่องจากเป็นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมิใช่ระเบียบสำนักนายกฯ

รูปที่ 4.6 จำนวนกรณีทุจริตตามกระทรวง



หมายเหตุ: ไอซีทีหมายถึง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งเปลี่ยนชื่อเป็น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

ตารางที่ 4.1 กรณีทุจริตที่สำคัญในกระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม อปท.

หน่วยงานสังกัด	หน่วยงานเกี่ยวข้อง	กรณีทุจริต
กระทรวงการคลัง	สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 5 แห่ง	• ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส) ในกรณีนายศักดาพินิจ ณรงค์ชาติ โสภณ ผู้ช่วยกรรมการและรองกรรมการผู้จัดการปล่อยสินเชื่อโครงการบ้านจัดสรรสุวินทวงศ์ซึ่งมีชื่อภรรยาตนเองเป็นเจ้าของ ช่วงปี พ.ศ. 2539 มูลค่ารวม 120 ล้านบาท • ธนาคารกรุงไทย ในกรณีการปล่อยสินเชื่อกลุ่มของ บมจ. กฤษดามหานคร ซึ่งเคยถูกฝ่ายกลั่นกรองสินเชื่อธุรกิจของธนาคารจัดอันดับความเสี่ยงให้อยู่ในกลุ่มลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ สินเชื่อที่อนุมัติมูลค่า 1.4 หมื่นล้านบาท ในช่วง พ.ศ. 2545 • ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (เอ็กซิมแบงก์) ในกรณีปล่อยสินเชื่อให้รัฐบาลพม่าช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร 4,000 ล้านบาท ในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าราคาต้นทุนของเอ็กซิมแบงก์ ในปี พ.ศ. 2549

หน่วยงานสังกัด	หน่วยงานเกี่ยวข้อง	กรณีทุจริต
		• ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (เอสเอ็มอีแบงก์) ในกรณีนายโสฬส สาครวิศว กรรมการผู้จัดการเอสเอ็มอีแบงก์ ฝ่าฝืนมติคณะกรรมการธนาคารปล่อยสินเชื่อโครงการ "ชะลอการเลิกจ้างแรงงาน" 1 หมื่นล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 • ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ไอแบงก์) ในกรณีธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) พบผู้บริหารไอแบงค์อนุมัติปล่อยสินเชื่อเพื่อแลกค่าตอบแทนร้อยละ 3-7 ของวงเงินสินเชื่อช่วงปี พ.ศ. 2555
	สรรพากรและกรมศุลกากร	• กรณีนายวีระชัย ตันติกุล อธิบดีกรมสรรพากรช่วยภรรยาเลี่ยงภาษี ช่วงปี พ.ศ. 2531-2533 • กรณีนางเบญจา หลุยเจริญ อดีตรองอธิบดีกรมสรรพากรตอบข้อหารือกรณีการโอนหุ้นชินคอร์ปไม่ต้องเสียภาษี ปี พ.ศ. 2548 • กรณีเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรพัวพันขบวนการนำเข้ารถหรูโดยวิธีสำแดงราคานำเข้าต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อลดต้นทุนภาษี ช่วงปี พ.ศ. 2553 • กรณีนายสาธิต รังคสิริ อธิบดีกรมสรรพากร เอื้อทุจริตคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเป็น 4.3 พันล้าน
กระทรวงคมนาคม	ทอท. สุวรรณภูมิ	• กรณีการแก้ราคากลางจ้างถมทรายก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่า (มูลค่า 1.22 หมื่นล้านบาท) ปี พ.ศ. 2539 • กรณีจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด CTX 9000 (มูลค่า 2.6 พันล้านบาท) ช่วงปี พ.ศ. 2548 • กรณีฮั้วจัดจ้างภายในสนามบินสุวรรณภูมิ 2 คดี คือ กรณีจ้างเอกชนเข้าบริหารกิจการโรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และกรณีจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัย ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2549 • กรณีการให้สัมปทานโครงการร้านค้าปลอดอากรสุวรรณภูมิแก่บริษัทคิงเพาเวอร์ ดิวตี้ฟรี จำกัด สมัยนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม • กรณีการให้สัมปทานลานจอดรถสุวรรณภูมิโดยไม่ผ่านมติคณะกรรมการบริหารแก่บริษัท แป้งร่ำ รีเทล จำกัด มูลค่า 450 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2553
	รฟท.	• กรณีทุจริตโครงการโฮปเวลล์ มูลค่า 9 พันล้านบาท ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 • กรณีแก้สัญญาโครงการแอร์พอร์ตลิงค์ 2.5 หมื่นล้านบาท เพื่อเอื้อประโยชน์ให้เอกชน
อปท.	กทม.	• จัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงมูลค่า 6,687 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2547 สมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่า กทม. • ซื้อที่ดินจอดรถขยะมูลค่า 274 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2540 สมัยนายพิจิตต รัตตกุล เป็นผู้ว่า กทม.

หน่วยงานสังกัด	หน่วยงานเกี่ยวข้อง	กรณีทุจริต
		• จัดซื้อรถกู้ภัยขนาดเล็กพวกมาลัยซ้าย 8 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2559 สมัยนายสุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่า กทม. • โครงการประดับไฟตกแต่งเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว LED 39.5 ล้าน ปี พ.ศ. 2559 สมัยนายสุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่า กทม. • กรณีทุจริต 4 คดี ได้แก่ จัดซื้อกล้อง CCTV จัดซื้อเครื่องดนตรี ก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำ และ ก่อสร้างสนามฟุตบอลบางกอกอารีน่า สมัยนายสุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่า กทม. ระหว่างปี พ.ศ. 2552-2556

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

4.4 การทุจริตช่วงปี พ.ศ. 2530 - 2539

กรณีทุจริตในช่วงปี 2530–2539 มักเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องการจัดซื้อจัดจ้างโครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็นช่วงที่เกิดฟองสบู่ในเศรษฐกิจไทย ทำให้มีการลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้างต่าง ๆ สูง[40] ในช่วงนี้ กรณีการทุจริตในเรื่องจัดซื้อจัดจ้างและการให้สัมปทานเอกชนมีกรณีที่มักถูกยกเป็นกรณีศึกษาทุจริตก่อสร้าง 6 กรณี ได้แก่

(1) โครงการรถไฟยกระดับโฮปเวลล์ พ.ศ. 2533

(2) โครงการคดีทุจริตจัดซื้อที่ดิน ต. เขาไม้แก้ว อ. บางละมุง เพื่อใช้ฝังกลบขยะเมืองพัทยา 400 ไร่ พ.ศ. 2537

(3) โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต พ.ศ. 2538

(4) กรณีการแก้ราคากลางจ้างถมทรายสร้างสนามบินหนองงูเห่า พ.ศ. 2539

(5) โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน พ.ศ. 2539 และ

(6) คดีแก้ราคากลางโครงการสร้างบ่อพักและท่อร้อยสายไฟฟ้ารอบสวนจิตรลดา พ.ศ. 2539

กรณีทุจริตของโครงการก่อสร้างเหล่านี้มีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก **การอนุมัติโครงการที่ขาดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและการตรวจสอบ** โครงการโฮปเวลล์ซึ่งเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2533 หรือ โครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร เป็นโครงการก่อสร้างถนนทางรถไฟ และรถไฟฟ้ายกระดับ บนพื้นที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการโดยบริษัท โฮปเวลล์ บริษัทสัญชาติฮ่องกงของนายกอร์ดอน วู เพื่อลดปัญหาการให้รถยนต์ต้องหยุดรอรถไฟ ระยะทางทั้งสิ้น 60.1 กิโลเมตร ใช้เงินลงทุนไม่ต่ำกว่า 8 หมื่นล้านบาท และผู้รับสัมปทานได้เสนอผลตอบแทนรายปีให้แก่รัฐตลอดอายุของสัญญา 30 ปี รวม 5.38 หมื่นล้านบาท โครงการดังกล่าวเป็นโครงการสัมปทานที่ "อื้อฉาว" มากที่สุดในประวัติศาสตร์ของ

[40] เฉลิมพงษ์ คงเจริญ. ธันวาคม 2553.

ประเทศไทย เนื่องจากมีข่าวว่าโครงการที่มีมูลค่าเกือบแสนล้านนี้ได้รับการอนุมัติจาก ครม. โดยมีกระดาษเพียง 3 แผ่นเท่านั้น

ปัญหาหลักของโครงการนี้สืบเนื่องมาจากการที่ไม่มีการระบุไว้ในสัญญาว่า โครงการจะต้องแล้วเสร็จเมื่อใด เป็นผลให้บริษัทโฮปเวลล์ได้ดำเนินการก่อสร้างอย่างเชื่องช้า ต่อมาในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2540 ให้ความเห็นชอบบอกเลิกสัญญากับโฮปเวลล์ หลังจากบริษัทโฮปเวลล์หยุดการก่อสร้างอย่างสิ้นเชิงเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยหลังจากเกิดวิกฤตฟองสบู่แตก หลังจากที่ดำเนินโครงการได้ 7 ปีมีความคืบหน้าได้เพียงร้อยละ 13 ของแผนเท่านั้น ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 การยกเลิกสัญญาดังกล่าวนำไปสู่การเรียกร้องค่าเสียหายจากทั้งภาครัฐและบริษัทเอกชนผ่านกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการและศาลปกครองกว่าหนึ่งทศวรรษดังที่จะนำเสนอในรายละเอียดต่อไป

ความหละหลวมของการอนุมัติโครงการและสัญญาการก่อสร้างดังกล่าวเกิดจากการที่ประเทศไทย ณ เวลานั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน ทำให้การอนุมัติโครงการซึ่งมีมูลค่าเกิน 1 พันล้านบาทขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ รมว. กระทรวงคมนาคม (นายมนตรี พงษ์พานิช) ที่จะนำเสนอต่อ ครม. และการอนุมัติของ ครม. ก็ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจล้วน ๆ

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการออก พ.ร.บ. ร่วมทุน พ.ศ. 2535 แล้ว ก็ยังมีความพยายามหลีกเลี่ยงปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่กำหนดขึ้นทำให้เกิดความเสียหาย ดังตัวอย่างของ โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต (มูลค่า 1.98 หมื่นล้านบาท) กรมธนารักษ์ได้ตั้งคณะกรรมการภายในกรมพิจารณาอนุมัติและประมูลโครงการจนได้ผู้รับเหมา ในปี พ.ศ. 2537 ก่อนที่จะส่งเรื่องให้ ครม. พิจารณา ในปี พ.ศ. 2539 หากแต่ว่าสุดท้ายแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมายในปี พ.ศ. 2544 (เรื่องเสร็จที่ 339/2544)[41] ส่งผลให้กรมธนารักษ์และบริษัทเอกชนไม่มีข้อผูกพันในเชิงสัญญาต่อกัน ทำให้ไม่มีการพัฒนาพื้นที่ราชพัสดุดังกล่าวจวบจนปัจจุบันซึ่งเป็นเวลาที่ล่วงเลยมากว่า 20 ปีแล้ว

กรณีที่ราชพัสดุดังกล่าวทำให้มีการระมัดระวังในการบริหารจัดการโครงการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้เป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หากแต่ก็ยังไม่สามารถยับยั้งการทุจริตได้จากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นในกรณีของโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน รมว. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ (นายยิ่งพันธ์ มนะสิการ) ได้มีการนำเสนอต่อ ซึ่งได้มีการแก้ไขพื้นที่การก่อสร้างจากเดิมทีจะเป็นเพื้นที่สองฟากของแม่น้ำเจ้าพระยาใน จ.สมุทรปราการ ประกอบด้วย ต.บาง

---

[41]สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ บริเวณสถานีขนส่งหมอชิต”.

ปู่ใหม่ อ.เมือง (ฝั่งตะวันออก) ขนาดที่ดิน 1,550 ไร่ และ ต.ในคลองบางปลากด อ.พระสมุทรเจดีย์ (ฝั่งตะวันตก) ขนาดที่ดิน 350 ไร่ แต่ต่อมากลับมีการรวบโครงการนี้ไว้ในที่ดินผืนเดียวกันของฝั่งตะวันออก ใน ต.คลองด่าน อ.บางบ่อ ขนาดพื้นที่ 1,900 ไร่ ทั้งที่ผลการศึกษาของบริษัท มอนต์โกเมอรี่ วัตสัน เอเชีย จำกัด (จัดทำขึ้นในปี 2537 โดยการว่าจ้างของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย หนึ่งในผู้ให้ทุนโครงการ) ระบุว่า พื้นที่ดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการก่อสร้างด้วยเหตุผลว่าเป็นที่ลุ่ม ดินเหลว ห่างไกลจากเขตอุตสาหกรรม การบำบัด ณ จุดดังกล่าวจะทำให้น้ำจืดมีผลกระทบต่อสัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าว พร้อมทั้งมีต้นทุนและความเสี่ยงในการก่อสร้างสูง แต่รัฐบาลขณะนั้นก็ยืนยันที่จะดำเนินการ

การแก้เงื่อนไขการประมูลทำให้ ทำให้กลุ่มบริษัท มารูบินี่ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมประมูลในสองรายต้องถอนตัวเพราะไม่สามารถหาที่ดินได้ทัน กิจการร่วมค้า NVPSKG จึงชนะการประมูล โดยเสนอราคา 22,949 ล้านบาทและมีการลงนามในสัญญาโครงการ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2540 เอกสารการชี้มูลความผิดในคดีคลองด่านของ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2554 ได้ระบุว่า การดำเนินโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่านฝ่าฝืนต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2539 “เกือบทุกขั้นตอน” กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าผู้ที่ต้องการทุจริตยังไม่มีความเกรงกลัวกฎหมาย ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากกระบวนการในการตรวจสอบ ติดตามการทุจริตคอร์รัปชันที่อ่อนแอและกระบวนการทางยุติธรรมที่ล่าช้า

ประการที่สอง **การกำหนดเงื่อนไขการประมูล หรือราคากลางเอื้อเอกชน (การล็อคสเปก)** การล็อคสเป็กหรือปรับแก้ราคากลางให้สูงเพื่อเอื้อต่อเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลบางรายในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐเป็นวิธีการทุจริตที่แพร่หลายตั้งแต่ในอดีตสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน เช่นกรณีดังต่อไปนี้

- กรณีทุจริตโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน (ช่วงปี 2539) มีการปรับเปลี่ยนขนาดของพื้นที่โครงการฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาจากเดิม 1,550 ไร่ เป็น 1,900 ไร่ ซึ่งครอบคลุมที่ดินของบริษัท คลองด่านมารีน แอนด์ ฟิชเชอรี่ของนายวัฒนา อัศวเหม ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเข้าประมูลเพียงรายเดียว เนื่องจากผู้ที่สนใจเข้าประมูลรายอื่น ๆ ไม่สามารถหาพื้นที่ขนาดดังกล่าวได้ในระยะเวลาสั้น นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการประกวดราคาและตรวจการจ้างก็มิได้ไม่เคยตรวจสอบราคาที่ดินที่จัดซื้อว่าสอดคล้องกับราคาประเมินและราคาตลาดหรือไม่
- ในกรณีของการซื้อที่ดินของเมืองพัทยาเพื่อจัดทำที่ดินฝังกลบขยะในกรณีทุจริตที่ดินเขาไม้แก้ว (ช่วงปี 2537) มีการกำหนดให้พื้นที่จะต้องห่างจากเมืองพัทยาไม่ต่ำกว่า 25 กิโลเมตรซึ่งต่างไปจากที่ ครม. กำหนดไว้เพียง 15 กิโลเมตรเพื่อที่จะเอื้อประโยชน์ให้กำนันเป๊าะและพวกในการเสนอขายที่ดินในราคาสูงแก่เมืองพัทยา โดยการปั่นราคาที่ดินก่อนที่จะมีการจัดซื้อ

- ในกรณีของโครงการจ้างถมทรายสร้างสนามบินหนองงูเห่า (ช่วงปี 2539) โครงการสร้างบ่อพักและโครงการท่อร้อยสายไฟฟ้ารอบสวนจิตรลดา มีการปรับแก้ไขราคากลางให้สูงขึ้นในปี พ.ศ. 2539 และมีบริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล๊อปเมนต์ จำกัด เป็นผู้ได้รับประโยชน์

การทุจริตในโครงการของรัฐมีผลข้างเคียงทำให้เกิดการทุจริตและความเสียหายเป็นลูกโซ่ เช่น โครงการก่อสร้างที่ต้องมีการจัดซื้อที่ดินมักมีนักการเมืองระดับชาติหรือท้องถิ่นเข้าไปกว้านซื้อที่ดินเพื่อนำมาขายต่อทำกำไรกับรัฐ การได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวอาจใช้อิทธิพลและอำนาจบังคับข้าราชการให้ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบ กรณีคลองด่าน กลุ่มนายวัฒนา อัศวเหมบังคับข้าราชการกรมที่ดินให้ออกโฉนดที่ดินซึ่งเป็นคลองสาธารณะและที่ของราชการ ส่วนในกรณีทุจริตจัดซื้อที่ดินตำบลเขาไม้แก้ว กลุ่มนายสมชาย คุณปลื้ม (กำนันเป๊าะ) ได้นำที่ดินส่วนหนึ่งซึ่งเป็นป่าสงวนมาขายให้เมืองพัทยาเพื่อจัดทำที่ฝังกลบขยะ

นอกจากนี้แล้ว การทุจริตยังส่งผลให้รัฐบาลต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ธุรกิจเอกชนที่เป็นผู้รับสัมปทานหรือคู่สัญญาในกรณีที่ต้องมีการบอกเลิกสัญญา ปัญหานี้เกิดขึ้นกับ 2 กรณี ได้แก่ โครงการโฮปเวลล์ และ โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

ในกรณีของโครงการโฮปเวลล์คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดให้รัฐต้องจ่ายเงินคืนให้บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ผู้รับเหมาโครงการ หลังรัฐยกเลิกสัญญาจ้างเป็นวงเงินเกือบ 1.2 หมื่นล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองกลาง ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในปี พ.ศ. 2557 ด้วยเหตุผลทางเทคนิคว่า ทั้งบริษัทเอกชนและการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นเรื่องข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการเกินกำหนดระยะเวลา 60 วันตามข้อกำหนดของสัญญาสัมปทานทำให้การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการเป็นการดำเนินการนอกอำนาจหน้าที่[42]

ในกรณีก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เมื่อกรมควบคุมมลพิษยกเลิกสัญญาหลังพบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นและระงับการจ่ายเงินแก่บริษัทผู้รับสัมปทาน 4 งวดสุดท้าย บริษัทฯ ได้นำเรื่องสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งมีคำตัดสินให้กรมควบคุมมลพิษต้องจ่ายเงินงวดที่ค้างแก่บริษัทฯ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี และค่าเสียหายอื่น ๆ รวมเป็นเงินกว่า 9 พันล้านบาท และเมื่อกรมควบคุมมลพิษนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ชี้ขาดว่า “คำตัดสินของอนุญาโตฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” ปรากฏว่า ทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ต่างมีคำพิพากษาว่าคำตัดสินของอนุญาโตฯ ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากในกรณีนี้ บริษัทเอกชนได้ดำเนินการตาม

---

[42]สำนักข่าวอิศรา .13 มีนาคม 2557. “ศาลปค.เพิกถอนคำชี้ขาดอนุญาโต “รฟท.” ไม่ต้องจ่ายค่าโง่โฮปเวลล์หมื่นล.”. https://www.isranews.org/isranews-news/27872-hopewell_27872.html. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ข้อกำหนดในสัญญาสัมปทานทุกประการจึงไม่สามารถพลิกคำสั่งของอนุญาโตตุลาการด้วยเหตุผลทางเทคนิคได้เช่นในกรณีโฮปเวลล์

สำหรับการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันนั้น พบว่ามีการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ทุจริต หากแต่ระยะเวลาในการดำเนินการทางกฎหมายใช้เวลายาวนานมากกว่าที่จะสิ้นสุด ตามรายละเอียดในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 การดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

กรณีการทุจริต	ปีเริ่มต้น – ปีที่ตัดสินคดี*	ระยะเวลาที่ใช้ (ปี)	ผู้ถูกดำเนินคดี**	การลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริต
โครงการโฮปเวลล์	2533 - 2557	24	ไม่มี	อนุญาโตตุลาการมีคำสั่งให้หน่วยงานรัฐต้องชดเชยความเสียหายให้แก่บริษัทเอกชน 1.2 หมื่นล้านบาท จากการยกเลิกสัญญา หากแต่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งในปี 2557
โครงการทุจริตจัดซื้อที่ดินฝังกลบขยะที่พัทยา	2537 - 2557	20	นายสมชาย คุณปลื้ม	ในปี 2557 ศาลฎีกามีคำพิพากษาสั่งจำคุกนายสมชาย คุณปลื้ม 5 ปี 4 เดือนไม่รอลงอาญา หากแต่จำเลยได้หลบหนีออกไปต่างประเทศก่อนคำพิพากษา รวมทั้งได้ยึดทรัพย์เป็นมูลค่า 11 ล้านบาท
โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต	2538 - 2558	20	นายนิพัทธ พุกกะณะสุต	ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดนายนิพัทธ พุกกะณะสุต อดีตอธิบดีกรมธนารักษ์ กรณีรับเงินสินบนจากเอกชน 30 ล้านบาท ในปี 2558 ศาลแพ่งสั่งริบทรัพย์ 49 ล้านบาท เนื่องจากไม่สามารถชี้แจงที่มาของทรัพย์สินได้
โครงการแก้ราคากลางการถมทรายที่สนามบินสุวรรณภูมิ	2539 - 2558	19	นาย ประมวล หุตะสิงห์ และ นายปรีดิ เหตระกูล	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาจำคุก นาย ประมวล หุตะสิงห์ และนายปรีดิ เหตระกูล อดีตผู้บริหารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ 5 ปีไม่รอลงอาญา ในปี 2558
โครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน	2539 - 2558	19 ปี	นายปกิต กิระวานิช	ศาลอาญาตัดสินให้จำคุกนายปกิต กิระวานิช อดีตอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ (ผู้ทำสัญญาจ้างกิจการร่วมค้า NVPSKG) เป็นเวลา 20 ปี ในปี 2558
โครงการสร้างบ่อพักและท่อร้อยสายไฟฟ้ารอบสวนจิตรลดา	2539 - 2551	12	นายเกษม ใจหงษ์	ปี 2551 ศาลอาญาพิพากษาจำคุก 1 ปี และปรับ 2 หมื่นบาท (แต่รอลงอาญา 2 ปี) นายเกษม ใจหงษ์ อดีตผู้ว่าการไฟฟ้านครหลวง ฐานสั่งแก้ราคากลาง

หมายเหตุ: *ปีเริ่มต้นหมายถึงปีที่มีการตั้งหน่วยงานตรวจสอบ หรือการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อ ป.ป.ช. หรือ เริ่มเป็นข่าวอื้อฉาวจนนำไปสู่การสอบสวน ปีที่ตัดสินคดีหมายถึงกรณีที่ศาลยุติธรรมตัดสินคดี หรือ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดหรือไม่ชี้มูลความผิด

**เฉพาะบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญในกรณีทุจริต

ที่มา : จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย (2559)

โดยสรุปแล้ว การทุจริตในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่นั้นล้วนเกี่ยวโยงกับโครงการก่อสร้างของภาครัฐ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ เช่น รถไฟฟ้าโฮปเวลล์ สนามบินสุวรรณภูมิ หรือการพัฒนาที่ดินราชพัสดุที่หมอชิต การขาดกฎหมายที่เข้ามากำกับดูแลโครงการร่วมทุนระหว่างภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ก่อนปี พ.ศ. 2535 ทำให้การทุจริตดำเนินการได้อย่างง่ายดาย ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า โครงการโฮปเวลล์ได้รับการอนุมัติจาก ครม. ด้วยกระดาษเพียง 3 แผ่น นอกจากนี้แล้ว การไม่มีกฎหมายห้ามกิจการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ในปี พ.ศ. 2539 ยัง ทำให้เกิดกรณีนายวัฒนา อัศวเหม ร่วมถือหุ้นบริษัท 2 แห่ง ได้แก่ บริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด บริษัท คลองด่านมารีน แอนด์ ฟิชเชอรี่ จำกัด ซึ่งเป็นคู่สัญญากับรัฐ

พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนกับรัฐ พ.ศ. 2535 ได้ออกมาเพื่อป้องกันการทุจริตขนานใหญ่ดังเช่นในกรณีโครงการโฮปเวลล์ โดยมีข้อกำหนดให้โครงการที่มีมูลค่าเกิน 1 พันล้านบาทต้องดำเนินการในการเสนอโครงการ การประมูล การคัดเลือก และการกำกับดูแลผลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรีและ ครม. ในการอนุมัติโครงการและเพื่อวางกลไกในการกำกับดูแล แต่ถึงกระนั้น กรณีการทุจริตในโครงการก่อสร้างของภาครัฐก็ยังไม่หมดไป หากแต่เพียงเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นการทุจริตจากการปรับเปลี่ยนราคากลางให้สูงขึ้นเพื่อที่จะแสวงหากำไรส่วนเกินเท่านั้น

การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมหรือบุคคลอื่น ๆ นอกภาครัฐในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำให้ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล ดังเช่นในกรณีของโครงการคลองด่านที่มีเสียงคัดค้านอย่างชัดเจนจากผู้เขี่ยวชาญต่างประเทศและจากชาวบ้านในพื้นที่ แต่โครงการดังกล่าวก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่ที่สำคัญคือ การดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ที่ทุจริตนั้นใช้เวลานานมากตามที่ปรากฏในตารางด้านบน และผลการพิจารณาคดีของศาลที่เป็นที่สิ้นสุดนั้นแทบจะไม่มีเลยในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 หากแต่จะมากระจุกตัวในช่วงปี พ.ศ. 2557-2558 เท่านั้น ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้คิดจะกระทำการทุจริตไม่เกรงกลัว เพราะส่วนมากแล้ว ผู้ต้องหาก็จะหลบหนีก่อนที่จะได้รับโทษทั้งนั้น

4.5 การทุจริตในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2549

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ร่างขึ้น โดยมีเป้าประสงค์ 3 ประการ คือ (1) ขยายสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง (2) เพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบอบการเมือง (3) การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศโดยตลอดที่นำไปสู่ความไม่มั่นคงทางการเมือง รัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าวจึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อ

ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ เช่น ป.ป.ช. สตง. สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ศาลรัฐธรรมนูญ และ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น และยังได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองที่หลากหลาย เช่น การกำหนดให้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง (รวมถึงกรรมการรัฐวิสาหกิจ) ต้องเปิดเผยทรัพย์สินก่อนและหลังดำรงตำแหน่ง ห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในธุรกิจ (พ.ร.บ. การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543) ห้ามสมาชิกสภามีผลประโยชน์ในธุรกิจที่รับสัมปทานจากรัฐ ฯลฯ องค์กรและกฎระเบียบใหม่ ๆ มากมายนี้ทำให้กรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแตกต่างไปจากเดิมดังที่จะนำเสนอต่อไป

แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะสร้างองค์กรและกำหนดกลไกต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นมาจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกัน การออกแบบการเลือกตั้งที่ทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้นทำให้พรรคไทยรักไทยผงาดขึ้นมามีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จจากคะแนนเสียงที่ได้อย่างท่วมท้น รัฐบาลที่มั่นคงแม้จะเป็นผลดีที่ทำให้การบริหารประเทศทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากไม่ต้องพึ่งพาพรรคร่วมรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันก็ให้การตรวจสอบถ่วงดุลจากพรรคร่วมและพรรคฝ่ายค้านอ่อนแอลง อันเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตในช่วงเวลาดังกล่าวได้สะดวกมากขึ้น ข้อมูลกรณีทุจริตที่คณะผู้วิจัยรวบรวมเพื่อนำเสนอในรายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นลักษณะของกรณีทุจริตที่สำคัญ 4 ลักษณะ ดังนี้

(1) กรณีทุจริตจัดซื้อจัดจ้างและสัมปทาน

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีทุกยุคทุกสมัย กรณีการทุจริตที่โด่งดังกรณีแรกในทศวรรษนี้ คือ การทุจริตจัดซื้อยาในปี พ.ศ. 2541 เป็นกรณีทุจริตที่ไม่ได้มีความซับซ้อนในแง่ลักษณะการทุจริตแต่เป็นที่รู้จักและอ้างอิงจากการที่มีผู้เกี่ยวข้องดำรงตำแหน่งระดับ รมว. กระทรวงสาธารณสุขถูกดำเนินคดี ซึ่งก็คือ นายรักเกียรติ สุขธนะ (ดูตารางที่ 4.3) การทุจริตจัดซื้อยามีต้นตอจากการที่นายรักเกียรติประกาศยกเลิกราคากลางยาตามบัญชียาแห่งชาติในปี พ.ศ. 2540 จนนำไปสู่การจัดซื้อยาในราคาแพงตามโรงพยาบาลต่าง ๆ ส่วนนายรักเกียรตินั้นถูกตรวจพบว่ารับสินบนจากบริษัทยา[43]

---

[43]งามพรรณ เวชชาชีวะ. ตุลาคม 2558. “เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริต บทเรียนราคาแพงของคนไทย”. สำนักงาน ป.ป.ช. หน้า 21 – 50 http://www.stopcorruption.moph.go.th/adm/files/userfiles/files/open10-1.pdf

(2) กรณีทุจริตแก้ไขสัญญาหรือตรวจรับงานเอื้อเอกชน

กรณีทุจริตแก้ไขสัญญาหรือตรวจรับงานเอื้อเอกชนที่สำคัญในช่วงนี้ ได้แก่ โครงการจัดซื้อซูเปอร์คอมพิวเตอร์กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2540 โครงการซื้อเรือขุดหัวสว่าน พ.ศ. 2541 และโครงการก่อสร้างแอร์พอร์ตลิงค์ พ.ศ. 2546

โครงการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อการพัฒนาประเทศ (ซูเปอร์คอมพิวเตอร์) กรมอุตุนิยมวิทยา พ.ศ. 2540 มูลค่า 990 ล้านบาทถูกสงสัยว่ามีการจัดซื้อในงบประมาณค่อนข้างสูง แต่การทุจริตเด่นชัดในขั้นตอนการตรวจรับงานเมื่อมีร่วมกันตรวจรับซูเปอร์คอมพิวเตอร์ไม่ตรงคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยแก้ไขตรวจรับงานจากเดิมที่ตั้งไว้ว่าจะจัดซื้อคอมพิวเตอร์ระบบ SCPC ซึ่งมีศักยภาพสูง แต่กลับตรวจรับเป็นระบบ TDMA ซึ่งมีประสิทธิภาพด้อยกว่า ป.ป.ช. จึงชี้มูลความผิดคณะกรรมการตรวจรับงานซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงอย่างน้อย 3 คน ได้แก่ รองอธิบดี 2 คน และ ผู้อำนวยการสำนักพยากรณ์อากาศ และส่งให้กระทรวงต้นสังกัดพิจารณาปลดออกจากราชการ

สำหรับในกรณีของโครงการซื้อเรือขุดหัวสว่านในปี 2541 มูลค่า 2 พันล้านบาทของกรมเจ้าท่ามีการจัดซื้ออย่างถูกต้องตามระเบียบพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่ปัญหาทุจริตเริ่มเกิดขึ้นในขั้นตอนการสั่งจ่ายเงินในงวดที่ 2 จากทั้งหมด 6 งวด หลังจากมีการเปลี่ยนอธิบดีกรม โดยอธิบดีกรมอนุมัติสั่งจ่ายเงินให้แก่บริษัทคอตต์แม้ว่าจะมีการส่งของ (คือเครื่องยนต์ของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า) ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา[44] รวมทั้งมีการแก้ไขสัญญาเพื่อขยายเวลาการส่งมอบเรือไปอีกโดยที่รัฐไม่ได้รับผลประโยชน์ใด ๆ

---

[44]กรุงเทพธุรกิจ. 4 พฤศจิกายน 2558 .คุก2ปีไม่รอลงอาญา 'จงอาชว์'อดีตอธิบดีกรมเจ้าท่า ซื้อเรือขุด. http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/672858 . เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ตารางที่ 4.3 กรณีทุจริตจัดซื้อจัดจ้างและสัมปทาน พ.ศ. 2540-2549

ประเภทของการจัดซื้อจัดจ้าง	ชื่อกรณี	ปีเริ่มต้น – ปีที่ตัดสินคดี*	ระยะเวลาที่ใช้ (ปี)	ผู้ถูกสอบสวนหรือดำเนินคดี***	การลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริต	มูลค่าการทุจริต (ล้านบาท)**
ก่อสร้าง	บ้านเอื้ออาทร	2546 – 2559	13 (ยังไม่เสร็จสิ้น)	นายวัฒนา เมืองสุข รมว. กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ และ นายชวนพิศ ฉายเหมือนวงศ์ ผู้ว่าการ การเคหะแห่งชาติ (กคช.)	ป.ป.ช. อยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาชี้มูลความผิด	60,000
	แอร์พอร์ตลิงค์	2546 - 2553	7	นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ (รมว. กระทรวงคมนาคม) และ นายจิตต์สันติ ธนะโสภณ ผู้ว่า รฟท.	ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงและความผิดอาญานายจิตต์สันติและพวก ปี พ.ศ. 2553 ส่วนนายสุริยะไม่พบมูลความผิด	25,000
เครื่องตรวจจับระเบิด	สินบนเครื่องตรวจจับระเบิด CTX9000	2546 - 2555	9	นายทักษิณ ชินวัตร (นายกฯ) นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ (รมว. กระทรวงคมนาคม)	ป.ป.ช. ยกฟ้อง ปี 2555 เนื่องด้วยอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องและข้อมูลหลักฐานไม่เพียงพอในการฟ้องเอง	2,608
จัดงาน	สินบนเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ	2546 - 2558	12	นางจุฑามาศ ศิริวรรณ ผู้ว่าการ ททท.	ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด 2554 อัยการสั่งฟ้องปี พ.ศ. 2558	60
	งานมหกรรมพืชสวนโลก	2549 - 2552	3	นายฉกรรจ์ แสงรักษาวงศ์ อธิบดีกรมวิชาการเกษตร	ในปี พ.ศ. 2552 ป.ป.ช. ชี้นายฉกรรจ์ แสงรักษาวงศ์ไม่ผิดแต่จำเลย 3 รายผิดวินัยไม่ร้ายแรงส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัย	1,200
ยาเวชภัณฑ์	ทุจริตยา	2541 - 2546	5	นายรักเกียรติ สุขธนะ รมว. กระทรวงสาธารณสุข	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำ แหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาให้จำคุก 15 ปี ในปี พ.ศ. 2546	ไม่ทราบ

