



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

โดย ดร.อัมมาร สยามวาลา และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

โดย ดร.อัมมาร สยามวาลา และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547

อัมมาร สยามวาลา และคณะ

การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540. -- กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

104 หน้า.

1. ไทย -- การเมืองและการปกครอง.

I. ชื่อเรื่อง.

320.9593

ISBN 974-13-3299-8

ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ
เรื่อง การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

โดย : ดร.อัมมาร สยามวาลา และคณะ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ถ.ติวานนท์

ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

พิมพ์ : พฤศจิกายน 2547

ภาพปก : น.ส.พัชราภรณ์ ไบโพธิ์สุวรรณ โรงเรียนสายน้ำผึ้ง

ออกแบบปก : นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2215-1991-2 ต่อ 11-14, 0-2218-3557, 0-2218-3563

<http://www.cuprint.chula.ac.th>

คำนำ

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก

2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการศึกษานี้ สถาบันฯ ได้ใช้เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่แบ่งโครงการวิจัยย่อยออกเป็น 8 โครงการ ดังนี้

1. ส่วนที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(1) สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

2. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(4) บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(5) การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

(6) การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

3. สถาบันทางการเมือง

(7) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล

(8) ประสิทธิภาพของรัฐบาลไทย

จากการศึกษาวิจัยของคณะนักวิจัยแต่ละคณะ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งมีความเหมือนและแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละโครงการนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้น โดยสรุปภาพรวมแล้วแบ่งแยกปัญหาได้ 4 ประการ ดังนี้

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	จ
บทคัดย่อ	ข
บทที่ 1 ความเป็นมา	1
บทที่ 2 ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจของนักการเมือง	3
2.1 คอร์รัปชันที่ผิดกฎหมายกับการคอร์รัปชันในเชิงจริยธรรม	3
2.2 รูปแบบในการแสวงหาผลประโยชน์โดยใช้อำนาจบริหาร	5
2.3 ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์โดยใช้อำนาจบริหาร	7
2.4 สรุป	13
บทที่ 3 แนวทางการป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวกับ ผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	15
3.1 การกำหนดให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องตัดขาดจากผลประโยชน์ ทางธุรกิจส่วนตัว	16
3.2 การกำหนดให้นักการเมืองต้องเปิดเผยทรัพย์สิน	19
3.3 การห้ามมิให้นักการเมืองที่มีส่วนได้เสียกับประเด็นที่มีการพิจารณา เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจ	19
3.4 สรุป	23
บทที่ 4 การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงานทางธุรกิจ กับสายสัมพันธ์ทางการเมือง	25
4.1 การทดสอบโมเดล	27
4.2 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสายสัมพันธ์ทางการเมือง กับผลตอบแทนทางธุรกิจ	34
4.3 การวิเคราะห์กลุ่มทุนที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมือง	36
4.4 สรุปผลที่ได้จากการคำนวณโดยใช้สมการถดถอย	43
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกลไกป้องกันปัญหาการใช้อำนาจบริหาร ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัว	45
ภาคผนวก	49
บรรณานุกรม	89

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 ผลการศึกษาโมเดล	28
ตารางที่ 4.2 ผลการศึกษาโมเดล	29
ตารางที่ 4.3 ผลการศึกษสมการถดถอย	31
ตารางที่ 4.4 บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง	37

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย เรื่อง การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรี ว่ามีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด และควรที่จะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจกับวิธีการและช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจของนักการเมืองจากกรณีศึกษาต่างๆ ในอดีต

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

จากการศึกษาวิจัยคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

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

(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) การเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องคิดและที่ได้รับข้อวิพากษ์วิจารณ์สามารถโต้ตอบและให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ เพื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่จะได้รับหลักฐานข้อมูลที่ต้องใช้ในการพิจารณาที่ถูกต้อง แม่นยำและครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น เป็นต้น

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

3. การปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณของรัฐ

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

4. การปรับปรุงโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ

(1) ให้กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องแสดงถึงการมีส่วนได้เสียกับธุรกิจที่ประกอบธุรกรรมกับรัฐวิสาหกิจที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่โดยเปิดเผยแก่สาธารณชนสามารถรับรู้ได้

ส่วนได้เสียดังกล่าวควรรวมถึงการถือหุ้นและการดำรงตำแหน่งในกิจการดังกล่าว ทั้งของตนเอง พี่น้อง คู่สมรส และบุตรด้วย ทั้งนี้ ควรมีกรอบแนวทางในการประเมินความรุนแรงของผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อที่จะกำหนดได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างเป็นกลางได้หรือไม่ และหากไม่ได้ ควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหายังไร จากการถอนตัวออกจากกระบวนการพิจารณา ตลอดจน การขายหุ้นส่วนที่เป็นปัญหาดังกล่าว

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

5. การปรับปรุงโครงสร้างและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรอิสระ

(1) ให้องค์กรกำกับดูแลธุรกิจเอกชนมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อที่จะให้กลไก ในการควบคุมและตรวจสอบธุรกิจเอกชนปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

6. การให้การศึกษาและการฝึกอบรม

(1) รัฐควรมีโครงการที่จะให้การศึกษาและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหา การทับซ้อนของผลประโยชน์และมาตรฐานด้านจริยธรรมและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ซึ่งในบางครั้งทำให้การแยกหน้าที่ราชการออกจากหน้าที่ส่วนตัวเป็นไปได้ ไม่ถนัด จึงต้องมีการปลูกฝังและการทำความเข้าใจกับความสำคัญในการหลีกเลี่ยงปัญหาการทับซ้อน ของผลประโยชน์

ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูประบบการเมืองโดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงการเมือง โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในกระบวนการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมือง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันแห่งชาติ ตลอดจนการวางระบบเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบนักการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติโดยการรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาว่าควรมีการสืบสวนสอบสวนบุคคลดังกล่าวเพื่อดำเนินการถอดถอนต่อไป

แต่การทุจริตคอร์รัปชันไม่จำเป็นต้องหมายถึงการฉ้อโกงที่ผิดกฎหมายเสมอไป ความหมายของการคอร์รัปชันที่มีการใช้อย่างแพร่หลายคือ “การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว” (Gray Kaufmann, 1998; Jayawickrama, 1998; Bardhan, 1997) ซึ่งในบางครั้งวิธีการดังกล่าวส่งผลประโยชน์ส่วนตัวจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นอาจไม่ผิดกฎหมาย เช่นในกรณีที่นักการเมืองจัดสรรงบประมาณ ให้สัมปทาน กำหนดแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ หรือออกกฎหมายเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียด้วย เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องป้องกันมิให้ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่ในการบริหารประเทศมีผลประโยชน์ทางธุรกิจซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหา “การทับซ้อนของผลประโยชน์” (Conflict of Interest) ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ของสาธารณะซึ่งจะมีผลทำให้การบริหารประเทศบิดเบือนไปในทิศทางที่ไม่เอื้อต่อผลประโยชน์ของประเทศ

การแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจส่วนตัวโดยใช้อำนาจรัฐเป็นปัญหาที่มีมานาน เพียงแต่ในอดีตนักการเมืองส่วนมากจะเป็น “นักการเมืองอาชีพ” ไม่ค่อยมีธุรกิจส่วนตัว ปัญหาดังกล่าวจึงไม่ใช่ปัญหาใหญ่ แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีกลุ่มทุนใหญ่ที่เข้ามากุมอำนาจทางการเมืองโดยตรงโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งการเข้ามาของกลุ่มทุนในบางครั้งมีจุดประสงค์ที่จะใช้อำนาจบริหารในการดักดวงผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของกลุ่มตนเอง ของญาติหรือพวกพ้องมากกว่ารักษาผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน โดยการกำหนดนโยบาย หรือแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายที่เอื้อต่อธุรกิจของตนเองหรือญาติมิตรโดยตรง โดยเฉพาะในกรณีของการให้สัมปทานรัฐที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนและมีกำไรส่วนเกินมาก

รัฐธรรมนูญฯ มีวัตถุประสงค์ในการที่จะป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการรับเลือกจากประชาชนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยมีข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปมีส่วนได้เสียกับธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นการถือหุ้น หรือการดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชน เช่น การเป็นกรรมการ ผู้บริหาร ลูกจ้าง ตลอดจนที่ปรึกษาที่ดี และมีข้อกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเปิดเผยสินทรัพย์ และหนี้สินของตนเองและครอบครัวต่อสาธารณชนด้วย

การศึกษาชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิเคราะห์ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวของผู้กุมอำนาจในการบริหารประเทศซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรี ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และควรที่จะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหรือไม่และอย่างไร โดยเริ่มจากการทำความเข้าใจกับวิธีการและช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจของนักการเมืองจากกรณีศึกษาต่างๆ ในอดีต

2

ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจของนักการเมือง

2.1 การคอร์รัปชันที่ผิดกฎหมายกับการคอร์รัปชันในเชิงจริยธรรม

ในการเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น นักการเมืองจะได้รับมอบหมายอำนาจเพื่อที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารประเทศ อำนาจดังกล่าวได้แก่อำนาจในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อำนาจในการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน ตลอดจนอำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรระดับสูงให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

การใช้อำนาจในการบริหารประเทศดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตัวอย่างเช่น นโยบายในการลดภาษีนำเข้าเหล็กแผ่นรีดร้อนหรือรีดเย็นจากต่างประเทศย่อมเป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ใช้เหล็กแผ่นเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าหรือเป็นวัสดุในการก่อสร้างซึ่งจะทำให้ต้นทุนต่ำลง ประชาชนทั่วไปในฐานะของผู้บริโภคขั้นสุดท้าย (Final Consumers) ย่อมได้รับผลประโยชน์ด้วยเช่นกัน ในทางตรงกันข้าม การขึ้นภาษีนำเข้าเหล็กแผ่นเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศย่อมส่งผลให้ราคาเหล็กแผ่นนำเข้าแพงมากขึ้น ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับเหล็กที่ผลิตในประเทศไทยได้ มาตรการดังกล่าวจึงเป็นการเอื้อผลประโยชน์โดยตรงให้แก่ผู้ผลิตเหล็กแผ่นในประเทศ โดยผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมปลายน้ำที่ต้องใช้เหล็กแผ่นเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต เช่น ท่อเหล็ก เฟอร์นิเจอร์ อุปกรณ์ไฟฟ้า ฯลฯ และประชาชนทั่วไปเป็นผู้เสียประโยชน์ แม้อุตสาหกรรมปลายน้ำดังกล่าวจะได้รับผลกระทบในทางลบต่อนโยบายการคุ้มครองอุตสาหกรรมต้นน้ำ แต่บ่อยครั้งก็ไม่กล้าออกมาวิพากษ์วิจารณ์เพราะเกรงว่าผู้ผลิตอาจปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ผลิตในอุตสาหกรรมต้นน้ำเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีอำนาจต่อรองทั้งทางธุรกิจและทางการเมืองสูง

