

TDRI

รายงานที่ตีพิมพ์

ฉบับที่ 127
เมษายน
2560

การประเมินองค์การอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การต่อต้านคอร์รัปชัน

สรุปและเรียบเรียง

กองบรรณาธิการ

บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยี่งโพลย์วงศ์

กองบรรณาธิการ

ธิปไตย แสละวงศ์

วัฒนา กาญจนานันท์

ออกแบบ

wrongdesign

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ตีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวทีดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคัดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ตีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายสะดวก และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ตีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสะดวก พร้อมทั้งยังนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

ที่มา: สรุปจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ในโครงการ “ประเมินองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน” คณะผู้วิจัยประกอบด้วย เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, วีรวิทย์ โปบลุสจิตต์อารี, ธาณิกพิทย์ ศรีสุวรรณเทศ, และ ธิปไตย แสละวงศ์, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), เมษายน 2558



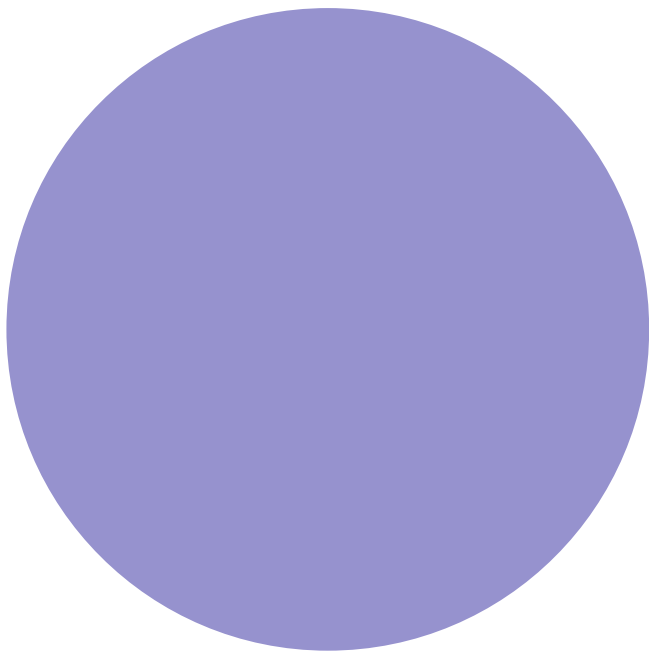
การประเมินองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญว่าด้วย การต่อต้านคอร์รัปชัน



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันไว้ โดยจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นอย่างน้อยสามองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) ซึ่งมีภารกิจในการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานราชการ และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอต่อรัฐบาล ศาลปกครอง หรือ

ศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้คงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระทั้งสามองค์กรนี้ไว้ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและกระบวนการในการคัดเลือกกรรมการเล็กน้อยเพื่อแก้ไขปัญหาการแทรกแซงของการเมือง

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินผลการดำเนินการขององค์กรทั้งสามนี้ว่า เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างขององค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองแล้ว ทั้งสามองค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเพราะเหตุใด โดยเน้นมิติของการเป็นอิสระจากการเมืองทั้งในเชิงของอำนาจและการเงิน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้



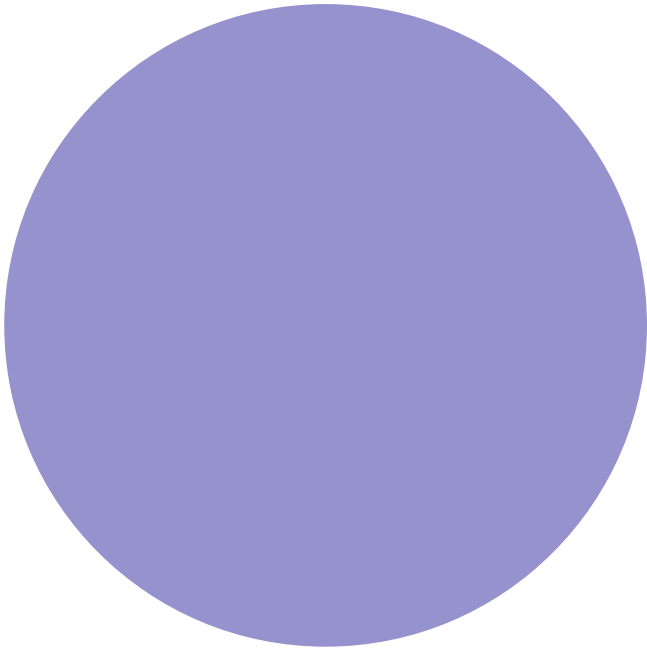
บทนำ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ คือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเชิงโครงสร้างแล้ว ป.ป.ป. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการดำเนินการสืบสวนและเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายการเมือง จากการที่ต้องได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา ทั้งข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ยังเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารอีกด้วย

จากปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการเสนอให้ยุบ ป.ป.ป. และให้ตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ขึ้นมาแทนในฐานะ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ในปี พ.ศ. 2540 โดยรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดโครงสร้าง ป.ป.ช. ให้มีอิสระอย่างน้อยสองเรื่อง เรื่องแรกคือที่มาของกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่ได้มาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง แต่มาจากการสรรหาขององค์กรผู้สรรหาซึ่งประกอบด้วยฝ่ายตุลาการถึง 3 ใน 5 คน และได้รับการแต่งตั้งโดยวุฒิสภา เรื่องที่สองคืออิสระในการบริหารจัดการบุคลากรภายในองค์กร ซึ่ง ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้ายและเพิ่มพนักงานภายในได้เอง