ประเภทของการจัดซื้อจัดจ้าง	ชื่อกรณี	ปีเริ่มต้น – ปีที่ตัดสินคดี*	ระยะเวลาที่ใช้ (ปี)	ผู้ถูกสอบสวนหรือดำเนินคดี***	การลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริต	มูลค่าการทุจริต (ล้านบาท)**
ยานพาหนะ	ซื้อเรือขุดหัวสว่าน	2541 - 2558	17	นายจงอาชว์ โพธิสุนทร อธิบดีกรมเจ้าท่า	ศาลฎีกามีคำพิพากษาในปี พ.ศ. 2558 ให้นายจงอาชว์ และพวกจำคุก 2 ปีไม่รอลงอาญา	2,000
	ซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิง กทม.	2547 - 2556		นายประชา มาลีนนท์ รมว. มหาดไทย นายสมัคร สุนทรเวช ผู้ว่า กมท.	2556 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินจำคุกนายประชาเป็นเวลา 12 ปี และ พล.ต.ต.อธิลักษณ์ 10 ปี	6,687
ระบบคอมพิวเตอร์	จัดซื้อซูเปอร์คอมพิวเตอร์กรมอุตุนิยมวิทยา	2540 – 2557	17	นายไกรสร พรสุธี รองอธิบดี กรมอุตุนิยมวิทยา นายปฏิพัทธ์ พันธ์วิวัฒน์ศิริ รองอธิบดี กรมอุตุนิยมวิทยา นายสมชาย ใบม่วง ผู้อำนวยการสำนักพยากรณ์อากาศ	ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงและปลดออกจากราชการ ปี 2557	990
	ระบบคอมพิวเตอร์สำนักงานประกันสังคม	2549 - 2552	3	นายไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์เลขาธิการ สำนักงานประกันสังคม	ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรงและมีมูลเป็นความผิดทางอาญา มิถุนายน พ.ศ. 2552 หลังจากที่นายไพโรจน์เกษียณอายุราชการ กระทรวงแรงงานมิได้ดำเนินคดีอาญาต่อกับนายไพโรจน์	2,800
นมโรงเรียน	ทุจริตนมโรงเรียนใน อปท.	2546 – ไม่ทราบ		ไม่ทราบ	ไม่ทราบ	13,595

ประเภทของการจัดซื้อจัดจ้าง	ชื่อกรณี	ปีเริ่มต้น – ปีที่ตัดสินคดี*	ระยะเวลาที่ใช้ (ปี)	ผู้ถูกสอบสวนหรือดำเนินคดี***	การลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริต	มูลค่าการทุจริต (ล้านบาท)**
ที่ดิน	ซื้อที่จอดรถขยะ กทม.	2540 - 2558	18	นายพิจิตต รัตตกุล ผู้ว่า กทม.	ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดในปี 2551 ศาลอาญายกฟ้อง นาย พิจิตต ในปี 2558	274
อุปกรณ์เกษตร ปุ๋ย พืช	ฮั้วจัดซื้อปุ๋ย	2545 - 2559	14	นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ รมว. กระทรวงเกษตรฯ	ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ปี 2555 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินจำคุกนายชูชีพ 6 ปีไม่รอลงอาญา ในปี 2559	367
	จัดซื้อกล้ายาง	2547 - 2552	5	นายเนวิน ชิดชอบ รมช. กระทรวงเกษตรฯ	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินยกฟ้องจำเลยทั้งหมด 44 คน ในปี 2552	1,440

หมายเหตุ: *ปีที่เกิดเหตุ หมายถึงปีที่มีการตั้งหน่วยงานตรวจสอบ หรือการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อ ป.ป.ช. หรือ เริ่มเป็นข่าวอื้อฉาวจนนำไปสู่การสอบสวน

**คณะผู้วิจัยคำนวณ “มูลค่าการทุจริต” จาก มูลค่างบประมาณโครงการที่เกี่ยวข้อง มูลค่าความเสียหายจากการทุจริต และ/หรือ มูลค่าสินบน

***เฉพาะบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญในกรณีทุจริต

ที่มา : จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย (2559)

ในช่วงสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลดำเนินโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่หลายโครงการ หนึ่งในนั้นคือโครงการก่อสร้างแอร์พอร์ตลิงค์ มูลค่า 2.5 หมื่นล้านบาท ใน พ.ศ. 2546 ซึ่งปรากฏกรณีทุจริตในจุดการทำสัญญาซึ่งมีการตั้ง "ค่าธรรมเนียมการกู้เงิน" ของบริษัทผู้รับเหมา เนื่องจากโครงการนี้ใช้เงินกู้ของเอกชนในการก่อสร้าง ช่วงปี พ.ศ. 2549 ป.ป.ช. ตรวจพบว่ามีการสั่งจ่ายค่าธรรมเนียมการกู้เงินให้ผู้รับเหมา 1,666 ล้านบาท ในขณะที่ค่าธรรมเนียมจริงมีมูลค่า 471 ล้านบาท

(3) กรณีทุจริตที่มีคู่ค้าอยู่ต่างประเทศ

การจัดซื้อจัดจ้างหรือดำเนินโครงการของรัฐบางโครงการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องหรือรับงานจากรัฐเป็นบริษัทหรือบุคคลในต่างประเทศ กรณีทุจริตที่มีคู่ค้าอยู่ต่างประเทศที่สำคัญในช่วงปี 2540 - 2549 ได้แก่ กรณีสินบนจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด CTX9000 กรณีสินบนเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ และกรณีจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิง กทม. กรณีทุจริตที่มีคู่กรณีเป็นบริษัทเอกชนหรือบุคคลที่อยู่ในต่างประเทศทำให้การดำเนินการหาหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับข้าราชการหรือนักการเมืองไทยเป็นไปได้ยากและมีต้นทุน

กรณีจัดซื้อเครื่องตรวจวัตถุระเบิด CTX9000 เพื่อติดตั้งที่สนามบินสุวรรณภูมิมีการอนุมัติในปี พ.ศ. 2544 การจัดซื้อดำเนินการโดยบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิแบบ Turnkey กรณีทุจริตนี้ถูกเปิดโปงในปี พ.ศ. 2548 ว่ามีการจัดซื้อเครื่อง CTX9000 ที่ซื้อขายผ่านตัวแทน "เป็นทอด ๆ" ทำให้ราคาส่วนต่างสูงขึ้น และบริษัทเอกชนรายที่ขายต่อให้กระทรวงคมนาคมใช้กำไรจากราคาส่วนต่างเพื่อจ่ายสินบนเจ้าหน้าที่ไทย การจ่ายสินบนนี้ถูกเปิดโปงเมื่อกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ ดำเนินคดีกับบริษัท Invision ซึ่งเป็นผู้จำหน่าย CTX9000 รายหลักในสหรัฐฯ และยอมรับว่าบริษัทสาขาต่างประเทศจ่ายสินบนให้เจ้าหน้าที่ในประเทศไทย อย่างไรก็ดี คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของกรมบัญชีกลางแจ้งว่า ทางการสหรัฐฯ ยืนยันว่าไม่พบหลักฐานว่าบริษัทเอกชนสหรัฐฯ จ่ายสินบนเจ้าหน้าที่ไทย จึงไม่มีการดำเนินคดีกับบุคคลใด[45]

การสืบหาหลักฐานจากหน่วยงานต่างประเทศเพื่อประกอบการสืบสวนทุจริตของไทยยังเป็นภาระแก่หน่วยงานไทยและทำให้การดำเนินคดีล่าช้า ดังเช่นกรณีการให้สินบนการจ้างจัดงานเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ พ.ศ. 2546 กรณีนี้ ผู้ว่าการ ททท. ถูกกล่าวหาว่ากำหนดการจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ โดยแตกสัญญาให้มีมูลค่าเกิน 25 ล้านบาท (ถ้าเกินต้องใช้วิธีประมูล) เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้บริหารบริษัทภาพยนตร์ในสหรัฐฯ ซึ่งมีความสนิทสนมกันเป็นผู้ได้งาน หลังจากนั้นจึงรับสินบน

---

[45]ไทยพับก้า. 4 กันยายน 2012. "ย้อนรอยมหากาพย์ 7 ปี CTX (1): เบาะแสจากสินบนข้ามชาติ ถึงความไม่โปร่งใสการจัดซื้อ". http://thaipublica.org/2012/09/ctx-1/. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 15 มกราคม 2560.

เป็นการตอบแทน สำหรับความคืบหน้าของคดีนี้ ปี พ.ศ. 2553 ผู้จัดงานชาวสหรัฐฯ ดังกล่าวถูกศาลแคลิฟอร์เนียดำเนินคดีภายใต้กฎหมาย Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) แต่สำหรับคดีของผู้ว่า ททท. ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดในปี 2544 และใช้เวลา 3 ปีเพื่อทำงานร่วมกับอัยการสืบหาหลักฐานเพิ่มเติมจากต่างประเทศก่อนสั่งฟ้องศาลในปี พ.ศ. 2559[46]

ในกรณีจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิง กทม. ในปี พ.ศ. 2547 ป.ป.ช. และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหลักฐานดำเนินคดีนายประชา มาลีนนท์ และนายสมัคร สุนทรเวช ข้อหาจัดซื้อจัดจ้างแพงเกินจริง แต่การระงับสัญญาจัดซื้อกับบริษัทเอกชนในต่างประเทศกลับมีต้นทุนสูง เนื่องจากต้องมีการจ้างทนายเพื่อฟ้องอนุญาโตตุลาการในประเทศสวิสเซอร์แลนด์[47]

(4) กรณีทุจริตในโครงการที่เป็นนโยบายช่วยประชาชน

การบริหารประเทศในยุครัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือประชาชนภายใต้โครงการต่าง ๆ ซึ่งถูกเรียกว่า “โครงการประชานิยม” และใช้งบประมาณมูลค่าสูง กรณีทุจริตในโครงการที่เป็นนโยบายช่วยประชาชน ได้แก่ กรณีบ้านเอื้ออาทร กรณีจัดซื้อกล้ายาง และกรณีทุจริตจัดซื้อนมโรงเรียนจากองค์การส่งเสริมโคนม ลักษณะการทุจริตนั้นใน 3 กรณีนี้ไม่แตกต่างกันกัน กล่าวคือ มีการนโยบายให้มีการประมูลจ้างเอกชนหรือซื้อสินค้าจากเอกชนเพื่อแจกหรือขายให้กับประชาชนในราคาถูก แต่การดำเนินโครงการกำหนดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเอื้อบริษัทรายใดรายหนึ่ง ซึ่งสุดท้ายแล้วจัดหาสินค้าด้อยคุณภาพให้ประชาชนและภายในเวลาที่ล่าช้า

ในกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร ปี พ.ศ. 2546 กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ออกนโยบายให้การเคหะแห่งชาติจัดหาที่อยู่อาศัย (กคช.) ให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยทั่วประเทศ มูลค่าโครงการ 2.7 แสนล้านบาท (พ.ศ. 2546-2550) แต่สื่อมวลชนพบว่ามีปัญหา 4 เรื่อง ได้แก่ (1) ผู้รับเหมาก่อสร้างเป็นญาติหรือคนใกล้ชิดนักการเมืองระดับชาติ เช่น เครือข่ายตระกูลชินวัตร และ ตระกูลรักตพงศ์ไพศาล ถือหุ้นใหญ่ (นายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล เป็น รมว. คมนาคมในขณะนั้น (2546-2547)) (2) ทำสัญญารับเหมาแบบ turnkey กับการเคหะฯ[48] (3) เครือข่ายนักการเมืองกว้านซื้อที่ดินในราคาถูกเพื่อขายให้ กคช. คล้ายการทุจริตโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เช่น ในโครงการบ้านเอื้ออาทร

---

[46]สำนักข่าวอิศรา .23 มกราคม 2560. “พลิกคดีทุจริต-สินบนข้ามชาติ"ล่าช้า-ล้มเหลว"?สะท้อนคุณภาพองค์กรตรวจสอบไทย”

[47]ผู้จัดการออนไลน์. 10 กันยายน 2556. “ย้อนรอยคดีงาบรถ-เรือดับเพลิง กทม.เหตุ “ประชา มาลีนนท์” ต้องโทษถึงคุก!”.

[48]ประชาชาติธุรกิจ. 21 กุมภาพันธ์ 2551.“ทลายทุจริต ‘บ้านเอื้ออาทร’ แสนล้าน ชักหัวคิวปั่นราคาที่ดิน ประโยชน์ทับซ้อน”. ผลงานข่าวยอดเยี่ยมปี 2550. สมาคมนักข่าว นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย.

รังสิต คลอง 2 กคช. ซื้อที่ดิน 42 ไร่ ราคา 97.75 ล้านบาท แต่ราคาประเมินกรมที่ดินอยู่ที่ 42.75 ล้านบาท[49] และ (4) การก่อสร้างในบางพื้นที่ล่าช้า ส่งมอบให้ประชาชนไม่ทันเวลา

ในกรณีจัดซื้อกล้ายาง พ.ศ. 2547 รัฐบาลมีนโยบายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนับสนุนเกษตรกรปลูกยาง กรมวิชาการเกษตรจึงเปิดประมูลหาผู้ผลิตกล้ายาง มูลค่า 1.4 พันล้านบาท และมีการทุจริตลักษณะเดิมเกิดขึ้นคือ การกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าประมูลเอื้อบริษัทเอกชนรายใหญ่ซึ่งเป็นนายหน้ารับซื้อกล้ายางมากกว่าผู้ผลิตกล้ายางที่มีประสบการณ์ และในการประมูลพบว่าบริษัทที่เข้าแข่งขันอีก 2 ราย มีผู้ถือหุ้นเดียวกับบริษัทเอกชนรายใหญ่นี้ ผลกระทบต่อประชาชนเกิดขึ้นเมื่อบริษัทผู้ชนะประมูลส่งกล้ายางล่าช้าเลยฤดูฝน ทำให้กล้ายางที่ปลูกแห้งตาย และส่งกล้ายางที่ไม่มีคุณภาพ

สำหรับกรณีทุจริตนมโรงเรียน สืบเนื่องมาจากนโยบายนมโรงเรียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 อันเป็นผลมาจากมาตรการแทรกแซงตลาดนมที่ราคาตกต่ำ[50] ในปี พ.ศ. 2546 เกิดกรณีพบนมโรงเรียนเน่าเสียไม่ได้มาตรฐานของโรงเรียนซึ่ง อปท. จัดซื้อ กรณีทุจริตนมเคยเกิดขึ้นมาแล้วในปี พ.ศ. 2537 กรณีจัดซื้อนมของกระทรวงศึกษาธิการและปี พ.ศ. 2538 กรณีขององค์การส่งเสริมโคนม (อ.ส.ค.) โรงเรียนและ อปท. หลายแห่งร้องเรียนปัญหาและต้องการยกเลิกซื้อนมจากบริษัทรายเก่า แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีนโยบายให้ อปท. ต้องซื้อนมจากบริษัท 68 รายที่อยู่ในบัญชีของกรมอนึ่ง บริษัท 68 รายนี้ไม่ได้แข่งขันกันประมูลการจัดซื้อนม แต่แบ่งเขตดำเนินการและไม่ข้ามเขต[51] กรณีทุจริตฮั้วประมูลนมโรงเรียนยังคงเกิดขึ้นเป็นข่าวตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

(5) กรณีทุจริตในกระทรวงการคลัง

ช่วง พ.ศ. 2540 ถึง 2549 หน่วยงานภายในของกระทรวงการคลังตกเป็นข่าวกรณีทุจริต 5 หน่วยงาน ได้แก่ โรงงานยาสูบ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย กรมสรรพากร และ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

กรณีทุจริตที่เกี่ยวข้องโรงงานยาสูบเป็นกรณีที่ไม่เชื่อมโยงกับนักการเมืองโดยตรง หากแต่เป็นกรณีที่ผู้อำนวยการโรงงานยาสูบพัวพันรับสินบนสั่งซื้อใบยาสูบมูลค่า 64 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2543 ในขณะที่กรณีทุจริตที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เหลืออีก 4 แห่งเป็นกรณีทุจริตที่ซึ่งเชื่อมโยงกับนายกรัฐมนตรีและคนใกล้ชิด โดย 3 กรณีได้ถูกกล่าวถึงในบทเคราะห์ภาพรวมแล้ว ได้แก่ กรณีการปล่อยสินเชื่อของธนาคารกรุงไทยให้บริษัทกฤษดามหานคร การปล่อยสินเชื่อของธนาคารเพื่อการ

---

[49] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. มีนาคม 2557.“เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 92 – 97.

[50] นพนันท์ วรรณเทพสกุล. ตุลาคม 2554. “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดนมและผลิตภัณฑ์เพื่อป้องกันการทุจริต”. สำนักงาน ป.ป.ช..

[51] ไทยรัฐ. 20 กุมภาพันธ์ 2553. "แฉทุจริตจัดซื้อนมโรงเรียนล็อกสเปก-ฮั้วเป็นขบวนการ". ผลงานประกวดชิงรางวัลประเภทข่าวยอดเยี่ยมปี 2552 สมาคมนักข่าว นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย.

ส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยให้รัฐบาลพม่า และกรณีนางเบญจา หลุยเจริญ รองอธิบดีสรรพากรช่วยเลี่ยงภาษีโอนหุ้นชินคอร์ป ส่วนกรณีที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเป็นคดีโครงการออกสลากเลขท้าย 2 ตัว 3 ตัว (หวยบนดิน) ช่วงปี พ.ศ. 2546-2547 ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในแง่ว่านำเงินรายได้ไปใช้อย่างไม่โปร่งใส

(6) กรณีทุจริตโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร

นโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเป็นสิ่งที่รัฐบาลยุคก่อนหน้านี้ดำเนินการบ้าง เช่น กรณีการแทรกแซงตลาดนม พ.ศ. 2535 และ การแทรกแซงตลาดยางพาราปี พ.ศ. 2536 ซึ่งตกเป็นข่าวทุจริต เช่นเดียวกับช่วงปี พ.ศ. 2540 - 2549 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าว ปี 2546/2547 ที่จังหวัดพิจิตร ซึ่งมีการทุจริตหลายพันล้านบาท และโครงการแปรรูปลำไยแห้ง มูลค่า 3,434 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2548 ทั้งสองโครงการมีองค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อ.ต.ก.) กระทรวงเกษตรฯ เป็นผู้ดำเนินการ ลักษณะการทุจริตในกรณีเหล่านี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปเท่าไรนักเมื่อเทียบกับช่วงเวลาปี 2550 – 2559 กล่าวคือ ยังเป็นลักษณะของการยักยอกนำข้าวหรือลำไยจากโกดังไปขายโดยไม่มีสินค้าหรือเงินมาคืนเกษตรกร

(7) ข่าวอื้อฉาวการบริหารงานภายในองค์กรอิสระ

นอกเหนือจากหน่วยงานของฝ่ายบริหารแล้ว ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 องค์กรอิสระมีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสในการบริหารงานภายใน 5 แห่ง ได้แก่ ป.ป.ช. สตง. ผู้ตรวจการแผ่นดินของ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.)

ป.ป.ช. ผู้ตรวจการฯ ตุลาการศาล รธน. และ ก.ก.ต. เป็นข่าวในเรื่องการขึ้นเงินเดือนตนเองโดยมีผู้เกี่ยวข้องตามที่แสดงในตารางที่ 4.4 ส่วน สตง. มีกรณีการเสนอชื่อแต่งตั้งมิชอบ 1 เรื่อง ในกรณีที่นายปริญญา นาคฉัตรีย์ เสนอชื่อนางจารุวรรณ เมณฑกา และนายนนทพล นิ่มสมบุญ ต่อวุฒิสภาให้เป็นผู้ว่า สตง. แต่ไม่มีชื่อนายประธาน ดาบเพชร ทั้งที่ได้รับคะแนนเสียงจาก คตง. มากกว่าสองคนแรก สุดท้ายแล้วนางจารุวรรณได้รับเลือกเป็นผู้ว่า สตง. อย่างไรก็ดีหลังจากที่ได้รับแต่งตั้งสองปี นางจารุวรรณถูกสอบสวนกรณีนำงบประมาณไปจัดงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานที่ จ.น่าน ทั้งนี้ ผู้ที่ถูกสอบสวนในกรณีอื้อฉาวขององค์กรอิสระถูกศาลตัดสินว่าผิดทั้งหมด กรณีเหล่านี้ทำให้ประชาชนขาดศรัทธาในองค์กรอิสระที่ออกแบบมาเพื่อให้ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันแต่กลับมีพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว นับว่าเป็นการเริ่มต้นขององค์กรอิสระที่ไม่ดีนัก

ตารางที่ 4.4 ข่าวอื้อฉาวองค์กรอิสระ พ.ศ. 2540-2549

ปีที่เริ่มเกิดเหตุ	ชื่อกรณี	ผู้ถูกสอบสวนหรือดำเนินคดี	ความผิด
2544	คดีเสนอชื่อผู้ว่า สตง.	ปัญญา ตันติยวรงค์ ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา และนายนนทพล นิ่มสมบูรณ์	ศาลฎีกาสั่งจำคุก 3 ปี
2546	ผู้ว่า สตง. จัดสัมมนาเท็จที่น่าน	คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจการแผ่นดิน	ศาลอาญาสั่งจำคุก 2 ปี
2547	4 กกต.ขึ้นเงินเดือนตัวเอง	นายปริญญา นาคฉัตรีย์ นายวีระชัย แนวบุญเนียร พล.อ.จารุภัทร เรือง สุวรรณ พล.ต.อ.วาสนา เพิ่มลาภ	อัยการฝ่ายคดีพิเศษยื่นฟ้องศาล และศาลอุธรณ์สั่งจำคุก 2 ปี
2547	9 ป.ป.ช. ขึ้นเงินดือนตัวเอง	พล.ต.อ.วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฑฒิ ประธาน ป.ป.ช. และกรรมการอีก 8 คน	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลงโทษจำคุก 2 ปี
2547	ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาขึ้นเงินเดือนตัวเอง	พล.อ.ธีรเดช มีเพียร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีก 2 คน	อัยการฝ่ายคดีพิเศษยื่นฟ้องศาลอาญาซึ่งสั่งจำคุก 2 ปี
2547	13 ตลก.ศาลรัฐธรรมนูญ	นายกระมล ทองธรรมชาติ อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ กับอดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 12 คน	ป.ป.ช. ชี้ว่าผิด แต่ศาลอาญายกฟ้อง

ที่มา : จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย (2559)

การดำเนินคดีกับผู้ประทำผิดสำหรับการทุจริตที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 นั้น พบว่ามีการดำเนินการที่รวดเร็วขึ้น โดยเฉพาะกรณีของการทุจริตโดยนักการเมือง เนื่องจากคดีจะไปที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมือง มิใช่ศาลยุติธรรมทำให้กระบวนการรวดเร็วขึ้น เช่นในกรณีของการทุจริตยา ใช้เวลาเพียง 5 ปี ในการดำเนินคดีกับนายรักเกียรติ สุขธนะ และพวก หรือในกรณีของกล้ายางใช้เวลา 5 ปีในการพิจารณายกฟ้องเช่นกัน สำหรับในกรณีของการทุจริตกล้ายางของนายประชา มาลีนนท์ ใช้เวลา 9 ปีนับจากวันที่มีการทุจริต แต่ในกรณีของการทุจริตในการซื้อปุ๋ยของนายชูชีพ ใช้เวลาถึง 14 ปี ในการดำเนินคดีเนื่องจาก ป.ป.ช. ใช้เวลานานถึง 9 ปีในการชี้มูลความผิด

การทุจริตที่เกี่ยวพันกับข้าราชการประจำจะใช้เวลานานกว่ามากเนื่องจากอาจดำเนินการถึง 3 ศาล หากคำพิพากษามีบทลงโทษในการจำคุก เช่นในกรณีการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ของกรมอุตุนิยมวิทยา หรือ การซื้อเรือขุดหัวสว่านต่างใช้เวลาในการดำเนินคดีถึง 17 ปี หรือในกรณีของการทุจริตงานภาพยนต์นานาชาติก็ใช้เวลานานถึง 12 ปีในการชี้มูลความผิดอดีตผู้ว่า ททท.

สำหรับโทษทางวินัยส่วนมากจะไม่มีการอุทธรณ์ และกระทรวงเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่มักไม่ดำเนินการทางอาญาแม้ ป.ป.ช. จะชี้ว่ามีมูลทางคดีอาญาทำให้ผู้ประทำผิดไม่ต้องรับโทษทางอาญา

สุดท้าย กระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าทำให้ผู้กระทำผิดจำนวนหนึ่งไม่ต้องรับโทษเนื่องจากเกษียณจากตำแหน่งหน้าที่แล้วโทษวินัยจึงไม่มีผล หรือ ผู้กระทำผิดที่ต้องคดีอาญาส่วนมากก็หลบหนีไปอยู่ต่างประเทศก่อนที่จะมีคำพิพากษาทำให้ไม่ต้องรับโทษเช่นกัน

4.6 การทุจริตช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2556

การทุจริตในช่วงปี พ.ศ. 2550 ยังคงเกี่ยวข้องกับโครงการทุจริตการใช้เงินงบประมาณและโครงการนโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของรัฐในโครงการเดียวกับในสมัยช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ แต่มีแนวโน้มที่จะใช้เงินแผ่นดินสูงมากขึ้น เช่นเดียวกับการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่แตกต่างจากยุคก่อนหน้านี้ กล่าวคือ มีการเร่งอนุมัติโครงการและมีการกำหนดคุณสมบัติหรือจัดทำราคากลางเอื้อผู้ประมูลรายใดรายหนึ่ง

- **การทุจริตงบประมาณ**

การใช้งบประมาณเพื่อจัดซื้อสินค้าแจกเป็นโครงการที่มีช่องโหว่ให้การเกิดทุจริตได้เสมอ โครงการที่ถูกหยิบยกในรายงานฉบับนี้ ได้แก่ โครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน พ.ศ. 2552 มูลค่า 15,200 ล้านบาท และ โครงการแจกปุ๋ยอินทรีย์ อบจ. บุรีรัมย์ พ.ศ. 2555-2557 มูลค่า 328 ล้านบาท ทั้งสองโครงการนี้มีลักษณะเหมือนกันคือมีการอนุมัติเงินงบประมาณหรือกำหนดในโครงการให้มีการจัดหาปุ๋ยจากบริษัทเครือข่ายนักการเมืองให้เกษตรกรในราคาที่แพงกว่าท้องตลาด

ในช่วงปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยประสบปัญหาน้ำท่วมครั้งใหญ่ มีการอนุมัติงบช่วยเหลือประชาชนอันเป็นอีกเป้าหมายของการทุจริต เช่น โครงการผู้ประสบภัยกรณีทุจริตงบประมาณฟื้นฟูน้ำท่วม 6 จังหวัดอีสาน พ.ศ. 2555 ของหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัย และโครงการยกระดับฝีมือแรงงานลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยกลับสู่สถานประกอบการ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2554 การทุจริตในโครงการแรกนั้นเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างซ่อมแซมถนนหรือแหล่งน้ำผ่านการเขียนโครงการปลอมเพื่อของบประมาณหรือการใช้วัสดุก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐานคล้ายกับการทุจริตก่อสร้างทั่วไป ในขณะที่กรณีทุจริตของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นการปลอมแปลงเอกสารเพื่อเบิกจ่ายค่าตอบแทนและค่าเบี้ยเลี้ยง

- **การทุจริตในโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร**

ข้าวและมันสำปะหลังเป็นพืชที่รัฐบาลมีนโยบายแทรกแซงราคาในช่วงปี พ.ศ. 2550 ถึง 2556 โดยเฉพาะโครงการจำนำข้าวซึ่งถูกสานต่อจากรัฐบาลไทยรักไทยเมื่อพรรคเพื่อไทยได้เป็นรัฐบาลในปี พ.ศ. 2554 เนื่องจากเป็นนโยบายหาเสียงของรัฐบาล โครงการจำนำสินค้าเกษตรดังกล่าวจะตามมาด้วยนโยบายการขายสินค้าเกษตรแบบรัฐต่อรัฐ (จีทูจี) ผ่านบริษัทเอกชนผู้ได้รับสัมปทานจากกระทรวงพาณิชย์ให้ดำเนินการอันเป็นที่มาของข้อสงสัยว่าจะมีการทุจริตของเครือข่าย

นักการเมือง กรณีทุจริตในช่วงพ.ศ. 2550 ถึง 2556 นี้มีบุคคลระดับนายกฯ และ รมว. กระทรวงพาณิชย์ถูกสอบสวนทั้งรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ และรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ (ดูตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 4.5 กรณีทุจริตโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตรปี พ.ศ. 2550-2556

ปีเริ่มต้น – ปีที่ตัดสินคดี*	กรณีทุจริต	ผู้ถูกสอบสวนหรือดำเนินคดี**	การดำเนินการ	มูลค่าการทุจริต (ล้านบาท)***
2550 – 2557	กรณียักยอกข้าวกระทรวงพาณิชย์ขายอิหร่าน 2 หมื่นตัน	นายอภิชาติ จันทร์สกุลพร (เสี่ยเปี๋ยง)	ศาลแขวงสมุทรปราการพิพากษาจำคุกไม่รอลงอาญา ปี 2557	200
2553 - 2558	ซื้อขายมันสำปะหลังจีทูจีให้ประเทศจีน ปี 2551-2552	อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะนายกฯ และ นางพรทิวา นาคาศัย รมว.พาณิชย์	ปี 2558 ป.ป.ช. สั่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน	1,460
2554 – 2559 (ยังไม่เสร็จสิ้น)	จำนำข้าว ปี 2554-2555	นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รมว.พาณิชย์ นายภูมิ สาระผล รมช.พาณิชย์ นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ	ปี 2559 ป.ป.ช. กำลังสอบปากคำพยาน	178,000
2554- 2559 (ยังไม่เสร็จสิ้น)	ซื้อมันสำปะหลังจีทูจี	บุญทรง เตริยาภิรมย์ รมว.พาณิชย์ และ พันตรี วีระวุฒิ วัจนะพุกกะ เลขานุการ รมว. พาณิชย์ นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ นางปราณี ศิริพันธ์ อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ	ปี 2559 อนุกรรมการ ป.ป.ช. กำลังไต่สวนเพิ่มเติมผู้ถูกกล่าวหาอีก 53 ราย	30,643

หมายเหตุ: *ปีที่เกิดเหตุ หมายถึงปีที่มีการตั้งหน่วยงานตรวจสอบ หรือการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อ ป.ป.ช. หรือ เริ่มเป็นข่าวอื้อฉาวจนนำไปสู่การสอบสวน

**เฉพาะบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญในกรณีทุจริต

***คณะผู้วิจัยคำนวณ “มูลค่าการทุจริต” จาก มูลค่างบประมาณโครงการที่เกี่ยวข้อง มูลค่าความเสียหายจากการทุจริต และ/หรือ มูลค่าสินบน

ที่มา: จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย (2559)

- **การทุจริตจัดซื้อจัดจ้างและสัมปทาน**

ช่วงหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 เป็นช่วงต้นที่สนามบินสุวรรณภูมิได้เริ่มเปิดใช้งาน จึงมีการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและให้สัมปทานบริหารจัดการสนามบินหลายโครงการซึ่งการดำเนินการเปิดช่องให้เกิดการทุจริตได้ กรณีที่คณะผู้วิจัยสำรวจ ได้แก่ (1) กรณีทุจริตจ้างเอกชนเข้าบริหารกิจการโรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในราคาที่สูงเกินมาตรฐานของเครือโรงแรมต่างประเทศและในประเทศ (2) กรณีการทุจริตโครงการจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัย ณ

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และ (3) กรณีการให้สัมปทานลานจอดรถสุวรรณภูมิ ซึ่งกล่าวมาแล้วในส่วนของภาพรวม จุดร่วมของกรณีเหล่านี้คือการที่ผู้บริหาร ทอท. พิจารณากำหนดคุณสมบัติผู้ได้งานให้เอื้อกับพวกพ้องของตน

ลักษณะการทุจริตโครงการจัดซื้อจัดจ้างในช่วง พ.ศ. 2550-2556 ไม่ได้มีความซับซ้อนมากขึ้นแต่อย่างใดเมื่อเทียบกับยุคก่อนหน้านี้ หากแต่จะแตกต่างกันในเรื่องสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อซึ่งเน้นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น การก่อสร้างสนามกีฬาหรือจัดซื้ออุปกรณ์กีฬา เครื่องดนตรีครุภัณฑ์อาชีวะ (ตารางที่ 4.6)

ตารางที่ 4.6 กรณีทุจริตจัดซื้อจัดจ้างปี พ.ศ. 2550-2556

ปีที่เกิดเหตุ	ชื่อกรณีทุจริต	สิ่งที่จัดซื้อ
2550	จัดซื้อ GT 200 1.8 แสนล้านบาทของ กองทัพบก	เครื่องตรวจระเบิด
2550	จัดซื้อจักรยานยนต์ไทเกอร์ 1.1 พันล้านบาท ของ สตช.	จัดซื้อยานพาหนะ
2552	ข้อกล่าวหาทุจริตสมัยนายสุขุมพันธ์ เป็นผู้ว่า กทม. สมัยแรก 2552-2555	จัดซื้อกล้อง cctv จัดซื้อเครื่องดนตรี ก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำขนาดใหญ่ ก่อสร้างสนามกีฬาบางกอกอารีน่า
2552	งบประมาณโครงการไทยเข้มแข็ง (4 กระทรวง ได้แก่ ก.ศึกษาธิการ ก.สาธารณสุข ก.คมนาคม และ สตช.	จัดซื้อครุภัณฑ์การแพทย์ จัดซื้อครุภัณฑ์อาชีวะ ก่อสร้างถนนปลอดฝุ่น ก่อสร้างโรงพัก 396 หลัง
2555	คดีสนามฟุตซอลจากงบแปรญัตติ 2555 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ)	ก่อสร้างสนามกีฬา
2555	ทุจริตปรับปรุงสนามกีฬา ร.ร. ในจังหวัดมุกดาหารและจังหวัดอำนาจเจริญ	ก่อสร้างสนามกีฬา
2555	โครงการจัดซื้อเครื่องเล่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	ซื้อเครื่องเล่น
2556	จัดซื้อรถโดยสารใช้ก๊าซธรรมชาติ (NGV) 3,183 คัน ของ ขสมก.	จัดซื้อยานพาหนะ

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมานั้นประเทศไทยมีนโยบายพัฒนาระบบการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย ด้วยประเทศไทยยังไม่มีระบบการบริหารจัดการระบบสัมปทานให้โปร่งใส จึงเปิดโอกาสให้มีกรณีที่ “น่าสงสัย” ว่าจะทุจริตในการจัดการคลื่นความถี่ ดังนี้

- กรณีการแก้ไขสัญญาสัมปทานโครงการ ดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศสมัย น.พ. สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี พ.ศ. 2551
- กรณี รมว. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ลงนามสัญญาร่วมดำเนินธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 3G ระหว่าง บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

กับบริษัท ทรู คอร์ปอร์เรชั่น จำกัด (มหาชน) และสัญญาระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับกิจการร่วมค้า เอสแอลคอนเซอเตียม ในปี พ.ศ. 2554

- กรณีข้อสงสัยว่าจะทุจริตการประมูลคลื่น 3G ปี พ.ศ. 2555

- **กรณีการทุจริตจากอำนาจบริหารราชการ**

การทุจริตในกระทรวงการคลังในเรื่องการทุจริตปล่อยสินเชื่อมิชอบของผู้บริหารธนาคารเฉพาะกิจอันได้แก่ (1) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย กรณีกล่าวหาว่ามีการทุจริตปล่อยสินเชื่อขาดทุน 750 ล้าน (สมัยนายโสฬส สาครวิศว ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ)[52] (2) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย กรณีกล่าวหาว่าทุจริตปล่อยสินเชื่อ[53] และการทุจริตเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงภาษีและยักยอกภาษีซึ่งเป็นลักษณะการทุจริตที่เกิดขึ้นเสมอมา โดยมีกรณีที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2550-2556 ได้แก่ กรณีทุจริตคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเท็จ 3,146 ล้านบาท สำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร 22 ซึ่งนายสาธิต รังคสิริ อธิบดีกรมสรรพากรถูก ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ในปี 2558 และ กรณีเลี่ยงภาษีนำเข้ารถหรูมูลค่าหมื่นล้านบาท ซึ่งมีการร้องเรียน ป.ป.ท. ในปี 2555

ช่วงปี พ.ศ. 2550-2556 เป็นช่วงที่การเมืองไทยร้อนแรงจากการเดินประท้วงของประชาชนที่ต่อต้านและสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณและพรรคเพื่อไทย การชุมนุมอันยาวนานทำให้ผู้ชุมนุมปะทะกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลอย่างน้อย 2 ครั้งสำคัญที่ทำให้เกิดการฟ้องร้องว่ารัฐบาลดำเนินการโดยมิชอบ ได้แก่ การสลายการชุมนุม นปช. ของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ในปี 2553 และ การออก พ.ร.บ. รักษาความมั่นคงของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2556

นอกจากนี้ กรณีกล่าวหาว่าทุจริตกรณีสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสต่อต้านรัฐบาลอย่างหนักจากประชาชนทั้งสองฝ่ายการเมืองคือกรณีการเสนอร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรม ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งมีเป้าหมายยกเลิกการดำเนินคดีทุจริตที่ศาลตัดสินไปแล้วและคดีที่องค์กรอิสระต่าง ๆ กำลังตรวจสอบอยู่ทั้งหมด

การดำเนินคดีสำหรับการทุจริตในช่วงปี พ.ศ. 2550-2557 มีจำนวนจำกัด คดีส่วนมากอยู่ในช่วงของการพิจารณาของ ป.ป.ช. มีเพียงไม่กี่คดีที่มีพิพากษาเป็นที่สิ้นสุดแล้วและได้มีการยื่นต่อศาลจนกระทั่งมีคำพิพากษาแล้วตามที่ปรากฏในตารางที่ 4.7

---

[52]ประชาชาติธุรกิจออนไลน์.3 มีนาคม 2555. “บอร์ดธพว.ตั้งกก.สอบทุจริตเอ็มดี ฐานให้สินเชื่อเอื้อคนกันเอง ทำแบงก์ขาดทุน5ปีปีละ 750ล.”.