ในขณะเดียวกัน ผู้บริโภคและประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่งนั้น อาจ “ไม่รู้สึกรู้หา” ว่าตนกำลังเป็นผู้เสียประโยชน์เพราะราคาสินค้าอาจสูงขึ้นเพียงเล็กน้อยเพราะสินค้าที่ผลิตมีองค์ประกอบของวัตถุดิบหลายประเภท หรือในกรณีที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่ธุรกิจ (เช่น การปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การยกเว้นภาษีนำเข้าหรือภาษีนิติบุคคล หรือการลดหนี้ให้กับธุรกิจเอกชนที่มีหนี้เสีย) ผู้บริโภคหรือประชาชนจะไม่รู้สึกเลยเพราะเป็นการเสียประโยชน์ทางอ้อม คือการเสียโอกาสที่จะได้รับบริการจากภาครัฐจากเงินงบประมาณที่สูญเสียไปให้กับการอุดหนุนหรือให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่ภาคธุรกิจ

อนึ่ง ในการใช้อำนาจทางบริหารเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเองของผู้บริหารประเทศ อาจมีลักษณะเจาะจงหรือไม่เจาะจงกับธุรกิจของรัฐมนตรีหรือพวกพ้อง ตัวอย่างเช่นในกรณีที่ครอบครัวของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีถือหุ้นในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เป็นจำนวนมาก ก็อาจมีการออกนโยบายเพื่อการกระตุ้นตลาดหลักทรัพย์โดยการเสนอให้มีการปรับลดภาษีนิติบุคคลสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือการใช้เงินงบประมาณหรือเงินทุนจากแหล่งอื่นๆ ในการกระตุ้นตลาดหุ้นเพื่อที่จะพยุงราคาหุ้นเป็นต้น มาตรการดังกล่าวจะเอื้อผลประโยชน์ให้แก่บริษัททุกรายที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์รวมถึงบริษัทที่ครอบครัวหรือญาติของรัฐมนตรีเป็นเจ้าของด้วย การกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจใดลักษณะที่ไม่เจาะจงดังกล่าวทำให้นโยบายของรัฐบาลอาจไม่ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชนและสื่อมวลชนและอาจทำให้มีผู้ประกอบการรายอื่นที่ได้รับ “ผลประโยชน์” ให้การสนับสนุนด้วย

ในทางตรงกันข้าม การใช้อำนาจทางนโยบายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงกับบริษัทที่ผู้บริหารประเทศมีผลประโยชน์มักจะเป็นเป้าของการตรวจสอบมากกว่าในกรณีของนโยบายที่จะเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจใดในวงที่กว้างมากขึ้นซึ่งทำให้มีข้ออ้างเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น แต่ไม่ว่าจะเป็นเอื้อผลประโยชน์แก่ธุรกิจในรูปแบบใดก็ตาม นโยบายที่มุ่งผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักล้วนเป็นการก่อความเสียหายต่อประเทศชาติทั้งสิ้น

ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อภาคธุรกิจไม่จำเป็นต้องเป็นการคอร์รัปชันเสมอไป การส่งเสริมอุตสาหกรรมอาจมีเหตุผลหากการส่งเสริมดังกล่าวทำให้เกิดการจ้างงาน ทำให้ประชาชนมีรายได้ รัฐได้ภาษีเพิ่มขึ้น มีการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ฯลฯ ทำให้นโยบายการส่งเสริมหรือให้การคุ้มครองอุตสาหกรรมมีมิติของสาธารณะมิใช่เป็นนโยบายที่จะเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจให้แก่ผู้ประกอบการไม่กี่รายเท่านั้น

แต่ทั้งหมดนี้เป็นเพียงการ “คาดคะเน” เท่านั้น โดยในทางปฏิบัติมีน้อยครั้งมากที่จะมีระบบการติดตามเพื่อประเมินว่า หลังจากที่ได้รับทุนเงินช่วยเหลือภาคธุรกิจแล้ว ธุรกิจได้สร้างรายได้ให้กับประชาชนและรัฐคุ้มค่ากับเงินที่ลงทุนไปหรือไม่ หรือเป็นการสูญเปล่า การที่ผู้กำหนดนโยบายไม่ต้อง “รับผิดชอบ” ต่อเงินงบประมาณที่ใช้ไปเป็นช่องโหว่ทำให้สามารถเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในกรณีที่ผู้บริหารประเทศจงใจกำหนดนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้กับบริษัทเอกชนเพื่อแลกกับสินบน

การคอร์รัปชันทางนโยบายนี้ยังมีความหมายรวมถึงการกระทำสัญญาข้อผูกพันใดๆ ที่ทำให้รัฐเสียเปรียบคู่สัญญาเอกชนที่นักการเมืองมีส่วนได้เสียหรือที่เป็นของญาติหรือพวกพ้องด้วยทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ในกรณีของการทำสัญญาที่กำหนดให้รัฐต้องรับภาระความเสี่ยงทางธุรกิจของคู่สัญญาเอกชนในกรณีของการรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากบริษัทเอกชนที่อนุญาตให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถปรับราคาไฟฟ้าที่รัฐวิสาหกิจรับซื้อให้สูงขึ้นตามความผันผวนของค่าเงินบาท เป็นต้น หรือในกรณีของ “ค่าจ้างทางด่วน” ซึ่งทำให้รัฐต้องชดเชยบริษัทก่อสร้างเอกชนเป็นวงเงินมหาศาลจากความล่าช้าของโครงการ

ในประเด็นเหล่านี้หากฝ่ายบริหารมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่ได้รับผลประโยชน์ แต่เป็นการ “รับเงินใต้โต๊ะ” ก็จะเป็นการคอร์รัปชันที่ผิดกฎหมาย แต่หากไม่มีการ “รับเงินใต้โต๊ะ” แต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีญาติที่มีหุ้นส่วนในธุรกิจที่เป็นคู่สัญญาของรัฐ แม้ไม่มีความผิดทางกฎหมายแต่เป็นการทำผิดจรรยาบรรณของผู้บริหารประเทศ เช่น ในกรณีของการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมซึ่งมีประเด็นคำถามว่า บริษัทโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ลูกชายของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่จะได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการแปรสัญญาหรือไม่ ถ้ามีการเจรจาเพื่อลดส่วนแบ่งรายได้ที่บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานมีการต้องจ่ายให้กับรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ให้สัมปทาน ในลักษณะเดียวกัน ในกรณีตัวอย่างของอุตสาหกรรมเหล็ก หากกรมมีนโยบายให้ขึ้นภาษีนำเข้าเหล็กและรับสินบนจากบริษัทผลิตเหล็กในประเทศ พฤติกรรมของการรับสินบนดังกล่าวก็จะจัดว่าเป็นการคอร์รัปชันซึ่งมีโทษทางอาญา แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่ได้รับสินบนจากกลุ่มธุรกิจ หากแต่มีหุ้นส่วนในธุรกิจเหล็กที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากนโยบายการคุ้มครองของรัฐก็จะเป็นการคอร์รัปชันทางนโยบายซึ่งไม่ผิดกฎหมายเพราะไม่มีการรับสินบน หากแต่สินบนดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบของ “กำไร” ของบริษัทนั่นเอง แม้การกระทำจะมีผลเสียหายเช่นเดียวกัน ทำให้จำเป็นต้องมีมาตรการในการสกัดกั้นกระบวนการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่เป็นการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัวที่ไม่ผิดกฎหมายขึ้นมา ซึ่งในบทที่ 3 จะกล่าวถึงรูปแบบและช่องทางในการใช้อำนาจบริหารเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในกรณีของประเทศไทยเพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการประเมินว่า กฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบที่มีอยู่สามารถป้องกันวิธีการแสวงหาผลประโยชน์เหล่านี้ได้มากน้อยเพียงใด

2.2 รูปแบบในการแสวงหาผลประโยชน์โดยใช้อำนาจบริหาร

อำนาจของฝ่ายบริหารนั้นค่อนข้างกว้างโดยรวมถึงอำนาจทางนิติบัญญัติและทางตุลาการในทางปฏิบัติด้วยจึงส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นจำนวนมาก เดิมนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีอำนาจทางนิติบัญญัติเนื่องจากมีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มีเจตนาคที่จะแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ โดยมาตรา 204 กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ทำให้กรม.ไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญยังคงให้ กรม. เสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งในทางปฏิบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกของพรรครัฐบาลก็มีหน้าที่ตอบสนองนโยบายของพรรคจึงมักจะให้การสนับสนุนร่างกฎหมายที่กรม.เสนอ แม้วุฒิสภาอาจคัดค้านร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอแนะแต่หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ก็จะถือว่าร่างนั้นได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาและเข้าสู่ขั้นตอนการประกาศใช้ต่อไป (ดูรายละเอียดใน ภาคผนวกที่ 1)

นอกจากนี้แล้วคณะรัฐมนตรียังมีบทบาทค่อนข้างมากในการออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง เป็นต้น¹ ซึ่งมีผลบังคับใช้ทั่วไปในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา ตลอดจนกฎและประกาศของคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายแม่บท เช่น ประกาศคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีและกรม มีอำนาจในการออกคำสั่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจตุลาการอีกด้วย ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีหรือกรม มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารนั้นมีอำนาจทั้งสามส่วน คือ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ

วิธีการในการแสวงหาผลประโยชน์โดยการใช้อำนาจรัฐให้แก่ธุรกิจที่ตนหรือครอบครัวมีส่วนได้เสียโดยทั่วไปแล้วมี 3 วิธี คือ

- กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ของรัฐว่าด้วยการส่งเสริม คุ้มครองหรือกำกับดูแลธุรกิจซึ่งรวมถึงการให้ช้อยกเว้นหรือการจูงใจละเว้นที่จะบังคับใช้กฎหมายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจที่ตนหรือครอบครัวหรือญาติมีส่วนได้เสียด้วย

- จัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่ธุรกิจที่มีส่วนได้เสีย เช่น งบประมาณในการส่งเสริมธุรกิจสัมปทานผูกขาดที่ทำให้ธุรกิจมีกำไรส่วนเกินมาก เงินอุดหนุนที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าหรือให้บริการ การจัดสรรโควตานำเข้าหรือส่งออก ฯลฯ

- ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางบริหารหรือปกครองในแสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัว เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการบริหารประเทศเจรจาต่อรองในการประกอบธุรกิจส่วนตัวในต่างประเทศ หรือในการเรียกระดมทุนจากธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตน เป็นต้น แม้การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดกฎเกณฑ์ของรัฐที่บิดเบือนหรือสูญเสียงบประมาณ แต่การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่าจะในลักษณะใดก็ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันโดยทั้งสิ้น

ในหัวข้อต่อไป จะเป็นการวิเคราะห์ถึง “ช่องทาง” ในการแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองในแต่ละรูปแบบที่ได้กล่าวมาแล้วในทางปฏิบัติ การศึกษาในส่วนต่อไปนี้จะชี้ถึงข้อบกพร่องหรือช่องโหว่ใน

¹ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารตามลำดับสูงไปหาลำดับรองได้แก่ (1) พระราชกำหนด (2) พระราชกฤษฎีกา (3) กฎกระทรวง ทบวง ประกาศกระทรวง และประกาศทบวง (4) กฎและประกาศขององค์กรอื่นๆ (5) ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดทั้งหลาย (6) กฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรกระจายอำนาจ (7) มติคณะรัฐมนตรี (8) หนังสือเวียน และแนวทางที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาในฝ่ายปกครอง