รัฐธรรมนูญ ทั้งสองฉบับยังเพิ่มอำนาจให้แก่ ป.ป.ช. มากขึ้นเมื่อเทียบกับ ป.ป.ป. เพื่อทำหน้าที่คล้ายองค์กรกึ่งตุลาการ กล่าวคือ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดข้าราชการระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งและดำเนินคดีอาญา



อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยพบว่า ป.ป.ช. ยังคงไม่มีความเป็นอิสระทางงบประมาณจากฝ่ายบริหาร แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดว่า ป.ป.ช. จะต้องได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการทำงาน แต่ก็ยังเป็นเพียงความเป็นอิสระตามตัวหนังสือเท่านั้น เนื่องจากการขอจัดสรรงบประมาณยังอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีโดยเสนอผ่านสำนักงบประมาณ ในช่วงปี 2552 ถึง 2556 ป.ป.ช. ได้รับจัดสรรงบประมาณ 833 ถึง 1,236 ล้านบาท คิดเป็นครึ่งหนึ่งของบที่ขอจัดสรร

คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า งบประมาณที่ค่อนข้างจำกัดนี้ (ร้อยละ 42 เป็นค่าตอบแทนของบุคลากร) เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับปริมาณภาระงาน หนึ่ง ระหว่างปี 2550 ถึง 2556 ป.ป.ช. สามารถตรวจสอบเรื่องทุจริตและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นให้เสร็จสิ้นโดยเฉลี่ยได้เพียงร้อยละ 30 ของเรื่องที่ถูกร้องเรียนทั้งหมด ทำให้ ณ สิ้นปี 2556 ป.ป.ช. มีคดีทุจริตค้างสะสมรอการตรวจ

สอบ จำนวน 8,484 เรื่อง และบัญชีทรัพย์สินรอตรวจสอบอีก 48,738 บัญชี¹

อย่างไรก็ดี ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร ป.ป.ช. จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการหรือแผนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้การตรวจสอบทุจริตรวดเร็วและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ในฐานะสำนักงานหลวง และพัฒนาเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ก่อนที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยตรงตั้งแต่ พ.ศ. 2515 ยุคจอมพลถนอม กิตติขจร จนถึง พ.ศ. 2539 จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” (สตง.) เป็นองค์กรอิสระจากฝ่าย

¹ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2556. รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2556.

บริหารและนิติบัญญัติ ที่มีการบริหารภายใต้ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” (คตง.) และมี “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” เป็นผู้บังคับบัญชาตามนโยบายของ คตง. ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในเชิงโครงสร้าง นอกเหนือจากความเป็นอิสระในการบริหารงานภายใน และการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐโดยไม่ต้องขึ้นตรงกับอำนาจใด ๆ องค์ประกอบใหม่ที่มีขึ้นในองค์กรตรวจเงินแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 คือ การมี “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ที่ทำหน้าที่ออกบทลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำผิดกฎหรือระเบียบทางงบประมาณ

ด้วยเหตุนี้ สตง. ไทยยุคปัจจุบันจึงมีอำนาจหน้าที่ตรวจบัญชี ตรวจสอบผลการดำเนินการว่ามีการใช้งบประมาณคุ้มค่าหรือไม่ สืบสวนสอบสวนการทุจริต และลงโทษผู้กระทำผิดในเบื้องต้น ก่อนส่งให้ ป.ป.ช. หรือศาลยุติธรรมออกบทลงโทษสถานหนักต่อไป

อย่างไรก็ดี สตง. ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 (และ พ.ศ. 2550 ตามลำดับ) กลับสูญเสียอำนาจในการยับยั้งการเบิกจ่ายงบประมาณที่เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณ ซึ่งทำให้บทบาทของ สตง. ในปัจจุบันเป็นการติดตามและประเมินความเสียหายของงบประมาณมากกว่าการ “เฝ้าระวังและยับยั้ง” ความเสียหาย

รายงานผลการปฏิบัติงานของ สตง. ปี พ.ศ. 2549-2553 แสดงข้อมูลว่า สตง. ได้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐและพบมูลค่าความเสียหายทางงบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าวสูงถึง 150,675 ล้านบาท โดยร้อยละ 94 เป็นความเสียหายที่ไม่สามารถเรียกกลับคืนเป็นตัวเงินได้ การศึกษาในรายละเอียด พบว่า มีโครงการของรัฐ 3 โครงการที่สร้างความเสียหายรวมกัน



คิดเป็นร้อยละ 74 ของมูลค่าความเสียหายทั้งหมดในช่วง 5 ปีดังกล่าว ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร (ร้อยละ 38) โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ฤดูกาล 2549-2550 (ร้อยละ 25) และกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (ร้อยละ 11)

นอกจากนี้ยังมีจำนวนเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตที่ สตง. ส่งให้ ป.ป.ช. ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2542-2556 อีก 1,171 คดี โดยในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นช่วงที่มีรัฐบาลชั่วคราว สตง. ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. มากถึง 197 คดี ซึ่งมากเป็นเกือบ 3-4 เท่าของจำนวนคดีในแต่ละปี

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนตรวจสอบการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่น Dean M. Gottehrer และ Michael Hostina² เสนอว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

² Dean M. Gottehrer and Michael Hostina. 1998. Essential Characteristics of a Classical Ombudsman. Alaska: The State of Alaska Ombudsman.