[53]ประชาชาติธุรกิจออนไลน์.7 กุมภาพันธ์ 2556. “หนี้เน่า 2 แบงก์รัฐ 7 หมื่นล. รื้อใหญ่ไอแบงก์ไล่สอบทุจริต”.

ตารางที่ 4.7 คดีการทุจริตที่สิ้นสุดแล้วหรือมีคำพิพากษาของศาล

ปีเริ่มต้น – ปีที่ตัดสินคดี*	คดี	ผลของกระบวนการยุติธรรม	จำนวนปีที่ใช้
2551 - 2559	แก้ไขสัมปทานโครงการดาวเทียมสื่อสาร	ป.ป.ช. ชี้มูล นพ. สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี 2554 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมืองตัดสินจำคุก 1 ปีไม่รอลงอาญาในปี พ.ศ. 2559	8
2550 - 2557	กรณียักยอกข้าวกระทรวงพาณิชย์ขายอิหร่าน 2 หมื่นตัน	ศาลแขวงสมุทรปราการพิพากษาจำคุกนายอภิชาติ จันทร์สกุลพร (เสี่ยเปี๋ยง) ปี พ.ศ. 2557 เป็นเวลา 6 ปีไม่รอลงอาญา มีการอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	7
2554 - 2557	กรณีร่ำรวยผิดปกติ นายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม อดีตปลัดกระทรวงคมนาคม	ศาลแพ่งสั่งริบทรัพย์นายสุพจน์ทรัพย์ล้อม อดีตปลัดกระทรวงคมนาคม 46 ล้านบาท จำเลยยื่นอุทธรณ์ศาลฎีกา	4

หมายเหตุ: *ปีที่เกิดเหตุ หมายถึงปีที่มีการตั้งหน่วยงานตรวจสอบ หรือการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อ ป.ป.ช. หรือ เริ่มเป็นข่าวอื้อฉาวจนนำไปสู่การสอบสวน

ที่มา : จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย (2559)

4.7 การทุจริตช่วง พ.ศ. 2557 - 2559

หลังจากที่มีการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 และการจัดตั้งรัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งทำหน้าที่มาได้ 2 ปี (ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2559) ยังไม่ปรากฏว่ามีกรณีการทุจริตในโครงการขนาดใหญ่ สำหรับการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง จะมีการทุจริตในลักษณะที่ไม่ซับซ้อนและตรวจสอบได้ง่าย และมักมีข้อครหาว่ามี “ค่าหัวคิว” ดังนี้

- กรณีจัดซื้อไมโครโฟนในทำเนียบรัฐบาล พ.ศ. 2557
- กรณีจัดซื้อกล้อง cctv และ รถดับเพลิง ของ อบจ. อุบลราชธานี พ.ศ. 2557
- กรณีก่อสร้างอุทยานราชภักดิ์ซึ่งรับบริจาคไม่โปร่งใส พ.ศ. 2557
- กรณีจัดจ้างประดับไฟแอลอีดี 39.5 ล้าน ของ กทม. พ.ศ. 2558
- กรณีลูกชาย 'พล.อ.ปรีชา จันทร์โอชา ปลัดกระทรวงกลาโหมรับเหมาก่อสร้างกองทัพภาคที่ 3 พ.ศ. 2558
- กรณีจัดซื้อรถกู้ภัยพวงมาลัยซ้าย 8 ล้านบาทของ กทม. พ.ศ. 2559

การดำเนินการในการตรวจสอบการทุจริตในกรณีดังกล่าวยังไม่มีความคืบหน้าเท่าใดนัก ยกเว้นในกรณีของการก่อสร้างอุทยานราชภักดิ์ซึ่ง ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยุติการสืบสวนเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2558

4.8 สรุปแนวโน้มประเด็นการทุจริตและปัญหาธรรมาภิบาล

การวิเคราะห์กรณีการทุจริตคอร์รัปชันในช่วง 30 ปี จากกรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่คัดเลือก 110 ที่เป็นที่สนใจของสาธารณชนและที่มีข้อมูลรายละเอียดเพียงพอในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ พบว่า ลักษณะหรือรูปแบบการทุจริจคอร์รัปชัน และ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน มีแนวโน้มที่ผ่านมาดังต่อไปนี้

4.8.1 รูปแบบการทุจริต

การศึกษารูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละช่วงเวลาในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า

ประการแรก การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีอยู่แพร่หลายมากที่สุดในทุกยุค และในระดับประเทศและท้องถิ่น แม้ที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการและออกมาตรการป้องกันการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้น อย่างน้อย 4 เรื่อง ได้แก่ (1) การออก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งให้หน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างต่อสาธารณะ (2) การออก พ.รบ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 (3) การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ให้นำเอาการประมูลแบบ e-auction มาใช้ และ (4) การเพิ่มเติม มาตรา 103/7 ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในปี 2554 ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลราคากลางในเว็บไซต์ แต่กรณีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ยังคงมีอยู่ อาจสะท้อนให้เห็นว่า มาตรการต่อต้านทุจริตเหล่านี้ยังไม่สามารถยับยั้งรูปแบบการทุจริตที่พื้นฐานและดั้งเดิมนี้ได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ทุจริตบางกรณี เช่น การทุจริตจัดซื้อนมโรงเรียน กลับมีปัญหามานานนับกว่าสิบปี แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้เกิดข้อสังเกตว่า โครงการดังกล่าวมีกลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลสูงหรือไม่ จึงไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่เรื้อรังได้

ประการที่สอง การทุจริตที่เกี่ยวโยงกับนโยบายในการพยุงราคาสินค้าเกษตรเป็นรูปแบบการทุจริตขนานใหญ่ที่เกิดขึ้นมาเฉพาะในช่วงรัฐบาลพรรคเพื่อไทย เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่ามหาศาล รวมทั้งกรณีนี้มีคดีอยู่ในกระบวนการพิจารณาของ ป.ป.ช. และศาลจำนวนมาก โดยมีข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่โยงใยจำนวนไม่น้อย คาดว่าจะเป็นรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่เกิดบ่อยครั้งนักเพราะมีขนาดที่ใหญ่เกินไป

ประการที่สาม การทุจริตจำนวนมากในทุกยุคทุกสมัยเกี่ยวโยงกับรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจ เช่น การปล่อยกู้ของธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ การให้สัมปทานการบริหารพื้นที่ของการท่าอากาศยานไทย เป็นต้น ซึ่งชี้ว่า การแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะต้องมุ่งเป้าไปที่รัฐวิสาหกิจรายใหญ่ที่มีรายได้และการใช้จ่ายวงเงินสูง[54]

ประการที่สี่ การทุจริต "แบบใหม่" สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และกฎหมายลูก เช่น กรณีที่เกี่ยวโยงกับการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของข้าราชการระดับบริหารและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดแก่ผู้กระทำมีไม่มากนัก เช่น กรณีทุจริตที่ดินรัชดาภิเษก[55] แต่คดีที่เกี่ยวโยงกับความร่ำรวยผิดปกติมีจำนวนมาก เช่น กรณีของอดีตอธิบดีกรมสรรพากร (นายสาธิต รังคสิริ) อดีตปลัดกระทรวงคมนาคม (นายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม) อดีตเลขา รมช. พาณิชย์ในกรณีขายข้าว ซึ่งแสดงว่าการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยการผลักภาระให้แก่ผู้ต้องสงสัยในการพิสูจน์ความสุจริตนั้นมีประสิทธิภาพสูงมากกว่าในกรณีที่รัฐต้องเป็นผู้พิสูจน์ความผิด

4.8.2 วิธีการในการต่อต้านการทุจริต

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเน้นมาตรการในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมากกว่าการป้องกัน โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เนื่องจากองค์กรอิสระเหล่านี้มีขีดความสามารถที่จำกัด และบางครั้งก็มิได้ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง นอกจากนี้แล้ว กระบวนการทางยุติธรรมยังใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ประมาณ 10 กว่าปีกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกา ความล่าช้าอาจเกิดได้จากทุกขั้นตอน เช่นในกรณีทุจริตก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ความล่าช้าอยู่ในการพิจารณาของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (เดิม คือ ป.ป.ป. เปลี่ยนมาเป็น ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540) ในกรณีของการทุจริตการจัดหาที่ดินฝังกลบขยะที่พัทยา ความล่าช้าอยู่ที่การใช้เวลาในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ถึง 9 ปี เช่นเดียวกับในกรณีการทุจริตโครงการพัฒนาพื้นที่ราชพัสดุที่หมอชิตก็ใช้เวลา 8 ปีสำหรับศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์เช่นกัน

การดำเนินการของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งมีภาระหน้าที่ในการยื่นฟ้องคดีนั้นบางครั้งก็ใช้เวลานานถึง 5 ปีเช่นในกรณีของคลองด่านตามที่ปรากฏในรูปที่ 4.7 ด้านล่าง อย่างไรก็ดี หลังจากปี พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามข้อบัญญัติ ทำให้การดำเนินคดีกับนักการเมืองและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องรวดเร็วมากขึ้น เช่นในกรณีของการทุจริต

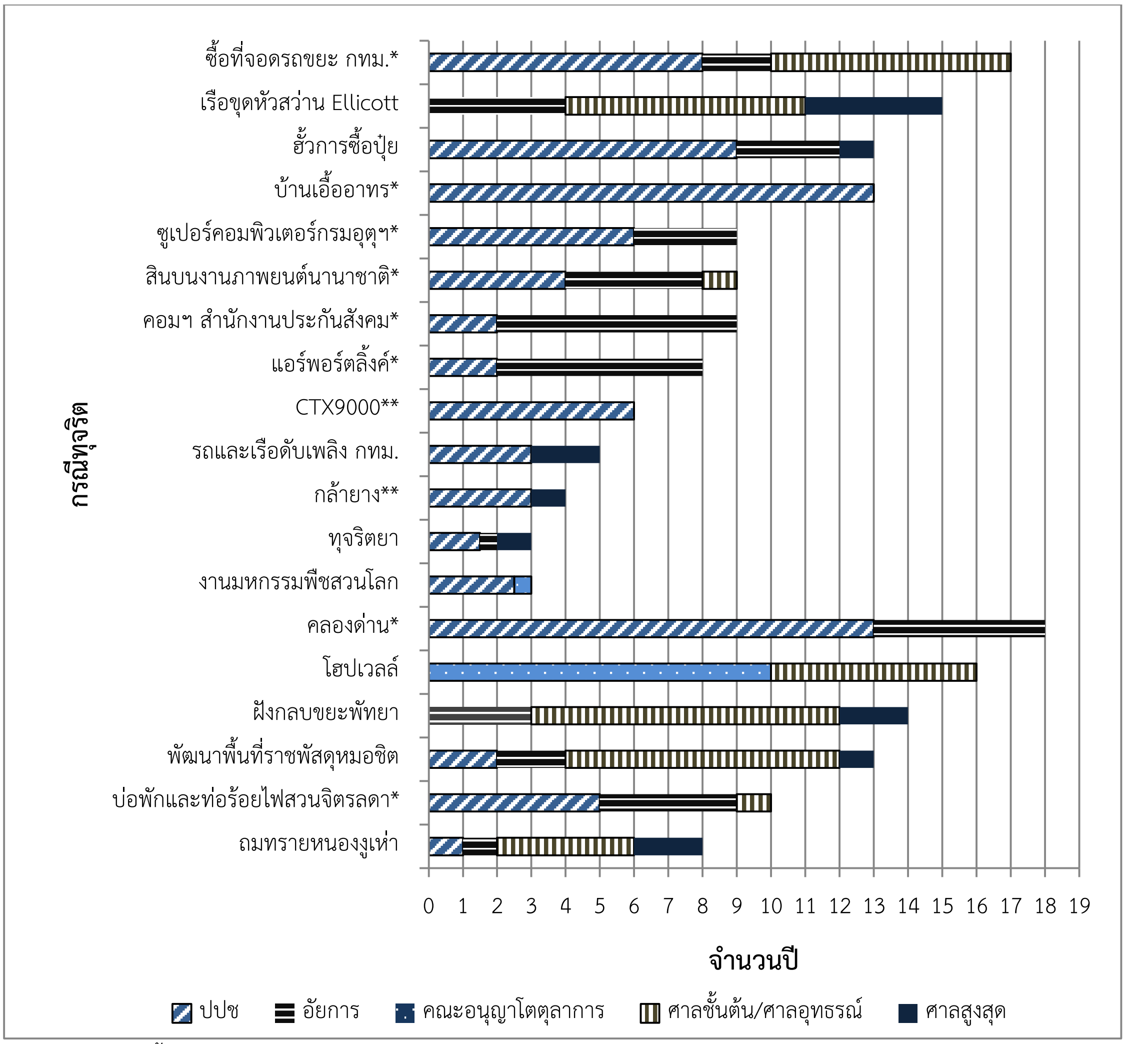
---

[54] ในปี 2556 รัฐวิสาหกิจไทย จำนวน 56 แห่ง มีสินทรัพย์รวม 11.9 ล้านล้านบาท และ มีรายได้ 5.2 ล้านล้านบาท (ดู. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรกฎาคม 2558. "สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๙ : การปฏิรูประบบการบริหารจดการรัฐวิสาหกิจ".

[55] คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2551. http://www.supremecourt.or.th/file/criminal/1-50%20kumpiparksar.pdf. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

การจัดซื้อจัดจ้างยาและเวชภัณฑ์ใช้เวลาเพียง 3 ปี เนื่องจากไม่ต้องมีการพิจารณาถึง 3 ศาลดังเช่นในอดีต แต่เป็นการพิจารณาโดยศาลเดียว อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 เพื่อเร่งรัดคดีการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการ ซึ่งศาลฯ ดังกล่าวได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2559 ดังนั้น การพิจารณากรณีการทุจริตของข้าราชการระดับสูงในอนาคตน่าจะมีความรวดเร็วมากขึ้นกว่าในอดีตที่การดำเนินคดีต้องไปที่ศาลยุติธรรม

รูปที่ 4.7 ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดี



หมายเหตุ: *ยังไม่สิ้นสุด **ยกฟ้อง

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

บทที่ 5
กฎหมายต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย

การรวบรวมข้อมูลกรณีทุจริตในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา พบว่ามีกฎหมายหลัก ๆ อยู่เพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้นที่ถูกละเมิดอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายเหล่านี้เพื่อปิดช่องว่างที่เอื้อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เนื้อหาในบทนี้จะอธิบายถึงประวัติ ลักษณะ และบทบาทของกฎหมายที่มีความสำคัญในการปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

บทนี้จะแบ่งออกเป็นสามหัวข้อหลัก หัวข้อแรกจะนำเสนอเกี่ยวกับกฎหมายกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หัวข้อที่สองจะนำเสนอกฎหมายกำกับดูแลการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และหัวข้อที่สามจะนำเสนอกฎหมายกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐ

5.1 กฎหมายควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

จากการรวบรวมกรณีทุจริต 110 กรณีเด่น พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างเป็นหนึ่งในกระบวนการบริหารงานของรัฐที่มีเงินงบประมาณรั่วไหลจากการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด กฎหมายหลักที่กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐบาลคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ระเบียบนี้มีกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ และได้ถูกแก้ไขมาแล้วทั้งหมด 7 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดมีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งระเบียบนี้ครอบคลุมรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อพัสดุทั่วไปหรือการจ้างที่ปรึกษา และการจัดซื้อจัดจ้างทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการตกลงราคากับเอกชนรายใดรายหนึ่ง การแข่งขันเสนอราคาระหว่างเอกชนหลายราย การจัดซื้อจัดจ้างในกรณีพิเศษ ฯลฯ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ นี้ครอบคลุมเพียงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วนงานรัฐวิสาหกิจ และ อปท. แต่ถึงกระนั้น รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ก็เลือกที่จะปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกฯ ในการจัดซื้อจัดจ้างเนื่องจากมี สตง. เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ดังนั้น การใช้ระเบียบเดียวกับราชการส่วนกลางจึงช่วยลดข้อสงสัยในกระบวนการตรวจสอบการใช้เงินได้ ในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. นั้นถูกกำกับดูแลโดย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายคลึงกับระเบียบสำนักนายกฯ [56]

[56] เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. กรกฎาคม 2558. “การศึกษาขอบเขตรายละเอียด (Scoping Study) ตามแนวทางโครงการ Construction Sector Transparency Initiative (CoST)”. หน้า 11 – 12

โดยสรุปแล้ว ในทางปฏิบัติของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างจึงมีผลบังคับใช้ในวงกว้างกับทั้งหน่วยงานส่วนกลางหน่วยงานท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ แม้ว่าระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวจะเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หากแต่กรณีการทุจริตคอร์รัปชันส่วนมากจะเกิดจากการละเมิดกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “กฎหมายฮั้ว” ซึ่งถูกตราขึ้นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

กฎหมายฮั้วเป็นกฎหมายที่ป้องกันการสมยอมราคากันของผู้ที่เสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ โดยกฎหมายนี้ครอบคลุมหน่วยงานรัฐบาลทุกระดับและทุกประเภทเนื่องจากมีสถานภาพเป็นพระราชบัญญัติมิใช่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังเช่นระเบียบพัสดุฯ ตามที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ เหตุผลที่ต้องตรากฎหมายนี้ขึ้นเนื่องจากว่าในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐประเภทที่ต้องมีการแข่งขันราคานั้น ยังคงมีการสมยอมราคาหรือการกระทำอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมอยู่มาก [57]

ตารางที่ 5.1 กรณีทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

กรณีทุจริต (ปีที่เกิดเหตุ)	ชื่อกฎหมายที่ละเมิด	สถานะของคดี
1. ฮั้วจัดซื้อปุ๋ย (2545)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 12	สิ้นสุดแล้ว
2. สินบนเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ (2546)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12	ยังไม่สิ้นสุด
3. จัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงมูลค่า 6,687 ล้านบาท สมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่า กทม. (2547)	พ.ร.บ.ว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และ 13	สิ้นสุดแล้ว
4. จัดซื้อกล้ายาง (2547)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151, 157, 341 พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4, 9-13	ยกฟ้อง
5. จัดซื้อ GT 200 1.8 แสนล้านบาทของกองทัพบก (2550)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 มาตรา 14 และมาตรา 15	ยังไม่สิ้นสุด

[57] หมายเหตุแนบท้าย พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

กรณีทุจริต (ปีที่เกิดเหตุ)	ชื่อกฎหมายที่ละเมิด	สถานะของคดี
6. จัดซื้อจักรยานยนต์ไทเกอร์ 1.1 พันล้านบาท ของ สตช. (2550)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 และ 12	ยังไม่สิ้นสุด
7. กรณีจ้างเอกชนเข้าบริหารกิจการโรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (2550)	พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12	ยังไม่สิ้นสุด
8. จัดซื้อครุภัณฑ์การแพทย์ (2552)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	ยังไม่สิ้นสุด
9. จัดซื้อครุภัณฑ์อาชีวะ (2552)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535	ยังไม่สิ้นสุด
10. ก่อสร้างถนนปลอดฝุ่น (2552)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	ยังไม่สิ้นสุด
11. ก่อสร้างโรงพัก 396 หลัง (2552)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	ยังไม่สิ้นสุด
12. คดีจำนำข้าว (2554-2556)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	ยังไม่สิ้นสุด
13. คดีสนามฟุตซอลจากงบแปรญัตติ 2555 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2555)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	ยังไม่สิ้นสุด
14. โครงการจัดซื้อเครื่องเล่นกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2555)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	ยังไม่สิ้นสุด
15. โครงการประดับไฟตกแต่งเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว LED 39.5 ล้าน สมัยนายสุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่า กทม. (2558)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	ยังไม่สิ้นสุด
16. จัดซื้อรถกู้ภัยขนาดเล็กพวกมาลัยซ้าย 8 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2559 สมัยนายสุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่า กทม. (2559)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	ยังไม่สิ้นสุด

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

จากฐานข้อมูล 110 คดีของคณะผู้วิจัย พบว่า มีคดีทุจริตอย่างน้อย 16 คดีตามที่แสดงในตารางที่ 5.1 ที่ละเมิดกฎหมายฮั้วตามมาตรา 10 ถึงมาตรา13 ซึ่งได้กำหนดบทลงโทษของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมีการลงโทษจำคุกและโทษปรับ[58]

[58] พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ถึง มาตรา 13 มีบทบัญญัติ ดังนี้

มาตรา 10 เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษ**จำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท**

มาตรา 11 เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษ**จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท**

มาตรา 12 เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษ**จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท**

มาตรา 13 **ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** หรือกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณา หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อจูงใจหรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษ**จำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท**

นอกจากนี้ มาตรา 4 ถึงมาตรา 9 ยังได้ได้ให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการสืบสวนการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายฮั้วและยังกำหนดบทลงโทษเอกชนและบุคคลทั่วไปที่มีความเกี่ยวข้องกับการสมยอมราคา [59] [60]

---

[59] พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4-9 มีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 4 ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 5 ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ผู้นั้นร่วมดำเนินการใดๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะได้รับ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่าผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย

มาตรา 6 ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้จำยอมร่วมดำเนินการใดๆ ในการเสนอราคาหรือไม่เข้าร่วมในการเสนอราคา หรือถอนการเสนอราคาหรือต้องทำการเสนอราคาตามที่กำหนดโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญด้วยประการใดๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญหรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นว่านั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

มาตรา 7 ผู้ใดใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

มาตรา 8 ผู้ใดโดยทุจริตทำการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยรู้ว่าราคาที่เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ หรือเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริงตามสิทธิที่จะได้รับ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและการกระทำเช่นว่านั้น เป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคา หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของสัญญาดังกล่าว ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้นด้วยในการพิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้ามีการร้องขอ ให้ศาลพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับภาระเพิ่มขึ้นให้แก่หน่วยงานของรัฐตามวรรคสองด้วย

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างระเบียบพัสดุและกฎหมายฮั้วคือ ระเบียบพัสดุไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา มีแต่เพียงการบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเท่านั้น ต่างกับกฎหมายฮั้ว ซึ่งมีการบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญาสำหรับการกระทำผิดแต่ละกรณี ซึ่งจุดนี้น่าจะเป็นเหตุผลว่าทำไมกฎหมายฮั้วจึงถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีบ่อยครั้งกว่าระเบียบพัสดุ

5.2 กฎหมายกำกับดูแลการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชน

การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership – PPP) เป็นแนวคิดการให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในโครงการของรัฐ โดยอาจเป็นการอนุญาต ให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ โครงการ PPP ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดภาระด้านการคลังของภาครัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง โดยเฉพาะการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น รางรถไฟ รถไฟฟ้าและรถไฟใต้ดิน สนามบิน และ ท่าเรือ

ตั้งแต่ปี 2523 ถึง ปี 2557 รัฐได้เปิดให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐรวม 34 โครงการ จาก 5 สาขาธุรกิจ ได้แก่ การคมนาคม (16 โครงการ) การสื่อสาร (8 โครงการ) การค้าและบริการ (7 โครงการ) การจัดการน้ำ (2 โครงการ) และ การบริหารขยะ (1 โครงการ) ตามรายชื่อที่แสดงในภาคผนวก ง.[61] โดยมีรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของสัญญาถึง 22 โครงการ และส่วนใหญ่มีระยะเวลาการให้สัญญาอยู่ที่ 20 – 30 ปี สำหรับปี 2558 ถึง 2562 รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีโครงการเปิดให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการของรัฐ รวม 66 โครงการ ตามยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 ซึ่งจะใช้เงินลงทุนจากรัฐ 1.66 ล้านล้านบาท โดยเป็นการลงทุนในโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้า ร้อยละ 41 และรถไฟความเร็วสูง ร้อยละ 16

ถึงแม้จะมีประโยชน์ที่ชัดเจน แต่การดำเนินการโครงการ PPP ก็เป็นการเปิดช่องทางในการทุจริตมูลค่าสูงได้ หากไม่มีกฎระเบียบที่ชัดเจนหรือการดำเนินการอนุมัติที่รัดกุม ก่อนปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐ กระบวนการในการดำเนินการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลทำให้เอื้อต่อการทุจริต โดยโครงการที่มีมูลค่าเกิน 1 พันล้านบาท

มาตรา 9 ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น

[60] มาตรา 14 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

[61]ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ 6 มิถุนายน 2558) อ้างใน สำนักงบประมาณของรัฐสภา. มกราคม 2559. “การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP)”.

ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่รับผิดชอบเพียงคนเดียวเท่านั้น ซึ่งจุดนี้เองทำให้เกิดปัญหาขึ้นกับโครงการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับของบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด (โครงการโฮปเวลล์) ที่มีการทำสัญญาการว่าจ้างที่ไม่รัดกุม ทั้งในเรื่องของเงินทุนและแบบแผนการก่อสร้าง เนื่องจากกระบวนการทั้งหมดตั้งแต่การอนุมัติโครงการจนถึงการทำสัญญาว่าจ้างกับเอกชนในปี พ.ศ. 2533[62] ถูกจัดการโดยกระทรวงเดียวเท่านั้นคือกระทรวงคมนาคม

ปัญหาการทุจริตในโครงการโฮปเวลล์ทำให้รัฐบาลนายอานันทร์ ปันยารชุน ต้องสั่งกระทรวงคมนาคมซึ่งมีนายนุกูล ประจวบเหมาะ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นตรวจสอบสัญญาสัมปทานทั้งหมดที่มีเงื่อนไขการผูกขาด โครงการโฮปเวลล์ก็เป็นโครงการหนึ่งที่ถูกตรวจสอบและถูกประกาศให้ล้มโครงการ และเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตจากโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน รัฐบาลจึงได้มีการตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจกรรมของรัฐ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. ร่วมทุนฯ พ.ศ. 2535) กฎหมายดังกล่าวมีการปรับปรุงเป็น พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับใหม่มีการบังคับใช้เพียง 3 ปี ดังนั้น การพิจารณาถึงประสิทธิภาพของกฎหมายจึงเป็นไปได้ยาก คณะวิจัยจึงได้ศึกษาเฉพาะ พ.ร.บ. ร่วมทุนฯ พ.ศ. 2535 เท่านั้น

พ.ร.บ. ร่วมทุนฯ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่าโครงการที่มีมูลค่าอย่างน้อย 1,000 ล้านบาท จะต้องได้รับการอนุมัติในหลักการโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือกระทรวงการคลัง และ ครม. (หมวด 2 ของ พ.ร.บ. ร่วมทุนฯ พ.ศ. 2535 (ดูภาคผนวก จ.) หลังจากที่โครงการได้รับการอนุมัติในหลักการแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมา โดยต้องมีตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ มาช่วยร่างเอกสารเชิญชวนเสนอราคา (หมวด 3) หลังจากนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดและ ครม. จะพิจารณาอนุมัติสัญญาว่าจ้างนี้จึงจะเริ่มดำเนินการได้ สุดท้ายแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาอีกชุดหนึ่งเพื่อติดตามและรายงานความคืบหน้าของโครงการเป็นระยะ ๆ จนกระทั่งโครงการสิ้นสุด (หมวด 4)

การที่กฎหมายมีข้อบังคับจำนวนมากและมีกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนนั้น ถือเป็นปัจจัยที่ลดแรงจูงใจของภาคเอกชนในการเข้ามาร่วมลงทุนกับรัฐ นอกจากนี้แล้ว การตีความว่าโครงการใดเข้าข่ายกฎหมายร่วมทุนฯ หรือไม่มีความชัดเจนพอ โดยเฉพาะการประเมินมูลค่าของโครงการ ซึ่งพบว่ามีความพยายามในการหลีกเลี่ยง โดยการแตกโครงการใหญ่เป็นหลายโครงการย่อย หรือโดยการประเมินมูลค่าโครงการแบบไม่รวมค่าที่ดิน ตัวอย่างเช่น ในการคัดเลือกให้บริษัท คิง เพาเวอร์ ดิวตี้

---

[62]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.กุมภาพันธ์ 2554. “ประมวลข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร (โฮปเวลล์)”.

ฟรี จำกัด เป็นผู้จำหน่ายสินค้าปลอดภาษีในสนามบินสุวรรณภูมินั้น พบว่ามีการคำนวนมูลค่าโครงการให้ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาทเพื่อที่จะเลี่ยงการเข้าข่ายกฎหมายร่วมทุน พ.ศ. 2535 โดยการคำนวนราคาที่ดินที่รัฐจัดสรรให้แก่เอกชนจากขนาดที่ดินที่ไม่ถึงครึ่งของขนาดที่ดินที่มีการจัดสรรให้จริง และการคำนวนมูลค่าสัญญาจากระยะสัญญาเพียง 5 ปี ทั้งที่สัญญามีอายุกว่า 10 ปี[63]

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีช่องโหว่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งกฎหมายมีความซับซ้อนมาก แต่มีคดีที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิด พ.ร.บ. ร่วมทุนฯ เพียง 2 โครงการเท่านั้น จากกรณีเด่น 110 กรณีของคณะผู้วิจัย ได้แก่ โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิตของกรมธนารักษ์ (เกิดเหตุปี 2538 – สิ้นสุดปี 2544) กรณีการให้สัมปทานโครงการร้านค้าปลอดอากรสนามบินสุวรรณภูมิแก่บริษัท คิงเพาเวอร์ ดิวตี้ฟรี จำกัด สมัยนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็น รมว. กระทรวงคมนาคม (เกิดเหตุปี พ.ศ. 2547 สิ้นสุดคดีปี 2554)

การสอบสวนข้อกล่าวหาว่าทุจริตของทั้งสองโครงการสิ้นสุดที่ไม่มีใครถูกดำเนินคดี ในกรณีพัฒนาราชพัสดุ แม้ในปี 2542 ป.ป.ป. จะชี้มูลความผิดอธิบดีกรมธนารักษ์ในขณะดำเนินโครงการว่ารับผลประโยชน์จากบริษัท ซันเอสเตท จำกัด แต่พนักงานสอบสวนฝ่ายปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางและอัยการสั่งไม่ฟ้องในปี 2544 โดยเห็นว่าหลักฐานไม่เพียงพอ[64] ส่วนกรณีสัมปทานร้านค้าปลอดอากร ป.ป.ช. มีมติยกคำร้องในปี 2554 ว่ามูลค่าโครงการไม่เกิน 1,000 ล้านบาท[65] หลังมีข้อกล่าวหาว่ามีบิดเบือนการคำนวณมูลค่าโครงการให้ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาทเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องให้โครงการผ่านการพิจารณาของ ครม.

5.3 กฎหมายกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐ

คณะผู้วิจัยจัดหมวดการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานรัฐเป็น 4 ประเภท คือ (1) การมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการทำหน้าที่และในการดำรงตำแหน่ง (2) การรับสินบนระหว่างการดำรงตำแหน่ง (3) การใช้อำนาจหรือการละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และ (4) การร่ำรวยผิดปกติ การทุจริตเหล่านี้มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องตามที่คณะผู้วิจัยได้สำรวจมาดังนี้

---

[63] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ คณะ. มีนาคม 2557. หน้า 80 – 87.

[64] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ คณะ. มีนาคม 2557. หน้า 150 - 155

[65]ในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 326-73/2554 (ดู ไทยพับลิก้า. 19 กรกฎาคม 2559. “ย้อนผลสอบ ป.ป.ช. เสียง 5 ต่อ 4 ต่อสัญญาสัมปทานดิวตี้ฟรีมูลค่าไม่เกิน 1,000 ล้าน ไม่เข้าข่าย พ.ร.บ.ร่วมทุนฯ”.

