

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย เรื่อง การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวของผู้กุมอำนาจในการบริหารประเทศ ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรี ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และควรที่จะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจกับวิธีการและช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจของนักการเมืองจากกรณีศึกษาต่างๆ ในอดีต

ในการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง บทความ รวมทั้งฐานข้อมูลบริษัทจำกัด จากกรมทะเบียนการค้า และบริษัทมหาชนจากตลาดหลักทรัพย์ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย ศึกษาแนวทางในการป้องกันมิให้เกิดการขัดกันทางผลประโยชน์ของนักการเมืองในต่างประเทศ ทั้งในด้านกฎหมาย องค์กร และการบังคับใช้กฎหมาย และใช้สมการถดถอย (Regression) ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงานทางธุรกิจกับสายสัมพันธ์ทางการเมือง

จากการศึกษาวิจัยคณะนักวิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(1) ให้มีการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 โดยมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกฎ กติกา และแนวทางในการปฏิบัติตนและวิธีการในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ของรัฐมนตรี และที่สำคัญคือระเบียบดังกล่าวจะต้องมีบทลงโทษที่เป็นรูปธรรม ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อบังคับทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าว เพื่อที่จะให้มีกลไกในการปฏิบัติเพื่อที่จะให้เกิดผลในการปฏิบัติจริง ทั้งนี้ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยที่เป็นที่เชื่อถือของสังคม เพื่อที่จะชี้ขาดกรณีการละเมิดข้อบังคับดังกล่าว และอาจพิจารณาให้การละเมิดข้อบังคับดังกล่าวจัดเป็นพฤติกรรมที่ “ถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นมูลเหตุหนึ่งทีวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

(2) ให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. การจัดการหุ้นและหุ้นส่วนของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 มาตรา 4 ซึ่งห้ามมิให้รัฐมนตรีถือหุ้นส่วนในบริษัทเกินร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด โดยให้รวมถึงการถือหุ้นของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย

(3) ให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมข้อมูลของรัฐมนตรีที่ต้องเปิดเผยกับสาธารณชนโดยรวมถึงการเดินทางไปต่างประเทศ ยกเว้นในกรณีที่เป็นการเดินทางโดยค่าใช้จ่ายส่วนตัว รายละเอียดที่ต้องระบุได้แก่ วัตถุประสงค์ในการเดินทาง ค่าใช้จ่าย และการอนุมัติของนายกรัฐมนตรี การรับของกำนัลที่มีค่าที่มีมูลค่าเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด โดยระบุถึงบริการหรือสิ่งของที่ได้รับ พร้อมกับแหล่งที่มา แหล่งรายได้หรือคำตอบแทนอื่นๆ

2. การปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(1) ปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ครอบคลุมถึงการ “ออกกฎ” ของหน่วยงานของรัฐด้วย โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่สามารถออกกฎของฝ่ายปกครองได้ โดยห้ามมิให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนด ขั้นตอนในการออกกฎที่สำคัญ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวมีความโปร่งใส ถูกต้องและเป็นธรรมในขั้นพื้นฐาน ขั้นตอนดังกล่าวควรรวมถึง การแจ้งให้สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงการจะออกกฎ (notification) การรับฟังข้อคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อมและจากสาธารณชน (hearings) การเปิดโอกาสให้ผู้เสนอข้อคิดและที่ได้รับความเสียหายสามารถโต้ตอบและให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ เพื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่จะได้รับหลักฐานข้อมูลที่ต้องใช้ในการพิจารณาที่ถูกต้อง แม่นยำและครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น เป็นต้น

(2) ปรับปรุงมาตรา 13 ของ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดก่อนหน้านี้แล้ว ให้ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมหรือการดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชนด้วยเพื่อที่จะป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐในการเอื้อผลประโยชน์ให้ธุรกิจที่เจ้าหน้าที่พนักงานของรัฐมีส่วนได้เสีย

3. การปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณของรัฐ

(1) กำหนดให้โครงการของรัฐที่มีลักษณะของการให้การ “ส่งเสริม” หรือ “อุดหนุน” แก่ธุรกิจเอกชนระบุผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์โดยตรง (จำนวนบริษัทและรายชื่อของบริษัท) และผู้ที่จะได้รับผลโดยอ้อม และมีการติดตามประเมินและเผยแพร่ผลกระทบของโครงการว่าเป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใดเพื่อที่จะให้มีการรับผิดชอบในกรณีที่โครงการเอื้อผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจให้เพียงแก่ธุรกิจเอกชนไม่กี่รายที่รัฐมนตรีมีส่วนได้เสีย โดยผลประโยชน์มิได้ตกอยู่กับประเทศชาติโดยรวม ไม่ว่าจะเป็น การจ้างงาน การสร้างรายได้เข้ารัฐ หรือการพัฒนาเทคโนโลยีก็ดี

4. การปรับปรุงโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ

(1) ให้กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องแสดงถึงการมีส่วนได้เสียกับธุรกิจที่ประกอบธุรกิจร่วมกับรัฐวิสาหกิจที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่โดยเปิดเผยแก่สาธารณชนสามารถรับรู้ได้

ส่วนได้เสียดังกล่าวควรรวมถึงการถือหุ้นและการดำรงตำแหน่งในกิจการดังกล่าว ทั้งของตนเอง พี่น้อง คู่สมรส และบุตรด้วย ทั้งนี้ ควรมีกรอบแนวทางในการประเมินความรุนแรงของผลประโยชน์ทับซ้อน ที่จะกำหนดได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างเป็นกลางได้หรือไม่ และหากไม่ได้ ควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร จากการถอนตัวออกจากกระบวนการพิจารณา ตลอดจน การขายหุ้นส่วนที่เป็นปัญหาดังกล่าว

(2) ปรับปรุงแนวทางและวิธีการในการคัดเลือกกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของ รัฐวิสาหกิจ โดยให้ตัวแทนกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ(ซึ่งอาจมีมากกว่า 1 กลุ่ม) ตัวแทนกลุ่ม ผู้บริโภคหรือองค์กรประชาชนที่มีผลงานในการตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นเวลานาน เข้าร่วมในการคัดเลือก กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารสูงสุดด้วยเพื่อที่จะป้องกันมิให้มีการส่งร่างทรงของฝ่ายบริหารเพื่อ ดูแลรักษาและเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจของรัฐมนตรี

5. การปรับปรุงโครงสร้างและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรอิสระ

(1) ให้องค์กรกำกับดูแลธุรกิจเอกชนมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อที่จะให้กลไก ในการควบคุมและตรวจสอบธุรกิจเอกชนปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

6. การให้การศึกษาและการฝึกอบรม

(1) รัฐควรมีโครงการที่จะให้การศึกษาและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหา การทับซ้อนของผลประโยชน์และมาตรฐานด้านจริยธรรมและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ซึ่งในบางครั้งทำให้การแยกหน้าที่ราชการออกจากหน้าที่ส่วนตัวเป็นไปได้ ไม่ถนัด จึงต้องมีการปลูกฝังและการทำความเข้าใจกับความสำคัญในการหลีกเลี่ยงปัญหาการทับซ้อน ของผลประโยชน์