(Ombudsman) ที่ดีจำเป็นต้องประกอบด้วยคุณลักษณะอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ความยุติธรรมและความเป็นธรรมทั้งการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงาน ความน่าเชื่อถือของกระบวนการตรวจสอบ และการรักษาความลับ อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะเหล่านี้จะทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในการให้ความเป็นอิสระและให้อำนาจในการดำเนินการแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้อย่างไร

หากจะกล่าวถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานแล้ว อาจต้องพิจารณาว่าองค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากการเมือง หรืออิสระจากฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด มีความเป็นอิสระทางการเงินหรือไม่ อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายเป็นอย่างไรและมีความน่าเชื่อถือหรือไม่ และมีการรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่หรือไม่

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีอิสระจากการเมืองตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกและการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องมาจากมติเสียงข้างมากของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งส่วนใหญ่มาจากฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับการสรรหา ป.ป.ช. และ สตง. หรือการให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการบริหารงานบุคคลและการต้องได้รับงบประมาณอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม งบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องได้รับการจัดสรรจากคณะรัฐมนตรี เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ทำให้ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่มีความเป็นอิสระทางงบประมาณเท่าที่ควร

ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคือ การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจากการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม (แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม) นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่จัดทำมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าว

อย่างไรก็ดี หลังการตรวจสอบพบทุจริตหรือการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจออกบทลงโทษใดๆ ทำได้เพียงส่งข้อเสนอแนะให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐ ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี สภาท้องถิ่น หรือ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี เพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้ตรวจสอบเพิ่มเติมหรือออกบทลงโทษต่อไป ดังนั้นกระบวนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชอบธรรมหรือปัญหาเชิงระบบต่างๆ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง

อุปสรรค

การประเมินองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชันทั้งสามองค์กร พบว่า รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้ออกแบบโครงสร้างสถาบันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะแนวดิ่ง โดยรวมศูนย์ที่ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการดำเนินคดีกับข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่ทุจริต องค์กรอิสระอื่นทั้ง สตง. และผู้ตรวจการแผ่นดินต่างไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีแม้จะพบการทุจริตในกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณหรือจัดซื้อจัดจ้าง หากแต่ทำได้เพียงส่งเรื่องต่อให้ ป.ป.ช. พิจารณา ทำให้มีคดีค้างที่ ป.ป.ช. จำนวนมาก โดยเฉพาะเมื่อ ป.ป.ช. มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณด้วย คดีทุจริตบางคดีจึงอาจใช้เวลามากกว่าที่จะมีการดำเนินการทาง



กฎหมาย จนกระทั่งมีบางคดีที่หมดอายุความลง

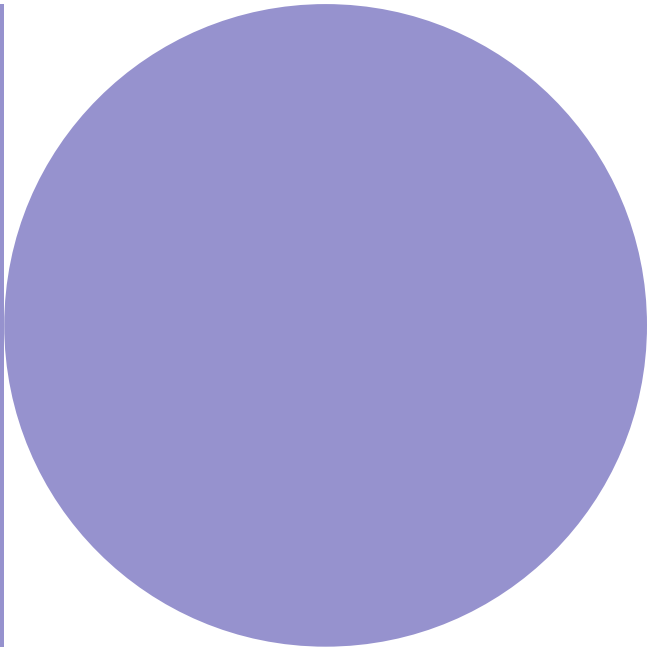
การวิเคราะห์และประเมิน**บทบาท**ของหน่วยงาน ทั้งสามแห่ง พบว่า ทั้งสามหน่วยงานมีภารกิจสำคัญแตกต่างกัน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็น “หน้าด่าน” ในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของภาครัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ “ไม่เป็นธรรม” ต่อประชาชน เนื่องจากความไม่เป็นธรรมนั้น มีกรอบนิยามที่กว้างกว่าการทุจริต และไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนได้อย่างหลากหลาย รวมทั้งการรับเรื่องร้องเรียนก็ไม่มีกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่ซับซ้อน ทำให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถ “เข้าถึงได้ง่าย”