5.3.1 กฎหมายกำกับดูแลเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของพนักงานรัฐ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลกรณีการทุจริต ที่ 110 กรณี มีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 2 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152[66] และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 โดยมีตัวอย่างคดีทุจริตที่ถูกดำเนินคดีตามมาตราดังกล่าวตามที่แสดงในตารางที่ 5.2

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152 บังคับใช้กับพนักงานรัฐทั่วไปและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงพนักงานองค์การรัฐในรูปแบบอื่น ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระภายใต้หน่วยงานของรัฐ รวมถึงในกรณีที่รัฐได้เข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ทำให้จำเป็นต้องมีการร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ขึ้นมา โดย พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ นิยามคำว่า “พนักงาน” ให้เจาะจงไปที่พนักงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระภายใต้หน่วยงานรัฐ และพนักงานขององค์กรรัฐที่ได้ไปเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล (มาตรา 3 วรรคสอง)

สำหรับในส่วนของความผิด พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ มีเนื้อหาที่คล้ายกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาในภาค 2 ลักษณะ 2 หมวดที่ 2 (ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ) ตามที่แสดงในภาคผนวก ฉ. แต่โทษปรับของ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ จะเบากว่าประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีการปรับเพิ่มโทษ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560 เช่น มาตรา 9 ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ[67] กำหนดโทษจำคุก 1 – 10 ปี เท่ากับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152[68] แต่กำหนดโทษปรับตั้งแต่ 2,000 – 20,000 บาท แต่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษปรับเป็น 20,000 – 200,000 บาท

ตารางที่ 5.2 กรณีทุจริตเกี่ยวกับการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของพนักงานรัฐ

---

[66] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท”

[67] มาตรา 9 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท”

[68] มาตรา 152 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท”

กรณีทุจริต	กฎหมายที่ถูกกล่าว/ตัดสินหาว่าละเมิด	สถานะของคดี
1. คดีธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ในกรณีนายศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ ผู้ช่วยกรรมการและรองกรรมการผู้จัดการปล่อยสินเชื่อมิชอบ โครงการบ้านจัดสรรสุวินทวงศ์ ซึ่งมีชื่อภรรยาตนเองเป็นเจ้าของ มูลค่ารวม 120 ล้านบาท (ปี 2539)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 และ มาตรา 11	ปี 2559 ศาลอาญา พิพากษายกฟ้อง (คดีหมายเลขดำ อ. 1342/2555 ที่พนักงานอัยการคดีพิเศษ 2 เป็นโจทย์ฟ้อง)[69]
2. สินบนโครงการก่อสร้างโรงเรือนเพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อ นายปราโมทย์ รักษาราษฎร์ สมัยเป็นผู้อำนวยการกองส่งเสริมพืชสวน กรมส่งเสริมการเกษตร (ปี 2539)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152 และ 157	ปี 2551 ศาลอุทธรณ์พิพากษาจำคุก 3 ปี (จากคดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษ 2 เป็นโจทก์) ปี 2547 ศาลชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง ปี 2545 ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด[70]
3. คดี Exim Bank - ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยปล่อยสินเชื่อรัฐบาลพม่าช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร 4,000 ล้านบาท (ปี 2549)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152[71]	ปี 2551 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรับฟ้องคดีจาก และ คตส. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าเป็นโจทก์ แทน คตส. (คดีหมายเลขดำที่ อม. 3/2551) แต่ พ.ต.ท. ทักษิณ จำเลย ไม่มาศาล ศาลสั่งจำหน่ายคดีชั่วคราว และออกหมายจับจำเลย[72]

[69]กรุงเทพธุรกิจ “ยกฟ้อง 'ศักดาพินิจ' อดีตรอง กก.ผจก.ธอส”.http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/716815

[70]ผู้จัดการออนไลน์.9 กันยายน 2551. “อุทธรณ์กลับ คุก 3 ปี อดีตรองปลัดกระทรวงเกษตรฯทุจริตรับเงินบริษัทรับเหมา!” . http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9510000106880

[71]ผู้จัดการออนไลน์.30 กรกฎาคม 2551. “คดีเอ็กซิมแบงก์ปล่อยกู้พม่าเอื้อชินฯ เปลือยกลโกงสูบเงินแผ่นดินสไตล์"ทักษิณ"” . https://www.manager.co.th/SpecialScoop/ViewNews.aspx?NewsID=9510000089458. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

[72]สำนักงาน ป.ป.ช.. “เรื่องกล่าวหาที่รับโอนจาก คตส.” https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=688. เข้าดูข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

5.3.2 กฎหมายกำกับดูแลการรับสินบนของพนักงานรัฐ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการรับสินบนของพนักงานรัฐประกอบด้วยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149[73] และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ มาตรา 6 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเช่นกัน เพื่อป้องกันมิให้พนักงานขององค์การรัฐในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลรับสินบนหรือประโยชน์อื่น ๆ โดยมีการกำหนดบทลงโทษให้มีการจำคุกตั้งแต่ 5 ถึง 20 ปีหรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 2,000 ถึง 40,000 บาทหรือประหารชีวิต[74] หากมีการกระทำความผิด ซึ่งจากการรวบรวม 110 กรณีเด่น พบว่า มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนของพนักงานรัฐ ทั้งหมด 4 กรณี ตามตารางที่ 5.3

---

[73] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 บัญญาติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือประหารชีวิต"

[74] มาตรา 6 พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นพนักงาน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต"

ตารางที่ 5.3 กรณีทุจริตเกี่ยวกับการรับสินบนของพนักงานรัฐ

กรณีทุจริต	กฎหมายที่ถูกกล่าว/ตัดสินหาว่าละเมิด	สถานะของคดี
1. ซื้อที่จอดรถขยะราคาแพงเกินจริงของกทม. (2538)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149	คดีสิ้นสุดแล้ว
2. ทุจริตยา (2541)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149	คดีสิ้นสุดแล้ว
3. สินบน CTX 9000 (2546)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149	ยกฟ้อง
4. สินบนเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ (2546)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6	คดียังไม่สิ้นสุด

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

5.3.3 กฎหมายกำกับดูแลการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือการละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐที่มีการอ้างถึงในการพิจารณาหรือกล่าวหาคดีทุจริต 110 กรณีของคณะผู้วิจัย ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 มาตรา 86 มาตรา 147 มาตรา 148 มาตรา 151 มาตรา 157 และมาตรา 341 และยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีก 3 ฉบับ ได้แก่ (1) พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 (2) พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และ (3) พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ ได้บัญญัติ 3 มาตรา ซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบสำหรับพนักงานขององค์การรัฐในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยมีรายละเอียดของมาตราที่เกี่ยวข้องโดยสังเขปดังต่อไปนี้

- มาตรา 4 บัญญัติว่า พนักงานรัฐที่เบียดบังทรัพย์สินของรัฐหรือยอมให้คนอื่นเบียดบัง มีบทลงโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ถึง 20 ปีหรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 2,000 ถึง 40,000 บาท (บทบัญญัติเหมือนกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 แต่โทษปรับมาตรา 147 อยู่ที่ 100,000 ถึง 400,000 บาท)
- มาตรา 8 บัญญัติว่า พนักงานรัฐที่มีหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างหรือรักษาทรัพย์สินของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบจนทำให้เกิดความเสียหาย มีบทลงโทษจำคุก 5 ถึง 20 ปีหรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ 2,000 ถึง 40,000 บาท (เหมือนประมวลกฎหมายอาญามาตรา 151 แต่มาตรา 151 ปรับระหว่าง 100,000 ถึง 400,000 บาท)
- มาตรา 11 บัญญัติว่า พนักงานรัฐที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด มีบทลงโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ถึง 10 ปีหรือปรับตั้งแต่ 2,000 ถึง 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (เหมือนประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่มาตรา 157 ปรับระหว่าง 20,00 ถึง 200,000 บาท)

พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่เกี่ยวข้องกับกำกับดูแลการใช้อำนาจโดยมิชอบของพนักงานรัฐ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้คลอบคลุมทุกประเด็นเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการ โดยรายละเอียดของมาตราที่เกี่ยวข้องโดยสังเขปมีดังต่อไปนี้

- มาตรา 85 บัญญัติว่า ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายรัฐบาลเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐบาล การไม่ปฏิบัติตามนั้นจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐบาลอย่างร้ายแรง ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
- มาตรา 98 บัญญัติว่า ข้าราชการต้องรักษาชื่อเสียง และเกียรติของตนและตำแหน่งหน้าที่ไม่ให้เสื่อมเสีย โดยการไม่ประพฤติชั่วและทำผิดอาญา โดยการกระทำเช่นนั้นให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ในปี 2551 ได้มีการเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการพลเรือน จึงมีการยกเลิก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และออก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นำมาใช้แทน การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารราชการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื้อหาหลายส่วนของกฎหมายทั้งสองฉบับยังคงไว้อยู่เช่นเดิมและมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย โดยรายละเอียดบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตราที่เกี่ยวข้องโดยสังเขปมีดังต่อไปนี้

- มาตรา 82 รวบรวมข้อควรปฏิบัติต่าง ๆ ของข้าราชการมารวมอยู่ในมาตราเดียวกัน อาทิ ควรปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ ควรปฏิบัติตามกฎหมายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ควรรักษาชื่อเสียงและเกียรติของตนและตำแหน่ง และควรวางตนเป็นกลางในการเมือง [75]

[75] มาตรา 82 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

(๒) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๓) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ

(๔) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้อง

- มาตรา 85 รวบรวมการกระทำผิดวินัยต่าง ๆ ของข้าราชการซึ่งถือว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง อาทิ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจนทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรง การดูหมิ่นหรือทำร้ายประชาชนที่ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง กระทำผิดอาญาจนได้รับการจำคุกหรือหนักกว่า และการกระทำใด ๆ ที่ละเมิดมาตรา 82 จนทำให้เกิดความเสียหายต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นต้น[76]

ตารางที่ 5.4 กรณีทุจริตเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการละเว้นการการปฏิบัติหน้าที่

เสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

(๕) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

(๖) ต้องรักษาความลับของทางราชการ

(๗) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

(๘) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

(๙) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

(๑๐) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

(๑๑) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

[76] มาตรา 85 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(๑) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(๒) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(๓) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(๔) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(๕) ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(๖) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(๘) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๐ วรรคสองและมาตรา ๘๒ (๑๑) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ (๑๐) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

กรณีทุจริต (ปีที่เกิดเหตุ/ฟ้องคดี)		กฎหมายที่ถูกกล่าว/ตัดสินหาว่าละเมิด	สถานะของคดี
1.	กรณีนายวีระชัย ตันติกุล อธิบดีกรมสรรพากร ช่วยภรรยาเลี่ยงภาษี (2531-2533)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดียังไม่สิ้นสุด
2.	ซื้อที่จอดรถขยะราคาแพงเกินจริงของกทม. (2538)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 และ มาตรา 157	คดีสิ้นสุดแล้ว
3.	ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส) ในกรณีนายศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ ผู้ช่วยกรรมการและรองกรรมการผู้จัดการปล่อยสินเชื่อโครงการบ้านจัดสรรสุวินทวงศ์ซึ่งมีชื่อภรรยาตนเองเป็นเจ้าของ มูลค่ารวม 120 ล้านบาท (2539)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ มาตรา 8 และมาตรา 11	ยกฟ้อง
4.	สร้างบ่อพักและท่อร้อยสายไฟฟ้ารอบสวนจิตรลดา (2539)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ มาตรา 11	คดีสิ้นสุดแล้ว
5.	เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจัดซื้อสื่อการเรียนการสอนโดยทุจริต (2539)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151	คดีสิ้นสุดแล้ว
6.	กรณีการแก้ราคากลางจ้างถมทรายก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่า มูลค่า 1.22 หมื่นล้านบาท (2539)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ มาตรา 11 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83	คดีสิ้นสุดแล้ว
7.	โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน (2539)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148	คดีสิ้นสุดแล้ว
8.	จัดซื้อซูเปอร์คอมพิวเตอร์กรมอุตุนิยมวิทยา (2540)	พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 85 และมาตรา 98 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดียังไม่สิ้นสุด
9.	ทุจริตยา (2541)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดีสิ้นสุดแล้ว
10.	ทุจริตจัดซื้อเรือขุดหัวสว่าน (2541)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และ มาตรา 162	คดีสิ้นสุดแล้ว
11.	คดีเสนอชื่อผู้ว่า สตง. (2544)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดีสิ้นสุดแล้ว
12.	ธนาคารกรุงไทยปล่อยสินเชื่อ บมจ. กฤษดามหานคร มูลค่า 1.4 หมื่นล้านบาท (2545)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ มาตรา 4 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86	คดีสิ้นสุดแล้ว
13.	คดีฮั้วจัดซื้อปุ๋ย (2545)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดีสิ้นสุดแล้ว
14.	คดีจ้างก่อสร้างแอร์พอร์ตลิงค์ (2546)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมาตรา 83	คดียังไม่สิ้นสุด
15.	ผู้ว่า สตง. จัดสัมมนาเท็จที่น่าน (2546)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมาตรา 83	คดีสิ้นสุดแล้ว
16.	สินบนเทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพฯ (2546)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ มาตรา 11	คดียังไม่สิ้นสุด
17.	สินบนจัดซื้อเครื่องตรวจจับระเบิด CTX 9000 (2546)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149	ยกฟ้อง
18.	คดี 4 กกต. ขึ้นเงินเดือนตัวเอง (2547)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดีสิ้นสุดแล้ว
19.	คดี 9 ป.ป.ช. ขึ้นเงินเดือนตัวเอง (2547)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดีสิ้นสุดแล้ว
20.	ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาขึ้นเงินเดือนตัวเอง (2547)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มาตรา 83 และมาตรา 86	คดีสิ้นสุดแล้ว
21.	13 ตลก. ศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเงินเดือนตัวเอง (2547)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	ยกฟ้อง
22.	จัดซื้อกล้ายาง (2547)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 มาตรา 157 และ มาตรา 341 พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ มาตรา 11	ยกฟ้อง

	กรณีทุจริต (ปีที่เกิดเหตุ/ฟ้องคดี)	กฎหมายที่ถูกกล่าว/ตัดสินหาว่าละเมิด	สถานะของคดี
23.	คดีทุจริตจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิง มูลค่า 6,687 ล้านบาท สมัยนายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้ว่า กทม. (2547)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบมาตรา 83	คดีสิ้นสุดแล้ว
24.	กรณีนางเบญจา หลุยเจริญ อดีตรองอธิบดีกรมสรรพากรตอบข้อหารือกรณีการโอนหุ้นชินคอร์ปไม่ต้องเสียภาษี (2548)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มาตรา 83 มาตรา 86	คดียังไม่สิ้นสุด
25.	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ในกรณีปล่อยสินเชื่อให้รัฐบาลพม่าช่วงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร 4,000 ล้านบาท (2549)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดียังไม่สิ้นสุด
26.	จัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์สำนักงานประกันสังคม (2549)	พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 85 และมาตรา 98 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดียังไม่สิ้นสุด
27.	จัดซื้อ GT 200 1.8 แสนล้านบาทของกองทัพบก (2550)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดียังไม่สิ้นสุด
28.	กรณีจ้างเอกชนเข้าบริหารกิจการโรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (2550)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ	คดียังไม่สิ้นสุด
29.	กรณีจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัย ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (2550)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ มาตรา 11	คดียังไม่สิ้นสุด
30.	จัดซื้อครุภัณฑ์อาชีวะ (2552)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดียังไม่สิ้นสุด
31.	ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ในกรณีนายโสฬส สาครวิศว กรรมการผู้จัดการเอสเอ็มอีแบงค์ ฝ่าฝืนมติคณะกรรมการธนาคารปล่อยสินเชื่อโครงการ “ชะลอการเลิกจ้างแรงงาน” 1 หมื่นล้านบาท (2552)	พ.ร.บ. ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	คดียังไม่สิ้นสุด
32.	คดีจำนำข้าว (2554-2556)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดียังไม่สิ้นสุด
33.	กรณีนายสาธิต รังคสิริ อธิบดีกรมสรรพากรเอื้อทุจริตคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มเป็น 4.3 พันล้าน (2556)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 มาตรา 151 และมาตรา 157 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 และมาตรา 85	คดียังไม่สิ้นสุด
34.	โครงการประดับไฟตกแต่งเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว LED 39.5 ล้าน สมัยนายสุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่า กทม. (2558)	ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157	คดียังไม่สิ้นสุด

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2559)

จากตาราง 5.4 จะเห็นได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันที่ละเมิด พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายฮั้ว มักจะถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วย โดยเฉพาะประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานฯ เนื่องจากว่าในหลายกรณี หากเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนช่วยในการให้มีการสมยอมราคาเกิดขึ้น นอกจากจะเป็นการละเมิดกฎหมายฮั้วแล้ว ยังถือว่าเป็นการละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วย จึงถือว่าความผิดดังกล่าว “สองกระทง” ไปพร้อมกัน

ตัวอย่างในกรณีการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงมูลค่า 6,687 ล้านบาทของ กทม. ในปี 2547 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาจำคุกนายประชา มาลีนนท์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย 12 ปี ฐานกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ตรงที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการเร่งรัดการจัดซื้อโดยฝ่าฝืนมติ ครม. และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และ 13 เพราะว่าการกระทำเช่นนั้นเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนโดยมิชอบด้วยเช่นกัน[77] [78]

5.3.4 กฎหมายปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติ

กฎหมายเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งให้ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักและมีอำนาจไต่สวนข้อกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่รัฐ[79] โดยหาก ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่รัฐหรือนักการเมืองคนใดร่ำรวยผิดปกตินั้น สามารถส่งเรื่องต่อไปให้อัยการและศาลพิจารณาต่อ ซึ่งรายละเอียดขั้นตอนถูกบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งหมด

ตัวอย่างกรณีการทุจริตในฐานความผิดร่ำรวยผิดปกติของอดีตข้าราชการระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือ กรณีนิพัทธ พุกกะณะสุต อธิบดีกรมธนารักษ์ จากกรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต (2538) กรณีนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม ปลัดกระทรวงคมนาคม (ศาล

---

[77]สำนักข่าวอิศรา.10 กันยายน 2556.“หนีทั้งคู่!! ศาลฎีกาฯ จำคุก "ประชา" 12 ปี "อธิลักษณ์" 10 ปี คดีรถดับเพลิง 6 พันล้าน”.

[78]ผู้จัดการออนไลน์.20 พฤศจิกายน 2558 . “เปิดคำบรรยาย สาเหตุศาลฎีกาฯ ไม่รับอุทธรณ์ ยืนจำคุก “ประชา มาลีนนท์” 12 ปี ฮั้วรถเรือ-ดับเพลิง กทม.ย้ำไม่ใช่หลักฐานใหม่”.

[79]มาตรา 301 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๕

(๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๙๑ และมาตรา ๒๙๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม”

แพ่งสั่งยึดทรัพย์ปี 2557) กรณีของนายธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ซึ่งป.ป.ช. ชี้มูลความผิดปี 2559[80] และ กรณีของนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล อดีต รมว. กระทวงศึกษาธิการซึ่ง ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดปี 2558 และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษายึดทรัพย์ปี 2559[81]

[80] ไทยพับลิก้า.10 มีนาคม 2559. "ป.ป.ช. มติเอกฉันท์ 7:0 ชี้มูล "ธาริต เพ็งดิษฐ์" ร่ำรวยผิดปกติ ชงศาลยึดทรัพย์ 346 ล้าน – อดีตอธิบดีดีเอสไอเตรียมตั้งทนายสู้". http://thaipublica.org/2016/03/nacc-51/. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

[81]สำนักข่าวอิศรา .25 กันยายน 2559. "ยึดบ้าน 16 ล้าน! ศาลฎีกาฯ พิพากษา 'สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล' รวยผิดปกติ". https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealt/50446-news03_50446.html. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

บทที่ 6
โจทย์วิจัยในอนาคต

จากการศึกษาทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่ สกว. เป็นผู้ให้ทุนในการทำวิจัยและจากการศึกษารูปแบบและแนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยรวมทั้งกลไกในการป้องกันและปราบปรามปัญหาการทุจริตนั้น พบว่ายังมีประเด็นการวิจัยที่จะสามารถช่วยตอบโจทย์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศตามสมการการทุจริตคอร์รัปชันของ Klittgaard ที่แสดงว่า การทุจริตคอร์รัปชันจะผันแปรตามระดับของการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ อำนาจแห่งดุลยพินิจของผู้กำหนดนโยบายและผู้บังคับใช้กฎหมาย และ การตรวจสอบถ่วงดุล ดังนี้

6.1 ข้อเสนอแนะสำหรับโจทย์วิจัย

ในประเด็นของการผูกขาด งานวิจัยที่ผ่านมาให้น้ำหนักแก่การผูกขาดของรัฐวิสาหกิจและการผูกขาดของระบบสัมปทานเป็นหลัก หากมองไปข้างหน้า ระบบสัมปทานในการให้บริการสาธารณะจะมีความสำคัญน้อยลงเพราะประเทศไทยได้ก้าวไปสู่ระบบการออกใบอนุญาตแทนระบบสัมปทานสำหรับบริการสาธารณะที่หลากหลาย เช่น บริการโทรคมนาคม บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ บริการขนส่งผู้โดยสาร (บางส่วน) แต่ระบบสัมปทานในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติยังมีอยู่บ้าง เช่น ในกรณีของสัมปทานการขุดเจาะและผลิตปิโตรเลียม หรือ สัมปทานเหมืองแร่ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว สัมปทานในการให้บริการในระดับย่อย เช่น การใช้พื้นที่ในการจำหน่ายสินค้าปลอดภาษี การบริหารจัดการอาคารจอดรถในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นต้น ในประเด็นสัมปทานนี้ ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับกฎและกติกาที่เป็นสากลที่ใช้ในการส่งเสริมความโปร่งใสในการให้สัมปทานที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ บางแห่งยังคงผูกขาดธุรกิจอยู่ โดยเฉพาะในธุรกิจพลังงาน แต่ก็มีงานวิจัยที่ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการผูกขาดและสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจไม่น้อย หากแต่ปัญหาอยู่ที่นโยบายของรัฐและหน่วยงานกำกับดูแลที่ไม่ส่งเสริมให้มีการเปิดให้มีการแข่งขันในตลาดมากขึ้น

ประเด็นเรื่องผูกขาดที่มีการศึกษาน้อยกว่า คือ (1) การผูกขาดอันสืบเนื่องมาจากการได้รับสิทธิในการนำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ระบบโควต้า เช่น ถั่วเหลือง ข้าวโพด ทำให้ผู้ที่ได้รับโควต้ามากมีกำไรส่วนเกินมาก และ (2) การผูกขาดจากการปฏิเสธหรือในการจำกัดใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลอันควร เช่น ในกรณีของการออกใบอนุญาตการจัดตั้งโรงรับจำนำ **จึงควรมีการศึกษาวิเคราะห์ว่าประเทศไทยมีใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจใดบ้างและกระบวนการในการอนุญาตนั้นมีความชัดเจน โปร่งใส หรือมีอุปสรรคปัญหาอย่างไรบ้าง**

ในประเด็นของการใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐในการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งใดนั้นมีความเกี่ยวโยงกับประเด็นธรรมาภิบาลค่อนข้างมาก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่ขาดธรรมาภิบาลมักจะมีการใช้อำนาจปกครองในลักษณะที่ขาดหลักเกณฑ์และขาดความโปร่งใส กล่าวคือ ไม่มีการเปิดเผยรายละเอียด ข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผลในการพิจารณาหรือในการตัดสินใจต่อสาธารณชนทำให้มักถูกกล่าวหาว่ามีการเมืองหรือผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่ผ่านมาได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลยพินิจที่ไม่โปร่งใสของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ได้แก่ กสทช. และ สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า หน่วยงานด้านยุติธรรม อันได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และศาลยุติธรรม และในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง งานวิจัยของ สกว. เหล่านี้ ครอบคลุมมิติในการใช้ดุลยพินิจที่หลากหลาย เช่น ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในการผูกขาดของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ดุลยพินิจในการกำหนดสเป็กของสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้าง หรือในการออกกฎกติกาในการกำกับดูแลผู้ประกอบโทรคมนาคมของ กสทช. เป็นต้น

ในประเด็นที่เกี่ยวกับดุลยพินิจนั้น ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เคยกล่าวไว้ว่า การออกกฎหมายในประเทศไทยเปรียบเสมือนการออกเช็คเปล่า (Blank cheque) ที่ให้ผู้ที่มีอำนาจในการบังคับใช้เป็นผู้กำหนดกรอบและวิธีการในการบังคับใช้เอง เนื่องจากกฎหมายไทยส่วนมากมีสารบัญญัติเฉพาะในส่วนของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ มิได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น ๆ แต่อย่างใด หากแต่กำหนดให้ผู้ที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นผู้ออกกฎหมายลูกเอง ดังจะเห็นได้ว่า มีพระราชบัญญัติจำนวนมากที่ให้อำนาจแห่งดุลยพินิจแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายโดยไร้กรอบหลักเกณฑ์แก่รัฐมนตรีหรืออธิบดี ในหลายเรื่องโดยไม่มีความจำเป็น

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับอำนาจแห่งดุลยพินิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเหล่านี้ โดยอาจเลือกวิจัยเป็นกลุ่มกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกัน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งออกหรือนำเข้าสินค้า ซึ่งมีข้อกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการอนุญาตนำเข้าสินค้าบางประเภท เช่น รถยนต์มือสอง เป็นต้น หรือ อาจเริ่มจากการศึกษาวิเคราะห์ใบอนุญาต (licenses and permits) ต่าง ๆ ที่มีในประเทศไทยกว่า 1,500 ฉบับ (จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ว่ามีใบอนุญาตใดไม่มีความจำเป็นบ้าง

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการตรวจสอบรัฐ งานวิจัยที่ผ่านมาศึกษาในประเด็นนี้มากที่สุด โดยมีการศึกษาเกี่ยวกับ

- ความจำเป็นในการมีหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะในการตรวจสอบและประเมินผลงานของหน่วยงานราชการ

- การมีกฎกติกาที่ป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
- การสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐ
- การปรับปรุงกลไกและขีดความสามารถในการตรวจสอบของรัฐสภา
- การปรับปรุงให้องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันมีความเป็นอิสระจากการเมืองในทางปฏิบัติมากขึ้น รวมทั้งมีกระบวนการในการทำงานที่โปร่งใสมากขึ้น
- การตรวจสอบของภาคประชาชน
- การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในประบวนการประชาพิจารณ์ และในการเสนอกฎหมาย ร้องเรียนและฟ้องคดี
- บทบาทของสื่อ

คณะผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ยังควรมีการดำเนินการศึกษาเพื่อติดตามและประเมินผลต่อไปว่ามาตราการตรวจสอบทุจริตเหล่านี้มีการพัฒนาที่ดีขึ้นหรือแย่ลงหรือไม่ หรือยังคงเข้ากับบริบทของสังคมอยู่หรือไม่ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นที่เกี่ยวกับการตรวจสอบภาครัฐยังมีหลายประเด็นที่น่าสนใจทำการศึกษา โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยียุคใหม่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น

- การใช้วิธี Crowd sourcing หรือการรับแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการจ่ายสินบนผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันจากสมาร์ทโฟน อย่างเช่น เว็บไซต์ iPaidabribe (www.ipaidabribe.com) ซึ่งมีประเทศอินเดียเป็นต้นแบบ[82] หรือ ในกรณีของประเทศไนจีเรียที่มีการจัดทำระบบให้รถบรรทุกและผู้ขนส่งสินค้าที่ใช้ถนนสามารถรายงานการตั้งด่านเพื่อเรียกสินบนของหน่วยงานทางหลวงที่เรียกว่า Trade Route Incident Mapping System (TRIMS) (www.trimsonline.org)[83]
- การกำหนดให้การให้บริการรัฐต้องดำเนินการผ่านระบบออนไลน์และร้องขอข้อมูลจากประชาชนในรูปดิจิตอล เพื่อผู้ใช้บริการไม่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ในประเทศอินเดียมีตู้ที่สามารถออกใบรับรองการเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินได้โดยอัตโนมัติ

---

[82] Ramanna, Karthik, and Rachna Tahilyani. "I Paid a Bribe (Dot) Com ." Harvard Business School Case 112-078, June 2012. (Revised March 2014.)

[83]GIZ .29 June 2016. “Nigeria: using an app to curb corruption”. https://www.giz.de/en/mediacenter/39294.html

- การประมวลฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Data mining) เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การประมวลฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งเพื่อบ่งชี้รายการจัดซื้อจัดจ้างที่อาจส่งปัญหาการทุจริต เช่น มีกระบวนการที่รวดเร็วผิดปกติ มีการจัดจ้างพิเศษ เป็นต้น

6.2 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

นอกเหนือจากการขยายโจทย์วิจัยให้ครอบคลุมหัวข้อใหม่ ๆ มากขึ้นแล้ว คณะผู้วิจัยยังมีข้อเสนออื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้การเกิดพัฒนาองค์ความรู้ด้านการต่อต้านคอร์รัปชันและธรรมาภิบาล ดังนี้

***ประการแรก* ควรประมวลองค์ความรู้จากฐานข้อมูลสำคัญอื่น ๆ**

คณะผู้วิจัยยอมรับว่างานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตทบทวนความรู้ด้านการต่อต้านคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลที่จำกัดอยู่เพียงแค่ฐานข้อมูลงานวิจัยออนไลน์ของ สกว. เท่านั้น ทำให้ยังมีองค์ความรู้ในหัวข้อดังกล่าวอีกจำนวนหนึ่งที่ควรค่าแก่การนำมาเผยแพร่ให้สังคมในวงกว้างได้รับรู้จากฐานข้อมูลวิจัยสำคัญของประเทศไทยอย่างน้อย 3 แหล่ง ได้แก่

(1) สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นแหล่งความรู้ด้านการต่อต้านคอร์รัปชันที่สำคัญของไทย

(2) สตง. ซึ่งสำนักวิจัยและพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) ศูนย์เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมและการทดลอง จุฬาลงกรณ์กรมหาวิทยาลัย ซึ่งดำเนินการวิจัยในประเด็นที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจพฤติกรรมของคนในสังคมมากขึ้น อันเป็นขยายขอบเขตงานวิจัยเชิงนโยบายสาธารณะให้กว้างขึ้นและอาจช่วยให้การกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันแม่นยำมากขึ้นในอนาคต

(4) สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ส่งเสริมธรรมาภิบาลแก่หน่วยงานของรัฐผ่านหลักสูตรอบรมต่าง ๆ และงานสำรวจศึกษาวิจัยที่ดำเนินการหลายชิ้นต่อปี

ประการที่สอง ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลกลางว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน

ฐานข้อมูลที่มีการปรับปรุงข้อมูลอยู่เสมอ เข้าถึงได้อย่างไม่เสียค่าใช้จ่าย และมีระบบการค้นหาข้อมูลที่สะดวกเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่ช่วยให้วงการวิจัยมีการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ไปได้ แต่คณะผู้วิจัยพบว่า ฐานข้อมูลงานวิจัยในหัวข้อการต่อต้านคอร์รัปชันและส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ดำเนินการโดยหลายภาคส่วนจะอยู่อย่างกระจัดกระจาย งานวิชาการในอดีตไม่อยู่ในระบบฐานข้อมูลออนไลน์ใด ๆ

ในอีกด้านหนึ่ง คณะผู้วิจัยยังพบว่า ฐานข้อมูลเกี่ยวกับคดีทุจริตยังมีการจัดเก็บข้อมูลในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการวิจัย ได้แก่ ยากต่อการสืบค้น ยากต่อการนำมาใช้ต่อ (เช่น สำนวนการตัดสินคดีทุจริตของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งอยู่ในรูปไฟล์ .pdf) และไม่ปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน เช่น ฐานข้อมูลคดีของ ป.ป.ช. และยังมีข้อมูลอีกหลายชุดที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยเพื่อวางนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น ข้อมูลการร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจสะท้อนปัญหาทุจริต

คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรเสนอให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้ให้เกิดการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับองค์ความรู้เพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันให้สมบูรณ์มากขึ้น

- จัดทำฐานข้อมูลงานวิจัยในประเด็นคอร์รัปชันจากแหล่งต่าง ๆ ไว้ในฐานข้อมูลเดียวกัน
- ส่งเสริมให้มีการจัดทำฐานข้อมูลสถิติคดีและรายละเอียดการฟ้องร้องคดีทุจริตต่าง ๆ ให้เข้าถึงได้ง่ายตามหลัก Open data (เข้าถึงและค้นหาง่าย และนำไปประมวลผลหรือใช้ต่อได้สะดวก เช่น อยู่ในรูปไฟล์ text หรือ spreadsheet)

บรรณานุกรม

กฎหมายและระเบียบราชการ

กฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549

คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2551. <http://www.supremecourt.or.th/file/criminal/1-50%20kumpiparksar.pdf>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๑ เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต”.

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549

ศาลรัฐธรรมนูญ. 9 กันยายน 2551. “สรุปคำวิฃิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒ - ๑๓/๒๕๕๑”. <http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/file_import/t12-13-2551.pdf.> เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

เอกสารวิชาการภาษาไทย

Siam Intelligence Unit. “แผนภาพแสดงประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2535-2554”. <http://www.siamintelligence.com/thai-election-history-1992-2011/>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

กรุงเทพธุรกิจ. 4 พฤศจิกายน 2558 . “คุก2ปีไม่รอลงอาญา 'จงอาชว์'อดีตอธิบดีกรมเจ้าท่า ซื้อเรือขุด”. <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/672858>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

กรุงเทพธุรกิจ. 9 กันยายน 2559. “ยกฟ้อง 'ศักดาพินิจ' อดีตรอง กก.ผจก.ธอส”. <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/716815>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560

งามพรรณ เวชชาชีวะ. ตุลาคม 2558. “เปิดแฟ้ม 10 คดีทุจริต บทเรียนราคาแพงของคนไทย”. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. <http://www.stopcorruption.moph.go.th/adm/files/userfiles/files/open10-1.pdf>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

เฉลิมพงษ์ คงเจริญ. ธันวาคม 2553. “ระบบเศรษฐกิจไทยก่อนวิกฤติการณ์ การเงิน พ.ศ. 2540 (พ.ศ. 2530 –2540)”. โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ดาวัลย์ จันทรหัสดี และ คณะ. พฤษภาคม 2548. “โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย”. กองทุนสื่อประชาสังคมต่อต้านคอร์รัปชั่น.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. กรกฎาคม 2558. “การศึกษาขอบเขตรายละเอียด (Scoping Study) ตามแนวทางโครงการ Construction Sector Transparency Initiative (CoST)”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ไทยพับลิก้า. 10 มีนาคม 2559. “ป.ป.ช. มติเอกฉันท์ 7:0 ชี้มูล “ธาริต เพ็งดิษฐ์” ร่ำรวยผิดปกติ ชงศาลยึดทรัพย์ 346 ล้าน – อดีตอธิบดีดีเอสไอเตรียมตั้งทนายสู้”. <http://thaipublica.org/2016/03/nacc-51/>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ไทยพับลิก้า. 19 กรกฎาคม 2559. “ย้อนผลสอบ ป.ป.ช. เสียง 5 ต่อ 4 ต่อสัญญาสัมปทานดิวตี้ฟรี มูลค่าไม่เกิน 1,000 ล้าน ไม่เข้าข่าย พ.ร.บ.ร่วมทุนฯ”. <http://thaipublica.org/2016/07/kingpower-4/>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560

ไทยพับลิก้า. 4 กันยายน 2012. “ย้อนรอยมหากาพย์ 7 ปี CTX (1): เบาะแสจากสินบนข้ามชาติ ถึงความไม่โปร่งใสการจัดซื้อ”. <http://thaipublica.org/2012/09/ctx-1/> เข้าถึงข้อมูลวันที่ 15 มกราคม 2560.