กฎหมายหรือระบบ กลไกในระบบราชการทางปกครองที่ผู้บริหารประเทศมักใช้ในการสร้างผลประโยชน์ทางธุรกิจให้แก่บริษัทของตนเอง

2.3 ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์โดยใช้อำนาจบริหาร

สำหรับช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจของผู้บริหารประเทศมีหลากหลาย แต่ช่องทางหลักได้แก่

ก) การใช้อำนาจในการตรากฎหมายโดยผ่านสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกรัฐสภา

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งในการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของผู้บริหารประเทศ ในประเด็นนี้หากผู้บริหารประเทศมีผลประโยชน์ทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่มีการพิจารณาในสภาแล้ว อาจมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายไปในลักษณะที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้ เช่น ในกรณีของการกำหนดหุ้นส่วนต่างชาติใน พ.ร.บ. ประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งเกิดข้อกังขาว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับการแปรญัตติของวุฒิสภาที่กำหนดให้ต่างชาติถือหุ้นในกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการในประเทศไทย ได้ไม่เกินร้อยละ 25 จากร่างเดิมที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 49 นั้นเกิดจากการที่นายกรัฐมนตรีมีธุรกิจของครอบครัวที่จะได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากข้อกำหนดดังกล่าวหรือไม่ (ดูกรณีศึกษาดังกล่าวในภาคผนวก 2 และ ภาคผนวก 3)

ในทางกลับกัน ในกรณีที่รัฐบาลไม่ได้รับผลประโยชน์ใดๆ จากกฎหมายที่มีการเสนอเข้ามา ก็อาจใช้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะให้สภาลงมติ “ไม่เห็นชอบ” กับร่าง พ.ร.บ. ในวาระแรก คือวาระรับหลักการแล้ว ซึ่งถือว่าการสิ้นสุด (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติโดยสังเขปในภาคผนวก 1) ทำให้กฎหมายบางฉบับที่อาจเป็นประโยชน์ต่อสังคมต้องตกไป

ข) การใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารโดยผ่านคณะกรรมการ

กฎหมายในยุคสมัยนี้มีความซับซ้อนในเชิงเทคนิคมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎเกณฑ์ทางการค้า หรือกิจการโทรคมนาคมก็ดี ทำให้มีการร่างกฎหมายในลักษณะที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกำหนดรายละเอียดของสารบัญญัติของกฎหมายมากขึ้น เพราะฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่มีความคุ้นเคยกับประเด็นต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายมากกว่า แต่ในอีกมุมมองหนึ่ง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจอย่างกว้างขวางให้กับฝ่ายบริหารแสดงถึงการที่สมาชิกสภาละเลยที่จะ “ทำการบ้าน” แต่กลับถ่ายโอนงานให้ผู้ที่ยังคงใช้กฎหมายเป็นข้อกำหนดเองเสมือนกับการเขียนเช็คเปล่า (Blank Cheque) ให้กับฝ่ายปกครอง ซึ่งในหลายครั้ง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎอื่นๆ ที่กำหนดขึ้นมามีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ (ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ 2545)

ตัวอย่างเช่น ในกรณีของ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะกำกับการดูแลให้การแข่งขันในตลาดระหว่างผู้ประกอบการมีความเป็นธรรม ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จวบจนปัจจุบันโดยเวลาล่วงเลยมากกว่า 3 ปีแล้ว เนื่องจาก ครม. และคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ซึ่งมีรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการและผู้แทนจากภาคเอกชนจำนวนมากไม่ได้ให้ความสนใจที่จะผลักดันให้มีการออกเกณฑ์ของการ “มีอำนาจเหนือตลาด” ของผู้ประกอบการทำให้กฎหมายยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดในตลาดใช้กลยุทธ์ทางการค้าในการกลั่นแกล้งหรือกีดกันการแข่งขันคู่แข่งที่มีอำนาจทางตลาดน้อยกว่า ทำให้ปัญหาการค้าที่ไม่เป็นธรรมในหลายอุตสาหกรรมไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใดแม้จะมีการตรากฎหมายแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกรณีการขายเหล้าฟ่งเบียร์ซึ่งได้ลุกลามไปถึงการฟ่งน้ำดื่มบรรจุขวดและโซดา การผูกขาดในกรณีโทรศัพท์ระบบบอกรับสมาชิก (เคเบิล) หรือการผูกขาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งมีผู้ที่ร้องเรียนเข้ามาที่สำนักส่งเสริมการค้าแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายในก็ดี (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกรณีศึกษาเรื่องการบังคับใช้ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้ในภาคผนวก 4)

การออกกฎหมายของหน่วยงานปกครองโดยทั่วไปแล้วมีความโปร่งใสเล็กน้อยมากเมื่อเทียบกับการตราพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา โดยเฉพาะในสภาพแวดล้อมที่ประเทศไทยยังไม่มีระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าด้วยการออก “กฎ” (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2545) ทำให้การออกกฎหมายของฝ่ายบริหารในปัจจุบันขาดความโปร่งใสและหลักประกันของความถูกต้องและเป็นธรรม เนื่องจาก พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีสารบัญญัติเฉพาะในส่วนของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายปกครองในส่วนของการออกคำสั่งทางปกครองและการวินิจฉัยข้อพิพาทเท่านั้น

ค) การใช้อำนาจในการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรของรัฐ

ในปีหนึ่งรัฐบาลมีงบประมาณในการใช้จ่ายเกือบ 4 ล้านล้านบาท ซึ่งงบประมาณนี้ฝ่ายบริหารอาจผันไปให้แก่งธุรกิจของตนเองได้โดยการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการก่อสร้าง เช่น ในกรณีของโครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียคลองด่านที่มีมูลค่ากว่า 13,000 ล้านบาท ซึ่งการสืบสวนพบว่า อดีตรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติโครงการและพื้นที่นั้นมีหุ้นส่วนในกลุ่มธุรกิจที่ร่วมทุนกับบริษัทผู้รับเหมาที่ประมูลงานได้ด้วย (ดูรายละเอียดของกรณีศึกษานี้ได้ในภาคผนวก 5) หรือกรณีของสหกรณ์สุราษฎร์ธานี ซึ่งมีการโยกงบประมาณในการพัฒนาจังหวัดมาเพื่อซื้อที่ดินเพื่อจัดตั้งอาคารของสหกรณ์ซึ่งที่ดินที่มีการจัดซื้อดังกล่าวมีรัฐมนตรีและพรรคพวกเป็นเจ้าของ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก 6)

แต่ในบางกรณี การเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจจะแนบเนียนมากกว่าในกรณีศึกษาที่กล่าวมา โดยเป็นไปในลักษณะของการจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผู้บริหารประเทศและครอบครัวได้รับผลประโยชน์โดยตรงซึ่งไม่พัวพันกับการทุจริตคอร์รัปชันที่ผิดกฎหมายเช่นในกรณีของ

การก่อสร้างซึ่งเป็นการคอร์รัปชันแบบเดิมๆ ทำให้การคอร์รัปชันในลักษณะดังกล่าวอยู่นอกเงื้อมมือของกฎหมาย

ง) การใช้อำนาจตามตำแหน่งในคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดมาตรการส่งเสริมธุรกิจ

นโยบายอุตสาหกรรมเป็นนโยบายที่เปิดช่องให้ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารประเทศแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวได้อย่างถูกกฎหมายและอย่างแนบเนียนที่สุด ทั้งนี้เพราะนโยบาย อุตสาหกรรมมุ่งเน้นที่จะให้การส่งเสริมหรือคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการให้เงินอุดหนุนจากรัฐ การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี การให้สัมปทานผูกขาดหรือการให้การคุ้มครองโดยการจำกัดการแข่งขันในตลาดและจากสินค้านำเข้าโดยการเพิ่มกำแพงภาษี เป็นต้น ตัวอย่างของคณะกรรมการที่อาจเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจให้แก่บริษัทบางกลุ่มหรือบางบริษัทได้แก่ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งมีอำนาจในการให้สิทธิพิเศษด้านภาษี คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งมีอำนาจในการจัดสรรเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยซึ่งมีอำนาจในการปรับลดหนี้ เป็นต้น (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ในภาคผนวก 8)

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมหรือธุรกิจหลายคณะ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวข้องโดยตรงจากการเป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง หรือโดยอ้อมจากการมีอำนาจแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ โดยทั่วไปแล้ว โครงสร้างของคณะกรรมการในประเทศไทยจะประกอบไปด้วยข้าราชการประจำกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง² ผู้แทนเอกชน³ และผู้ทรงคุณวุฒิในจำนวนที่ค่อนข้างจำกัด ข้าราชการประจำเองก็อยู่ภายใต้กรอบอำนาจของรัฐมนตรี ส่วนผู้แทนจากภาคธุรกิจและผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการคัดเลือกก็มักจะเป็นผู้ที่มีสายสัมพันธ์ทางธุรกิจกับนักการเมือง ทำให้นักการเมืองสามารถกำหนดทิศทางและแนวนโยบายไปในลักษณะที่เอื้อผลประโยชน์แก่ตนเองได้ นอกจากนี้แล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการโดยทั่วไปจะไม่มีตัวแทนขององค์กรเอกชน นักวิชาการหรือผู้บริโภคที่ได้มีผลประโยชน์ทางธุรกิจและเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองอย่างแท้จริง หรือถ้ามีก็จะเป็นเสียงส่วนน้อยมากที่ไม่สามารถพลิกผันการตัดสินใจของกรรมการได้

² ในกรณีของคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายเชิงเศรษฐกิจการค้ามักมีผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง และผู้แทนจากกระทรวงพาณิชย์ ในกรณีของคณะกรรมการที่กำหนดแนวนโยบายในภาคอุตสาหกรรมมักมีผู้แทนจากกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และจากกระทรวงอุตสาหกรรม

³ ผู้แทนจากสภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคารไทย

ดังนั้น หากรัฐมนตรีหรือครอบครัวมีส่วนได้เสียกับธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมย่อมเป็นที่ครหาได้ว่าเป็นการใช้อำนาจบริหารในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัว เช่นในกรณีที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรองประธานกรรมการ มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้สิทธิพิเศษกับบริษัทโตโยต้าซึ่งมีบริษัทในเครือที่เป็นผู้ร่วมทุนในบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ของรัฐมนตรีและเป็นผู้รับซื้อชิ้นส่วนรถยนต์ด้วย แม้จะไม่ใช่ว่าใหญ่ก็ตาม (ดูรายละเอียดในตารางภาคผนวก 9)

จ) การใช้อำนาจตามตำแหน่งผ่านคณะกรรมการที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลธุรกิจ

ธุรกิจโดยทั่วไปสามารถแสวงหากำไรได้โดยการมีพฤติกรรมในการประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เช่น การปั่นหุ้น การหลอกลวงภาษีนิติบุคคลโดยการตกแต่งบัญชีเป็นเท็จ หรือการกีดกันคู่แข่งในตลาด หรือการใช้อำนาจผูกขาดในการกำหนดราคาสินค้าที่สูงเกินควร เป็นต้น รัฐจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลมิให้ธุรกิจแสวงหากำไรในลักษณะที่ผิดกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในการประกอบธุรกิจของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าซึ่งมีหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการแข่งขันที่เป็นธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนกรณีการฟอกเงินซึ่งรวมถึงเงินที่ได้จากการยักยอกหรือฉ้อโกงโดยกรรมการ ผู้จัดการหรือพนักงานอื่นๆ ของสถาบันการเงิน เป็นต้น จากตารางภาคผนวก 8 จะเห็นได้ว่าหน่วยงานเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่สามารถให้คุณให้โทษกับธุรกิจเอกชนได้ในหลายช่องทาง

โดยทั่วไปแล้ว ในประเทศที่พัฒนาแล้วหน่วยงานที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะมีสถานะภาพเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งหมายถึงอิสระจากฝ่ายบริหารนั่นเอง เพื่อที่จะให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง โดยปราศจากการแทรกแซงของอำนาจทางการเมือง แต่ในกรณีของประเทศไทย หน่วยงานเหล่านี้ยังคงสังกัดกระทรวงหรือสำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง หรือ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการ ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงจากการแทรกแซงทางการเมืองได้

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มิได้ระบุว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจเอกชนเหล่านี้จะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ยกเว้นในกรณีของกิจการกระจายเสียงวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคมซึ่ง มาตรา 40 ได้ระบุไว้ว่า

“ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และ
กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

แม้รัฐธรรมนูญได้ระบุชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจทุกแห่งควรเป็น
องค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร⁴ แต่มาตรา 40 ก็ได้สร้างแนวทางที่เป็นตัวอย่างให้กับหน่วยงาน
กำกับดูแลในสาขาอื่นๆ ที่จะมีการทยอยจัดตั้งขึ้นมาเรื่อยๆ เพราะในการร่างพระราชบัญญัติในการจัดตั้ง
หน่วยงานกำกับดูแลเหล่านี้มักจะยึดเอารูปแบบของโครงสร้างขององค์กรตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่น
ความถี่ ฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 40 มาใช้เป็นแม่แบบโดยมีการปรับปรุง
จากประสบการณ์และปัญหาที่ประสบมาประกอบด้วย

อย่างไรก็ดี องค์กรกำกับดูแล เช่นธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับ
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) หรือ สำนักงานส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าซึ่งมีกำเนิดมาก่อน
ที่จะมีตัวอย่างขององค์กรกำกับดูแลของรัฐที่เป็นอิสระ จึงยังไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารซึ่ง
อาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชนอาจมีการแทรกแซงทางการเมืองส่งผลให้มีการ
เลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจที่รัฐมนตรีมีส่วนได้เสียได้
เช่น หากบริษัทที่ครอบครองหรือญาติของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีหุ้นส่วนกระทำผิดกฎเกณฑ์ของ
ตลาดหลักทรัพย์โดยการปั่นหุ้นหรือการปล่อยข่าวลือเกี่ยวกับการที่จะไปครอบงำกิจการอื่นที่ส่งผลให้
ราคาหุ้นเพิ่มขึ้น หรือมีการถ่ายโอนกำไรจากบริษัทแม่ที่เป็นบริษัทมหาชนไปยังบริษัทของครอบครัวที่มีได้
จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กลต. ซึ่งมีรัฐมนตรีกระทรวงการคลังซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีเป็น
ประธานอาจถูกกดดันให้ละเว้นในการเอาผิดกับบริษัทดังกล่าวถึงแม้พฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นการ
หลอกลวงผู้ลงทุน และผู้ถือหุ้น

⁴ คณะวิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า องค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มิใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง
ซึ่งเป็นองค์กรที่มีที่มา องค์กรประกอบ และวิธีปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ สำหรับองค์กรกำกับดูแล
อิสระ เช่น กทช. ไม่ถือว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเฉพาะเพราะมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญเพียงแต่ระบุ
ให้มีการตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่เท่านั้น โดยมีได้กล่าวถึงชื่อ และมีได้กำหนด
รายละเอียดเกี่ยวกับที่มาขององค์กร องค์กรประกอบของคณะกรรมการ ตลอดจนกรอบภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวแต่
อย่างใด

ณ) การใช้อำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และข้าราชการประจำ

การที่รัฐมนตรีและกรม. มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามาแทรกแซงการบริหารประเทศไม่เพียงแต่ในระดับนโยบาย แต่ในระดับของการปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำอีกด้วย ทั้งนี้ หากกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความโปร่งใสแล้ว อาจเป็นช่องทางให้ภาคการเมืองกดดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่ได้ โดยเฉพาะในกรณีของหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจมาก เช่น กรมสรรพากรและกรมศุลกากร เป็นต้น

ในระบบการเมืองและการปกครองของประเทศไทย รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้นำเสนอชื่อข้าราชการประจำระดับ 11 คือ ปลัดกระทรวงให้ กรม. พิจารณานุมัติแต่ผู้เดียว และสำหรับตำแหน่งระดับ 10 (อธิบดีสำหรับกรมสังกัดกระทรวง) ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอให้รัฐมนตรีในสังกัดนำเสนอ กรม. พิจารณานุมัติ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก 10) จะเห็นได้ว่า ในระบบการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงนั้น รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จ

การที่ฝ่ายบริหารมีบทบาทมากในการแต่งตั้งข้าราชการและผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ อาจทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมือง เช่น ในกรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (บีบีซี) ที่มีการปล่อยสินเชื่อกับนักการเมืองเพื่อใช้ในการครอบงำกิจการเป็นมูลค้ำหาศาล โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะเลยที่จะแก้ไขปัญหานี้เสียที่เกิดจากการปล่อยกู้ดังกล่าว (ดูรายละเอียดของกรณีศึกษาดังกล่าวในภาคผนวก 9) จึงเกิดคำถามว่า การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกิดจากแรงกดดันทางการเมืองหรือไม่ เนื่องจากกรม.เป็นผู้เสนอชื่อผู้ว่าการและรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาแต่งตั้ง อีกทั้งกรม.ยังเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการอื่นๆ ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอีกด้วย จึงมีการโต้เถียงกันตลอดมาจวบจนปัจจุบันว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยผู้ว่าฯ และรองผู้ว่าฯ ไม่ควรจะมาจกคำแนะนำของกรม. แต่อาจมาจากการคัดเลือกของวุฒิสภาเช่นเดียวกับองค์กรกำกับดูแลอิสระอื่นๆ เช่น คณะกรรมการกำกับกิจการโทรคมนาคม (กทช.) หรือไม่

รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งของการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจอีกแหล่งหนึ่งเพราะในแต่ละปีงบประมาณในการใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีประมาณ 64 แห่งในปัจจุบัน (ไม่รวมบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ) มีมูลค่าสูงถึงปีละกว่าแสนล้านบาทสำหรับงบประมาณรายจ่ายลงทุน แม้ในการแต่งตั้งผู้บริหารของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจโดยส่วนมากจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ ยกเว้นในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นธนาคารซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารโดยตรง แต่การแต่งตั้งดังกล่าวก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรม.นอกจากนี้แล้ว กรม.ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการรัฐวิสาหกิจอีกด้วยตามที่ปรากฏในภาคผนวก 11

การที่การเมืองเข้ามามีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการและผู้บริหารทำให้เกิดความเสี่ยงของการที่ฝ่ายบริหารจะเข้ามาแทรกแซงรัฐวิสาหกิจเพื่อกดดันให้รัฐวิสาหกิจประกอบธุรกรรมหรือกระทำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของตนเองได้ ตัวอย่างเช่น หากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีส่วนได้เสียทางอ้อม⁵ กับบริษัทเอกชนที่รับสัมปทานจากรัฐวิสาหกิจ ก็อาจจะกดดันให้กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญาในลักษณะที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่บริษัทเอกชนที่รับสัมปทาน และในกรณีที่กรรมการหรือผู้บริหารไม่ให้ความร่วมมือ ก็มักจะเปลี่ยนกรรมการหรือผู้บริหารโดยเสนอชื่อผู้ที่สนิทสนม คู่เนคหรือญาติมิตรเข้าไปเป็นกรรมการแทนเพื่อที่จะมั่นใจว่ารัฐวิสาหกิจจะตอบสนองนโยบายทางการเมืองได้ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล มักมีการเปลี่ยนกรรมการรัฐวิสาหกิจหลายแห่งตามมาด้วย

2.4 สรุป

ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวโดยการใช้อำนาจบริหารนั้นมีหลากหลาย เนื่องจากอำนาจบริหารนั้นค่อนข้างกว้าง ไม่ว่าจะเป็นอำนาจโดยตรงหรืออำนาจโดยอ้อมจากการมีบทบาทในการแต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่กว้างนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่ไม่ดีเพราะการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพย่อมต้องอาศัยอำนาจในการบริหารจัดการเพื่อที่จะให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐสามารถลุล่วงไปได้ ประเด็นที่สำคัญคือ เราจะทำอย่างไรที่จะป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจดังกล่าวไปในลักษณะที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการศึกษาและวิเคราะห์ในบทต่อไป

⁵ กฎหมายห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรวมทั้งคู่สมรสมีหุ้นส่วนในบริษัทที่รับสัมปทานจากรัฐซึ่งจะมีการนำเสนอรายละเอียดในบทต่อไป

3

แนวทางการป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แนวทางในการป้องกันมิให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศใช้อำนาจตามตำแหน่งเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมีสามแนวทาง

1. การกำหนดให้นักการเมืองต้องตัดขาดจากผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัว รวมถึงการลาออกจากการดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชน การขายหรือโอนหุ้นส่วนในบริษัทเอกชนให้แก่ผู้อื่น หรือให้แก่นิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคลที่เป็นอิสระ (Blind Trust) บริหารจัดการสินทรัพย์ดังกล่าว

2. การกำหนดให้นักการเมืองต้องเปิดเผยทรัพย์สิน โดยทั่วไปแล้ว ขั้นตอนในการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะเป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานอิสระที่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองโดยตรง และอาจมีการเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชนด้วย

3. การกำหนดวิธีการในการปฏิบัติราชการทางบริหารของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเพื่อป้องกันมิให้มีปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายที่คล้ายคลึงกับ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐและแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่มีปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

โดยทั่วไปแล้ว ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐจะอิงมาตรฐานการป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ทั้ง 3 แนวทางควบคู่กันไป แต่จะแตกต่างกันในรูปแบบและความเข้มข้นของกฎเกณฑ์ที่ใช้ ซึ่งจะมีการศึกษาและวิเคราะห์ในกรณีของประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับในต่างประเทศในส่วนต่อไป

3.1 การกำหนดให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องตัดขาดจากผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัว

รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวดที่ 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการมีผลประโยชน์ทางธุรกิจของรัฐมนตรีซึ่งมีสาระคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก 12) ยกเว้นในการนิยามของมาตรา 209 ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการถือหุ้นในบริษัทเอกชนของรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นมาซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในยุคสมัยนี้ที่มีการค้าขายหลักทรัพย์กันอย่างกว้างขวาง แต่สิ่งที่แตกต่างไปจากเดิมคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีข้อกำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเด็นของการทับซ้อนของผลประโยชน์ทั้งในส่วนของการกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนรัฐมนตรีเพื่อที่จะให้มีการป้องกันและแก้ไขที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองดังต่อไปนี้

มาตรา 208 รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติใน มาตรา 110 มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย

มาตรา 110 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

- 1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี
- 2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว⁶

⁶ รัฐธรรมนูญฉบับเดิมห้ามการกระทำในลักษณะการมีส่วนร่วมในการเป็นคู่สัญญาการรับสัมปทานจากรัฐของตัวรัฐมนตรีในลักษณะ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม แต่ในฉบับใหม่มิได้ระบุไว้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 100 ของ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นกฎหมายลูกมีข้อกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ “รับสัมปทานหรือคงไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว” จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมเช่นเดียวกัน

- 3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาหรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี

มาตรา 209 รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือ ไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์ จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และ ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการ ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรี ผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้น หรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว

ทั้งนี้ ได้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ สองฉบับที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของมาตรา 208 และ 209 ได้แก่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

มาตรา 100 ของ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷ ดำเนินการดังต่อไปนี้

⁷ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ

- เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียกับสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีอำนาจกำกับดูแล
- เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีอำนาจกำกับดูแล
- รับสัมปทานหรือคองไวซึ่งสัมปทานจากรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว
- เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

เจ้าหน้าที่ที่พ้นจากตำแหน่งนั้นสามารถถือหุ้นในบริษัทมหาชนที่รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดกับรัฐได้แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 5 ทั้งนี้ บริษัทดังกล่าวจะต้องไม่เป็นบริษัทที่เคยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมของผู้นั้น

นอกจาก พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวแล้ว พ.ร.บ. การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมที่บังคับใช้เฉพาะกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีมีหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในบริษัทใดๆ เกินกว่าร้อยละ 5 ของทุนทั้งหมด ในกรณีที่รัฐมนตรีประสงค์ที่จะยังคงรักษาหุ้นส่วนที่มากกว่ากำหนดดังกล่าว ก็จะต้องโอนหุ้นส่วนให้นิติบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์บริหารจัดการแทน

คณะวิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า สารบัญญัติว่าด้วยการห้ามถือหุ้นของรัฐมนตรีในกรณีนี้มีจุดอ่อนสำคัญ คือ กฎหมายห้ามเฉพาะมิให้รัฐมนตรีถือหุ้น แต่ไม่ได้ห้ามภรรยา บุตรหรือบุคคลใกล้ชิดอื่นๆ ทำให้รัฐมนตรีอาจเลือกที่จะโอนหุ้นส่วนที่ถือครองอยู่ให้กับบุคคลเหล่านี้ “ถือหุ้นแทน” ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะเป็นการกระทำที่ผิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการป้องกันมิให้รัฐมนตรีคองไวซึ่งอำนาจในการบริหารจัดการกิจการของตนในระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าวทำให้รัฐมนตรีเลือกที่จะโอนหุ้นให้บุคคลใกล้ชิดมากกว่าที่จะมอบหุ้นส่วนที่ตนถือครองอยู่ให้กับนิติบุคคลเพื่อดำเนินการบริหารอย่างเป็นเอกภาพ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของนิติบุคคลดังกล่าวไว้ค่อนข้างจำกัด โดยกำหนดมิให้ผู้จัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีจะต้องไม่มีส่วนได้เสียกับรัฐมนตรี ไม่เป็นคู่สมรส เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ และที่สำคัญ นิติบุคคลดังกล่าวที่จะเข้ามาดูแลหุ้นของรัฐมนตรียังต้องได้รับความเห็นชอบจาก ปปช. อีกด้วย ดังนั้น ระหว่าง

การ “โอน” ทุนให้กับคนใกล้ชิดที่ตนสามารถถือหุ้นแทนได้กับการ “โอน” ให้กับนิติบุคคลที่ตนอาจไม่สามารถควบคุมกำกับได้ ทางเลือกแรกเป็นทางเลือกที่สามารถรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวได้มากกว่าทำให้กลไกที่กำหนดขึ้นมาในส่วนของ blind trust ไม่มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

3.2 การกำหนดให้นักการเมืองต้องเปิดเผยทรัพย์สิน

ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติในส่วนของการเปิดเผยทรัพย์สินของนักการเมืองในหมวดที่ 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมาตรา 291 กำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ยื่นบัญชีแสดงรายการหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง และมาตรา 293 กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเฉพาะในส่วนของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแก่สาธารณชน

ทั้งนี้ มีการกำหนดบทลงโทษไว้ใน มาตรา 295 ซึ่งกำหนดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ถูกกำหนดต้องยื่นหรือนับแต่วันที่ได้รับทราบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ถูกพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้ ปปช. ทำการสืบสวนสอบสวนและสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บรรจุสาระสำคัญดังกล่าวทั้งหมดในหมวด 3 ส่วน 1 ว่าด้วยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.3 การห้ามมิให้นักการเมืองที่มีส่วนได้เสียกับประเด็นที่มีการพิจารณาเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจ

เนื่องจากรัฐมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองที่ผูกพันต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์ของเอกชนที่มีอยู่อย่างจำกัดในทันที แม้เอกชนจะสามารถดำเนินการอุทธรณ์เพื่อขอความเป็นธรรมได้จากกระบวนการอุทธรณ์ในระดับต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง จวบจนศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีการทบทวนหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่นั่นก็เฉพาะหลังจากที่มีคำสั่งทางปกครองที่ผูกพันต้องปฏิบัติตามโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะต่างกับในกรณีของการกระทำทางนิติกรรมระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอีกฝ่ายหนึ่งจนกระทั่งมีการชี้ขาดโดยศาลยุติธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าว การใช้อำนาจของรัฐจึงต้องมีการตรวจสอบเพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรมต่อเอกชน

เดิมที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่กำหนดระเบียบ ขั้นตอนในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งทำให้การใช้อำนาจดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐขาดความโปร่งใส ส่งผลให้มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมในการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐอยู่เป็นเนืองนิจ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2539 ได้มีการออก พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็น “มาตรฐานกลาง” ในการปฏิบัติราชการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง ยกเว้นการพิจารณาทางนโยบายของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี องค์กรที่ใช้อำนาจ รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ⁸ ศาล และอื่นๆ⁹ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองมีความโปร่งใสมากขึ้น

กฎหมายดังกล่าวมีข้อกำหนดหลายประการที่เป็นการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม เช่น

- การห้ามมิให้ผู้มีส่วนได้เสียทำการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 13)
- การให้คู่กรณีมีโอกาสตรวจสอบข้อเท็จจริง แสดงพยานหลักฐาน และได้แย้งก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 30)
- การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 37)
- การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับอุทธรณ์คำสั่งต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน (มาตรา 45)
- ฯลฯ

ในส่วนของการทับซ้อนของผลประโยชน์นั้นมาตรา 13 ของ กฎหมายดังกล่าวระบุว่า

เจ้าหน้าที่¹⁰ ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(1) เป็นคู่กรณีเอง¹¹

⁸ องค์กรดังกล่าวได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีที่มา องค์ประกอบ และวิธีปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ กฎหมายซึ่งมีฐานะเป็นเพียงพระราชบัญญัติจึงไม่สามารถลบล้างหรือเปลี่ยนแปลงผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ สำหรับ กทช. ไม่ถือว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเฉพาะเพราะมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญเพียงแต่ระบุให้มีการตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่เท่านั้น โดยมีได้กล่าวถึงชื่อ และมีได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาขององค์กร องค์ประกอบของคณะกรรมการ ตลอดจนกรอบภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวแต่อย่างใด

⁹ อื่นๆ หมายถึง การสั่งการตามกฎหมายกฤษฎีกา การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ราชการทหาร และกิจการองค์การศาสนา

¹⁰ เจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายนี้ หมายถึง บุคคล คณะบุคคล นิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

¹¹ คู่กรณีหมายถึง ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี หรือบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นลูกพี่ ลูกน้องนับได้เพียงในสามชั้น หรือเป็นญาติที่เกี่ยวข้องทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้านายหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากสารบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์เป็นปัญหาสำคัญในการกระทำการพิจารณาทางปกครอง กฎหมายจึงได้พยายามที่จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาขึ้นโดยมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนได้เสียกับประเด็นที่มีการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งความครอบคลุมของการมีส่วนได้เสียนั้นกว้างมากในกรณีของญาติตามที่ปรากฏในข้อที่ (3) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของความเกี่ยวข้องในลักษณะญาติในสังคมไทยซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 13 ดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการมีส่วนได้ส่วนเสียกับคู่กรณีในเชิงธุรกิจ เช่น การถือหุ้นหรือการมีตำแหน่งในบริษัทเอกชนที่เป็นคู่กรณี หรือการมีญาติที่มีตำแหน่งหรือมีส่วนได้เสียกับธุรกิจที่เป็นคู่กรณี ซึ่งในประเด็นนี้ควรมีการออกกฎกระทรวงเพิ่มเติม

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้การปฏิบัติราชการทางปกครองจะมีกฎหมายที่ให้แนวทางในการปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันของความโปร่งใส ถูกต้องและเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่ในกรณีของการปฏิบัติราชการในด้านนโยบายของฝ่ายบริหาร เช่น การประชุมและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีกลับไม่มีข้อกำหนดใดๆ ทำให้การพิจารณาทางปกครองของกรม ไม่โปร่งใส และทำให้เกิดช่องโหว่ที่ผู้มีอำนาจบริหารสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจในการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือเครือญาติและเพื่อนฝูงได้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่มีข้อบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิบัติของนักการเมืองที่มีปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ในการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายโดยตรง อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 77 กำหนดว่า

มาตรา 77 รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹² ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

¹² ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญฯ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นๆ และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ซึ่งได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง¹³ พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2543 ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมืองไว้รวมทั้งสิ้น 23 ข้อ ซึ่งมีข้อกำหนดที่เกี่ยวกับปัญหาของการทับซ้อนของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมสองข้อสั้นๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองไปแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ...
- 2) ... ต้องไม่นำข้อมูลข่าวสารอันเป็นความลับของราชการที่ได้มาระหว่างอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ไปใช้เพื่อประโยชน์แก่องค์กร เอกชน ที่ตนทำงานภายหลังพ้นตำแหน่งหน้าราชการแล้ว ภายในกำหนดเวลา 3 ปีจากวันที่พ้นตำแหน่ง

ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมซึ่งหากรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีบทลงโทษใดๆ จึงไม่มีการนำมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

ในลักษณะเดียวกัน สภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมขึ้นโดยตราเป็นข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นมามีทั้งหมด 27 ข้อโดยมีสาระที่เหมือนกับมาตรฐานข้าราชการการเมือง แม้จะมีการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณเกี่ยวกับปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ แต่ในเนื้อหาสาระมิได้มีการกำหนดว่าหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านนโยบายแล้ว ควรจะดำเนินการอย่างไร