ส่วน สตง. มีภารกิจที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบความถูกต้องตามกระบวนการและขั้นตอนทางงบประมาณและการตรวจสอบความคุ้มค่าของ

การใช้จ่ายงบประมาณด้วย (value for money audit) เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันส่วนมากเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายของภาครัฐ สตง. จึงมีบทบาทที่สำคัญในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้ หาก สตง. มีความเข้มแข็งในการตรวจสอบการทุจริตแล้ว ก็จะสามารถเปิดโปงโครงการของภาครัฐที่สื่อว่าจะเกิดการทุจริตได้มากขึ้น อันจะเป็นการป้องกันมิให้ความเสียหายเกิดขึ้น

สำหรับ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน มีบทบาทตามกฎหมายในกรอบที่ค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ ป.ป.ช. มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการส่งเสริมการตระหนักรู้และการเรียนรู้เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

ในเชิง**โครงสร้าง** รัฐธรรมนูญ บัญญัติให้องค์กรทั้งสามแห่งต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองทั้งในมิติของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการด้านบุคลากรและงบประมาณภายในซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบที่เป็นมาตรฐานสากล



ในขณะที่ในทางปฏิบัติ ยังไม่สามารถรับรองได้ว่าหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นอิสระในด้านงบประมาณ เนื่องจากทั้งสามหน่วยงานจะต้องเสนอขอของบประมาณผ่านคณะรัฐมนตรีซึ่งแม้จะไม่มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณที่ร้องขอและมีหน้าที่เพียงส่งต่อให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายรัฐบาลจะเป็นประธานและเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในคณะกรรมาธิการพิจารณาของบประมาณ จึงสามารถที่จะแปรญัตติเพื่อตัดงบประมาณที่องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลขอได้ ซึ่งสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานของภาครัฐก็จะต้องดำเนินการตามผลการพิจารณาของรัฐสภา ทำให้องค์กรเหล่านี้ประสบปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุครัฐบาลที่ไม่ให้การสนับสนุนการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

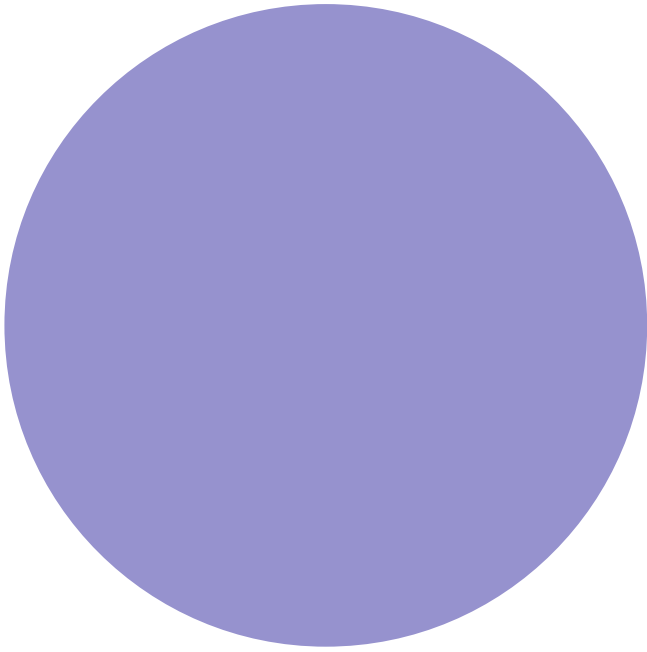
นอกจากนั้น ป.ป.ช. ยังไม่มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับอีกด้วยเนื่องจากเป็นงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเป็นรายโครงการหรือรายกิจกรรม ต่างจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งได้รับ

การจัดสรรงบประมาณในลักษณะของ “เงินอุดหนุน” ซึ่งเป็นเงินก้อน (block grant) ทำให้มีความเป็นอิสระในการบริหารเงินมากกว่า

นอกจากปัญหาด้านงบประมาณแล้ว การบริหารงานขององค์กรอิสระทั้งสามแห่งยังเป็นไปในรูปแบบของหน่วยงานราชการทั่วไปซึ่งทำให้ไม่คล่องตัว ตัวอย่างเช่น ทั้ง ป.ป.ช. และ สตง. ต่างก็ยังมีได้ออกระเบียบเกี่ยวกับระดับเงินเดือนของพนักงานทำให้ได้รับค่าตอบแทนตามระเบียบของกระทรวงการคลังซึ่งไม่สูงนัก รวมถึงค่าตอบแทนของกรรมการเองก็ไม่มากนัก และน้อยกว่าหน่วยงานของรัฐที่ต้องตรวจสอบบางแห่งอีกด้วย ในลักษณะเดียวกัน หน่วยงานเหล่านี้ก็มิได้ออกระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของตนเอง ซึ่งทำให้ติดอยู่กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จึงทำให้ไม่คล่องตัว

ในเชิงอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะผู้วิจัย พบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจจำกัด ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการกำหนดโทษแก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ส่งผลให้ประชาชนเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม เพียงแต่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปรับปรุง และหากหน่วยงานไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหา ก็ทำได้เพียงการจัดทำรายงานเสนอต่อ ครม. สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภายกเว้นในกรณีที่พบว่าทุจริตจึงจะส่งต่อให้ ป.ป.ช. สตง. หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เมื่อ สตง. พบการใช้จ่ายเงินที่ผิดกระบวนการ ขั้นตอนหรือไม่คุ้มค่า ก็ไม่มีอำนาจในการยับยั้งหรือดำเนินคดี หากแต่ต้องส่งให้ ป.ป.ช. “ชี้มูล” ซึ่งอาจใช้เวลาานานมากทำให้ไม่สามารถ