ไทยรัฐ. 20 กุมภาพันธ์ 2553. "แฉทุจริตจัดซื้อนมโรงเรียนล็อกสเปก-ฮั้วเป็นขบวนการ". ผลงานประกวดชิงรางวัลประเภทข่าวยอดเยี่ยมปี 2552 สมาคมนักข่าว นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย.

นพนันท์ วรรณเทพสกุล. ตุลาคม 2554. “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดนมและผลิตภัณฑ์เพื่อป้องกันการทุจริต”. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

บุญเลิศ คชายุทธเดช และ ประยงค์ คงเมือง (บรรณาธิการ). 2541. “รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”. กรุงเทพฯ : มติชน.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 21 กุมภาพันธ์ 2551. “ทลายทุจริต ‘บ้านเอื้ออาทร’ แสนล้าน ชักหัวคิวปั่นราคาที่ดิน ประโยชน์ทับซ้อน”. ผลงานข่าวยอดเยี่ยมปี 2550. สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย. <http://www.tja.or.th/old/index.php?option=com_content&task=view&id=592>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 3 มีนาคม 2555. “บอร์ดธพว.ตั้งกก.สอบทุจริตเอ็มดี ฐานให้สินเชื่อเอื้อคนกันเอง ทำแบงก์ขาดทุน5ปีปีละ750ล.”. <http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1330771809>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์.7 กุมภาพันธ์ 2556. “หนี้เน่า 2 แบงก์รัฐ 7 หมื่นล. รื้อใหญ่ไอแบงก์ไล่สอบทุจริต”. <http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1360161828>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. 2544. “คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน”. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

ผู้จัดการออนไลน์. 10 กันยายน 2556. “ย้อนรอยคดีงาบรถ-เรือดับเพลิง กทม.เหตุ “ประชา มาลีนนท์” ต้องโทษถึงคุก!”. <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9560000114118>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ผู้จัดการออนไลน์. 20 พฤศจิกายน 2558 . “เปิดคำบรรยาย สาเหตุศาลฎีกาฯ ไม่รับอุทธรณ์ ยืนจำคุก “ประชา มาลีนนท์” 12 ปี ฮั้ว รถเรือ-ดับเพลิง กทม.ย้ำไม่ใช่หลักฐานใหม่”. <http://www.manager.co.th/qol/ViewNews.aspx?NewsID=9580000128766>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ผู้จัดการออนไลน์. 30 กรกฎาคม 2551. “คดีเอ็กซิมแบงก์ปล่อยกู้พม่าเอื้อชินฯ เปลือยกลโกงสูบเงินแผ่นดินสไตล์"ทักษิณ"” . <https://www.manager.co.th/SpecialScoop/ViewNews.aspx?NewsID=9510000089458>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

ผู้จัดการออนไลน์. 9 กันยายน 2551. “อุทธรณ์กลับ คุก 3 ปี อดีตรองปลัดกระทรวงเกษตรฯทุจริตรับเงินบริษัทรับเหมา!” .

<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9510000106880>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. 2560. “ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Corruption Situation Index: CSI) 19 มกราคม 2560”. <http://cebf.utcc.ac.th/upload/index_file/file_th_242d02y2017.pdf>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

สถาบันพระปกเกล้า. “เหตุการณ์สำคัญทางการเมืองไทย สมัย พ.ศ. 2520-ปัจจุบัน”. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title= 13_กันยายน_พ.ศ._2535>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. “พัฒนาการนโยบายการเงินและการคลังของไทยในทศวรรษ 2540”. รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 64 เดือนพฤศจิกายน 2551 (ฉบับพิเศษ). http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/wb64.pdf

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ คณะ. มีนาคม 2557.“เมนูคอร์รัปชัน และการแสวงหาผลประโยชน์”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรกฎาคม 2558. “สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๙ : การปฏิรูประบบการบริหารจดการรัฐวิสาหกิจ”.

สำนักข่าวอิศรา .13 มีนาคม 2557. “ศาลปค.เพิกถอนคำชี้ขาดอนุญาโต “รฟท.” ไม่ต้องจ่ายค่าโง่โฮปเวลล์หมื่นล.”. <https://www.isranews.org/isranews-news/27872-hopewell_27872.html.> เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

สำนักข่าวอิศรา. 10 กันยายน 2556.“หนีทั้งคู่!! ศาลฎีกาฯ จำคุก "ประชา" 12 ปี "อธิลักษณ์" 10 ปี คดีรถดับเพลิง 6 พันล้าน”. <http://www.isranews.org/isranews-news/item/23689-firetruck.html>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

สำนักข่าวอิศรา. 23 มกราคม 2560. “พลิกคดีทุจริต-สินบนข้ามชาติ"ล่าช้า-ล้มเหลว"?สะท้อนคุณภาพองค์กรตรวจสอบไทย”. <https://www.isranews.org/isranews-scoop/53515-iidimzoe-6241.html>. เข้าถึงข้อมูล 31 มกราคม 2560.

สำนักข่าวอิศรา. 25 กันยายน 2559. “ยึดบ้าน 16 ล้าน! ศาลฎีกาฯ พิพากษา 'สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล' รวยผิดปกติ”. <https://www.isranews.org/investigative/investigate-unusual-wealt/50446-news03_50446.html>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. มกราคม 2559. “การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP)”. รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ฉบับที่ 3/2559.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. 10 มิถุนายน 2558. “แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558-2562”. <http://www.ppp.sepo.go.th/assets/document/file/strategic_plan.pdf. เรียกดูข้อมูล 15 มกราคม 2560>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “เรื่องกล่าวหาที่รับโอนจาก คตส.” <https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=688>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2557. “รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2557”. <https://www.nacc.go.th/download/article/article_20161028091643.pdf>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. 27 มีนาคม 2558. “แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565 และแผนปฏิบัติการด้านคมนาคมขนส่ง ระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2558.” <http://www.otp.go.th/uploads/files/1471502647-4ys1l-1e37p.pdf> เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. กุมภาพันธ์ 2554. “ประมวลข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร (โฮปเวลล์)”. <http://www.soc.go.th/acrobat/hopewell.pdf>. เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

อนุวัฒน์ ชลไพศาล. 2550. “นโยบายกึ่งการคลังภายใต้รัฐบาลทักษิณ”. โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

อนุสรณ์ ธรรมใจ. 5 ธันวาคม 2557. “บทเรียนวิกฤติปี 40 ก่อนวิกฤติย้อนรอย (1)”. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/621540.> เข้าถึงข้อมูล 15 มกราคม 2560.

เอกสารวิชาการต่างประเทศ

Becker, GS. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach," Journal of Political Economy 76, no. 2: 169-217.

Campos, JE. and Pradhan, S. ed. 2007. “The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level”, The World Bank.

GIZ . 29 June 2016. “Nigeria: using an app to curb corruption”. <https://www.giz.de/en/mediacenter/39294.html>

Jain, AK. ed. 2001. “The Political Economy of Corruption”. Routledge.

Klitgaard, R. 1988. “Controlling Corruption”. University of California Press.

Klitgaard, R. March 1998. “International Cooperation Against. Corruption”. Finance & Development. International Monetary Fund.

Laffont, JJ. and Tirole, J. 1991. “The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture”. The Quarterly Journal of Economics Vol. 106, No. 4 (Nov., 1991), pp. 1089-1127.

Ramanna, K., and Tahilyani, R. 2012. "I Paid a Bribe (Dot) Com" Harvard Business School Case 112-078, June 2012. (Revised March 2014.)

Stigler, GJ. 1971. “The Theory of Economic Regulation”. Bell Journal of Economics and Management Science, vol. 2. pp. 3-21.

Transparency International. 2006. “Corruption Perceptions Index 2006”. <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2006/0/>

Transparency International. 2017. “Corruption Perceptions Index 2016”. <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>

เว็บไซต์ข้อมูล

สำนักงาน ป.ป.ช. <https://www.nacc.go.th>

ศาลฎีกา <http://www.supremecourt.or.th>

สำนักข่าวอิศรา <www.isranews.org>

สำนักข่าวไทยพับลิก้า <http://thaipublica.org>

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก งานวิจัยในฐานข้อมูลออนไลน์ elibrary

หมวดงานวิจัย	จำนวนงานวิจัยที่ปรากฏ (ฉบับ)
ประชาคมอาเซียน	239
อาหาร	773
สิ่งแวดล้อม	683
ความเหลื่อมล้ำ	114
ปฏิรูปการศึกษา	100
ธรรมภิบาล	**122**
ความมั่นคงทางทะเล	115
คุณธรรม จริยธรรม วัฒนธรรม	466
ประชากร	378
องค์ความรู้ใหม่	4,370
พลังงานและพลังงานทางเลือก	437
Overcoming the Middle Income Trap	153
ท่องเที่ยว	355
ยางพารา	453
โลจิสติกส์	267
เทคโนโลยีอุตสาหกรรม	819
มนุษยศาสตร์	710
อ้อย น้ำตาล	171
รวม	**10,725***

หมายเหตุ: * คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในจำนวนโครงการ 10,725 โครงการ อาจมีหลายโครงการถูกจัดอยู่ในหลายหมวด แต่ตัวเลขจำนวนโครงการจากข้อมูลบนหน้าแรกของเว็บไซต์ Elibrary.trf.or.th อยู่ที่ 9,159 โครงการ

ที่มา: http://elibrary.trf.or.th รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (28 มกราคม 2559)

ภาคผนวก ข. บัญชีและหมวดเนื้อหาของงานวิจัยที่สำรวจ

ลำดับ	ชื่อผู้แต่ง/ หัวหน้าโครงการ	ปีที่เผยแพร่	ชื่อเรื่อง	ปัญหาการผูกขาด			ปัญหาการใช้ดุลยพินิจ			การตรวจสอบรัฐ			
				ผูกขาดอำนาจบริหารราชการ	ผูกขาดอำนาจการเมือง	ผูกขาดทางเศรษฐกิจ	แทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาด	ดุลยพินิจจัดซื้อจัดจ้าง	ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม	การตรวจสอบภายใน	รัฐสภา	องค์กรอิสระตาม รธน.	การตรวจสอบภาคประชาชน
1	ผาสุก พงษ์ไพจิตร	2539	เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย		x								
2	ปธาน สุวรรณมงคล	2541	บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย	x									
3	ปรัชญา เวสารัชช์	2541	การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (รายงานสังเคราะห์)	x									
4	ทศพร ศิริสัมพันธ์	2543	โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน	x									
5	รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์	2544	การเมืองยุค รธน. แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (เอกสารหมายเลข 601)		x	x		x				x	

ลำดับ	ชื่อผู้แต่ง/ หัวหน้าโครงการ	ปีที่เผยแพร่	ชื่อเรื่อง	ปัญหาการผูกขาด			ปัญหาการใช้ดุลยพินิจ			การตรวจสอบรัฐ			
				ผูกขาดอำนาจบริหารราชการ	ผูกขาดอำนาจการเมือง	ผูกขาดทางเศรษฐกิจ	แทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาด	ดุลยพินิจจัดซื้อจัดจ้าง	ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม	การตรวจสอบภายใน	รัฐสภา	องค์กรอิสระตาม รธน.	การตรวจสอบภาคประชาชน
6	นวลน้อย ตรีรัตน์	2545	โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ		x								
7	สุธาวัลย์ เสถียรไทย	2546	ธรรมาภิบาล (Good Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ภาพรวมผลการศึกษา)										x
8	ถวิลวดี บุรีกุล	2547	การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ									x	x
9	ฉันทนา บรรพศิริโชติ	2547	การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540										x
10	พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว	2547	บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ		x								
11	นวลน้อย ตรีรัตน์	2547	การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ									x	

ลำดับ	ชื่อผู้แต่ง/ หัวหน้าโครงการ	ปีที่เผยแพร่	ชื่อเรื่อง	ปัญหาการผูกขาด			ปัญหาการใช้ดุลยพินิจ			การตรวจสอบรัฐ			
				ผูกขาดอำนาจบริหารราชการ	ผูกขาดอำนาจการเมือง	ผูกขาดทางเศรษฐกิจ	แทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาด	ดุลยพินิจจัดซื้อจัดจ้าง	ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม	การตรวจสอบภายใน	รัฐสภา	องค์กรอิสระตาม รธน.	การตรวจสอบภาคประชาชน
12	อัมมาร สยามวาลา	2547	การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540		x	x	x	x		x	x	x	x
13	สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	2550	การสร้างองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปการเมือง		x	x	x	x	x	x	x	x	x
14	อภิชาต สถิตนิรามัย	2551	เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจของไทย : การศึกษาเปรียบเทียบ พ.ศ.2497-2506 กับ พ.ศ. 2540-2545		x								
15	สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	2551(ก)	โครงการการปรับปรุงแก้ไขและเฝ้าระวังกฎหมาย (Legislative Watch)			x	x	x		x			
16	สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	2551(ข)	โครงการเฝ้าระวังกฎระเบียบของรัฐ (Regulatory Watch)				x						
17	ศิริลักษณ์ โรจนกิจอำนวย	2551	การจัดการความรู้เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ					x					
18	ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์	2552	ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย			x							

ลำดับ	ชื่อผู้แต่ง/ หัวหน้าโครงการ	ปีที่เผยแพร่	ชื่อเรื่อง	ปัญหาการผูกขาด			ปัญหาการใช้ดุลยพินิจ			การตรวจสอบรัฐ			
				ผูกขาดอำนาจบริหารราชการ	ผูกขาดอำนาจการเมือง	ผูกขาดทางเศรษฐกิจ	แทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาด	ดุลยพินิจจัดซื้อจัดจ้าง	ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม	การตรวจสอบภายใน	รัฐสภา	องค์กรอิสระตาม รธน.	การตรวจสอบภาคประชาชน
19	นิพนธ์ พัวพงศกร	2554	ปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม			x	x	x		x	x		
20	นันทวัฒน์ บรมานันท์	2554	แนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย	x		x							
21	พิทยา พานทอง	2555	ระบบการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน									x	
22	นันทวัฒน์ บรมานันท์	2556	พัฒนาการของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ					x					
23	ผาสุก พงษ์ไพจิตร	2556	สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป		x	x	x						
24	สุณีย์ กัลยะจิตร	2556	การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ	x					x				

ลำดับ	ชื่อผู้แต่ง/ หัวหน้าโครงการ	ปีที่เผยแพร่	ชื่อเรื่อง	ปัญหาการผูกขาด			ปัญหาการใช้ดุลยพินิจ			การตรวจสอบรัฐ			
				ผูกขาดอำนาจบริหารราชการ	ผูกขาดอำนาจการเมือง	ผูกขาดทางเศรษฐกิจ	แทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาด	ดุลยพินิจจัดซื้อจัดจ้าง	ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม	การตรวจสอบภายใน	รัฐสภา	องค์กรอิสระตาม รธน.	การตรวจสอบภาคประชาชน
25	พิทยา พานทอง	2556	แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในกับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 8 จังหวัด ภาคเหนือ เชียงราย เชียงใหม่ พะเยา แพร่ น่าน ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน							x			
26	จตุรนต์ ถิระวัฒน์	2556	ความเป็นไปได้ในแง่กฎหมายสำหรับประเทศไทยในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์										x
27	ผาสุก พงษ์ไพจิตร	2557	คอรัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน	x					x				
28	สังศิต พิริยะรังสรรค์	2557	ผลกระทบขององค์กรธุรกิจจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ป.ป.ช. มาตรา 103/7					x					
29	พัชรสุทธิ์ สุจริตตานนท์	2557	การศึกษาแนวทางการพัฒนาการประมูลด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ					x					

ลำดับ	ชื่อผู้แต่ง/ หัวหน้าโครงการ	ปีที่เผยแพร่	ชื่อเรื่อง	ปัญหาการผูกขาด			ปัญหาการใช้ดุลยพินิจ			การตรวจสอบรัฐ			
				ผูกขาดอำนาจบริหารราชการ	ผูกขาดอำนาจการเมือง	ผูกขาดทางเศรษฐกิจ	แทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาด	ดุลยพินิจจัดซื้อจัดจ้าง	ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม	การตรวจสอบภายใน	รัฐสภา	องค์กรอิสระตาม รธน.	การตรวจสอบภาคประชาชน
30	เดือนเด่น นิคมบริรักษ์	2558	ประเมินองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน									x	
31	เมธี ครองแก้ว	2558	นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต									x	
32	สรรเสริญ พลเจียก	2558	นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทำงานของ ป.ป.ช.									x	
33	สุทธิ สุนทรานุรักษ์	2559	นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น									x	x
34	ศิริรัตน์ วสุวัต และ ประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์	2558	นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่อต้านการทุจริต									x	
35	ทองใหญ่ อัยยะวรากูล	2560	นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการใช้มาตรา 157 ในประมวลกฎหมายอาญา									x	x
36	วรวิทย์ สุขบุญ	2559	นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.									x	

ลำดับ	ชื่อผู้แต่ง/ หัวหน้าโครงการ	ปีที่เผยแพร่	ชื่อเรื่อง	ปัญหาการผูกขาด			ปัญหาการใช้ดุลยพินิจ			การตรวจสอบรัฐ			
				ผูกขาดอำนาจบริหารราชการ	ผูกขาดอำนาจการเมือง	ผูกขาดทางเศรษฐกิจ	แทรกแซงองค์กรกำกับดูแลตลาด	ดุลยพินิจจัดซื้อจัดจ้าง	ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม	การตรวจสอบภายใน	รัฐสภา	องค์กรอิสระตาม รธน.	การตรวจสอบภาคประชาชน
37	สิริลักษณา คอมันตร์	2560	นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยมาตรการและกฎหมายต่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริตและผลกระทบต่อประเทศไทย									x	
38	พัชรวรรณ นุชประยูร	2560	นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ									x	
39	เมธี ครองแก้ว	2560ก	เบื้องลึก ป.ป.ช.									x	
40	เมธี ครองแก้ว	2560ข	รวมบทความเกี่ยวกับนิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย									x	

หมายเหตุ: x หมายถึงมีเนื้อหาในประเด็นนั้น ๆ

ที่มา คณะผู้วิจัย (2559) (ปรับปรุงครั้งแรก 2560)

ภาคผนวก ค. สรุปเนื้อหางานวิจัยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชัน และธรรมาภิบาล

คณะผู้วิจัยสรุปประเด็นที่สำคัญจากงานวิจัยดังต่อไปนี้ โดยคัดเลือกเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลโดยตรง บัญชีงานวิจัยด้านล่างนี้เรียงลำดับตามปีที่มีการเผยแพร่งานวิจัย

1. งานวิจัยช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2550

- **ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2539. "เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย" และ นวลน้อย ตรีรัตน์ และ ปิยวรรณ สุขศรี 2545. "การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ"**

รายงานทั้งสองชิ้นศึกษาธุรกิจใต้ดินหรือธุรกิจผิดกฎหมาย และพบว่า ธุรกิจเหล่านี้เชื่อมโยงกับคอร์รัปชันภาครัฐ จากการเป็นแหล่งเงินทุนให้นักการเมืองและมีการจ่ายสินบนเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมือง

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2539 พบว่า มูลค่าธุรกิจผิดกฎหมาย 6 ประเภท อันได้แก่ ยาเสพติด อาวุธสงคราม ค้าแรงงานข้ามชาติ ค้าประเวณี น้ำมันเถื่อน การพนัน (หวยใต้ดิน บ่อน พนันบอล) คิดเป็นร้อยละ 6 - 10 ของ GDP ถ้ารวมธุรกิจผิดกฎหมายอื่น ๆ มูลค่าธุรกิจใต้ดินจะมีมูลค่าถึงร้อยละ 20 โดยบ่อนการพนันสร้างรายได้มากที่สุดในบรรดาทั้งหมด โดยสร้างรายได้ 1 แสนล้านบาท

ทั้งนี้ สัดส่วนมูลค่าของธุรกิจผิดกฎหมายในประเทศไทยไม่ต่างจากในต่างประเทศ แต่ธุรกิจผิดกฎหมายในไทยเป็นธุรกิจผิดกฎหมายประเภทร้ายแรง ในขณะที่ต่างประเทศมักเป็นกรณีการหลีกเลี่ยงภาษี

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ 2539 มีข้อเสนอให้มีการ ร่าง พ.ร.บ. การฟอกเงินเพื่อปราบปรามธุรกิจผิดกฎหมาย ส่วนนวลน้อย ตรีรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี 2545 เสนอให้ใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริตเป็นหนึ่งมาตรการต่อต้านอาชญากรรม

- **ปรัชญา เวสารัชช์ และ คณะ. 2541. "การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (รายงานสังเคราะห์) (โครงการชุดการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์)" และ ปธาน สุวรรณมงคล 2541. "บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย (โครงการชุดการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์)".**

ปรัชญา เวสารัชช์ และ คณะ 2541 และ ปธาน สุวรรณมงคล 2541 ศึกษาแนวทางการปฏิรูปภาคราชการไทย โดยมีสาระหลักคือการเสนอให้ปฏิรูประบบราชการเพื่อสร้างประสิทธิภาพ สำหรับสาระที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลวิเคราะห์ถึงปัญหาการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ 3 เรื่อง ได้แก่ การจัดการพัสดุรัฐ คุณภาพในการบริการประชาชนโดยรัฐ และ การบริหารจัดการน้ำ การจัดการสาธารณภัย และสาธารณสุข

งานวิจัยพบว่าการทุจริตในการจัดการพัสดุรัฐ เกิดจากการมีปัญหาเชิงโครงสร้างกล่าวคือ ผู้บริหารไม่ใส่ใจหรือปล่อยปละเลยบุคลากรที่รับผิดชอบทางด้านนี้ มีการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกหน่วยงาน ราคามาตรฐานในการจัดซื้อจัดจ้างไม่สอดคล้องความเป็นจริง (ราคาจริง) และระบบตรวจสอบหล่ะหลวม ในเรื่องคุณภาพของการบริการประชาชนโดยรัฐ พบว่า มีปัญหาการเรียกรับผลประโยชน์แต่บริการด้อยคุณภาพ ประชาชนไม่รู้ต้นทุนที่แท้จริงของการให้บริการและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และมีบริหารงานแบบผูกขาด สุดท้ายการทุจริตในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ การจัดการสาธารณภัย และสาธารณสุข พบว่าทั้งสามเรื่องมีปัญหาร่วมเหมือนกันคือ หน่วยงานราชการมีบทบาทและภารกิจซ้ำซ้อนกันและมีกฎหมายและระเบียบจำนวนมากแต่ไม่ทันสมัย ซึ่งมีกฎหมายและระเบียบจำนวนมากที่ออกมาเพื่อเน้น “ควบคุม” มากกว่า “สนับสนุน” การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

งานวิจัยทั้งสองชิ้น**มี**ข้อเสนอเพื่อปฏิรูประบบราชการเพื่อสร้างประสิทธิภาพดังนี้

- เปลี่ยนบทบาทรัฐจากผู้ควบคุมมาเป็นผู้กำกับดูแลกติกาและปล่อยให้เอกชนจัดการบริการสาธารณะบางส่วนบ้าง
- ตั้งองค์การที่มีอิสระบริหารงานภายใต้กำกับรัฐเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน ให้สื่อมวลชนและประชาชนมีบทบาทได้ตรวจสอบการทำงานของรัฐมากขึ้น
- ตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ" กำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายของ ครม. และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายสะสางกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายลูก

- **ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. 2545. “โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน”.**

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545 ศึกษาระบบกลไกควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไทย 3 ฝ่าย ได้แก่ รัฐสภา สตง. (ตรวจสอบภายนอก) และ การตรวจสอบภายใน และพบว่า กลไกควบคุมการบริหารราชการของรัฐสภาไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ขาดหน่วยงานสนับสนุน คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และ คณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภาปฏิบัติในลักษณะที่ไม่เน้นเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการบริหารราชการมากนัก ในขณะที่ สตง. เน้นการตรวจความถูกต้องตามระเบียบ ส่วนการตรวจสอบภายในของหน่วยงานรัฐยังทำแบบเป็นพิธีการ

ทั้งนี้ ในฝั่งของภาคประชาชนนั้น ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545 พบว่า ประชาชนมีความตื่นตัวเรื่องคอร์รัปชันมากขึ้น แต่เน้นเปิดโปงและพิทักษ์สิทธิตนเอง ในขณะที่ ฝั่งผู้ถูกตรวจสอบซึ่งหมายถึงระบบราชการยังผูกขาดการจัดจ้างและสัมปทาน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545 เสนอให้ปรับปรุงระบบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังนี้

- ตั้ง กมธ. งบประมาณสภาฯ วิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายงบประมาณและจัดสรรวงเงินรายสาขา
- ตั้งสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกระทรวงและกรม (รวมผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจภายในกระทรวง)
- ตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา
- ให้มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐบาล (Government Accountability Act) หรือปรับปรุง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ 2534 และ พ.ร.บ.งบประมาณให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต่อการบริหารราชการ (accountability for results) มากขึ้น
- ให้ประชาชนร่วมตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการมากขึ้น (หน้า 26 - 28)

- **รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2544. “การเมืองยุค รธน. แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”.**

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2544 เห็นว่า รธน. 2540 ไม่ช่วยเพิ่มการแข่งขันทางการเมืองมากนัก เนื่องจากอุปสรรคสำคัญยังอยู่ที่สังคมไทยยังมีความแตกต่างทางเศรษฐกิจ การกระจุกตัวทางการเมืองและเครือข่ายอุปถัมถ์ทางการเมือง

อย่างไรก็ดี รธน. 2540 ได้สร้างระบบควบคุมพฤติกรรมการทำหน้าที่ของนักการเมืองไม่ให้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินได้ง่ายจากการมีกลไกการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและกระบวนการถอดถอนและดำเนินคดีอาญา

แต่ข้าราชการระดับสูงยังจะเป็นกลไกสำคัญให้นักการเมืองใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ผ่านช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ที่ยังคงมีอยู่ดังนี้

- การจัดซื้อจัดจ้าง
- การผันงบสู่พื้นที่ตัวเอง
- การประกันราคาพืชผล
- การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี

- การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ
- การอนุมัติสัมปทาน
- การแปรรูปองค์กรรัฐไปเป็นของเอกชน (privatization)
- การยึดกุมรัฐวิสาหกิจและกองทุนหมุนเวียน
- การผันเงินนอกงบประมาณ
- การแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

อนึ่ง ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน รธน. 2540 ได้ประกันเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนมากขึ้นจากการให้มี พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ แต่ในทางปฏิบัติ ประชาชนยังภาระค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการเข้าถึงข้อมูล หากการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใสไม่ใช่วัฒนธรรมของรัฐไทย

- **สุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ. 2546. “ธรรมาภิบาล (Good Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ภาพรวมผลการศึกษา)”.**

สุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ 2546 พบว่า หน่วยงานส่วนกลางกำหนดนโยบายกำจัดขยะหรือมลพิษโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วม ทำให้ไม่มี Trust (ความเชื่อใจกัน) ระหว่างรัฐและประชาชน นอกจากนี้ การดำเนินการจัดการขยะขาดความชัดเจนจากการไม่มีเปิดเผยข้อมูลปริมาณขยะและองค์ประกอบขยะ การที่ประชาชนไม่มีข้อมูลนี้วนกลับมาเป็นสาเหตุที่ทำให้การดำเนินนโยบายกำจัดขยะไม่ได้ผล เนื่องจากประชาชนไม่รู้และไม่ได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาจึงไม่ได้สนใจเข้ามามีส่วนร่วมแก้ปัญหา

ในฝั่งของหน่วยงานกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมยังคงให้หน่วยงานเดียวมีทั้งอำนาจกำกับและส่งเสริม ในที่นี้คือการนิคมอุตสาหกรรมที่มีบทบาททั้งส่งเสริมอุตสาหกรรมและกำกับดูแลมลพิษและขยะอุตสาหกรรม ทำให้ไม่เกิดการถ่วงดุลอำนาจกัน ในขณะที่กรมควบคุมมลพิษกำกับดูแลโรงงานซึ่งอยู่ภายใต้การส่งเสริมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

สุธาวัลย์ เสถียรไทย และคณะ 2546 มีข้อเสนอสองประการเพื่อแก้ปัญหาธรรมาภิบาลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ (1) ให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล โดยหน่วยงานกำกับดูแลมลพิษต้องไม่มีบทบาทส่งเสริมอุตสาหกรรม และ (2) ต้องมีเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานให้ประชาชนรับรู้และมีส่วนร่วมตรวจสอบ

- **ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. 2547. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ (โครงการชุด "การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ)”**

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2547 สำรวจความคิดเห็นประชาชนต่อการทำงานรัฐบาลและองค์กรอิสระตาม รธน. พ.ศ. 2540 และ พบว่า การมีส่วนร่วมในทางการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกความเชื่อมั่นต่อองค์กรอิสระ แต่ประชาชนยังไม่ค่อยรู้จักองค์กรอิสระมากนัก

เมื่อถามประชาชนว่า การทำประชาพิจารณ์สำคัญกับกระบวนการตัดสินใจนโยบายหรือไม่ ประชาชนร้อยละ 61.4 ตอบเห็นด้วย ร้อยละ 33.5 ค่อนข้างเห็นด้วย ร้อยละ 60 รู้ว่าสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร้อยละ 40.2 เคยใช้สิทธิดังกล่าว และ ร้อยละ 90.2 พอใจที่ได้ใช้สิทธิ

ข้อเสนอแนะถวิลวดี บุรีกุล และคณะ 2547 ต่อองค์กรอิสระ คือองค์กรอิสระจะที่ต้องทำให้ประชาชนรู้จักและเชื่อมั่น และรัฐบาลต้องสร้างช่องทางการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองแก่ประชาชน

- **ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคณะ. 2547. "การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (โครงการชุด "การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ)"**

ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคณะ 2547 พบว่า ประชาชนทั่วไปตื่นตัวมากขึ้นที่จะตรวจสอบรัฐโดยเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ยังไม่ได้ใช้ช่องทางการมีส่วนร่วมตาม รธน. ปี 2540 อย่างเต็มที่ เช่น เรื่องสิทธิการเสนอชื่อ 50,000 คนต่อรัฐสภา ในขณะที่กลุ่มทุนหรือกลุ่มการเมืองก็ไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิการเสนอชื่อ 50,000 รายชื่อนี้ เพราะสามารถเข้าถึงรัฐบาลได้โดยตรง ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคณะ 2547 ยังพบอีกว่า องค์กรอิสระซึ่งถูกตั้งความหวังว่าจะเป็นกลไกตรวจสอบอีกกลไกหนึ่งก็ยังทำงานไม่มีประสิทธิภาพ

ฉันทนา บรรพศิริโชติ และคณะ 2547 **ข้อเสนอแนะ**เพื่อการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมุ่งเน้นไปในประเด็นเฉพาะคือการให้มีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์อิสระด้านสิ่งแวดล้อมและผู้บริโภคอย่างเป็นรูปธรรม หลังจากที่ รธน. พ.ศ. 2540 กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้ง

- **พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. 2547. "บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (โครงการชุด "การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ)"**

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ 2547 ศึกษาการทุจริตเลือกตั้ง และมีข้อเสนอแนะโดยสังเขปคือควรมีการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องร่วมรับผิดด้วยทั้งทางแพ่งและทางอาญา ไม่ใช่เฉพาะให้ใบแดงโดย กกต. นอกจากนี้ ยังต้องให้องค์กรเอกชนร่วมตรวจสอบทุจริตเลือกตั้ง โดย กกต. ต้องร่วมพัฒนาศักยภาพภาพองค์กรเหล่านี้ และนำหลักให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตมาใช้

- **นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. 2547. "การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ (โครงการชุด "การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ)"**

นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547 ศึกษาหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ 6 แห่ง ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ สตง. ป.ป.ช. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) โดยมีผลการศึกษาดังนี้

- ศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาจัดตั้งองค์คณะ วิธีพิจารณาคดี และบุคลากร
- ป.ป.ช. มีภาระงาน มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับ สตง. บางประการ และสำนวนคดีของ ป.ป.ช. ก็ไม่ถูกใช้โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ ป.ป.ช. ยังร่วมมือกับ ปปง. น้อย
- สขร. มีปัญหาให้คำปรึกษากับหน่วยงานรัฐที่ยังปรับตัวช้าต่อการเปิดเผยข้อมูลและการเปิดเผยข้อมูลไม่ครอบคลุมองค์กรอิสระ
- ในการฟ้องร้องคดีทุจริต ประชาชนไม่ถือเป็นผู้เสียหายแม้จะเป็นผู้เสียภาษี
- การรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อยังทำยาก
- แบบรายการภาษีของนักการเมืองยังคงเป็นความลับส่วนบุคคล

ข้อเสนอแนะที่สำคัญจากนวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547 ได้แก่ (1) องค์กรอิสระต้องทำงานประสานกัน (ป.ป.ช. สตง. และ ปปง.) และ (2) พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ต้องครอบคลุมองค์กรอิสระ

- **อัมมาร สยามวาลา และคณะ. 2547. “การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (โครงการชุด "การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ)”**

อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547 เป็นงานวิจัยชิ้นแรก ๆ ที่ศึกษาปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้บริหารประเทศ และ “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” จุดเด่นอีกหนึ่งประการของรายงานฉบับนี้คือการนำเครื่องมือทางเศรษฐมิติมาใช้เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินการทางธุรกิจและสายสัมพันธ์ทางการเมือง

อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547 นิยาม “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” ว่าหมายถึง สถาการณ์ที่ผู้บริหารประเทศกำหนดนโยยายที่เอื้อผลประโยชน์แก่เอกชนเพื่อแลกกับสินบน หรือการทำสัญญาผูกพันใด ๆ กับเอกชนให้รัฐต้องเสียเปรียบเอกชนคู่สัญญาซึ่งนักการเมือง ญาติหรือพวกพ้องมีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อม

งานวิจัยชิ้นนี้พบว่า วิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้บริหารประเทศมี 3 วิธี ได้แก่ (1) การออกและเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ เพื่อเอื้อต่อธุรกิจ (2) การจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่ธุรกิจที่มีตนเองมีส่วนได้เสีย (เช่น สัมปทาน งบส่งเสริมอุตสาหกรรม) และ (3) การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหา

หรือรักษาผลประโยชน์ (เช่น การเจรจาต่อรองธุรกิจส่วนตัวในต่างประเทศ) ผ่านช่องทางคือ (1) ออกกฎระเบียบผ่านรัฐสภาหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร (เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า) (2) ใช้อำนาจอนุมัตินโยบายต่าง ๆ ผ่านอำนาจตามตำแหน่งในคณะกรรมการส่งเสริมธุรกิจ (เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจ (เช่น ธปท. กลต. ปปง. ซึ่งให้คุณให้โทษกับธุรกิจได้) และตามตำแหน่งผู้บริหารหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจ

ข้อเสนอแนะสำหรับอุดช่องโหว่ข้างต้นมีดังนี้ *ประการแรก* ต้องเสริมกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยแก้ไขหรือปรับปรุงกฎระเบียบดังนี้

- ระเบียบสำนักนายกฯ เรื่องมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 ให้มีบทบัญญัติและบทลงโทษเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และต้องมีคณะกรรมการวินิจฉัยที่น่าเชื่อถือ
- พ.ร.บ. การจัดการหุ้นและหุ้นส่วนของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ห้าม รมต. และบุคคลในครอบครัวถือหุ้นบริษัทเอกชนเกินร้อยละ 5
- เพิ่มการเปิดเผยข้อมูลของรัฐมนตรีที่เดินทางไปต่างประเทศด้วยงบรัฐ

ประการที่สอง ปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยแก้ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ห้ามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการออกกฎของฝ่ายปกครอง และ เกณฑ์และขั้นตอนการออกต้องโปร่งใสพร้อมประกาศให้สาธารณะรับรู้และแสดงความคิดเห็น

ประการที่สาม ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ ให้ระบุจำนวนและรายชื่อบริษัทที่รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการอุดหนุนหรือส่งเสริมธุรกิจเอกชน และมีการติดตามผลกระทบ

ประการที่สี่ ปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยให้มีการแสดงข้อมูลส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจที่ประกอบธุรกรรมกับรัฐวิสาหกิจ และแนวทางคัดสรรกรรมการ

ประการที่ห้า องค์กรอิสระกำกับดูแลธุรกิจเอกชนต้องปลอดการแทรกแซงทางการเมือง และ *ประการสุดท้าย* ให้ความรู้ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับลักษณะและปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งยังเป็นเรื่องที่สังคมไทยยังแยกแยะลำบาก

2. งานวิจัยช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2560

- **สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. 2550. "การสร้างองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปการเมือง".**

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 ศึกษาปัญหาระบบการเมืองไทยในช่วงการมีรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 เนื้อหาของรายงานนี้สามารถสรุปได้ตามข้อเสนอปฏิรูปด้านต่าง ๆ เพื่อลดคอร์รัปชันและส่งเสริมธรรมาภิบาล ดังนี้

ด้านที่หนึ่ง ปฏิรูปประสิทธิภาพและความอ่อนแอของรัฐสภา สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 เสนอว่า บันทึกประชุมรัฐสภาควรเปิดเผยต่อสาธารณะ ต้องจัดทำฐานข้อมูลนิติบัญญัติ ประวัติการเสนอกระทู้ ร่างกฎหมาย และ ระเบียบวาระการประชุม ให้มีหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาคล้าย Office of Budget Management ของสหรัฐอเมริกา ควรมีการอภิปราย ครม. เพื่อให้แถลงข้อเท็จจริง แต่ไม่ต้องลงมติไม่ไว้วางใจ และเปิดอภิปรายรับรองผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และ ศาล รธน.