ในส่วนของข้าราชการการเมืองนั้น ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีกำกับดูแลการประพฤติปฏิบัติของรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีกำกับดูแลการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการการเมืองที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 21 คน ขึ้นมาดูแล โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน

จากการศึกษากรณีตัวอย่างในประเทศที่พัฒนาแล้วพบว่า ในบางประเทศมีการบัญญัติแนวทางในการปฏิบัติของรัฐมนตรีเป็นกฎหมาย เช่นในประเทศแคนาดามีกฎหมายว่าด้วยผลประโยชน์ที่ทับซ้อนของสมาชิกสภา (Conflict-of-Interest Act) ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อพิจารณากรณีปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้ใดละเมิดบทบัญญัติดังกล่าวจะได้รับการลงโทษในกรณีที่ไม่แจ้งผลประโยชน์ที่ทับซ้อนจากการถูกตักเตือน ปรับจนกระทั่งปลดจากการเป็นสมาชิกสภา

¹³ ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เลขานุการและรองเลขานุการนายกรัฐมนตรี เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โฆษกและรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

แต่โดยทั่วไปข้อกำหนดว่าด้วยปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์จะบรรจุอยู่ในมาตรฐานจรรยาบรรณของรัฐมนตรี (Code of Ethics) เช่น ในมลรัฐ Queensland ประเทศออสเตรเลีย หรือในกรณีของประเทศ New Zealand จะเรียกว่าคู่มือของรัฐมนตรี (Cabinet Minister Handbook) เป็นต้น ซึ่งเป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติหากแต่ไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก 13 เกี่ยวกับข้อกำหนดว่าด้วยปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐมนตรีและแนวทางในการแก้ไข)

กล่าวโดยสรุปคือ มาตรการด้านจริยธรรมว่าด้วยการป้องกันปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังเป็นในลักษณะของการกำกับดูแลตนเอง (self regulation) ซึ่งทำให้การใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายต่างๆ ที่ไม่ผิดกฎหมายในการดักดวงผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวขาดการควบคุมดูแล โดยเฉพาะในประเทศที่ยังขาดกลไกทางสังคมอื่นๆ ที่สามารถเข้ามาช่วยทดแทนได้ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเอกชน สื่อ หรือภาควิชาการที่ดี อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบริหารโดยฝ่ายปกครองนั้นมีขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติที่ชัดเจนกว่า และการละเมิดหรือละเลยที่จะปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวยังถือว่าเป็นการทำผิดกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถร้องเรียนต่อศาลปกครองได้

3.4 สรุป

รัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์ชัดเจนที่จะป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารใช้อำนาจของรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจส่วนตัว โดยกำหนดกรอบมาตรการและวิธีการต่างๆ ในการตรวจสอบรวมถึง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี ภริยาและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และ การห้ามมิให้รัฐมนตรีมีหุ้นส่วนเกินร้อยละ 5 หรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในบริษัทเอกชน อย่างไรก็ตาม กฎหมายและกฎระเบียบที่ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบอำนาจของรัฐนั้นยังมีช่องโหว่และยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ดังต่อไปนี้

- พ.ร.บ. การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ยังเปิดช่องให้รัฐมนตรีโอนหุ้นให้บุคคลใกล้ชิดเพื่อที่จะคงรักษาอำนาจบริหารจัดการผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวอยู่ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

- ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายที่ว่าด้วยการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of Interest Act) สำหรับรัฐมนตรี ซึ่งจะกำหนดให้รัฐมนตรีต้องแจ้งปัญหาการทับซ้อนผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ที่ประชุมทราบ เช่น ในกรณีที่มีการพิจารณานโยบายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมใน ครม. ซึ่งผลการตัดสินใจจะให้หรือไม่ให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมในประเทศจะมีผลกระทบโดยตรงต่อธุรกิจที่ญาติของรัฐมนตรีเป็นเจ้าของ เป็นต้น ทั้งนี้ จะต้องมียกเว้นกรณีในการประเมินความร้ายแรงของปัญหาที่มีการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สามารถชี้ขาดว่ารัฐมนตรีดังกล่าวควรที่จะถอนตัวออกจากกระบวนการ

การพิจารณาโดยเด็ดขาดหรือควรที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างเป็นกลาง และทางเลือกและขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างไรบ้าง

- กฎเกณฑ์ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลของรัฐมนตรีนั้น จะจำกัดเฉพาะในส่วนของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยไม่รวมถึง การเดินทางไปต่างประเทศที่ได้ใช้เงินของตนเอง หรือการรับของกำนัลจากบุคคลอื่นด้วย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะมีผลประโยชน์ในการสืบสวนว่ามีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการในการเรียกร้องหรือแสวงหาผลประโยชน์สำหรับธุรกิจของตนเองหรือไม่

นอกจากจุดอ่อนของกลไกการตรวจสอบแล้ว สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปหลายประการเอื้ออำนวยให้รัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจทางบริหารแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้ เช่น

- ระบบการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (Output) และ ผลกระทบ (Outcome) ของการใช้งบประมาณ และขาดการติดตามเพื่อประเมินผลโครงการในอดีต ทำให้รัฐสามารถทุ่มเงินเพื่อ “การส่งเสริมหรืออุดหนุน” ธุรกิจเอกชน (ซึ่งรวมถึงบริษัทที่รัฐมนตรีมีส่วนได้เสียด้วย) ได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบ

- การขาดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าด้วยการออก “กฎ” ทำให้การออกกฎเกณฑ์ทางปกครองขาดความโปร่งใสและขาดหลักประกันของความเป็นธรรมซึ่งเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) ใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง ตลอดจนจนประกาศของคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายแม่บท เช่น คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ในการเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเองได้

- องค์การกำกับดูแลธุรกิจเอกชน เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า หรือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ยังไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารซึ่งอาจทำให้งานกำกับดูแลถูกแรงกดดันจากการเมืองแทรกแซง เป็นผลให้มีการผ่อนปรนหรือละเว้นการบังคับให้ธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์กับรัฐมนตรีปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่กำหนดไว้

- การสรรหากรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจยังไม่มี ความโปร่งใสเท่าที่ควรและขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีโดยส่วนมาก ทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีความเสี่ยงต่อการแทรกแซงทางการเมือง โดยรัฐมนตรีอาจใช้รัฐวิสาหกิจเป็นช่องทางในการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจที่ตนมีส่วนได้เสียโดยผ่านการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีวงเงินสูงกว่างบประมาณของประเทศในแต่ละปี

4

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงานทางธุรกิจกับสายสัมพันธ์ทางการเมือง

การศึกษาเชิงประจักษ์ในบทนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ว่าบริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมีอัตราผลตอบแทนในการถือหุ้นที่สูงกว่าบริษัทโดยทั่วไปหรือไม่ โดยมีข้อสมมติฐานว่า เนื่องจากการเมืองไทยยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์ บริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการที่บริษัทบริจาคเงินให้พรรครัฐบาล การที่ผู้ถือหุ้นใหญ่หรือญาติพี่น้องเข้าไปเป็นรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีก็ดี จะมีโอกาสที่จะทำกำไรได้มากกว่าบริษัททั่วไป

การศึกษาจะอาศัยการวิเคราะห์โดยใช้สมการถดถอย (Regression) โดยอิงโมเดลที่ใช้ในงานของ Johnson และ Mitten (2001) ซึ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงของอัตราผลตอบแทนจากการถือหุ้นในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่มีความเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและอดีตนายกรัฐมนตรี นายอันวาร์ เมื่อนายอันวาร์ถูกปลดออกจากตำแหน่งและมาเลเซียประกาศใช้นโยบายการจำกัดการเคลื่อนย้ายของเงินทุนในเดือนกันยายน 2541 ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเมื่อชะตากรรมของนายอันวาร์ในพรรคอัมโนเปลี่ยนแปลงไป บริษัทที่เกี่ยวข้องกับนายอันวาร์ก็ต้องประสบชะตากรรมเช่นเดียวกัน ยกเว้นบางบริษัทที่ได้เปลี่ยนไปให้ความจงรักภักดีกับนายอันวาร์แทน

การศึกษาในกรณีของประเทศไทยจะวิเคราะห์เฉพาะในกรณีของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญเมื่อพรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลตั้งแต่เดือนมกราคม 2544 แทนที่รัฐบาลชุดก่อนซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลตั้งแต่ปลายปี 2540 การเปลี่ยนรัฐบาลทำให้กลุ่มธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคไทยรักไทยกลายเป็นที่จับตามองของสาธารณชนว่าจะได้รับการเลือกปฏิบัติหรือไม่ โดยเฉพาะธุรกิจโทรคมนาคมที่หัวหน้าพรรค รัฐบาลมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างมาก

สมการถดถอยที่จะใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมืองจะมีตัวแปรตาม (Dependent Variable) คืออัตราผลตอบแทนจากการถือหุ้นในบริษัท (R) โดยตัวอย่างที่ใช้ในสมการจะรวมถึงบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด อัตราผลตอบแทนดังกล่าวจะคำนวณจากอัตรากำไรจากการเปลี่ยนแปลงของราคาหุ้นและจากเงินปันผล สำหรับตัวแปรอิสระ Explanatory หรือ Independent Variables) ซึ่งนอกจากตัวแปรความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (PC) และตัวแปรอื่นที่มีผลกระทบต่อ

การเคลื่อนไหวของราคาหุ้นในตลาดได้แก่ ขนาดของบริษัท (S) หนี้สินของบริษัท (D) ราคาหุ้นที่มีการค้าขายในตลาดเมื่อเทียบกับมูลค่าตามบัญชี (Book Value) และตัวแปรสัมปทาน (CON) เนื่องจากคณะวิจัยยังมีข้อสมมติฐาน (Hypothesis) ว่าธุรกิจที่มีลักษณะเป็นสัมปทานมีโอกาสดังจะได้รับผลประโยชน์จากการมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมากกว่าธุรกิจที่มีการแข่งขันในตลาดอย่างเสรีเนื่องจากธุรกิจสัมปทานต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดและกฎระเบียบของรัฐ การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบดังกล่าวสามารถเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจได้ง่าย

ในส่วน of ข้อมูลที่นำมาใช้คำนวณในสมการถดถอยนั้น คณะผู้วิจัยได้ทำการทดสอบโดยใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 - พ.ศ. 2544 โดยตั้งข้อมูลเป็นแบบ Pool Data และกำหนดตัวแปรคุณภาพ YEARDUM เพิ่มขึ้นเพื่อแสดงค่าตัวแปรปีเชิงคุณภาพ

โดยสรุปแล้วสมการและตัวแปรที่จะศึกษามีดังต่อไปนี้

$$R_{xt} = c + \beta_1 PCT + \beta_2 PCD + \beta_3 YEARDUM + \beta_4 S_{xt} + \beta_5 D_{xt} + \beta_6 BM_{xt} + \beta_7 CON + \epsilon_t$$