ป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ และในส่วนของ การใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เหมาะสม สดง. ทำได้เพียง รายงานต่อ ครม. และรัฐสภาเท่านั้นซึ่งในกรณีที่รัฐสภา (รวมถึงวุฒิสภา) มิได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร การฟังพาดฝ่ายนิติบัญญัติให้ตรวจสอบหน่วยงานภายใต้สังกัดของ ฝ่ายบริหารก็เป็นไปได้ยาก

ในแง่ของอำนาจในการดำเนินการทางวินัยนั้น องค์กรอิสระแทบไม่มีอำนาจในการเข้าไปก้าวก่ายฝ่ายบริหารเลย เช่น การที่หน่วยงานอิสระไม่สามารถกำกับ มาตรฐานทางวินัยและจริยธรรมของข้าราชการและ นักการเมืองได้ ทำให้ไม่สามารถกีดกันข้าราชการและ นักการเมืองที่มีพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนามิให้ปฏิบัติ หน้าที่ได้

ตัวอย่างของ ป.ป.ช. พบว่า หากได้สวนและพบ มูลความผิดทางวินัย ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด พิจารณาลงโทษทางวินัย แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการลงโทษทางวินัย ก็ให้ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยัง นายกรัฐมนตรี หรือส่งให้ ก.พ. พิจารณาดำเนินการ ซึ่งจะ

เห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนดังกล่าวไม่ได้ ผลิตนัก เนื่องจาก ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการบังคับ หาก ต้องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการเอง

ตัวอย่างอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า เคยมีกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการไม่เหมาะสม โดยการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เปิดเผยภาพอาจารย์ในห้อง ประชุมรัฐสภา ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หลังจากมีการเผยแพร่ภาพข่าวจากสื่อมวลชน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพียงประสานงานไปยังประธานสภา ผู้แทนราษฎรในฐานะผู้รับผิดชอบให้ดำเนินการบังคับ ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม หากแต่ที่ประชุมคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับคำร้อง เรียนไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าการกระทำของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวมิได้กระทำโดยเจตนา เป็นการเปิดเผยเพียงเพื่อที่จะลบภาพเท่านั้น จึงไม่เป็นการ ฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

ในส่วนของ *ความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่* (accountability) ของหน่วยงาน พบว่าทุกหน่วยงาน มีหน้าที่รายงานต่อ ครม. สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ปีละครั้งซึ่งสอดคล้องกับลักษณะที่เป็นสากล อย่างไรก็ดี รายงานดังกล่าวมักไม่ได้เปิดเผยแก่สาธารณชนเนื่องจาก ความล่าช้าของฝ่ายนิติบัญญัติในการรับรองรายงานดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ไม่ได้รับการตรวจสอบจากประชาชน นอกจากนั้น คณะผู้วิจัยยัง พบว่าองค์กรอิสระทั้งสามแห่งมีการเปิดเผยรายละเอียด ของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชน น้อยมาก เช่น ในกรณีของ ป.ป.ช. ไม่มีการให้ข้อมูลที่ ทันการณ์ครบถ้วนเกี่ยวกับคดีที่พิจารณาไปแล้วหรือ คดีที่กำลังพิจารณา ทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ รายละเอียดเกี่ยวกับบุคคล หน่วยงานและพฤติกรรมที่

เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการชี้มูลความผิด ข้อมูลหลักฐานที่ใช้ในการพิจารณา ตลอดจนการตัดสินใจของคณะกรรมการและเหตุผลรายละเอียดประกอบ ซึ่งทำให้การทำงานขององค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเองไม่มีความโปร่งใส ต่างจากหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในบางประเทศ เช่น Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของมลรัฐ New South Wales ประเทศออสเตรเลีย ที่มีการเปิดเผยข้อมูลในเว็บไซต์ถึงรายละเอียดของทั้งเรื่องที่มีการชี้มูลไปแล้วในอดีตและที่อยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวนโดยมีรายละเอียดของเอกสารทั้งหมดที่ไม่เป็นเอกสารลับที่คณะกรรมการใช้ในการพิจารณา ซึ่งประชาชนที่สนใจสามารถคลิกเข้าไปดูได้³

ประเด็นสุดท้ายในส่วนของ การประเมินผล **การดำเนินงาน** นั้น พบว่า องค์กรอิสระทั้งสามแห่งยังไม่มี การเก็บบันทึกข้อมูลรายละเอียดและสถิติผลการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นระบบทำให้ประเมินผลงานได้ยาก โดยเฉพาะ ในส่วนของการ “ส่งต่อ” เรื่องไปให้หน่วยงานอื่นพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอิสระอื่นๆ เช่น ป.ป.ช. สตง. ปปง. ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบ หรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีของการกระทำผิดทางวินัย ตลอดจนการ เสนอมาตรการหรือนโยบายให้กับฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลสถิติที่รวบรวมได้พบว่า องค์กรอิสระยังปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่เพราะต่างก็มี งานค้างคาจำนวนมากเพราะขาดกำลังคน เช่น ป.ป.ช. มีบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของภาค รัฐจำนวนมาก รวมทั้งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำ

ผิดกฎหมายว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (กฎหมายฮั่ว) ก็มีเรื่องค้างเกือบ 600 เรื่องในปี พ.ศ. 2553 ในลักษณะเดียวกัน สตง. ตรวจสอบและรับรองงบประมาณของหน่วยงานของภาครัฐล่าช้า และยังสุ่มตรวจสอบโครงการและหน่วยงานของภาครัฐได้จำกัดเนื่องจาก กำลังคนไม่เพียงพอ

การประเมินผลงานขององค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของ Political & Economic Risk Consultancy, Ltd.⁴ แสดงให้เห็นว่า ป.ป.ช. ไทยมีผลการดำเนินงานที่ต่ำที่สุดในภูมิภาคเอเชีย รายงานดังกล่าวให้ความเห็นว่า ป.ป.ช. ไทยถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อกำจัด นักการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่ทุจริตมากกว่าการทำหน้าที่ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนอย่างจริงจัง ใน ลักษณะเดียวกัน ในการสำรวจปี พ.ศ. 2555 ของ International Budget Partnership (IBP) สตง. ไทย ก็ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีศักยภาพและผลการดำเนินงานในระดับ “แย่มาก” เช่นเดียวกับ สตง. ของกัมพูชา (NAA) ที่มีแนวโน้มพัฒนา ดีขึ้นในช่วง 6 ปี ซึ่งสวนทางกับ สตง. ไทย

กล่าวโดยสรุป การที่ผลงานขององค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญยังไม่เป็นที่น่าพอใจนั้นเกิดจากเหตุผลหลาย ประการ แต่ปัจจัยหลักที่เป็นอุปสรรคได้แก่ ข้อจำกัดของ งบประมาณ กระบวนการในการบริหารจัดการที่ยังคงเป็น แบบราชการทำให้ไม่มีความคล่องตัว ข้อจำกัดของอำนาจ ในการเอาผิดผู้ที่กระทำผิดโดยเฉพาะในกรณีของการไม่ ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองและ ข้าราชการระดับสูง ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการ ทุจริตคอร์รัปชันของประเทศได้

³ <http://www.icac.nsw.gov.au/investigations/current-investigations>

⁴ Political & Economic Risk Consultancy, Ltd. 2014. ASIAN INTELLIGENCE: An Independent Fortnightly Report on Asian Business and Politics. Hong Kong

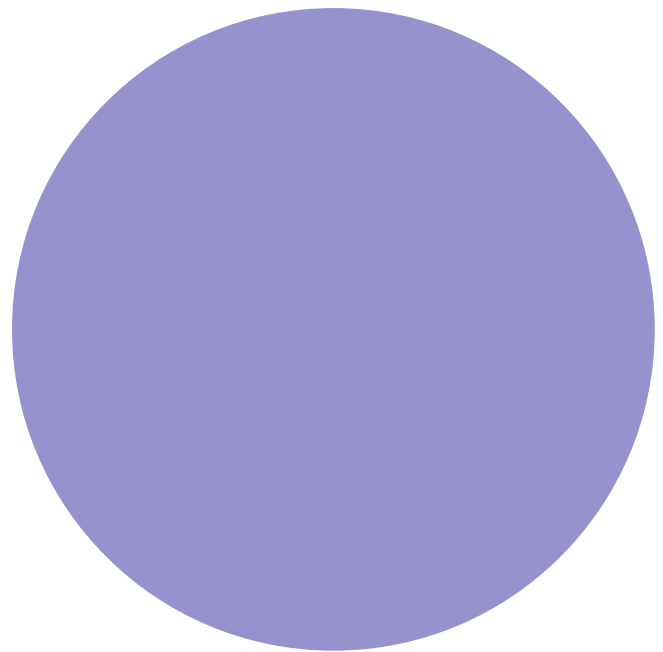
บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

ระบบและกลไกการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

คณะผู้วิจัยเห็นว่าระบบกลไกในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตามรัฐธรรมนูญฯ มีลักษณะที่รวมศูนย์มากเกินไป ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันไม่สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพ เนื่องด้วยข้อจำกัดที่มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากค้างที่ ป.ป.ช. ทำให้เกิดปัญหา “คอขวด” ในระบบดังกล่าว จึงเสนอให้กระจายอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้องค์กรอิสระอื่นๆ เช่น ให้อำนาจ สตง. “ยับยั้ง” การเบิกจ่ายงบประมาณในกรณีที่เกิดพบเจอการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ถูกต้อง สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้ดำเนินการผ่านศาลยุติธรรมดังเช่นในกรณีของ ปปง. ที่มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด⁵ ในขณะเดียวกัน ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานหน้าด่านในการรับเรื่องร้องเรียนมี “เขี้ยวเล็บ” มากขึ้น เช่น กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่มิชอบ หรือละเว้นในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อสาธารณชนในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อเสนอของผู้ตรวจการฯ เพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคม

โครงสร้างขององค์กรอิสระ

คณะผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างขององค์กรอิสระ



ควรมีการปรับปรุงเรื่องที่มาของกรรมการ การจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดอัตราเงินเดือนของกรรมการและพนักงาน ดังนี้

• ที่มาของกรรมการสรรหา

ที่มาของกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ควรมีความหลากหลายมากขึ้น มิใช่หนักไปทางฝ่ายตุลาการดังที่เป็นอยู่ คือ กรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่สามได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้ได้เสียงสองในสามของกรรมการสรรหาเพียง 3 ท่านที่มาจากศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาเท่านั้นเพราะเป็นการสรรหาในช่วงที่ไม่มีรัฐบาลหรือฝ่ายค้านเนื่องจากการปฏิวัติ

กฎหมายควรกำหนดให้องค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอันเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกกรรมการด้วย เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ACT) องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (Transparency Thailand) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Thai

⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 48



Institute of Directors) เป็นต้น รวมทั้งลดข้อจำกัดด้านคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการให้ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการหรืออาจารย์มหาวิทยาลัยในระดับศาสตราจารย์ เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีผลงานในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจากภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน หรือสื่อ ฯลฯ สามารถได้รับการพิจารณาด้วย

• การจัดสรรงบประมาณ

องค์กรอิสระควรได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยอาจพิจารณาให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนดงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระ หรืออาจจัดสรรงบประมาณโดยกำหนดให้เป็นจำนวนเงินต่อรายหัวประชากรโดยเทียบกับหน่วยงานในลักษณะเดียวกันในประเทศเพื่อนบ้านที่มีผลงานดีกว่า เช่น อินโดนีเซียสำหรับกรณีของ ป.ป.ช. หรือกรณีของ สตง. อาจพิจารณาให้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนร้อยละของโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐเพื่อให้ สตง.

ดำเนินการตรวจสอบความคุ้มค่าของโครงการ และหากเป็นกรณีนี้ องค์กรอิสระจะต้องทำสัญญาประกันผลงานที่รัฐสภาสามารถประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น จะต้องมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลออนไลน์การติดตามความก้าวหน้าของเรื่องที่มีการร้องเรียน หรืออยู่ระหว่างการสืบสวน สอบสวน เพื่อที่จะให้องค์กรอิสระใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า

ควรกำหนดให้ผู้เสียภาษีเงินได้มีส่วนในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบภาครัฐโดยผู้เสียภาษีเงินได้สามารถเลือกว่าต้องการจะจัดสรรเงินภาษีของตนให้แก่หน่วยงานอิสระใดบ้าง ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับในกรณีของการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่พรรคการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน

• การกำหนดอัตราค่าตอบแทน

ควรปรับเพิ่มค่าตอบแทนให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการขององค์กรอิสระ โดยเฉพาะ ป.ป.ช. เพราะมีความเสี่ยงที่จะถูกผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดข่มขู่ ทุบทรัพย์

กวดขันหรือฟ้องหมิ่นประมาท ทั้งนี้ หากไม่มีการปรับค่าตอบแทนของกรรมการแล้ว การที่จะปรับเพิ่มค่าตอบแทนของพนักงานระดับสูงหรือผู้เชี่ยวชาญก็คงทำได้ยาก

ควรพิจารณาอัตราค่าตอบแทนของกรรมการให้ใกล้เคียงกับกรรมการองค์กรอิสระอื่นๆ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น กรรมการในคณะกรรมการกำกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วควรมีบทบัญญัติคุ้มครองกรรมการ ป.ป.ช. จากการถูกฟ้องในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย (immunity) ยกเว้นในกรณีที่กรรมการมีพฤติกรรมที่เป็นการทุจริตเท่านั้นดังเช่นในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดิน

การบริหารจัดการ

คณะผู้วิจัยพบว่า องค์กรอิสระทั้งสามแห่งนี้ยังบริหารงานแบบหน่วยงานราชการแม้จะมีอิสระในการกำหนดกฎและระเบียบในการบริหารงานภายในเองได้ ทำให้ไม่คล่องตัว ส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจล่าช้า องค์กรเหล่านี้ยังไม่มีการดำเนินงานแบบ “เครือข่าย” ที่เชื่อมโยงกับภาคประชาสังคม เนื่องจากมีการทำงานในลักษณะ “ปิดประตูทำเอง” ดังเช่นหน่วยงานราชการทั่วไป อีกทั้งยังเปิดเผยผลการปฏิบัติงานให้ประชาชนได้ตรวจสอบและติดตามได้น้อยหรือล่าช้าอีกด้วย

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ทั้งสามหน่วยงานควรดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานดังต่อไปนี้

- (ก) เร่งรัดให้มีการจัดทำระเบียบว่าด้วยการจ้างงานอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน การจัดซื้อจัดจ้างของตนเองเพื่อให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เพื่อที่

จะสามารถดึงดูดผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขา โดยเฉพาะกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ บัญชี การเงิน ซึ่งในปัจจุบันองค์กรเหล่านี้จะพึงพากฎของอนุกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากหลายภาคส่วนที่มาปฏิบัติหน้าที่แบบสมัครใจ มีค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมรายครั้งเท่านั้น ทำให้องค์กรไม่มีการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร นอกจากนี้ องค์กรเหล่านี้ไม่ควรที่จะ “รับโอน” บุคลากรมาจากหน่วยงานราชการอื่นๆ โดยไม่มีการคัดกรองคุณสมบัติว่าเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ เพราะความเข้มแข็งขององค์กรต่อต้านการทุจริตมาจากคุณภาพของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่