ด้านสอง ปฏิรูปการผูกขาดการเมือง ควรมีการยกเลิกกฎระเบียบว่าการตั้งพรรคการเมืองในส่วนที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิก 5,000 คน และมีสาขาพรรค 4 สาขา ทั้งนี้ เพื่อลดต้นทุนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หากพรรคการเมืองทำผิดกติกาเลือกตั้ง ควรให้ลงโทษเป็นรายบุคคล ไม่ใช่การยุบพรรค และควรมีระเบียบกำหนดจำนวนเงินและจำนวนครั้งของการบริจาคเงินเข้าพรรคการเมือง และเปิดเผยบัญชีต่อสาธารณะ

ด้านที่สาม ปฏิรูปองค์กรอิสระ ควรแยกบทบาทของ กกต. โดยแยกอำนาจในการออกกฎกติกาเลือกตั้ง ออกจากหน้าที่ชี้ขาดความผิดเลือกตั้ง และการบริหารจัดการเลือกตั้ง โดย กกต. ควรให้คุมการเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนหน้าที่ชี้ขาดความผิดควรมีการจัดตั้งศาลเลือกตั้งมาทำหน้าที่แทน

ด้านที่สี่ ปฏิรูปสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 เห็นว่า ยังมีปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อย 5 เรื่อง เรื่องแรกคือการยังไม่มีตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์ (มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539[84]) จึงควรมีการออกฎหมายดังกล่าวออกมา และควรให้ประชาชนเสนอบัญชีกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นต้องออกต่อคณะกรรมาธิการวิสามัญ

---

[84] ถูกยกเลิกและมีการออก "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548" มาใช้แทน (ข้อมูล ณ ปี 2560) – คณะผู้วิจัย

เรื่องที่สอง แม้รัฐธรรมนูญจะให้สิทธิประชาชนการรวบรวมชื่อ 50,000 คน เพื่อเสนอกฎหมาย แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ดึงเรื่องให้ล่าช้าได้ และการรวบรวมรายชื่อยังมีต้นทุนซึ่งประชาชนต้องแบกรับภาระ ข้อเสนอคือ ควรมีการกำหนดว่า เมื่อมีการรวบรวมชื่อ 50,000 คน เพื่อเสนอกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรต้องรับภายใน 3 เดือน และลดจำนวนรายชื่อลงเพื่อให้ง่ายต่อการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ทั้งนี้ ป.ป.ช. ควรมีหน้าที่ตรวจสอบชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากรายชื่อที่รวบรวมมา ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดทำประชามติ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 ควรให้ผลประชามติมีผลผูกพันต่อ ครม. และควรกำหนดให้มีจัดทำประชามติในระดับท้องถิ่นได้

เรื่องที่สาม การขาดการเปิดเผยข้อมูลตาม รธน. 2540 ยังเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สะท้อนการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ มีสาเหตุจาก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ครอบคลุมการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรอิสระ หน่วยงานรัฐแข็งขืนไม่เปิดเผยข้อมูล และประชาชนเผชิญต้นทุนสูงเพื่อให้ได้ข้อมูล (ต้องคัดลอกเอกสารราชการด้วยลายมือเพื่อนำออกมา) ข้อเสนอคือ (1) ต้องกำหนดให้หน้าที่การเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนครอบคลุมองค์กรทุกแห่งภายใต้ รธน. (2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวฉ.) ต้องเป็นอิสระจากสำนักนายกรัฐมนตรี (3) ต้องมีการกำหนดชั้นความลับ “ลับที่สุด” ให้ชัดเจน โดยมีอายุการเป็นความลับ 30 ปี และ (4) กำหนดบทลงโทษกรณีไม่เปิดเผยข้อมูล โดยให้องค์กรอิสระพิจารณาถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐกรณีไม่เปิดเผยข้อมูล

เรื่องที่สี่ ประชาชนยังมีอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเจ้าหน้าที่รัฐยังใช้วิธีการฟ้องหมิ่นประมาทประชาชนเพื่อปิดกั้นการวิพากษ์วิจารณ์ และประชาชนยังไม่สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีทุจริตได้ ข้อเสนอคือ ควรให้ “ภาระในการพิสูจน์” (burden of proof) ตกอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐ แทนที่จะเป็นภาระของประชาชน และควรให้ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีทุจริตได้

เรื่องที่ห้า เรื่องปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารทรัพยากร ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมประเมินผลกระทบในการจัดสรรทรัพยากรธรรมาชาติ แต่กลับเป็นหน้าที่บริษัทเอกชนที่ประเมินเอง ข้อเสนอคือประชาชนควรร่วมประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พร้อมองค์กรอิสระ ไม่ใช่แค่ปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ประเมินเองแต่ฝ่ายเดียว และควรมีการแก้กฎหมายว่าด้วยการบริหารทรัพยากร เช่น ป่าสงวน ที่ดิน อุทยานแห่งชาติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เป็นต้น และให้มีกฎหมายป่าชุมชน

ด้านที่ห้า ปฏิรูปมาตรการหนุนเสริมเพื่อการปฏิรูปการเมือง สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 เน้นถึงการปฏิรูปสื่อซึ่งประสบปัญหาการทำข่าวของสื่อเอกชนยังมีคุณภาพไม่ดี ธุรกิจสื่อเอกชนเป็นธุรกิจที่ต้นทุนสูง แต่รายได้ต่ำ อีกทั้งยังถูกการเมืองแทรกแซงอยู่บ่อยครั้ง ข้อเสนอคือ (1) ควรให้มีสถานีโทรทัศน์สาธารณะจาก พ.ร.บ. องค์การแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ (2) ตั้งกองทุนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเพื่อใช้เป็นทรัพยากรให้ประชาชนหรือสื่อสู้คดีบริษัทเอกชนในประเด็นสาธารณะ (3) ยกเลิกโทษอาญาฟ้องหมิ่น (4) ยกเลิก พ.ร.บ. การพิมพ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งให้อำนาจรัฐ

แทรกแซงสื่อผ่านการตรวจสอบเนื้อหาข่าวก่อนนำเผยแพร่ (5) ให้สื่อกำกับดูแลกันเอง และ (6) ให้เปิดเผยมูลค่าการลงโฆษณาของหน่วยงานรัฐในแต่ละปีแยกตามสื่อรายสาขาและตามรายการ

ด้านที่หก ปฏิรูปเศรษฐกิจ ประเด็นที่สำคัญในเรื่องการปฏิรูปเศรษฐกิจคือหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจ และการปฏิรูปธรรมาภิบาลรัฐวิสาหกิจ

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 เห็นว่า หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจอันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) และ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ถูกการเมืองแทรกแซงและกรรมการมีผลประโยชน์ทับซ้อน การที่การเมืองแทรกแซงหน่วยงานเหล่านี้ได้นั้น ช่องทางหนึ่งมาจากกรรมการส่วนหนึ่งถูกแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองหรือมีความใกล้ชิดกับพรรคการเมือง ส่วนปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนมีลักษณะคล้ายการแทรกแซงทางการเมืองคือ กรรมการมาจากธุรกิจที่อยู่ใต้กำกับดูแลของหน่วยงานเหล่านี้

ข้อเสนอคือ (1) ไม่ให้มีกรรมการหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจจากภาคเอกชนเข้ามานั่งในคณะกรรมการฯ เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (2) ให้แยกสำนักคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเป็นหน่วยงานอิสระจากกระทรวงพาณิชย์ (3) ควรมีการออกกฎควบคุมไม่ได้เกิดการควบรวมธุรกิจที่ก่อให้เกิดการผูกขาด (4) ให้มีการดำเนินการทั้งทางปกครองและทางอาญาควบคู่กันไป และ (5) เปิดเสรีตลาดสินค้าและบริการ

ส่วนเรื่องการปฏิรูปธรรมาภิบาลรัฐวิสาหกิจ พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไม่มีมาตรการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ให้รัฐบาลมีดุลยพินิจมาก (ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ) ประชาชนและศาลปกครองตรวจสอบไม่ได้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ในช่วงการจัดทำงานวิจัย) มีความไม่โปร่งใส กล่าวคือ มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อนตั้งเกณฑ์กำกับดูแลที่เหมาะสม โดยเฉพาะมาตรการป้องกันการผูกขาด และไม่มีเกณฑ์เลือกรัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูป ข้อเสนอคือ ควรมีการยกร่างกฎหมายใหม่ (ตามร่างกฎหมายฉบับที่ ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เสนอ) ยกเว้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติหรือมีผลกระทบภายนอกด้านลบต่อสังคม และรัฐวิสาหกิจต้องไม่มีอำนาจมหาชนหรือสิทธิพิเศษและไม่มี “หุ้นทองคำ”

ด้านที่เจ็ด เรื่องปฏิรูปการคลัง ฝ่ายบริหารใช้นโยบายการคลังแบบไม่โปร่งใส ขาดการวิเคราะห์ความคุ้มค่าจากโครงการประชานิยมซึ่งดำเนินการผ่านเงินนอกงบประมาณ และนโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินของรัฐ[85] ซึ่ง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ครอบคลุมเรื่องพวก

---

[85] นโยบายกึ่งการคลังช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2547 เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร ใช้เงินกู้จากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ดู อนุวัฒน์ ชลไพศาล. 2550. “นโยบายกึ่งการคลังภายใต้รัฐบาลทักษิณ”. โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

นี้และไม่มีบทบัญญัติถึงมิติความรับผิดชอบทางการคลัง ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ค่อยอำนาจตรวจสอบการใช้เงินนอกงบประมาณหรืองบของสถาบันการเงินของรัฐ จึงควรมีการเสนอให้ (1) มีการออก "ธรรมนูญการคลัง" (Financial Responsibility Act) ซึ่งบัญญัติให้รายได้ทั้งหมดต้องเข้าเงินคงคลัง (2) "รวมยอดบัญชี" (consolidate) งบของรัฐวิสาหกิจ อปท. และ เงินกู้ต่างประเทศเข้าด้วยกันและกำกับด้วย พ.ร.บ. เงินคงคลัง (3) งบผูกพันต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร (4) ต้องแสดงเหตุผลเมื่อมีการเบิกจ่ายงบกลาง และ (5) ข้อยกเว้นการใช้เงินคงคลังต้องรัดกลุ่ม

ด้านที่แปด ปฏิรูประบบยุติธรรม สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 เสนอว่า (1) ศาลยุติธรรมต้องเปิดผลการพิจารณาคดีต่อสาธารณะ (2) ต้องมีการควบคุมการใช้ดุลยพินิจไม่เปิดเผยควรมีกฎหมายลงโทษตุลาการผู้บิดเบือนกฎหมาย (3) ขยายความการดูหมิ่นศาลให้กว้างขึ้น (แบบศาลปกครอง ที่วิจารณ์ทางวิชาการได้) และ (4) ตำรวจต้องมีองค์กรอิสระรับร้องเรียนและตัดสินการทำผิดของตำรวจ

- **อภิชาต สถิตนิรามัย. 2551. "เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจของไทย: การศึกษาเปรียบเทียบ พ.ศ.2497-2506 กับ พ.ศ. 2540-2545".**

อภิชาต สถิตนิรามัย 2551 วิเคราะห์การพัฒนาของรัฐไทยในแง่ของการผูกขาดอำนาจและทุน โดยพบว่า ในช่วง พ.ศ. 2521 ถึง 2540 รัฐบาลอ่อนแอจากการถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทาง เนื่องจากการเลือกตั้งในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 มีการแข่งขันสูงแต่นักการเมืองไม่สามารถระดมทุนในวงกว้างได้ จึงต้องพึ่งพาแหล่งทุนจากกลุ่มนายทุนกลุ่มแคบ ๆ ซึ่งต้องตอบแทนด้วยการดำเนินนโยบายที่เอื้อเฉพาะบางกลุ่ม บริบทเหล่านี้จึงนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการและการเมืองครั้งสำคัญคือการออกรัฐธรรมนูญ พ.ศ 2540 ตามคำขวัญหนึ่งที่ว่า "ปิดทุจริต เปิดประสิทธิภาพและสร้างภาวะผู้นำ" ต่อมาช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2540 ถึง 2550 รัฐเข้มแข็งมากจากการที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเลือกตั้งอย่างท่วมท้น อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยรักไทยก็ยังคงเป็นตัวแทนของกลุ่มทุน (กลุ่มใหม่) ซึ่งยังผูกขาดอำนาจการบริหารประเทศ การดำเนินนโยบายก็ยังเอื้อกลุ่มทุนกลุ่มแคบ ๆ อยู่ เกิดเป็นทุนนิยมพวกพ้อง (crony capitalism) ในขณะที่การตรวจสอบตามระบบรัฐสภาและภาคประชาชนทำได้ยาก

- **สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. 2551 (ก). "โครงการการปรับปรุงแก้ไขและเฝ้าระวังกฎหมาย".**

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2551 (ก) เสนอกฎหมายที่สร้างความโปร่งใส ลดผูกขาด ส่งเสริมอิสระขององค์กรกำกับดูแล และ เฝ้าระวังและแจ้งเตือนการออกฏหมายของสภานิติบัญญัติต่อสาธารณชน โดยร่างกฎหมายที่เสนอให้มีทั้งหมด 9 ฉบับ ได้แก่

(1) กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(2) กฎหมายการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
(3) กฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม
(4) กฎหมายการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน
(5) กฎหมายการกำหนดกิจการ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
(6) กฎหมายความโปร่งในทางการคลัง 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ และ กฎหมายวิธีการงบประมาณ
(7) กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
(8) กฎหมายการประกอบกิจการพลังงาน

ส่วนร่างกฎหมายที่เฝ้าระวังมีด้วยกัน 8 ฉบับ ได้แก่

(1) ค้าปลีก
(2) ทรัพยากรน้ำ
(3) ภาพยนต์และวีดิทัศน์
(4) ธนาคารแห่งประเทศไทย
(5) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก
(6) อาคารชุด
(7) หลักทรัพย์
(8) สุรา

- **สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. 2551 (ข). "โครงการเฝ้าระวังกฎระเบียบของรัฐ (Regulatory Watch)".**

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2551 (ข) เฝ้าระวังการออกกฎระเบียบขององค์กรกำกับดูแลอิสระและองค์กรกำกับดูแลภายใต้ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) กระทรวงคมนาคม และ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้เป็นผู้คุมกติกาด้วยการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมในตลาด การคุ้มครองผู้บริโภคและสัมปทานการให้บริการสาธารณะ โดยในหลายกรณีพบว่าเนื้อหาของกฎระเบียบจากหน่วยงานเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากไม่ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา และอาจถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ในธุรกิจ ซึ่งทำให้สังคมโดยรวมเสียประโยชน์

- **ศิริลักษณ์ โรจนกิจอำนวย. 2551. "การจัดการความรู้เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ".**

งานวิจัยชิ้นนี้ได้สำรวจความเห็นของผู้มีประสบการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-auction และนำผลสำรวจมาวิเคราะห์ด้วยเครื่องมือทางสถิติที่เรียกว่า “วิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ” (Multiple Regression Analysis) โดยผลการวิเคราะห์พบว่าการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-auction ช่วยสร้างความโปร่งใสมากขึ้น แต่ยังไม่ช่วยลดการฮั้วประมูล

- **ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ. 2552. “ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ: กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย”.**

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ 2552 ศึกษาหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 7 แห่ง ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โดยใช้กรอบธรรมาภิบาลรัฐวิสาหกิจของ OECD ผลการศึกษาพบว่า รัฐวิสาหกิจไทยทั้ง 7 แห่งมีอุปสรรคในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพจากปัจจัยภายในและภายนอก โดยมีปัจจัยภายใน ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการยังเป็นลักษณะเพื่อตอบแทนทางการเมือง มีข้าราชการมากเกินไป และขาดความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจมีผลประโยชน์ทับซ้อนและไม่ถูกตรวจสอบกรณีตัดสินใจผิดพลาด ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ กฎระเบียบไม่เอื้อและไม่สร้างแรงจูงให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เอื้อประโยชน์ให้ได้เปรียบบริษัเอกชนในธุรกิจเดียวกัน รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีวัตถุประสงค์คล้ายกันจนผู้ประเมินไม่สามารถประเมินได้อย่างเป็นวัตถุวิสัย มีการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

- **นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2554. “ปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม”.**

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 ศึกษาประเด็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนเกินหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ 6 เรื่อง ได้แก่ การผูกขาดทางธุรกิจ นโยบายการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร (6 ชนิด) ผูกขาดสัมปทาน (4 กรณี) ทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง (6 กรณี) การใช้อิทธิพลเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ (3 กรณี) และแสวงหาผลประโยชน์ตลาดทุน โดยพบประเด็นปัญหาการทุจริตและมีข้อเสนอแนะดังนี้

ประเด็นแรก เรื่องผูกขาดทางธุรกิจ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 พบว่าการทำงานของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้ายังไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะลดการผูกขาดทางธุรกิจ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าต้องทำงานโปร่งใสเพื่อลดการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ

ประเด็นที่สอง เรื่องการดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร พบว่ามีเปิดช่องให้นักธุรกิจหาผลตอบแทนส่วนเกินจากการผูกขาดการดำเนินนโยบาย แต่ไปบิดเบือนดุลยภาพของตลาดและเกิดปัญหาวินัยทางการคลัง ข้อเสนอแนะคือรัฐบาลต้องยกเลิกการแทรกแซงสินค้าเกษตร โดย

คงไว้เฉพาะนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรยากจน แต่หันมาปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการเพิ่มผลผลิต ลดต้นทุนการผลิตและบรรเทามลพิษการเกษตร

ประเด็นที่สาม เรื่องการผูกขาดสัมปทาน นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 พบว่า บริษัทผู้รับสัมปทานจะเชิญเจ้าหน้าที่รัฐเป็นกรรมการของบริษัทเพื่อตอบแทนที่ช่วยให้ได้สัมปทาน ข้อเสนอแนะคือต้องยกเลิกสัมปทานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นและให้มีการดำเนินการอย่างโปร่งใสและรัดกุมโดยใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ประเด็นที่สี่ การทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง (ศึกษาปี พ.ศ. 2552) แบบจำลองทางเศรษฐมิติยังพบว่าความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างจะช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณอย่างน้อย 2,917 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธี e-auction ยังไม่ช่วยให้การจัดซื้อจัดจ้างโปร่งใสมากขึ้นนัก เนื่องจากโครงการกว่าครึ่งไม่ประกาศข่าวจัดซื้อจัดจ้างทางเว็บไซต์ มีการกีดกันการแข่งขันโดยกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าร่วมเสนอราคาสูงเกินไป จึงต้องมีการแก้กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างโดยเพิ่มระยะเวลารับฟังความคิดเห็นต่อร่าง ToR เผยแพร่เอกสารประกวดเชิญชวน และเอกสารการประกวดราคา

ประเด็นที่ห้า เรื่องการใช้อิทธิพลเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ในกรณีการจัดสรรที่ดินโดยการออก นค. 3 (หนังสือแสดงการทำประโยชน์ที่ดินซึ่งออกโดยนิคมสร้างตนเอง) มีการของบประมาณเพื่อดำเนินในโครงการนิคมสร้างตนเองจากการจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อยทั้ง ๆ ที่ที่ดินได้เปลี่ยนมือไปเป็นของเอกชนซึ่งนำไปจัดทำหมู่บ้านจัดสรรหรือสนามกอล์ฟเรียบร้อยแล้ว ในกรณี สค. 1 (เอกสารสิทธิ์ประเภทที่ราษฎรทำขึ้นเอง) มีการนำเอา สค. 1 ไปใช้ในทางมิชอบเพื่อขอออกโฉนดหรือ นส. 3 เพื่อครอบครองที่ดินสาธารณะ ในกรณีโครงการขนาดใหญ่ ผู้มีอิทธิพลเข้าซื้อที่ดินราคาถูกเพื่อทำกำไรเนื่องจากเข้าถึงข้อมูลแผนการลงทุน ข้อเสนอแนะคือ (1) จัดทำธนาคารที่ดินเพื่อจัดสรรที่ดินให้ผู้มีรายได้น้อย (2) จัดทำฐานข้อมูลผู้มีสิทธิรับจัดสรรที่ดินป้องกันสิทธิซ้ำซ้อน (3) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (4) พัฒนาเครื่องมือทางภาษีให้มีความเป็นธรรมในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ภาษีจากกำไรจากการขายทรัพย์สิน (capital gains tax) หรือภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Betterment tax) มาใช้

ประเด็นที่หก เรื่องการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์ พบว่ามีลักษณะการทุจริตหลายประการตั้งแต่การใช้ข้อมูลภายใน การสร้างราคาหุ้น การตกแต่งบัญชี การยักยอกทรัพย์สินของบริษัทจดทะเบียน ซึ่งมีมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างน้อย 22,957 ล้านบาท ระหว่างปี 2541-2553 การเอาผิดยังมีปัญหาเนื่องจากความยุ่งยากในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนและขั้นตอนในศาล กลต. ไม่มีอำนาจทางแพ่ง (สั่งปรับ) และหากฟ้องก็ต้องพิสูจน์ให้สิ้นสงสัย ซึ่งเป็นไปไม่ได้เลย เพราะมีบัญชีนอมินีซับซ้อน ข้อเสนอแนะคือ กลต. ต้องมีอำนาจทางแพ่ง (ตามแผนพัฒนาตลาดทุนไทย พ.ศ. 2553 - 2557) มีกฎหมายดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action law) เพิ่มโทษการทุจริตในสูงกว่าเดิม

- **นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2554. “แนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย”.**

นันทวัฒน์ บรมานันท์ 2554 ศึกษากฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะและพบว่าการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติมีปัญหา 3 เรื่อง ปัญหาแรก ความไม่เป็นระบบของกฎหมาย กล่าวคือมีทั้งกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และมติ ครม. ซึ่งขาดความเชื่อมโยงทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะ ปัญหาที่สองคือการขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบายซึ่งผันแปรตามแต่ละรัฐบาล ปัญหาที่สามคือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจล้มเหลวเพราะกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจและกระบวนการแปรรูปไม่โปร่งใส ขาดการวิเคราะห์ศึกษาอย่างละเอียด ไม่ครบขั้นตอน มีวาระซ่อนเร้นทางการเมือง ข้อเสนอแนะคือ ให้มีประมวลกฎหมายมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ (ตามที่ผู้วิจัยเสนอ) และมีการแบ่งแยกหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะเป็น 2 ระดับคือระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

- **พิทยา พานทอง และคณะ. 2555. “ระบบการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน”.**

พิทยา พานทอง และคณะ 2555 ศึกษาระบบตรวจสอบ อปท. ของ สตง. 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนผ่านการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษาพบว่า อุปสรรคต่อระบบการตรวจสอบภายนอกเกิดขึ้นจากปัญหาภายในชอง อปท. และสตง. ในฝั่งของ อปท. พบว่า อปท. ยังไม่มีความรู้เรื่องระเบียบของ สตง. มีปัญหาด้านเนื้องานของโครงการที่ดำเนินการไปไม่ตรงกับ "ใบแสดงปริมาณวัสดุและราคา” (BoQ) และนอกจากนี้ ผู้บริหาร อบต. ยังไม่ให้ความร่วมมือและไม่มาตอบคำถาม สตง. แม้จะระเบียบให้ต้องให้ความร่วมมือ

อุปสรรคจากฝั่งของ สตง. ท้องถิ่น มีดังนี้คือ สตง.ก็ยังตรวจ "แบบประเมินความเสี่ยง" (ตรวจไม่เต็ม) เนื่องจากมีจำนวนผู้ตรวจไม่พอ เช่น ใน สตง. ในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีผู้ตรวจอยู่ 5 คน แต่ต้องดูแล อบต. 50 แห่ง สตง. เชียงรายมีผู้ตรวจ 7 คน แต่ต้องตรวจ อบต. 144 แห่ง (ใช้เวลาตรวจต่อครั้งไม่ต่ำกว่า 15 วัน ผู้ตรวจต้องมีจำนวนวันตรวจ 200 วัน) ปัญหานี้ทำให้ไม่มีผู้สลับเปลี่ยนหมุนเวียน ซึ่งทำให้ผู้ตรวจสอบคุ้นเคยกับหน่วยรับตรวจ ผู้ตรวจยังขาดการสนับสนุนอื่น ๆ เช่น ขาดรถเดินทางไปตรวจ อนึ่ง ปัญหาอีกประการคือระเบียบมหาดไทย อปท. และ กระทรวงการคลังมีเนื้อหาขัดแย้งกันเอง แต่ สตง. ยึดกฎพวกนี้เวลาตรวจ ทำให้การความสนับสนุนทั้งกับ อปท. และ สตง. นอกจากนี้แล้ว การตรวจแบบหลังการเบิกจ่าย (post-audit) ในบางครั้งไม่ยุติธรรมกับ อปท. เช่นกรณีมีการขุดคลองไปแล้ว แต่ สตง. มาตรวจย้อนหลังและเรียกเงินคืน ทำให้ อปท. ไม่กล้าดำเนินโครงการใด ๆ ประเด็นมีเหตุผลแย้งคือ สตง. ไม่อยากตรวจสอบก่อนการเบิกจ่าย (pre-audit) เพราะไม่อยากเพิ่ม

ภาระงาน ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยคือ (1) ควรมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในประจำ อบต. จะได้รวดเร็วเวลาตรวจ (2) สตง. จ้างเอกชนได้ และ (3) ให้ประชาชนช่วยตรวจสอบแบบ post-audit

- **พิทยา พานทอง และคณะ. 2556. "แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในกับธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 8 จังหวัด ภาคเหนือ เชียงราย เชียงใหม่ พะเยา แพร่ น่าน ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน".**

พิทยา พานทอง และคณะ 2556 ศึกษาระบบตรวจสอบภายในของ อปท. ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนผ่านการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษาพบว่าระบบตรวจสอบภายในของ อปท. ในพื้นที่ดังกล่าวยังมีปัญหาหลายประการ ได้แก่ ผู้บริหาร อปท. ไม่ได้ความสำคัญกับระบบตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจมีประสบการณ์น้อย ไม่มีอิสระตรวจสอบและสายงานไม่จูงใจ นอกจากนี้บุคลากรผู้ตรวจไม่เพียงพอ ข้อเสนอแนะคือ ให้ย้ายหน่วยงานตรวจสอบภายในไปสังกัดกลุ่มงานการเงิน บัญชีและการตรวจสอบของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด หรือยกฐานะหน่วยตรวจสอบภายในเป็นระดับกอง อีกทางเลือกหนึ่งคือให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในและมีตัวแทนประชาชนด้วย โดยให้มีวาระการประชุม 6 ครั้งต่อปีเพื่อติดตามและประเมินความเสี่ยง

- **นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. 2556. "พัฒนาการของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ".**

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ 2556 ศึกษาการดำเนินการโครงการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 103/7 วรรคหนึ่ง (ว่าด้วยเรื่องการเปิดเผยราคากลางและการคำนวณราคากลางต่อประชาชน) และ 103/7 วรรคสอง (ให้นิติบุคคลคู่สัญญาของรัฐแสดงบัญชีการรับจ่าย (บช. 1) ของโครงการต่อสรรพากร) แห่ง พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีการเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2554[86] ผลการศึกษาพบว่า บทบัญญัติที่มีปัญหาคือ มาตรา 103/7 วรรคหนึ่ง โดยมีปัญหา

---

[86] มาตรา 103/7 แห่ง พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า "ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีที่มีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น มีหน้าที่แสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต่อกรมสรรพากร นอกเหนือจากบัญชีงบดุลปกติที่ยื่นประจำปี เพื่อให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการคำนวณภาษีเงินได้ในโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ในกรณีที่ปรากฏจากการตรวจสอบหรือการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าบุคคลหรือนิติบุคคลใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการชำระภาษีเงินได้ของบุคคลหรือนิติบุคคล

ในทางปฏิบัติตรงที่มาตรา 103/8 เปิดช่องมีการตีความในสองแง่กล่าวคือ ในแง่แรก ครม. ต้องสั่งให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอ ป.ป.ช. (ป.ป.ช. ออกหลักเกณฑ์ แต่ ครม. ต้องสั่งให้ปฏิบัติตาม – คณะผู้วิจัย) แต่ในแง่ที่สอง ครม. ต้องอนุมัติหลักเกณฑ์เสียก่อนหน่วยงานรัฐถึงจะปฏิบัติตามข้อเสนอของ ป.ป.ช. ได้ (ครม. ออกหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติตาม – คณะผู้วิจัย) ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติ ครม. จึงไม่อนุมัติ แต่ก็เกิดปัญหาบทบาทขัดแย้งกันตรงที่ ครม. ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบต้องมาพิจารณามาตรการที่จะถูกใช้เพื่อตรวจสอบตนเอง

- **ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. 2556. "สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป".**

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556 ได้ศึกษาความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากโครงสร้างเชิงสถาบันต่าง ๆ ที่มีความผูกขาดทั้งอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจ ได้แก่ ตลาดทุน หลักสูตรการศึกษาพิเศษของผู้บริหารของรัฐระดับสูง 6 หลักสูตร อันได้แก่ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.). โครงการอบรมหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บยส.) หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้า และการพาณิชย์ (TEPCoT) หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตังระดับสูง (พ.ต.ส.) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน นโยบายการประกันราคาสินค้าเกษตร โดยมีผลการศึกษาดังนี้

ในเรื่องตลาดทุน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556 พบว่า มีผู้นำทางการเมืองใช้ข้อมูลภายในซื้อขายหลักทรัพย์ ในขณะที่ กลต. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลกลับมีกรรมการจากภาคการเมืองอยู่ด้วยจึงขาดความน่าเชื่อถือ ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลตลาดทุน ได้แก่ (1) ให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองเปิดเผยข้อมูลการซื้อขายหลักทรัพย์ต่อสาธารณะ (2) ให้ กลต. มีอำนาจทางแพ่งสั่งปรับผู้กระทำผิด (จากมีแค่อำนาจทางอาญา ซึ่งดำเนินคดียุ่งยากและล่าช้า) และให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action law) และ (3) เพิ่มโทษกรณีทุจริตในตลาดทุนซึ่งประเทศยังมีบทลงโทษที่ต่ำกว่าในภูมิภาคนี้

ในเรื่องหลักสูตรการศึกษาพิเศษ พบว่า หลักสูตรเหล่านี้เป็นเวทีให้ผู้ดำรงตำแหน่งภาครัฐเอกชน ตุลาการและสื่อมาเจอกัน ทำให้เกิดคำถามถึงความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการกำหนด

นั้น แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจประสานงานและสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วให้หน่วยงานของรัฐนั้นมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรในการกำหนดมาตรการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐรับไปปฏิบัติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการในเรื่องนั้นแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบก็ได้"

นโยบายสาธารณะ ข้อเสนอแนะคือปรับปรุงกิจกรรมบางกิจกรรมให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ชัดเจน

ในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านพลังงาน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556 ศึกษาการแปรรูปของรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง ได้แก่ ปตท. และ กฟผ. และพบว่ามีการแปรรูปแบบ “กึ่งรัฐกึ่งเอกชน” อันเป็นเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจบางกลุ่ม กล่าวคือ ความเป็นรัฐทำให้ผูกขาดในธุรกิจที่เกี่ยวข้องและได้รับประโยชน์พิเศษต่าง ๆ จากรัฐ เช่น สิทธิสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม ขอเงินกู้ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง แต่ความเป็นเอกชนทำให้กำไรที่ได้ไปสู่กลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และได้รับประโยชน์ในฐานะเอกชน เช่น การส่งเสริมการลงทุน การยกเว้นไม่ต้องทำตามมติ ครม. หรือระเบียบราชการ นอกจากนี้การบริหารงานยังมีกลุ่มข้าราชการไปบริหาร แต่ไม่มีข้อเสนอแนะชัดเจนว่าต้องทำอย่างไร

เรื่องนโยบายประกันราคาสินค้าเกษตร โดยมีกรณีศึกษาคือการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จังหวัดน่าน และพบว่ามีการใช้นโยบายดังกล่าวให้ประโยชน์แก่เกษตรหรือพ่อค้าที่มีฐานะ ข้อเสนอแนะคือรัฐบาลต้องมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพและอำนาจต่อรองของเกษตรกร มากกว่าการใช้นโยบายเดิม ๆ แบบที่เป็นอยู่

- **สุณีย์ กัลยะจิตร และคณะ. 2556. “การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ”.**

สุณีย์ กัลยะจิตร และคณะ 2556 ศึกษาปัญหาการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ และพบว่าปัญหาหลัก 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร และปัญหาระบบการแต่งตั้งและโยกย้ายที่ไม่ชัดเจน

สตช. มีปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรจนนำไปสู่การแทรกแซงทางการเมือง กล่าวคือ ในฝั่งผู้กำหนดนโยบายซึ่งก็คือ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) มีกรรมการฝ่ายการเมือง 6 คน จากกรรมการทั้งหมด 11 คน ในฝั่งผู้บริหารงานซึ่งก็คือ คณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ (ก.ตร.) มีประธานมาจากฝ่ายการเมือง ทำให้การแต่งตั้งตำรวจผู้บังคับการมีการแทรกแซงทางการเมืองได้ นอกจากนี้การทำงานของตำรวจยังขาดการถ่วงดุลตรวจสอบและประเมินผลจากภายนอก

ระบบการแต่งตั้งและโยกย้ายที่ไม่ชัดเจนมีสาเหตุจาก "บัญชีรายชื่อผู้อาวุโส" ที่คัดคะแนนร้อยละ 33 ยังสูงเกินไป ส่วนเกณฑ์คัดบุคคลไว้ใน "บัญชีผู้เหมาะสม" ยังไม่มีการประกาศให้ชัดเจนเปิดช่องให้มีการใช้เส้นสายได้

สุณีย์ กัลยะจิตร และคณะ 2556 มีข้อเสนอแนะ 4 ข้อเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ดังนี้

ประการแรก ปรับองค์ประกอบภายในของของ ก.ต.ช. ก.ตร. และ คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต. ตร.) เสียใหม่ โดย ก.ต.ช. ควรมีตำรวจภาคและนครบาลเข้า

มาร่วมเพื่อให้นโยบายตำรวจระดับชาติสอดคล้องกับจังหวัด ส่วน ก.ตร. ควรมีหลากหลาย เช่น กรรมการสิทธิมนุษยชน ผู้ตรวจการแผ่นดิน สภาทนายความ และให้มีสำนักงาน ก.ต.ช. แยกออกจาก ส.ต.ช.