โดยที่	c	=	ค่าคงที่
ตัวแปรตาม :	R_{xt}	=	อัตราค่าตอบแทนในการถือหุ้นในบริษัท x ในเดือน t โดยรวมถึงเงินปันผลด้วย
ตัวแปรอิสระ :	PCT	=	ตัวแปรความสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทยที่เป็นรัฐบาล มีค่าเป็น 1 สำหรับบริษัทที่มีกรรมการหรือผู้บริหารอยู่ใน ครม. หรือเป็นที่ปรึกษาของครม. หรือมีการบริจาคเงินสนับสนุนให้พรรคไทยรักไทย
	PCD	=	ตัวแปรความสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นรัฐบาล มีค่าเป็น 1 สำหรับบริษัทที่มี กรรมการหรือผู้บริหารอยู่ใน ครม. หรือเป็นที่ปรึกษาของครม. หรือมีการบริจาคเงินสนับสนุนให้พรรคประชาธิปัตย์
	YEARDUM	=	ตัวแปรปีฐานข้อมูลที่ใช้ในการทดสอบ โดยกำหนดให้ตัวแปรนี้มีค่าเป็น 0 เมื่อเป็นข้อมูลปี 2543 และมีค่าเป็น 1 เมื่อเป็นข้อมูลปี 2544
	S_{xt}	=	ขนาดของบริษัท x ในเดือน t โดยใช้มูลค่าของสินทรัพย์
	D_x	=	อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนผู้ถือหุ้นของบริษัท x ในเดือน t
	BM_{xt}	=	อัตราส่วนของมูลค่าตามบัญชี (book value) ต่อราคาหุ้นในตลาดของบริษัท x ในเดือน t
	CON	=	ตัวแปรสัมปทาน มีค่าเป็น 1 สำหรับบริษัทที่มีกิจการที่มีลักษณะเป็นสัมปทาน และ 0 ถ้าไม่ลักษณะดังกล่าว

การวิเคราะห์จะใช้ข้อมูล 2 ชุด คือช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนรัฐบาลในเดือนมกราคม 2544 จากชุดที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ (ข้อมูลชุดปี 2543) มาเป็นชุดที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ (ข้อมูลชุดปี 2544) โดยคณะผู้วิจัยได้ตัดข้อมูลชุดก่อนปี 2543 ออก เนื่องจากข้อมูลในช่วงเวลาดังกล่าวมีความผันผวนสูงอันสืบเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540

ผลของการศึกษาวิเคราะห์โดยอิงสมการถดถอยดังกล่าว จะชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลมีผลทำให้ค่าตอบแทนในการถือหุ้นของบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือไม่และมากน้อยเท่าใด จากค่าสัมประสิทธิ์ (β) ของตัวแปร PCT และ PCD

คณะผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาเชิงประจักษ์ดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกจะเป็นการทดสอบโมเดลที่นำมาใช้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ โดยการทดสอบว่าตัวแปรอิสระต่างๆ ในโมเดลมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม (R) อย่างมีนัยสำคัญ (Significant) หรือไม่ ส่วนที่สอง จะเป็นการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากการคำนวณมาแปรผลเพื่ออธิบายสนับสนุนผลการวิจัยเรื่องการเอื้อผลประโยชน์ตามที่ได้วิเคราะห์มาในบทอื่นๆ ก่อนหน้านี้

4.1 การทดสอบโมเดล

ในส่วนแรกจะผู้วิจัยต้องการทดสอบว่าตัวแปรอิสระต่างๆ อันได้แก่ 1) ความสัมพันธ์ทางการเมืองกับพรรคไทยรักไทย (PCT) 2) ความสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์ (PCD) 3) ตัวแปรเชิงคุณภาพปี (YEARDUM) 4) ขนาดของบริษัท (S) 5) อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนผู้ถือหุ้นของบริษัท (D) 6) อัตราส่วนของมูลค่าตามบัญชี ต่อราคาหุ้นในตลาดของบริษัท (BM) และตัวแปรสัมปทาน (CON) กับตัวแปรตาม คือ อัตราค่าตอบแทนในการถือหุ้นในบริษัทหนึ่งโดยรวมถึงเงินปันผลด้วย (R) มีความสัมพันธ์กันหรือไม่

ตารางที่ 4.1 ผลการศึกษาโมเดล

$$R_{xt} = c + \beta_1 PCT + \beta_2 PCD + \beta_3 Inj + \beta_4 YEARDUM + \beta_5 S_{xt} + \beta_6 D_{xt} + \beta_7 BM_{xt} + \beta_8 CON + \epsilon_t$$

Ordinary least squares regression

Model size: Observations	= 778	Parameters	= 20	Degree of Freedom	= 758
Residuals: Sum of squares	= 45832685.25	Standard Deviation	= 245.89690		
Fit test: R-squared	= .651602	Adjusted R-squared	= .64287		
Model test: F[19,758]	= 74.61	Prob value	= .00000		
Diagnostic: Log-L	= -5376.6252	Restricted (b=0) Log-L	= -5786.7904		
LogAmemiyaPrCrt.	= 11.035	Akaike Info. Crt.	= 13.873		
Autocorrel: Durbin-Watson Statistic	= 1.81143	Rho	= .09429		

Results Corrected for heteroskedasticity

Breusch - Pagan chi-squared = 239.2950 with 19 degrees of freedom

Variable	Coefficient	Standard Error	t-stat	confidential level
Constant	-115.1032004	53.481401	-2.152	.0314
PCT43	105.0099837	52.653893	1.994	.0461
PCD43	29.60238844	24.603804	1.203	.2289
PCT44	-8.620265768	43.883839	-1.196	.8443
PCD44	101.9032675	48.227090	2.113	.0346
BANKING	-180.1744359	61.230861	-2.943	.0033
AGRIBUSI	41.78250762	57.064157	.732	.4640
CHEMICAL	52.69521391	61.338573	.859	.3903
COM_SERV	99.90384724	58.494250	1.708	.0877
PROPERTY	2.440600614	56.173001	.043	.9653
EXPORT_G	29.19681388	57.076861	.512	.6090
DOMESTIC	50.68509992	54.047853	.938	.3484
FOODS	55.65759912	58.119107	.958	.3382
INSURANC	-21.90787867	76.459781	-.287	.7745
VEHICLES	87.56114307	73.577058	1.190	.2340
YEARDUM	63.24786399	19.393287	3.261	.0011
S	.4751704378E-05	.14007140E-03	.034	.9729
D	.2828255098E-01	.13575563E-01	2.083	.0372
BM	.6672086798	.38551845E-01	17.307	.0000
DUMCON1	-20.26906810	39.982749	-.507	.6122

ในการทดสอบโมเดล คณะผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรเชิงคุณภาพกรณีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองทั้งสอง ในช่วงเวลาปี 2543 และ 2544 เพื่อศึกษาผลความเปลี่ยนแปลงของผลตอบแทนการถือหุ้นว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคไทยรักไทยนั้น มีผลอย่างไรกับบริษัทที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองแต่ละแห่ง

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ตัวแปร PCD 43 PCT44 ตัวแปร CON ตัวแปรขนาดของบริษัท และตัวแปรกลุ่มธุรกิจบางตัวไม่มีความสัมพันธ์ที่เป็นนัยสำคัญต่อตัวแปรตาม คณะผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผลลัพธ์ดังกล่าวอาจสืบเนื่องมาตัวแปรดังกล่าวเป็นตัวแปรเชิงคุณภาพ (Dummy) โดยเฉพาะตัวแปรพรรคการเมืองและตัวแปรสัมปทานซึ่งมีทิศทางไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ ธุรกิจที่ได้รับสัมปทานมักจะมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองอยู่แล้ว ทำให้เกิดปัญหา Multi-Collinearity (อ้างอิง Correlation) จึงจำเป็นต้องตัดตัวแปรสัมปทานออก ส่วนในกรณีตัวแปรกลุ่มธุรกิจจะนำมาพิจารณาอีกครั้งในช่วงต่อไป

จะเห็นได้ว่าตัวแปรที่ผู้วิจัยต้องการทำการศึกษา พบว่ามีตัวแปรขนาดของบริษัทซึ่งเป็นตัวแปรเชิงปริมาณเพียงตัวเดียวที่ไม่มีนัยสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราผลตอบแทนการถือหุ้น คณะผู้วิจัยจึงตั้งสมมติฐานว่าผลที่ได้จากการนำตัวแปรต่างๆมาคำนวณได้ผลที่ไม่ดีนักเนื่องจาก การมีจำนวนตัวแปรเชิงคุณภาพเป็นจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องตัดตัวแปรเชิงคุณภาพบางตัวออกไปเพื่อให้ได้ผลที่สามารถอธิบายความสัมพันธ์ต่างๆ ได้

ตารางที่ 4.2 ผลการศึกษาโมเดล

$$R_{xt} = c + \beta_1 PCT + \beta_2 PCD + \beta_3 YEARDUM + \beta_4 S_{xt} + \beta_5 D_{xt} + \beta_6 BM_{xt} + \epsilon_t$$

Ordinary least squares regression

Model size: Observations	= 778	Parameters	= 7	Degree of Freedom	= 771
Residuals: Sum of squares	= 50743939.00	Std. Dev.			= 256.54579
Fit test: R-squared	= .614269	Adjusted R-squared			= .61127
Model test: F[6,771]	= 204.63	Prob value			= .00000
Diagnostic: Log-L	= -5416.2233	Restricted (b=0) Log-L			= -5786.7904
LogAmemiyaPrCrt.	= 11.104	Akaike Info. Crt.			= 13.941
Autocorrel: Durbin-Watson Statistic	= 1.78480	Rho			= .10765
Results Corrected for heteroskedasticity					
Breusch - Pagan chi-squared = 221.7539 with 6 degrees of freedom					

ตารางที่ 4.2 ผลการศึกษาโมเดล (ต่อ)

Variable	Coefficient	Standard Error	t-stat	confidential level
Constant	-100.7039058	11.511993	-8.748	.0000
PCT	81.01044192	37.838831	2.141	.0323
PCD	61.85106691	24.221753	2.554	.0107
YEARDUM	64.32898061	18.421461	3.492	.0005
S	-.3406237636E-03	.16595730E-03	-2.052	.0401
D	.2625743579E-01	.13872969E-01	1.893	.0584
BM	.7422527617	.33186429E-01	22.366	.0000

ผลการศึกษาสมการถดถอยดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า โมเดลที่ใช้สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของค่าตอบแทนในการถือหุ้นได้ร้อยละ 61.12 จากค่าสถิติ Adjusted R^2 0.6112 ซึ่งในการศึกษาเชิงประจักษ์โดยทั่วไปแล้วถือว่าเป็นค่าที่ค่อนข้างสูงสำหรับการศึกษาที่ใช้ข้อมูลภาคตัดขวาง (Cross Section) เป็นหลัก นอกจากนี้ ตัวแปรที่นำมาใช้ทดสอบทั้งหมดก็มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของผลตอบแทนการถือหุ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีค่าความเชื่อมั่น (Confidential Level) ที่ทดสอบได้เกินกว่าร้อยละ 95 ซึ่งเป็นระดับความเชื่อมั่นทดสอบที่นักเศรษฐศาสตร์ทั่วไปใช้ในการยอมรับหรือปฏิเสธสมมติฐานที่ต้องการทดสอบ ยกเว้นในกรณีของตัวแปรสัดส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (D) ซึ่งมีความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 94.16 ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ความเชื่อมั่นในระดับดังกล่าวเพียงเล็กน้อย