- (ข) พิจารณาว่าจ้างบริษัทเอกชนมาช่วยปฏิบัติหน้าที่ (subcontract) เพื่อให้การดำเนินงานรวดเร็วขึ้น ดังเช่นในกรณีของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย มาเลเซีย ซึ่งว่าจ้างให้หน่วยงานเอกชนสืบเส้นทางการเงินของผู้ต้องสงสัยว่าทุจริต
- (ค) สร้างเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันกับภาคเอกชน ประชาสังคม วิชาการและสื่อ เช่น การร่วมมือกับองค์กรผู้บริโภคที่มีสาขาทุกจังหวัดทั่วประเทศในการรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน การเปิดให้ภาคเอกชนที่มีความรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการก่อสร้างของภาครัฐ

ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบขององค์กร

ในอนาคตหากจะมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่แน่นอนให้แก่องค์กรอิสระที่ตรวจสอบภาครัฐแล้ว หน่วยงานเหล่านี้จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่า มีการใช้งบ

ประมาณที่จัดสรรให้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ควรมีการสร้างระบบการประเมินผลการดำเนินงานที่เข้มข้นมากกว่าในปัจจุบันซึ่งเป็นการวัดผลการดำเนินงานในเชิงปริมาณ เช่น จำนวนคดีที่สามารถพิจารณาได้ แต่ไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ จึงอาจจะต้องมีการกำหนดดัชนีที่สะท้อนผลงานได้ดีกว่า เช่น จำนวนและระยะเวลาของเรื่องร้องเรียนทั้งในเรื่องการทุจริตหรือการสมคบร่วมกันในการกำหนดราคาประมูลที่ยังไม่มีการชี้มูล เป็นต้น ตลอดจนมีช่องทางให้บุคคลภายนอกได้ประเมินความพึงพอใจในผลการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นรายปี เป็นต้น

นอกจากนี้หน่วยงานเหล่านี้ควรให้ความสำคัญแก่ความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่โดยการเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในครอบครองให้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับคดีที่ได้พิจารณาแล้ว หลักการและเหตุผล ตลอดจนเอกสารข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคลหรือความลับธุรกิจ เพื่อให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางและความเป็นมืออาชีพขององค์กร เพราะสุดท้ายแล้ว หน่วยงานเหล่านี้จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากภาคประชาชนเพื่อที่จะคัดง้างกับฝ่ายการเมืองและราชการ

อนึ่ง การออกแบบการตรวจสอบองค์กรเหล่านี้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมานั้น ให้อำนาจแก่รัฐสภาเป็นหลักซึ่งจะเป็นจุดอ่อนหากภาคการเมืองเข้ามาครอบงำรัฐสภาทำให้รัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุน และตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นผู้ขัดขวางการตรวจสอบทุจริตรายสำคัญ

ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรอิสระปฏิบัติภารกิจอย่างโปร่งใสมากขึ้น ผู้ผลักดันนโยบายต้องปรับแก้กฎหมายในบางเรื่อง เช่น กรณีการเปิดเผยรายงานประจำปีของ

สดง. ต้องแก้กฎหมายให้สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้โดยอัตโนมัติภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่ว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบทุจริตเหล่านี้ได้แสดงความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการทำงานต่อประชาชนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่หน่วยงานอื่นของรัฐต่อไป

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2556. *รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖*. นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. 2547. *การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ*. สนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า. สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2544. *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 8. การตรวจเงินแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. 2553. *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553*. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2556. *รายงานประจำปี 2556 ผู้ตรวจการแผ่นดิน*. กรุงเทพมหานคร. Gottehrer, Dean M. and Michael Hostina. 1998 *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*. Alaska: The State of Alaska Ombudsman. Organisation of Economic and Cooperation Development (OECD). Undated. *Good Practice in Supporting Supreme Audit Institution*. Available online at www.oecd.org.

Political & Economic Risk Consultancy, Ltd. 2014. *ASIAN INTELLIGENCE: An Independent Fortnightly Report on Asian Business and Politics*. Hong Kong.

Seong-Pil Hong. 2011. *A Comparative Study on Ombudsman Institutions in Asian Region*. Seoul: Anti-Corruption and Civil Rights Commission Korea, Republic.

Sirilaksana Khoman, Chayun Tantivasdaharn and Phongthorn Wrasai. 2009. *Comparative Study of Anticorruption Measures and Procedures in Selected APEC Economies*. APEC Secretariat, Singapore.

United Nations Development Programme (UNDP). 2009. *Methodology for Assessing the Capacities of Anti-Corruption Agencies to Perform Preventive Functions*. UNDP Bratislava Regional Centre. Available online at <http://unpcdc.org/media/131307/methodology%20for%20capacity%20assessment%20of%20ac%20agencies.pdf>.

van Zyl, A., Ramkumar, V. and de Renzio, P. 2009. "Responding to the Challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help?" *U4 Issue* Vol. 1. The U4 Anti-Corruption Resource Center, Chr. Michelsen Institute.