ประการที่สอง การประเมินผลงานควรมีหน่วยงานภายนอกมาร่วมประเมิน โดยใช้มาตรฐานและระบบตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก ให้มีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์อิสระเพื่อตรวจสอบจากภายนอกรายงานตรงต่อ ครม. หรือให้ "สำนักงานจเรตำรวจแห่งชาติ" (ตรวจสอบการทำงานภายใน) แยกออกจาก สตช.

ประการที่สาม ยกระดับกองบัญชาการตำรวจภูธรและนครบาลให้เป็น "เสมือนนิติบุคคล" เป็นอิสระจาก สตช. โดย ผบ.ตร. ยังมีอำนาจคล้ายปลัดกระทรวงแต่ไม่มีอำนาจบริหารภายใน

ประการที่สี่ ประกาศ "บัญชีรายชื่อผู้อาวุโส" ก่อนการคัดเลือกและแต่งตั้ง 3 เดือนให้ตรวจสอบว่าถูกต้องหรือไม่ ให้ลดคะแนนของบัญชีผู้อาวุโสจาก ร้อยละ 33 เหลือร้อยละ 20 -25 ส่วน "บัญชีผู้เหมาะสม" ต้องแจ้งต่อสาธารณะก่อนแต่งตั้ง และแจ้งหลักเกณฑ์ของบัญชีผู้เหมาะสมก่อน 3 เดือนเช่นกัน

- **จตุรนต์ ถิระวัฒน์ และคณะ. 2556. “ความเป็นไปได้ในแง่กฎหมายสำหรับประเทศไทยในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์”.**

จตุรนต์ ถิระวัฒน์ และคณะ. 2556 ศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันโดยตั้งไว้เป็นอีกปัจจัยความเสี่ยงอีกประการหนึ่งต่อความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ หากเกิดทุจริตจะเกิดความเสียหายต่อสาธารณะและงบประมาณ คอร์รัปชันอาจทำให้ไม่มีมาตรฐานทางนิวเคลียร์ลดลง นอกจากนี้ ประชาชนยังต่อต้านเนื่องจากไม่ไว้ใจในเรื่องความปลอดภัย

งานวิจัยชิ้นนี้เห็นว่าคอร์รัปชันในเรื่องนี้เกิดได้จากสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสาม 3 ระดับ ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบายการใช้พลังงานนิวเคลียร์ ผู้กำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ และ ผู้ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ กล่าวคือ กรณีแรก ผู้ประกอบการจ่ายสินบนให้ผู้กำหนดนโยบาย ให้อนุมัติสร้าง แต่ลดมาตรฐาน กรณีที่สอง ผู้ประกอบการจ่ายสินบนผู้กำกับดูแลความปลอดภัย กรณีที่สาม ผู้กำหนดนโยบายแทรกแซงการทำงานของผู้กำกับดูแลความปลอดภัย

ข้อเสนอแนะมี 4 ประการดังนี้

(1) ปรับปรุง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ เพื่อสร้างความโปร่งใสและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และให้มีการเปิดเผยข้อมูลมาตรฐานความปลอดภัยของผู้ประกอบการอย่างสม่ำเสมอ ในสหรัฐฯ จะเน้นการเปิดเผยข้อมูลเป็นหลักภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ Freedom of Information Act (FOIA) Sunshine Law และ Foreign Corrupt Practices Act of 1977 (FCPA)

(2) ห้ามเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงดำรงตำแหน่งในบริษัทผู้ประกอบการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest)

(3) มีกฎหมายคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower) และมีกองทุนสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมตรวจสอบทุจริต โดยตั้ง Whistleblower Protection Fund โดยใช้เงินที่ได้จากทรัพย์สินที่ริบได้จากคดีทุจริตต่าง ๆ

(4) ตั้งองค์กรกำกับดูแลพลังงานนิวเคลียร์ที่เป็นอิสระจากการเมือง

- **ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. 2557. "คอรัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติ ประสบการณ์ของหัวหน้าครัวเรือน".**

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2557 ได้สำรวจทัศนะครัวเรือนต่อคอร์รัปชันเป็นครั้งที่สองหลังจัดทำการสำรวจนี้เมื่อ ปี 2542 (สำนักงาน ก.พ. ให้ทุน) ซึ่งถือเป็นการสำรวจทัศนะที่มีการอ้างอิงจากสื่อมวลชนมาก ผลการสำรวจ พบว่า ในภาพรวม ครัวเรือนไทยเห็นว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาร้ายแรงอันดับสี่ รองจากยาเสพย์ติด ในระดับอาชีพ สภากทม. และสภาเขต กทม. ซื่อสัตย์น้อยที่สุด (ปี 2542 คนมองว่าตำรวจและนักการเมืองซื่อสัตย์น้อย) ในเรื่องคุณภาพบริการของรัฐ หน่วยงานที่บริการแย่สุด ได้แก่ สถานีตำรวจ โรงพยาบาลของรัฐ สำนักงานที่ดิน หน่วยงานเก็บขยะ และศุลกากร หน่วยงานที่บริการดีที่สุด ได้แก่ สรรพากร โรงเรียนของรัฐ อปท. กรมชล ขนส่ง ในเรื่องการเรียกรับสินบน หน่วยงานเรียกรับสินบนเกิน 1 แสนบาทต่อราย ได้แก่ กรมที่ดิน และเรียกระหว่าง 1 หมื่น - 1 แสนบาทต่อราย ได้แก่ กรมศุล ตำรวจ สรรพากร ในเรื่องคอร์รัปชันในกระบวนการยุติธรรม ผลสำรวจปี 2542 คนที่เคยไปศาลกว่า 1 ใน 3 ตอบว่าเคยถูกเรียกรับสินบน แต่ปี 2557 เหลือเพียงร้อยละ 10 ที่เห็นว่าเป็นแบบนั้น คดีที่ถูกเรียกสินบนครึ่งหนึ่งเป็นคดีทางเศรษฐกิจ (เกี่ยวกับทรัพย์สิน) โดยรวมแล้วมูลค่าการเรียกสินบนลดลง คนเห็นความสำคัญของปัญหาคอร์รัปชันมากขึ้น ข้อเสนอแนะมี 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ควรมีการศึกษาต่อยอดกรณีที่ประสบความสำเร็จ และเปรียบเทียบกรณีที่เป็นปัญหาให้ลึกถึงสาเหตุ และวิธีคอร์รัปชัน และประการที่สอง ศึกษาฐานภาษีเงินได้เพื่อเชื่อมโยงกับธุรกิจและเศรษฐกิจ

- **สังศิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. 2557. "ผลกระทบขององค์กรธุรกิจจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ป.ป.ช. มาตรา 103/7".**

สังศิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ 2557 ศึกษาผลกระทบของมาตรา 103/7 ของ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้บริษัทเอกชนที่รับงานจากหน่วยงานรัฐต้องจัดทำบัญชีรายการรับจ่ายในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้จากรัฐ (เรียกว่า บช. 1) และรายงานต่อกรมสรรพากร อันเป็นมาตรการเพื่อตรวจสอบภาษีเงินได้และคดีทุจริต

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหา 4 ประการในการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐยังขาดความรู้ในการจัดทำ บช. 1 และประโยชน์ของ บช. 1 (2) ขาดการประสานงานระหว่างกรมสรรพากรและ ป.ป.ช. และระบบติดต่ออิเล็กทรอนิกส์ไม่สะดวก (3) ไม่มีมาตราฐานรับรองและคนตรวจสอบ และ (4) สร้างภาระและอุปสรรคบริษัทรายเล็กซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่บัญชีที่เชี่ยวชาญเรื่องนี้ ทำให้เสียเปรียบบริษัทใหญ่ นอกจากนี้ การจัด บช. 1 ยังไม่ช่วยให้หน่วยงานของรัฐตั้งงบประมาณและ ToR ที่สะท้อนรายจ่ายจริง

สำหรับข้อดี กฎหมายดังกล่าวช่วยไม่ให้ล็อกสเปกและ ToR ทำให้การเบิกจ่ายงบโปร่งใส มีการแข่งขันเป็นธรรม หลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน

สังศิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ 2557 มีข้อเสนอแนะว่า ขั้นแรก ฝึกอบรม จนท. รัฐให้เข้าใจการทำ บช. 1 ขั้นที่สอง ป.ป.ช. ควรทำงานร่วมกับกรมสรรพากรและกรมบัญชีกลางให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการประสานและเชื่อมโยงข้อมูลที่มีอยู่แล้ว ดีกว่าจะสร้างระบบบัญชีใหม่ ขั้นที่สาม ป.ป.ช. ควรบังคับการจัดทำ บช.1 กับโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐมูลค่า 10 ล้านบาทขึ้นไป

- **พัชรสุทธิ์ สุจริตตานนท์. 2557. “การศึกษาแนวทางการพัฒนาการประมูลด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ”**

พัชรสุทธิ์ สุจริตตานนท์ 2557 วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-auction และการประมูลแบบผสม (ระหว่างประมูลแบบซองปิด (sealed-bid auction) และประมูลแบบเปิด (open bid)) ผ่านการสร้างแบบจำลองตามทฤษฎีการประมูล ผลการศึกษาพบว่า e-auction ยังมีจุดด้อยเทียบกับระบบประมูลแบบผสม กล่าวคือ มีวิธีการซับซ้อนแต่ยังมีการฮั้วได้ และต้นทุนการดำเนินการที่สูง

- **เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. 2558. “ประเมินองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน”.**

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ 2558 ได้ศึกษาองค์กรอิสระว่าด้วยการตรวจสอบคอร์รัปชัน 3 แห่ง ได้แก่ ป.ป.ช. สตง. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีผลการศึกษาดังนี้ ในเรื่องบทบาทหน้าที่ ทั้งสามหน่วยงานมีบทบาทไม่ทับซ้อนกัน แต่ สตง. และผู้ตรวจการฯ จะมีปัญหาตรงที่ไม่มีอำนาจสั่งลงโทษหน่วยงานใด หรือเจ้าหน้าที่รัฐคนได้เลยทันที ปัญหาที่สำคัญขององค์กรอิสระคือปัญหาเชิงโครงสร้าง 2 ประการ ได้แก่ เรื่องงบประมาณและบุคลากร และปัญหาการปฏิบัติงาน

ในเรื่องงบประมาณ หน่วยงานทั้งสามมีปัญหาความเพียงพอของงบประมาณและอิสระในการบริหารจัดการ โดยต้องพึ่งพารัฐบาลเป็นจัดสรร ทั้งนี้ ป.ป.ช. ได้รับงบเป็นรายโครงการหรือรายกิจกรรม ไม่เหมือนสำนักงานผู้ตรวจการฯ ที่ได้รับ "เงินอุดหนุน" หรือ Block grant ซึ่งมีอิสระในการบริหารมากกว่า

ในเรื่องการผลการปฏิบัติงาน หน่วยงานทั้งสามโดยเฉพาะ ป.ป.ช. และ สตง. ยังไม่เปิดเผยรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสาธารณะอย่างครบถ้วนและต่อเนื่อง และยังไม่มีการเก็บสถิติเกี่ยวกับผลการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นระบบทำให้ประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ยาก แต่จากสถิติที่มีอยู่พบว่า ป.ป.ช. และ สตง. มีคดีสะสมที่ต้องสะสางในสัดส่วนที่สูงในแต่ละปี

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ 2558 มีข้อเสนอแนะดังนี้ ประการแรก ต้องเพิ่มอำนาจ กล่าวคือให้ สตง. มีอำนาจยับยั้งการเบิกจ่ายเงินและผู้ตรวจการฯ เปิดเผยข้อมูลกรณีการกระทำผิดต่อสาธารณะหากไม่มีการตอบสนองข้อทักท้วงของผู้ตรวจการฯ ประการที่สอง ต้องปรับการจัดสรรงบ โดยรัฐสภาเป็นผู้กำหนดงบ หรือจัดสรรคิดเป็นรายหัวประชากร หรือสัดส่วนมูลค่าโครงการใหญ่ ประการที่สาม ต้องจัดทำฐานข้อมูลออนไลน์ติดตามความก้าวหน้าของเรื่องร้องเรียนหรืออยู่ระหว่างสืบสวน และต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ประการที่สี่ เรื่องบุคลากร ไม่ควรรับโอนข้าราชการจากหน่วยงานอื่น ปรับอัตราเงินเดือนให้จูงใจและดึงดูดผู้มีความรู้จากหลายสาขา มีการจ้าง subcontract

- **เมธี ครองแก้ว. 2558. “นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต”.**

เมธี ครองแก้ว 2558 ศึกษาความสัมพันธ์หรือความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์สถานภาพและโครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผ่านทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ Economics of Crime & Punishment ของ Gary Becker[87] งานวิจัยชิ้นนี้จึงเน้นอธิบายถึงพฤติกรรมการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของการทุจริตโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ โดยเสนอว่า การทุจริตจะลดลงและหมดไปในที่สุดหากผลประโยชน์ ณ จุดสุดท้ายของการทุจริตมีค่าเท่ากับศูนย์ ซึ่งเท่ากับต้นทุน ณ จุดสุดท้ายของการทุจริตนั้น ๆ เช่นเดียวกัน

หากจะลดประโยชน์จากการทุจริตหรือเพิ่มต้นทุนให้การทุจริต จะต้องมีการสร้างสภาวะแวดล้อมเชิงโครงสร้าง 3 ประการ ได้แก่ (1) การลดอำนาจการตัดสินใจโดยลำพัง (discretionary power) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (2) การลดกำไรส่วนเกิน (economic rent) ที่เกิดขึ้นจากการทุจริต และ (3) การสร้างสถาบัน (institutions) ให้มีความเข้มแข็ง

การจะทำให้เกิดสภาวะแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่การตรวจสอบและถ่วงดุลดังกล่าวทำงานไม่เต็มที่หรือมีข้อบกพร่องในโครงสร้างและการทำงาน ก็อาจจะ

---

[87] Gary S. Becker, (1968) "Crime and Punishment: An Economic Approach," Journal of Political Economy 76, no. 2 (Mar. - Apr., 1968): 169-217.

ต้องมีการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานภาพเป็นองค์อำนาจพิเศษที่เพิ่มขึ้นมาในสังคมไทยเพื่อให้กลไกการตรวจสอบทุจริตสมบูรณ์ขึ้น

สำหรับ เมธี ครองแก้ว 2558 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่ส่วนต่อขยายของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือศาลยุติธรรม หากแต่เป็นโครงสร้างทางสถาบันพิเศษเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งจะต้องมีความรวดเร็วในการทำงาน มีการตั้งเป้าหมายหรือประเมินจุดสัมฤทธิ์ของผลงานที่แตกต่างจากสำนักงานอัยการสูงสุดและศาลยุติธรรม

เมธี ครองแก้ว 2558 ยังเปรียบเทียบโครงสร้างและวิธีการทำงานของ ป.ป.ช. ไทยกับ ป.ป.ช. ของประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ฮ่องกง อินโดนีเซีย มาเลย์เซีย และฟิลิปปินส์ และมีข้อค้นพบว่า ป.ป.ช. ของอินโดนีเซียมีลักษณะที่ ป.ป.ช. ไทยน่าจะเอาอย่าง ได้แก่ (1) อำนาจในการจับกุมคุมขังและตรวจสอบการกระทำความผิด (2) มีอำนาจและบุคลากรฟ้องร้องคดีทุจริตต่อศาลยุติธรรมได้โดยตรง (ไม่ต้องผ่านอัยการ) (3) มีศาลพิเศษด้านการทุจริตและโครงสร้างของผู้พิพากษาที่รอตัดสินคดี และเงื่อนไขทางด้านเวลาในการดำเนินงาน

ในขณะที่ ป.ป.ช. ไทยยังมีประเด็นที่ต้องปรับปรุงเพื่อการดำเนินงานสะดวกมากขึ้น ได้แก่ (1) เพิ่มอิสระบริหารงานภายใน โดย ป.ป.ช. ต้องปรับปรุงระเบียบการบริหารจัดการภายในและการจัดสรรงบประมาณเข้มงวดน้อยลง และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 107 จะให้ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบบริหารภายในเอง แต่ผู้บริหาร ป.ป.ช. กลับกำหนดตามระเบียบราชการทั่วไปซึ่งมีลักษณะควบคุมมากกว่าส่งเสริม (2) เพิ่มอิสระทางงบประมาณ ทั้งนี้แม้รัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 และ 2550 จะกำหนดให้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณแก่ ป.ป.ช. อย่างเพียงพอ แต่ในทางปฏิบัติสำนักงบประมาณยังคงมีดุลยพินิจพางบประมาณที่รัฐบาล (ซึ่งเป็นฝ่ายถูกตรวจสอบ) จัดสรรให้ (3) ต้องปรับปรุงความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกับสำนักงานอัยการสูงสุด เนื่องจากอัยการมักไม่เห็นด้วยกับสำนวนการฟ้องของ ป.ป.ช. ในคดีการเมืองใหญ่ ๆ ทำให้ต้องคณะทำงานร่วมกัน และใช้เวลาหลายปีกว่าจะมีการส่งฟ้องศาล และ (4) ต้องปรับปรุงวิธีการตรวจบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- **สรรเสริญ พลเจียก. 2558. “นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทำงานของ ป.ป.ช.”**

สรรเสริญ พลเจียก 2558 ศึกษาในเชิงลึกถึงการทำงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ช. และพบว่า ป.ป.ช. มีปัญหาในการปฏิบัติงาน 5 ประการ ได้แก่ (1) จำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ (2) งบประมาณที่น้อยและถูกจำกัดในการใช้ (3) ความขัดข้องที่เกิดขึ้นในรูปของทรัพยากรทุนและวัสดุอุปกรณ์ และการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ที่มีระเบียบปฏิบัติที่สลับซับซ้อน และแข็งกระด้าง ทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า (4) การบริหารจัดการที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมีปัญหา หรือความล่าช้าในการตัดสินใจ และ (5) กฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่ยังมิได้ปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้งาน

สรรเสริญ พลเจียก 2558 พบว่า การที่ ป.ป.ช. มีเรื่องร้องเรียนสะสมรอการดำเนินการจำนวนมาก มีสาเหตุอย่างน้อยสองเรื่อง ได้แก่ (1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่สอง ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากถูกกล่าวหาในคดีขึ้นเงินเดือนตัวเอง ทำให้งานของคณะกรรมการสะดุดถึงเกือบ 2 ปี และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่ 3 เข้ามาทำงานเมื่อปลายปี 2549 จำนวนคดีที่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น ไต่สวนและชี้มูลเพื่อฟ้องร้องมีจำนวนมาก (คดีสะสม 11,578 เรื่อง ในปี 2549) และ (2) โครงสร้างบุคลากร และระเบียบการทำงานไม่ได้เปลี่ยนแปลงตั้งแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชุดที่ 1 ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่ 3 และของสำนักงาน ป.ป.ช. มีปัญหา อาทิ

- การแจกจ่ายงานแสวงหาข้อเท็จจริงและไต่สวนพยานไม่เหมาะสมกับความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ (หัวหน้าส่วนกลุ่มงานดำเนินการคดีไม่ซับซ้อนเอง แต่ให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างดำเนินการเรื่องขนาดใหญ่
- เจ้าหน้าที่บันทึกปากคำพยานและจัดทำบันทึกการประชุมไม่เพียงพอ ทำให้ไต่สวนล่าช้า
- การส่งคดีฟ้องศาลยังต้องรอความเห็นจากอัยการสูงสุด (ตามมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

ป.ป.ช. ใช้เวลาแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเฉลี่ย 354 วันต่อคดี (ข้อมูลปี 2556)[88] และใช้เวลาไต่สวนจนถึงที่สุดเฉลี่ย 1,059 วัน รวมแล้วใช้เวลาเกือบ 4 ปี เพื่อดำเนินการในแต่ละคดีให้เสร็จสิ้น ในแง่ประสิทธิภาพหรือความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ ในปีงบประมาณ 2555 คดีแต่ละคดีจะใช้งบประมาณ 72,808 บาท ซึ่งเป็นการใช้จ่ายในกิจกรรมการเดินทางและค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมค่อนข้างสูง

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของ ป.ป.ช. สรรเสริญ พลเจียก 2558 เสนอว่า

[88] สรรเสริญ พลเจียก 2558, หน้า 56.

(1) ต้องเพิ่มจำนวนบุคลากรด้านการปราบปรามทุจริตมากขึ้นเพื่อสะสางเรื่องร้องเรียนสะสมให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี โดยฝ่ายงานแสวงหาข้อเท็จจริงมี 357 คน (ปี 2556) ต้องเพิ่ม 150 คน เพื่อเพิ่มอัตราเฉลี่ยการแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้น 13 เรื่องต่อคนต่อปี จากที่เคยจัดการได้ 10 เรื่องต่อคนต่อปี ฝ่ายงานไต่สวนข้อเท็จจริงมี 137 คน ต้องเพิ่ม 80 คน จะทำให้ไต่สวนข้อเท็จจริงได้เสร็จสิ้นเฉลี่ย 4 เรื่องต่อคนต่อปี จากเดิมที่ทำได้ 3 เรื่องต่อคนต่อปี

(2) แก้ระเบียบบริหารงานภายในให้มีเกณฑ์การมอบหมายงานสอบสวนให้ชัดเจน โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องรับสอบสวนคดีขนาดใหญ่และขนาดกลาง และให้พนักงานไต่สวนรายเดียวสามารถสอบปากคำพยานได้ (ไม่จำเป็นต้อง 2 คน)

(3) กำหนดกรอบระยะเวลาให้อัยการสูงสุดพิจารณาสำนวนคดีให้ ป.ป.ช. ทราบ (ว่าจะฟ้องหรือไม่) ภายใน 30 วัน และขอขยายเวลาหากมีเหตุพิเศษ 2 ครั้ง ครั้งละ 15 วัน ถ้าไม่เห็นด้วย ขอให้ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง โดยไม่ต้องมีการตั้งคณะทำงานร่วม

(4) ตั้งศาลพิเศษชำนาญการเพื่อรับฟ้องคดีทุจริต

(5) ให้ ป.ป.ช. ไต่สวนบริษัทเอกชนที่ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐได้

- **สุทธิ สุนทรานุรักษ์. 2559. “นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”**

สุทธิ สุนทรานุรักษ์ 2559 ศึกษาเรื่องการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีแนวคิดสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องเริ่มต้นจากประชาธิปไตยที่แข็งแรงภายในท้องถิ่นเสมอ และ อปท. ยังสามารถแบ่งเบาภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐบาลส่วนกลางได้ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

แต่ปัญหาการทุจริตภายใน อปท. นับเป็นความล้มเหลวประการหนึ่งในการบริหารงานท้องถิ่น โดยสามารถแบ่งช่องทางการทุจริต ได้แก่ (1) การทุจริตก่อนเข้าสู่ดำรงตำแหน่ง คือ การทุจริตเลือกตั้ง และ (2) การทุจริตระหว่างดำรงตำแหน่ง ซึ่งมี 4 ลักษณะ ได้แก่ การทุจริตบริหารงานคลังท้องถิ่น (เบิกจ่ายไม่มีใบเสร็จรับเงิน ไม่ตรงวัตถุประสงค์) การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง ทุจริตในการบริหารงานบุคคล (เรียกรับสินบนแต่งตั้งและบรรจุเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น) และ ทุจริตในการออกใบอนุญาต (เช่น อนุญาตต่อเติมก่อสิ่งก่อสร้างผิดระเบียบ)

ข้อมูลสถิติชี้ว่า ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด อปท. ระหว่างปี 2554 ถึง 2558 รวม 188 คดี เป็นคดีจัดซื้อจัดจ้าง 104 คดี ทุจริตออกใบอนุญาต 36 คดี และทุจริตในการบริหารงานบุคคล 25 คดี[89]

---

[89] สุทธิ สุนทรานุรักษ์ 2559, หน้า 90.

ในขณะที่ สตง. ตรวจสอบพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริต ระหว่างปี 2550 – 2554 รวม 801 กรณี แบ่งเป็น กรณีดำเนินการผิดระเบียบ (การเงินการคลัง) 295 กรณี และจัดซื้อจัดจ้างมิชอบ 188 กรณี และในปี 2558 และ 2559 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ออกคำสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรวม 117 คน ตามนโยบายปราบปรามการทุจริต

สุทธิ สุนทรานุรักษ์ 2559 พบว่า การควบคุมกำกับและจัดการปัญหาทุจริตภายในท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอย่างน้อย 3 แห่งได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ.) ป.ป.ช. และ สตง. และตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา ก็มีการมุ่งเน้นเพิ่มโทษการทุจริตผ่านกระบวนการปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช. ปี 2542 และกฎหมายป้องกันการฮั้วประมูล ปี 2542 โดยการปรับปรุงกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับที่ 2 ปี 2554 และฉบับที่ 3 ปี 2558 ส่งสัญญาณไปถึงผู้ที่คิดจะกระทำการทุจริตว่ามีต้นทุนสูงสุด คือ โทษประหารชีวิต ถูกริบทรัพย์รวมทั้งอายุความจะหยุดลงหากผู้ทุจริตหลบหนี แต่การบัญญัติเฉพาะโทษขั้นสูงสุดเพียงอย่างเดียวโดยไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปราบปรามทุจริตนั้นปัญหาทุจริตภายในท้องถิ่นจะลดลงหรือไม่

สุทธิ สุนทรานุรักษ์ 2559 มีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพตรวจสอบทุจริตใน อปท. ดังนี้

(1) รัฐบาลควรเน้นปรับปรุงบทบาทในการทำงานร่วมกัน สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด (สถจ.) ป.ป.จ. และ สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด (สตจ.) โดยให้ ป.ป.จ. เป็นศูนย์กลางบริหารเรื่องร้องเรียนทุจริตของ อปท.ภายในจังหวัด ในขณะที่ สถจ. ควรทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดกลไกการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในท้องถิ่นแบบ Proactive disclosure ส่วน สตจ. เน้นการตรวจสอบเชิงป้องปราม (Preventive audit)

(2) เสนอยุบรวม อปท. ขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกันตามข้อเสนอของศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว เพื่อให้การตรวจสอบเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต โดยเฉพาะการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ครอบคลุมมากขึ้น

(3) ยกบทบาทของภาคประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบการทุจริตของ อปท. ได้ โดยรัฐจะต้องช่วยลดต้นทุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ อปท. โดยใช้แนวคิดเรื่อง Open Government data และแนวทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแบบ Proactive disclosure

- **ศิริรัตน์ วสุวัต และ ประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์. 2558. "นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่อต้านการทุจริต"**

ศิริรัตน์ วสุวัต และ ประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์ 2558 วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ซึ่งเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้แก่ ป.ป.ช. ดำเนินคดีอาญาต้องส่งให้พนักงานสอบสวนและส่งให้

ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษทางวินัยได้ ต่างจาก พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 (ซึ่งถูกยกเลิกไปก่อนจะมีกฎหมาย ป.ป.ช. พ.ศ. 2542) ซึ่งไม่ให้อำนาจดังกล่าวแก่สำนักงาน ป.ป.ป. ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

ศิริรัตน์ วสุวัต และ ประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์ 2558 ประเมินว่าผู้ทุจริตมี "ต้นทุนทุจริต" เพิ่มขึ้น เมื่อมีการแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. ในปี 2554 ต้นทุนดังกล่าวเพิ่มในสองแง่ ได้แก่ (1) ป.ป.ช. ดำเนินการกับเรื่องเรียนเสร็จ และชี้มูลแก่ผู้ทุจริตได้มากขึ้นต่อปี และ (2) มีการแก้ไขกฎหมายที่เพิ่มโทษมากขึ้น

สำหรับการปฏิบัติงานของ ป.ป.ช. ก่อนการแก้ไขกฎหมาย ในปี 2554 (ปีงบประมาณ 2543 – 2554) ป.ป.ช. แจ้งว่าดำเนินการเสร็จ 23,009 เรื่อง (ร้อยละ 71 ของเรื่องที่รับร้องเรียน) แต่เป็นการชี้มูลผู้กระทำความผิดเพียง 818 เรื่อง (ร้อยละ 3.5 ของเรื่องที่ดำเนินการเสร็จ) หรือชี้มูลเฉลี่ย 68 เรื่องต่อปี ที่เหลือเป็นเรื่องที่ ป.ป.ช. "ตีตก" "ไม่รับ" ส่งคืนพนักงานสอบสวน และส่งหน่วยงานอื่นดำเนินการต่อ (เช่น สำนักงาน ป.ป.ท.) หลังการแก้ไขกฎหมาย (ปีงบประมาณ 2555 – 2557) ป.ป.ช. ดำเนินการเสร็จ 7,164 เรื่อง (ร้อยละ 96 ของเรื่องที่รับร้องเรียน) เป็นการชี้มูลความผิด 264 เรื่อง (ร้อยละ 3.7 ของเรื่องที่ดำเนินการเสร็จ) หรือชี้มูลเฉลี่ย 88 เรื่องต่อปี

สำหรับประเด็นการแก้ไขกฎหมาย มีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2554 10 ประเด็นซึ่งให้อำนาจ ป.ป.ช. ดำเนินการ อันเป็นการเพิ่มต้นทุนของการทุจริต ได้แก่

(1) มาตรา19 (7) เพิ่มบทบาทให้ ป.ป.ช. กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
(2) มาตรา 74/1 ไม่นับระยะเวลาหลบหนีรวมเป็นอายุความ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล
(3) มาตรา 37/2 ป.ป.ช. สามารถเข้าตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินตามอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง) และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
(4) มาตรา 84 ป.ป.ช. มีอำนาจขอขยายเวลาในการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว 5 ปี ได้ ซึ่งจากเดิมคือ 2 ปี

(5) มาตรา 123/1 เพิ่มโทษชี้มูลเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ[90] ซึ่งไม่สามารถถูกดำเนินคดีตามมาตรา 157 ได้) ให้รุนแรงกว่าอัตราโทษตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา[91]

(6) มาตรา 28/2 ป.ป.ช. สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ กรณีที่ไม่สามารถหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ระหว่าง ป.ป.ช. กับสำนักงานอัยการสูงสุด

(7) มาตรา 103/2 – 103/6 ป.ป.ช. มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองบุคคล จัดให้มีรางวัลตอบแทนให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสทุจริต และพิจารณาไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตเพื่อกันไว้เป็นพยาน

(8) มาตรา 103/7 กำหนดให้บริษัทเอกชนที่รับงานจากรัฐต้องแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการจัดซื้อจัดจ้างจากรัฐต่อกรมสรรพากร และ ป.ป.ช.

(9) มาตรา 103/7 กำหนดให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของรัฐเผยแพร่ราคากลางและการคำนวณราคากลางต่อสาธารณะ

(10) มาตรา 130/10 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด (ป.ป.จ.) เป็นการกระจายอำนาจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปยังพื้นที่ทุกจังหวัด

ศิริรัตน์ วสุวัต และ ประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์ 2558 ยังมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงมาตรการเพิ่มต้นทุนทุจริตจากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

(1) ต้องปรับปรุงประมวลจริยธรรมให้ชัดเจนว่าการกระทำใดเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรง และมีขั้นตอนอย่างไร และต้องลดอำนาจผูกขาดและการใช้ดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในฐานะเป็นผู้พิจารณาบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการการเมือง และของ ส.ส. และกรรมาธิการ

(2) ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองพยานและผู้แจ้งเบาะแสทุจริต ให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงให้รวดเร็ว เนื่องจากการไต่สวนคดีส่วนใหญ่ยังใช้เวลาอย่างน้อย 1 ปี

(3) ควรพิจารณาการใช้มาตรการใหม่ให้เหมาะสม ได้แก่ มาตรการแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายอาจเพิ่มต้นทุนและภาระการจัดการให้แก่บริษัทเอกชนขนาดเล็ก และ การจัดตั้ง ป.ป.จ. เพิ่มภาระทางงบประมาณแก่ ป.ป.ช. (ค่าตอบแทน ป.ป.จ. รวมเดือน

---

[90] เมธี ครองแก้ว, หน้า 60.

[91] ตามรายงานวิจัยของ ศิริรัตน์ วสุวัต และ ประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์ 2558 มาตรา 123/1 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดโทษจำคุกเท่ากับมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา คือตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี แต่บัญญัติโทษปรับสูงกว่า คือ**สองหมื่นถึงสองแสนบาท** ส่วนมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษปรับสองพันถึงสองหมื่นบาท ทั้งนี้ ในปี 2560 มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 โดยเพิ่มโทษปรับเป็นสองหมื่นถึงสองแสนบาท

ละ 140 ล้านบาท) แต่การทำงานกลับถูกตั้งคำถามว่ามีความคุ้นเคยกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐท้องถิ่น

- **วรวิทย์ สุขบุญ. 2559. “นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช.”**

วรวิทย์ สุขบุญ 2559 ศึกษามาตรการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. ว่ามีประสิทธิภาพเพิ่มต้นทุนต่อการทุจริตอย่างไร ทั้งนี้ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์และหนี้สินต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบเป็นกลไกหนึ่งที่นานาประเทศนิยมมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริต ในประเทศไทยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 ต่อมารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

มาตรการยื่นบัญชีทรัพย์สินมีประโยชน์สำหรับการตรวจสอบ 2 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และ 2) เพื่อตรวจหาและป้องกันการร่ำรวยโดยมิชอบ แต่การตรวจสอบเรื่องใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย ดังนี้

- ความจำเป็นหรือพฤติกรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ระบบต้องการแก้ไข
- จำนวนของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินความถี่ในการยื่นบัญชี
- การสนับสนุนทรัพยากรและงบประมาณที่จำเป็น
- วิธีการตรวจสอบ
- การให้ประชาชนมีส่วนในการตรวจสอบ
- โทษที่ใช้บังคับสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

วรวิทย์ สุขบุญ 2559 พบว่า ป.ป.ช. ยังมีอุปสรรคทำให้ไม่ประสบความสำเร็จในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินเท่าที่ควร ได้แก่ (1) ความซ้ำซ้อนของข้อมูล (2) การติดกับดักของกฎหมาย (3) การตรวจสอบแบบภาพนิ่ง (4) การตรวจสอบทุกบัญชี (5) ประสิทธิภาพของเครื่องมือ (กฎหมาย) ที่ใช้ในการตรวจสอบ (6) การบริหารจัดการองค์กร (7) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้ในการตรวจสอบที่ล่าช้า (8) ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม และ (9) ปัญหาที่เกิดจากนักการเมืองหรือผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี

ในช่วงปี 2542 – 2557 ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฐานไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินจำนวน 129 คดี ซึ่งมีมูลเหตุจูงใจ ดังนี้ (1) เพื่อเตรียมการทุจริต (2) เพื่อปกปิดการได้มาของทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ (3) เพื่อสร้างภาพลักษณ์ (4) เพื่อปกปิดมิให้เจ้าหนี้ติดตามทรัพย์สิน (5)

เพื่อปกปิดการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น (6) จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และ (7) สาเหตุอื่นเช่นไม่ต้องการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- **ทองใหญ่ อัยยะวรากูล. 2560. "นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการใช้มาตรา 157 ในประมวลกฎหมายอาญา"**

ทองใหญ่ อัยยะวรากูล 2560 วิเคราะห์ประเด็นเรื่องการตีความประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ (Economic model) ทั้งนี้ มีข้อถกเถียงในกลุ่มนักกฎหมายว่า บทบัญญัติมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญาที่ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นนั้นควรมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด และการฟ้องเจ้าพนักงานว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นั้น จะให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องเจ้าพนักงาน โดยประชาชนเป็นโจทย์ฟ้องเองได้หรือไม่ ซึ่งทองใหญ่ อัยยะวรากูล 2560 จะวิเคราะห์เรื่องอำนาจฟ้องโดยเปรียบเทียบ 2 กรณี ได้แก่ (1) ให้อำนาจฟ้องตามมาตรานี้เป็นของพนักงานอัยการเท่านั้น หรือ (2) ให้อำนาจฟ้องเป็นของทั้งพนักงานอัยการและของประชาชน

ทองใหญ่ อัยยะวรากูล 2560 พบว่า การให้ทั้งพนักงานอัยการและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในคดีมีอำนาจฟ้อง อาจทำให้จำนวนคดีในศาลสูงขึ้นในตอนแรก แต่ก็สามารถยับยั้งผู้ที่คิดจะกระทำความผิดบางส่วนได้เนื่องจากต้นทุนที่คาดว่าจะต้องจ่ายในการกระทำความผิดจะสูงขึ้นด้วย หาก **บทลงโทษรุนแรงมาก** ก็จะยับยั้งไม่ให้กระทำความผิด จนสามารถลดจำนวนผู้กระทำความผิดได้ในที่สุด

ทั้งนี้ งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขข้อความในมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา โดยให้ระบุชัดเจนว่าการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบอื่นๆ นิยามอย่างไร เช่น การกระทำที่กระทำนอกขอบเขตแห่งอำนาจ หรือการกระทำฝ่าฝืนต่อวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือโดยปราศจากเหตุผล

- **สิริลักษณา คอมันตร์. 2560. "นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยมาตรการและกฎหมายต่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริตและผลกระทบต่อประเทศไทย"**

สิริลักษณา คอมันตร์ 2560 ศึกษามาตรการและกฎหมายของต่างประเทศ เน้นประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก โดยศึกษาในสองเรื่อง ได้แก่ (1) มาตรการป้องกันและปราบปรามการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ และ (2) มาตรการติดตามทรัพย์สินทุจริตคืน

ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการติดสินบน งานศึกษาชิ้นนี้พบว่า มาตรการและกฎหมายของต่างประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะยับยั้งพฤติกรรมการทุจริตและเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย เนื่องจากต้นทุนที่เกิดจากการทุจริตยังคงต่ำว่าผลประโยชน์หรือผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้จากการทุจริต การวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีเกมแสดงว่า การทุจริตติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศอาจเป็นกลยุทธ์ที่ดีที่สุดสำหรับผู้ประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ ความไม่ไว้วางใจทำให้มีแนวโน้มที่ต่างฝ่ายต่างให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับประโยชน์ที่เหนือกว่า ในที่สุดค่าปรับก็อาจกลายเป็นต้นทุนการประกอบธุรกิจชนิดหนึ่ง สุดท้ายผู้ประกอบการก็อาจไม่สนใจความเสี่ยงด้านชื่อเสียง (reputation risk) เมื่อบริษัทชั้นนำทั้งหลายต่างก็พากันถูกสอบสวนและเสียค่าปรับและยอมความ

นอกจากนี้ ยังไม่ชัดเจนว่าประเทศไทยจะได้ผลประโยชน์จากมาตรการและกฎหมายต่างประเทศมากเท่าไร ขึ้นอยู่กับความร่วมมือในการแบ่งปันข้อมูลการกระทำความผิดจากฝ่ายต่างประเทศ ประเทศไทยจะได้ประโยชน์มากในการดำเนินคดีเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับสินบน ถ้าสามารถปฏิบัติการเชิงรุกมากขึ้น และยังได้ประโยชน์ในลักษณะ free rider อีกด้วย เพราะไม่ต้องแสวงหาข้อมูลเบื้องต้นเอง สามารถสอบสวนคดีต่อได้จากหลักฐานที่กระบวนการยุติธรรมต่างประเทศดำเนินการไปแล้ว

สำหรับการติดตามทรัพย์สินคืน สิริลักษณา คอมันตร์ 2560 พบว่า กฎหมายต่างประเทศยังไม่มีประสิทธิภาพในการติดตามทรัพย์สินคืน ทำให้ผู้กระทำการทุจริตไม่เกรงกลัวที่จะกระทำความผิด

สิริลักษณา คอมันตร์ 2560 มีข้อเสนอแนะต่อ ป.ป.ช. ในการเพิ่มประสิทธิภาพมาตรการทั้งสองเรื่อง ดังนี้

ในส่วนการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ ไทยต้องพยายามใช้กฎหมาย FCPA ให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยให้มากขึ้น โดยต้องติดตามข้อมูลคดีต่าง ๆ ในสหรัฐอย่างใกล้ชิด และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่อเมริกันในหน่วยงานหลักทั้งสองหน่วยงานคือ DOJ และ SEC ซึ่งทาง ปปช. ก็ได้เริ่มทำบ้างแล้วในแง่เรียกร้องให้สหรัฐส่งเงินค่าปรับคืนประเทศที่เสียหาย

ในส่วนการติดตามทรัพย์สินคืน ป.ป.ช. ควรพิจารณาดำเนินการ 4 เรื่อง ได้แก่ (1) พิจารณาการจ้างมืออาชีพ (outsourcing) ที่มีเครือข่ายในหลายประเทศเพื่อติดตามทรัพย์สินคืนและดำเนินการทางแพ่งในการริบทรัพย์สินตามมูลค่า เพื่อเสริมการดำเนินการแบบรัฐต่อรัฐตามความ

ร่วมมืออย่างเป็นทางการ (mutual legal assistance) (2) พิจารณาริบทรัพย์สินที่ไม่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยไม่ต้องติดตามทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดจนถึงที่สุดตามหลัก Fungibility หรือการแทนกันได้ทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นตามคำพิพากษาของศาล (3) ใช้วิธีการทางแพ่งตามแนวทางของ UNCAC ในเรื่อง non-conviction forfeiture ในการติดตามทรัพย์สินคืน และ (4) พัฒนาฐานข้อมูลด้านความเชื่อมโยงของบุคคล ที่อยู่ในเครือข่ายทุจริต เพื่อสามารถติดตามการใช้ตัวแทน (nominee) ในการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ

สิริลักษณา คอมันตร์ 2560 ยังมีข้อเสนอบางประการเพื่อปรับปรุงระบบธรรมาภิบาลในอนาคต ดังนี้

- ให้คู่สัญญากับรัฐมีมาตรฐานหรือมีแผนการปรับปรุงการบริหารงานเพื่อให้ได้มาตรฐาน ISO37001 (Anti-bribery management systems)
- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนใช้ระบบ COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) ในการปรับปรุงกรอบการควบคุมภายในเชิงบูรณาการ (internal control integrated framework) ให้องค์กรต้องพิจารณาโอกาสการเกิดการทุจริตในองค์กรของตน
- ศึกษารายละเอียดและนำระบบมาตรฐานต้นทุนก่อสร้างอาคารของวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย (วสท.) มาผนวกไว้ในหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ราคากลางมีความถูกต้องแม่นยำมากขึ้น และพิจารณาระบบของยุโรปประกอบ
- ติดตามพัฒนาการเรื่องความเป็นเจ้าของที่แท้จริง (beneficial ownership) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการติดตามทรัพย์สินคืนและติดตามพัฒนาการของ OECD เรื่องประสานกับสรรพากรทั่วโลกในกรณีที่มีการเปิดบัญชีธนาคารหรือลงทุนในธุรกิจในประเทศสมาชิก OECD

- **พัชรวรรณ นุชประยูร. 2560. "นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ"**

พัชรวรรณ นุชประยูร 2560 ประเมินและวิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกาของไทยในคดีการทุจริตและการกระทำความผิดต่อตำแหน่งและความผิดเกี่ยวกับการทุจริตหน้าที่ราชการ ผลการวิเคราะห์แนวทางของศาลประกอบกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาของไทย พบว่า กฎหมายไทยยังกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในการทุจริตและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน โดยเฉพาะการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดโทษปรับที่กำหนดไว้อย่างสูงไม่เกินสี่หมื่นบาทนั้นไม่อาจทำให้เป็นการเพิ่มต้นทุนในการกระทำความผิดแต่ประการใด เนื่องจากผลประโยชน์คาดคะเน (expected benefits) ของผู้กระทำความผิดที่ได้รับสูงกว่าต้นทุนคาดคะเน (expected costs) อยู่มาก

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการใช้ดุลพินิจในการบรรเทาโทษ การลดโทษและการเพิ่มโทษยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขในการให้ผู้พิพากษาสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษให้กระทำการใด ๆ เพื่อเป็นเงื่อนไขในการคุมประพฤติ โดยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

พัชรวรรณ นุชประยูร 2560 มีข้อเสนอแนะจากการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์ ดังนี้

(1) ควรมีการปรับปรุงขนาดของบทลงโทษที่เหมาะสม ได้แก่
  - กำหนดโทษปรับให้สอดคล้องกับประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริต
  - ปรับปรุงโทษปรับในฐานความผิด และปรับปรุงโทษจำคุกให้มีช่วงในการพิจารณาที่สูงขึ้น เพื่อให้ศาลมีอำนาจในการพิจารณากำหนดโทษตามความเสียหายที่รัฐได้รับหรือพิจารณาตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

(2) ปรับปรุงหลักการในการพักการลงโทษ โดยคณะกรรมการพักการลงโทษภายใต้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ควรนำหลักการในการเยียวยาความเสียหายต่อรัฐมาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น ผู้กระทำความผิดได้ชดเชยความเสียหายต่อรัฐแล้วหรือไม่ประการใดหรือพฤติการณ์ในการทุจริตนั้นมีลักษณะเป็นเช่นใด

- **เมธี ครองแก้ว. 2560(ก). "เบื้องลึก ป.ป.ช.".**

เมธี ครองแก้ว. 2560(ก) เป็นหนังสือรวมบทความเกี่ยวกับการทำงานของ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นบทความที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชนและสื่อสิ่งพิมพ์อื่น ๆ บทความเหล่านี้ถ่ายทอดทัศนะและประสบการณ์ทำงานของ ศ.ดร. เมธี ครองแก้ว ในสมัยดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ระหว่าง พ.ศ. 2549 – 2555 เนื้อหาบทความส่วนหนึ่งมาจากสาระจากการวิจัยในชุด *โครงการวิจัยเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย*ของ เมธี ครองแก้ว. 2558, สรรเสริญ พลเจียก. 2558, สุทธิ สุนทรานุรักษ์. 2559, ศิริรัตน์ วสุวัต และ ประเสริฐศักดิ์ กุมภีพงษ์. 2558, วรวิทย์ สุขบุญ. 2559, ทองใหญ่ อัยยะวรากูล. 2560, สิริลักษณา คอมันตร์. 2560 และ พัชรวรรณ นุชประยูร. 2560.

- **เมธี ครองแก้ว. 2560(ข). "รวมบทความเกี่ยวกับนิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย".**

เมธี ครองแก้ว. 2560(ข) รวบรวมบทความวิชาการที่ ศ.ดร. เมธี ครองแก้วได้นำเสนอในเวทีวิชาการทั้งในและต่างประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2556 – 2560 หนังสือเล่มนี้ประกอบด้วยบทความดังต่อไปนี้

- Corruption and the people rights: how the Thais perceive and deal with their public-sector corruption
- Transparency and anti-corruption activities in ASEAN: a big challenge for the AEC?
- Corruption prevention activities of the NACC: facing a dilemma?
- Transparency and anti-corruption efforts in East Asia: an observation.
- The political economy of the act of government doctrine: a recent Thai experience
- Legal accountability and the argument of the act of government doctrine: experience form Thailand's rice trading scheme, 2011 to 2014.
- Legal government corruption in Thailand: incidence and implications
- นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันการทุจริต
- ความเสี่ยงทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของนักวิจัยและนักวิชาการภาครัฐของไทย
- The power and economics foundation of anti-corruption policies: the Thai experience
- 10 คำถามเกี่ยวกับหลักเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยกาตรวจสอบทรัพย์สิน
  - An economic theory of corruption prevention

ภาคผนวก ง. รายชื่อโครงการการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ปี 2523 - 2557

ลำดับ	ชื่อโครงการ	สาขาของกิจการ	หน่วยงานรัฐเจ้าของสัญญา	บริษัทเอกชนผู้ได้สัญญาลงทุน	ระยะเวลาตามสัญญา	จำนวนปี
1	โครงการอนุญาต ให้ดำเนินการให้บริการ ระบบส่งน้ำมันเชื้อเพลิง อากาศยานผ่านท่อแบบ Hydrant	คมนาคม	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	บริษัท ไทยเชื้อเพลิงการบิน จำกัด	28 ก.ย. 2549 - 27 ก.ย. 2579	30
2	สัญญาโครงการ ระบบให้บริการเชื้อเพลิง อากาศยาน (Intoplane Services) ณ ท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ	คมนาคม	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	บริษัท บริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BAFS) และ บริษัท เอเอสไอจี (ไทยแลนด์) จำกัด (ASIG)	28 ก.ย. 2549 - 27 ก.ย. 2569	20
3	โครงการอุปกรณ์ บริการภาคพื้นและสิ่ง อำนวยความสะดวกด้านการซ่อมบำรุง ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	คมนาคม	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	บริษัท บริการภาคพื้นการบินกรุงเทพเวิลด์ไวด์ไฟลท์เซอร์วิส จำกัด	28 ก.ย. 2549 - 27 ก.ย. 2569	20
4	โครงการคลังสินค้า ณ ท่าอากาศยาน สุวรรณภูมิ	คมนาคม	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	บริษัท ดับบลิวเอฟเอสพีจีคาร์โก้ จำกัด	28 ก.ย. 2549 - 27 ก.ย. 2569	20
5	โครงการครัวการบิน (Catering Services) ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	คมนาคม	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	บริษัท แอลเอสจี สกายเชฟส์ (ประเทศไทย) (SLG) และบริษัท	28 ก.ย. 2549 - 27 ก.ย. 2569	20

ลำดับ	ชื่อโครงการ	สาขาของกิจการ	หน่วยงานรัฐเจ้าของสัญญา	บริษัทเอกชนผู้ได้สัญญาลงทุน	ระยะเวลาตามสัญญา	จำนวนปี
				ครัวการบินกรุงเทพ จำกัด		
6	สัญญาลงทุน ก่อสร้าง บริหาร และ ประกอบการท่าเทียบเรือ A3 C1 C2 D1 D2 และ D3	คมนาคม	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	บริษัท ฮัทชิสัน แหลมฉบัง เทอร์มินัล จำกัด (HLT)	1 พ.ย. 2547 - 31 ต.ค. 2577	30
7	โครงการลงทุน บริหารและประกอบการ ท่าเทียบเรือตู้สินค้า ซี.3 ณ ท่าเรือแหลมฉบัง	คมนาคม	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	บริษัท แหลมฉบัง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินอล จำกัด (LCIT)	1 พ.ค. 2546 - 30 เม.ย. 2576	30
8	โครงการลงทุน ก่อสร้าง บริหาร และ ประกอบการท่าเทียบ เรือตู้สินค้า บี.5	คมนาคม	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	บริษัท แหลมฉบัง อินเตอร์เนชั่นแนล เทอร์มินอล จำกัด (LCIT)	1 พ.ค. 2539 - 30 เม.ย. 2569	30
9	สัญญาเช่าพื้นที่ เพื่อดำเนินการโครงการ อู่เรือบริเวณแหลมฉบัง	คมนาคม	การท่าเรือแห่งประเทศไทย	บริษัท ยูนิไทย ชิปยาร์ด เอนจิเนียริ่ง จำกัด (UNITHAI)	18 ธ.ค. 2533 - 17 ธ.ค. 2563	30
10	สัญญาสัมปทาน การลงทุน ออกแบบก่อสร้าง บริหารจัดการ ให้บริการ และบำรุงรักษา โครงการ ทางพิเศษสายศรีรัช – วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร	คมนาคม	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BECL)	15 ธ.ค. 2555 - 14 ธ.ค. 2585	30
11	สัญญาโครงการ ทางด่วนสายบางปะอิน- ปากเกร็ด (โครงการทาง พิเศษอุดรรัถยา) Bang Pa-	คมนาคม	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ	27 ก.ย. 2539 - 26 ก.ย. 2569	30

ลำดับ	ชื่อโครงการ	สาขาของกิจการ	หน่วยงานรัฐเจ้าของสัญญา	บริษัทเอกชนผู้ได้สัญญาลงทุน	ระยะเวลาตามสัญญา	จำนวนปี
	In – Pak Kret Expressway Agreement			เหนือ จำกัด (NECL)		
12	โครงการระบบ ทางด่วนขั้นที่ 2 (ทางพิเศษศรีรัช) (Second Stage Expressway Agreement)	คมนาคม	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (BECL)	1 มี.ค. 2533 - 28 ก.พ. 2563	30
13	โครงการสัญญา สัมปทานทางหลวง ในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง –ดอนเมือง	คมนาคม	กรมทางหลวง	บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) (tollway)	21 ส.ค. 2532 - 20 ส.ค. 2577	45
14	โครงการระบบ รถไฟฟ้ามหานครสาย เฉลิมรัชมงคล (Metropolitan Rapid Transit Chaloem Ratchamongkhon Line, MRT Blue Line)	คมนาคม	องค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.)	บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (BMCL)	2 ก.ค. 2547 - 1 ก.ค. 2572	25
15	สัญญาสัมปทาน ระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร	คมนาคม	กรุงเทพมหานคร (กทม.)	บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (BTSC)	5 ธ.ค. 2542 - 4 ธ.ค. 2572	30
16	โครงการสัญญา ก่อสร้างและบริหาร โครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ในที่ราชพัสดุ บริเวณ สถานีขนส่งหมอชิต	คมนาคม	กรมธนารักษ์	บริษัท บางกอกเทอร์มินอล จำกัด (เดิม: บริษัท ซันเอสเตท จำกัด)	8 ส.ค. 2539 - 7 ส.ค. 2569	30
17	โครงการให้สิทธิ ดำเนินการผลิตและ จำหน่ายน้ำประปา	การจัดการน้ำ	การประปาส่วนภูมิภาค	บริษัท ประปาปทุมธานี จำกัด	15 ก.ย. 2549 - 14 ต.ค. 2566	17
18	โครงการสัญญา การบริหารและการ ดำเนินกิจการระบบท่อ ส่งน้ำสายหลักในภาค ตะวันออก	การจัดการน้ำ	กรมธนารักษ์	บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากร	1 ม.ค. 2537 - 31 ธ.ค. 2567	30

ลำดับ	ชื่อโครงการ	สาขาของกิจการ	หน่วยงานรัฐเจ้าของสัญญา	บริษัทเอกชนผู้ได้สัญญาลงทุน	ระยะเวลาตามสัญญา	จำนวนปี
				น้ำภาคตะวันออก จำกัด		
19	โครงการดำเนิน กิจการดาวเทียมสื่อสาร ภายในประเทศ	สาขาการสื่อสาร	สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) (เดิมชื่อบริษัท ชินวัตร คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอม มิวนิเคชั่นส์ จำกัด (บริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน))	11 ก.ย. 2534 - 10 ก.ย. 2564	30
20	โครงการสัญญาให้ ดำเนินการให้บริการ วิทยุค มน าค มร ะบ บ เซลลูล่า	สาขาการสื่อสาร	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	บริษัทโทเทิ่ล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC)	16 ก.ย. 2534 - 30 ก.ย. 2561	27
21	สัญญาให้ดำเนินการ ให้บริการวิทยุคมนาคม ระบบ Digital PCN 1800	สาขาการสื่อสาร	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	บริษัท ทรู มูฟ จำกัด (True Move)	20 มิ.ย. 2534 - 15 ก.ย. 2556	22
22	สัญญาให้ดำเนินการ ให้บริการวิทยุคมนาคม ระบบเซลลูล่า 1800	สาขาการสื่อสาร	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	บริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด (DPC)	19 พ.ย. 2539 - 15 ก.ย. 2556	17
23	สัญญาอนุญาตให้ ดำเนินกิจการบริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Cellular Mobile Telephone)	สาขาการสื่อสาร	บมจ. ทีโอที จำกัด (มหาชน) (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย)	บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (AIS)	1 ต.ค. 2533 - 30 ต.ค. 2558	25

ลำดับ	ชื่อโครงการ	สาขาของกิจการ	หน่วยงานรัฐเจ้าของสัญญา	บริษัทเอกชนผู้ได้สัญญาลงทุน	ระยะเวลาตามสัญญา	จำนวนปี
24	สัญญาร่วมการงาน และร่วมลงทุนขยาย บริการโทรศัพท์ 1.5 ล้านเลขหมายในเขต โทรศัพท์ภูมิภาค	สาขาการสื่อสาร	บมจ. ทีโอที จำกัด (มหาชน) (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย)	บริษัท ทีที แอนด์ที จำกัด (มหาชน) (TT&T)	30 มิ.ย. 2537 - 29 มิ.ย. 2562	25
25	โครงการร่วมการ งานและร่วมลงทุนขยาย บริการโทรศัพท์ในพื้นที่ เขตโทรศัพท์นครหลวง จำนวน 2.6 ล้านเลขหมาย	สาขาการสื่อสาร	บมจ. ทีโอที จำกัด (มหาชน) (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย)	บริษัท ทรู คอร์ ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (เดิมชื่อ บริษัท ซี.พี. เทเลคอม มิวนิเคชั่น จำกัด)	29 ต.ค. 2535 - 28 ต.ค. 2560	25
26	สัญญาร่วมดำเนิน กิจการส่งโทรทัศน์สี	สาขาการสื่อสาร	บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)	บริษัท บางกอก เอ็นเตอร์ เทนเม้นต์ จำกัด (BEC)	26 มี.ค. 2523 - 25 มี.ค. 2563	40
27	โครงการให้ใช้สิทธิ ดำเนินการบริหารและ ประกอบการศูนย์บริหาร จัดการวัสดุ เหลือใช้อุตสาหกรรม (เตาเผา ขยะอุตสาหกรรม) บางปู	การบริหารจัดการขยะ	กรมโรงงานอุตสาหกรรม	บริษัท อัคคี ปราการ จำกัด (มหาชน)	11 ก.พ. 2551 - 10 ก.พ. 2571	20
28	โครงการสัญญาให้ สิทธิใช้ประโยชน์ ศูนย์การค้าบริเวณสามเหลี่ยมย่าน พหลโยธิน	การค้าและบริการ	การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)	บริษัท เซ็นทรัล อินเตอร์ พัฒนา จำกัด	19 ธ.ค. 2551 - 18 ธ.ค. 2571	20
29	โครงการสัญญาให้ สิทธิใช้ประโยชน์อาคาร เพื่อประกอบธุรกิจ โรงแรม	การค้าและบริการ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	บริษัท สยามส แควร์ทาว เวอร์ จำกัด	9 พ.ย. 2557 - 8 พ.ย. 2577	20
30	โครงการสัญญาให้ สิทธิใช้ประโยชน์ ศูนย์การค้าบริเวณสี่แยก ปทุมวัน	การค้าและบริการ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	บริษัท สยามส แควร์ทาว เวอร์ จำกัด	9 พ.ย. 2557 - 8 พ.ย. 2577	20

ลำดับ	ชื่อโครงการ	สาขาของกิจการ	หน่วยงานรัฐเจ้าของสัญญา	บริษัทเอกชนผู้ได้สัญญาลงทุน	ระยะเวลาตามสัญญา	จำนวนปี
31	โครงการสัญญาให้ สิทธิใช้ประโยชน์ ศูนย์การค้าบริเวณสี่แยก ปทุมวัน	การค้าและบริการ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	บริษัท เอ็ม บี เค จำกัด (มหาชน)	22 เม.ย. 2556 - 21 เม.ย. 2576	20
32	สัญญาการบริหาร และการดำเนินกิจการ ศูนย์การประชุมแห่งชาติ สิริกิติ์	การค้าและบริการ	กรมธนารักษ์	บริษัท เอ็น ซี ซี แมน เนจเม้นท์ แอนด์ ดี เวลลอป เม้นท์ จำกัด	1 ธ.ค. 2534 - 30 พ.ย. 2564	30
33	การจัดให้เช่าที่ราช พัสดุแก่บริษัทไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) เพื่อ ดำเนินการกิจการด้าน การกลั่นน้ำมัน (บมจ. ไทยออยล์)	การค้าและบริการ	กรมธนารักษ์	บริษัท ไทย ออยล์ จำกัด (มหาชน)	11 ก.ย. 2535 - 10 ก.ย. 2565	30
34	โครงการร่วมลงทุน ก่อสร้างและบริหาร โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงที่ตั้งโรงภาษี ร้อยชักสาม	การค้าและบริการ	กรมธนารักษ์	กิจการร่วมค้าบริษัท แนเชอรัล พาร์ค จำกัด (มหาชน), บริษัท อามันรีสอร์ท เซอร์วิส เซสลิมิเต็ด และ บริษัท ซิลเวอร์ลิงค์ โฮลดิ้ง ลิมิเต็ด	10 พ.ค. 2548 - 9 พ.ค. 2578	30

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ณ 6 มิ.ย. 2558) อ้างใน สำนักงบประมาณของรัฐสภา. มกราคม 2559. “การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP)”.

ภาคผนวก จ. พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ
พ.ศ. ๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒
เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งอื่นใดในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เว้นแต่การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้ "หน่วยงานเจ้าของโครงการ" หมายความว่า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการ "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ "ราชการส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน "กระทรวงเจ้าสังกัดของส่วนราชการ" หมายความว่า กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีส่วนราชการในสังกัดตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม "กระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ" (๑) กรณีบริษัทจำกัด หมายความว่า กระทรวงการคลังหรือกระทรวงหรือทบวงที่ได้รับมอบอำนาจให้ใช้สิทธิเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทจำกัดแทนกระทรวงการคลัง (๒) กรณีไม่ใช่บริษัทจำกัด หมายความว่า กระทรวงหรือทบวงซึ่งรัฐมนตรีว่าการเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในงานของรัฐวิสาหกิจนั้น"กระทรวงเจ้าสังกัดของราชการส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า กระทรวงมหาดไทย "กิจการของรัฐ" หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน "โครงการ" หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา "ร่วมงานหรือดำเนินการ" หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด "คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเอกชนร่วมงานหรือดำเนินการตามมาตรา ๑๓

หมวด ๒
การเสนอโครงการ

มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

มาตรา ๗ ถ้าโครงการตามมาตรา ๖ มีวงเงินหรือมีทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาทหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษาและที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานเป็นเอกเทศตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดไว้ในมาตรา ๖ และสาระสำคัญอื่น ๆ ที่ที่ปรึกษาเห็นสมควร และให้หน่วยงานเจ้าของโครงการส่งรายงานของที่ปรึกษาไปเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๘ ด้วย ที่ปรึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคุณสมบัติ

ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา **มาตรา ๘** ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการดังนี้ (๑) โครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา (๒) โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา

มาตรา ๙ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือกระทรวงการคลังดำเนินการดังนี้

(๑) สำหรับโครงการใหม่ (ก) หากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ (ข) ถ้าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตาม (ข)ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินโดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๖และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

(๒) สำหรับโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว (ก) ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นด้วยกับโครงการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของโครงการ (ข) ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังตาม (ข) ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสิน โดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๖ และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังพิจารณาโครงการตามมาตรานี้ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับโครงการ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังเห็นด้วยกับโครงการ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นใดจะกระทำกิจการของรัฐ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๑ โครงการใดมีวงเงินไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาท หรือน้อยกว่าวงเงินที่กำหนดเพิ่มขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

หมวด ๓

การดำเนินโครงการ

มาตรา ๑๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในโครงการใดแล้วให้หน่วยงานเจ้าของโครงการร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ

มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ

(๒) กำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา

(๓) พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ

(๔) พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๕ การประกาศเชิญชวน เอกสารข้อเสนอการร่วมงานหรือดำเนินการ วิธีการประกาศเชิญชวน วิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการซึ่งจะต้องใช้วิธีประมูล การกำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา ต้องมีรายละเอียดอย่างน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๖ ในการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการหากคณะกรรมการมีความเห็นว่า ไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูลและหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นชอบด้วย ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลัง หากสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วยให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ถ้าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ทำบันทึกความเห็นเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณา หากสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วยหรือถ้าหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดมีความเห็นไม่ตรงกัน ให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยวิธีประมูล

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบโครงการตามมาตรา ๑๒ ที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องให้ที่ปรึกษาซึ่งมีคุณสมบัติตามประกาศตามมาตรา ๗ ร่างขอบเขตของโครงการและให้จัดทำความเห็นประเมินการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการตามโครงการนั้น

มาตรา ๑๘ การประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการครั้งใด ถ้าไม่มีผู้เสนอเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ให้ยกเลิกการประกาศเชิญชวนเพื่อดำเนินการใหม่ ถ้ามีผู้เสนอเพียงรายเดียวหรือหลายราย แต่เสนอถูกต้องตามรายการในเอกสารข้อเสนอการร่วมงานหรือดำเนินการตามมาตรา ๑๕ เพียงรายเดียว หากเห็นว่ารัฐจะได้ประโยชน์ก็ให้ดำเนินการต่อไปได้

มาตรา ๑๙ การประชุมพิจารณาของคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม มติที่ประชุมเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอและเจรจาต่อรองต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่มาประชุม กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานออกเสียงเพิ่มอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการก่อนลงนาม

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

หมวด ๔
การกำกับดูแลและติดตามผล

มาตรา ๒๒ เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทน

กระทรวงการคลังหนึ่งคนผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคนและผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคน เป็น

กรรมการ การประชุมของคณะกรรมการประสานงานตามวรรคหนึ่ง และองค์ประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด

มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการประสานงานตามมาตรา ๒๒ มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา

(๒) รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ ระยะเวลาที่จะต้องรายงานตาม

(๓) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด แต่ต้องไม่เกินหกเดือนต่อหนึ่งครั้ง

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อผูกพันของสัญญาที่ลงนามไปแล้ว ให้ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการประสานงานทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

หมวด ๕
บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๕ โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
อานันท์ ปันยารชุน
นายกรัฐมนตรี

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๑ หน้า ๔๒ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๕)

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการ ให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชน หรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะกำหนด ให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียว และในเรื่องสำคัญจะกำหนดให้เป็น อำนาจของรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาอาจเป็นไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๕ ส่วนใหญ่ กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับแก่การให้สัมปทาน หรือการร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่ หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ ของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ฉ. เปรียบเทียบเนื้อหาประมวลกฎหมายอาญา และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

ประมวลกฎหมายอาญา	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502
มาตรา ๑๔๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด เบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท	มาตรา ๔ ผู้ใดเป็นพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด เบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท
มาตรา ๑๔๘ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือประหารชีวิต	มาตรา ๕ ผู้ใดเป็นพนักงาน ใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต
มาตรา ๑๔๙ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือประหารชีวิต	มาตรา ๖ ผู้ใดเป็นพนักงาน เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต
มาตรา ๑๕๐ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท	มาตรา ๗ ผู้ใดเป็นพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับหรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานในหน้าที่นั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

ประมวลกฎหมายอาญา	พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502
มาตรา ๑๕๑ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์นั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท	มาตรา ๘ ผู้ใดเป็นพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท
มาตรา ๑๕๒ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท	มาตรา ๙ ผู้ใดเป็นพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท
มาตรา ๑๕๓ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์ จ่ายทรัพย์นั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท	มาตรา ๑๐ ผู้ใดเป็นพนักงาน มีหน้าที่จ่ายทรัพย์ จ่ายทรัพย์นั้นเกินกว่าที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท
มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	มาตรา ๑๑ ผู้ใดเป็นพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์: 02-278-8200
โทรสาร: 02-298-0476
Website: http://www.trf.or.th

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)
565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพ 10310
โทรศัพท์: 02-718-5460
โทรสาร: 02-718-5461-2
Website: http://tdri.or.th