ในขั้นต่อไป คณะวิจัยได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงค่า R^2 โดยเพิ่มตัวแปรอุตสาหกรรมซึ่งเป็นตัวแปรเชิงคุณภาพ (Dummy) ในโมเดล โดยมีข้อสมมติฐานว่า การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าตอบแทนจากการถือหุ้นในแต่ละบริษัทนั้นอาจเกิดจากปัจจัยที่มีลักษณะเฉพาะตัวกับธุรกิจนั้นๆ

เดิมผู้วิจัยกำหนดว่าการแยกกลุ่มธุรกิจดังกล่าวให้ใช้หลักเกณฑ์การแบ่งตามมาตรฐานการแบ่งกลุ่มอุตสาหกรรมสากล SITC (Standard Industrial Trade Classification) แต่เนื่องจากการแบ่งกลุ่มดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะของการจัดกลุ่มทางธุรกิจในเชิงเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น ไม่มีการแบ่งกลุ่มประเภทของบริการหลักๆ ออกมา คณะผู้วิจัยจึงได้ใช้มาตรฐานการจัดกลุ่มโดยอิงเกณฑ์การแบ่งกลุ่มของตลาดหลักทรัพย์และตั้งเป็นตัวแปรเชิงคุณภาพในการทดสอบ ซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้ใหม่โดยใช้ลักษณะของธุรกิจและลักษณะของนักลงทุนเป็นเกณฑ์รวม ได้ดังนี้

- กลุ่มที่ 1 กลุ่มสถาบันการเงิน (BANKING)
 กลุ่มที่ 2 กลุ่มธุรกิจการเกษตร (AGRIBUSI)
 กลุ่มที่ 3 กลุ่มเคมีภัณฑ์และพลังงาน (CHEMICAL)
 กลุ่มที่ 4 กลุ่มสื่อสารและการบริการ (COM_SERV)
 กลุ่มที่ 5 กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ (PROPERTY)
 กลุ่มที่ 6 กลุ่มธุรกิจเพื่อการส่งออก (EXPORT_G)
 กลุ่มที่ 7 กลุ่มธุรกิจผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในประเทศ (DOMESTIC)
 กลุ่มที่ 8 กลุ่มธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม (FOODS)
 กลุ่มที่ 9 กลุ่มธุรกิจประกันภัย (INSURANCE)
 กลุ่มที่ 10 กลุ่มผลิตภัณฑ์ยานยนต์ (VEHICLES)
 กลุ่มที่ 11 อื่นๆ (OTHERS) - ใช้เป็นกรณีพื้นฐาน (norm) คือมีค่าเป็นศูนย์

ตารางที่ 4.3 ผลการศึกษาสมการถดถอย

Ordinary least squares regression

Dep. var.	= REVENUE	Mean = -197.6326479, S.D. = 411.4709594
Model size: Observations	= 778, Parameters = 17,	Deg.Fr. = 761
Residuals: Sum of squares	= 46074554.01 ,	Std.Dev. = 246.05843
Fit: R-squared	= .649763,	Adjusted R-squared = .64240
Model test: F[16,761]	= 88.24,	Prob value = .00000
Diagnostic: Log-L	= -5378.6726,	Restricted (b=0) Log-L = -5786.7904
LogAmemiyaPrCrt.	= 11.033,	Akaike Info. Crt. = 13.871
Autocorrel: Durbin-Watson Statistic	= 1.91665,	Rho = .04167
Results Corrected for heteroskedasticity		
Breusch - Pagan chi-squared	= 233.7192,	with 16 degrees of freedom

ตารางที่ 4.3 ผลการศึกษาสมการถดถอย (ต่อ)

Variable	Coefficient	Standard Error	b/St.Er.	P[Z >z]	Mean of X
Constant	-121.3225225	58.929932	2.059	.0395	
PCT	28.67680679	32.466624	.883	.3771	.56555270E-01
PCD	57.72257831	24.817530	2.326	.0200	.95115681E-01
YEARDUM	64.04433710	17.501543	3.659	.0003	.50000000
S	-.5110496558E	-.05.14087714	E-03	-.036	.9711 17151.522
D	.2835390815E	-.01.14059184	E-01	2.017	.0437 -207.02434
BM	.6673885877	.39118555E-01	17.061	.0000	-172.82477
BANKING	-173.0060161	65.916625	-2.625	.0087	.17737789
AGRIBUSI	44.95102432	62.460196	.720	.4717	.61696658E-01
CHEMICAL	57.24335515	65.595712	.873	.3828	.59125964E-01
COM_SERV	94.72597798	60.049975	1.577	.1147	.84832905E-01
PROPERTY	9.917986738	61.296124	.162	.8715	.13367609
EXPORT_G	36.11173701	62.177569	.581	.5614	.13624679
DOMESTIC	57.02570580	59.727687	.955	.3397	.17737789
FOODS	62.50095070	63.279939	.988	.3233	.64267352E-01
INSURANC	-13.37174541	80.048556	-.167	.8673	.53984576E-01
VEHICLES	95.20589529	77.604165	1.227	.2199	.28277635E-01

Ordinary least squares regression

Model size: Observations	= 778	Parameters 17	Degree of Freedom	= 761
Residuals: Sum of squares	= 46088104.55	Std.Dev.		= 246.09461
Fit test: R-squared	= .649660	Adjusted R-squared		= .64229
Model test: F[16,761]	= 88.20	Prob value		= .00000
Diagnostic: Log-L	= -5378.7870	Restricted (b=0) Log-L		= -5786.7904
LogAmemiyaPrCrt.	= 11.033	Akaike Info. Crt.		= 13.871
Autocorrel: Durbin-Watson Statistic	= 1.80694	Rho		= .09653
Results Corrected for heteroskedasticity				
Breusch - Pagan chi-squared	= 234.6505, with 16 degrees of freedom			

	Variable	Coefficient	Standard Error	t-stat confidential level
Constant	-120.5741318	58.901960	-2.047	.0407
BANKING	-173.1247622	65.932357	-2.626	.0086
AGRIBUSI	44.38174093	62.469862	.710	.4774
CHEMICAL	56.65947536	65.604557	.864	.3878
COM_SERV	92.95539672	60.129140	1.546	.1221
PROPERTY	9.597502256	61.303376	.157	.8756
EXPORT_G	35.19281785	62.182442	.566	.5714
DOMESTIC	56.47484443	59.771936	.945	.3447
FOODS	62.54616914	63.299592	.988	.3231
INSURANC	-12.42353706	80.116767	-.155	.8768
VEHICLES	94.12552914	77.638079	1.212	.2254
BM	.6674720142	.39080415E-01	17.079	.0000
S	-.5145030392E-05	.14093586E-03	-.037	.9709
D	.2838435555E-01	.14032066E-01	2.023	.0431
PCD	53.43271225	24.618599	2.170	.0300
PCT	35.37279081	33.858749	1.045	.2962
YEARDUM	63.52224865	17.414161	3.648	.0003

จากผลการทดสอบพบว่า มีเพียงกลุ่มสถาบันการเงินเพียงกลุ่มเดียวที่มีความสัมพันธ์กับอัตราค่าตอบแทนในการถือหุ้นของบริษัทในกลุ่มดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ โดยการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าตอบแทนในการถือหุ้นในกลุ่มไฟแนนซ์จะติดลบมากกว่าในธุรกิจอื่นๆ ผลลัพธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของธุรกิจการเงินที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 และยังไม่สามารถฟื้นตัวได้จากปัญหานี้เสียที่ยังไม่หมดสิ้นไป

แม้ตัวแปรธุรกิจการเงินจะมีความสัมพันธ์ในเชิงสถิติอย่างมีนัยสำคัญต่ออัตราค่าตอบแทนของการถือหุ้นบริษัทในธุรกิจการเงินก็ดี แต่ตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับตัวแปรขนาดของบริษัท (S) อีกด้วย โดยพิจารณาได้จากค่า Correlation ระหว่างตัวแปรทั้งสอง ผลลัพธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงจากการที่ธนาคารพาณิชย์มีสินทรัพย์ที่จดทะเบียนสูง ซึ่งหากพิจารณาจากมูลค่าทรัพย์สินของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้ว พบว่าบริษัทที่มีทรัพย์สินสูงสุด 10 อันดับแรกมีกลุ่มธุรกิจประเภทธนาคารพาณิชย์รวมอยู่ด้วยถึง 7 บริษัท (ข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า) ทำให้โมเดลมีปัญหาการมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระด้วยกันเอง หรือกล่าวได้ว่าขาดความเป็นอิสระต่อกันระหว่าง

ตัวแปรปัจจัยต่างๆ ซึ่งทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่าเป็นการเกิดปัญหาแบบ “Multicollinearity” (ผลการทดสอบเพิ่มเติมจากตารางภาคผนวกที่ 14) อันมีผลทำให้ผลการวิจัยมีความคลาดเคลื่อนเนื่องจากตัวแปรอิสระบางตัวได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระอื่นๆ นำการแสดงผลความสัมพันธ์ต่อตัวแปรอัตราค่าตอบแทนการถือหุ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกที่จะตัดตัวแปรเชิงคุณภาพกลุ่มธุรกิจออกจากโมเดล

โดยสรุปแล้ว จากการศึกษาและทดสอบโมเดลสมการถดถอย (Regression) ต่างๆ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมือง คณะผู้วิจัยได้เลือกผลการศึกษาที่เหมาะสมที่สุดในการนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ได้ดังนี้

$$R_{xi} = -100.70 + 81.01PCT + 61.85PCD + 64.32YEARDUM - 0.34S_{xi} + 0.26D_{xi} + 0.74BM_{xi} + \varepsilon_i$$

ส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์และอธิบายค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรตามแต่ละตัวว่ามีความหมายอย่างไร

4.2 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนทางธุรกิจ

ตัวแปรพรรคไทยรักไทย (PCT)

ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรความสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทยที่เป็นรัฐบาลมีเครื่องหมายเป็นบวก แปลว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัวนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทย ไม่ว่าจะเป็นบริษัทที่มีกรรมการหรือผู้บริหารอยู่ในกรม. หรือเป็นที่ปรึกษาของกรม. หรือมีการบริจาคเงินสนับสนุนให้พรรคไทยรักไทย มีอัตราค่าตอบแทนจากการถือหุ้นที่สูงกว่าบริษัทอื่นๆ ทั่วไป เมื่อพรรคไทยรักไทยได้เป็นรัฐบาล เป็นสัดส่วนร้อยละ 81.01 กล่าวคือ หากอัตราค่าตอบแทนจากการถือหุ้นในบริษัททั่วไปในปี พ.ศ. 2544 เป็นร้อยละ 10 อัตราค่าตอบแทนสำหรับบริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทยจะเป็นร้อยละ 18.101

ตัวแปรพรรคประชาธิปัตย์ (PCD)

การทดสอบค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรความสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นรัฐบาลก็มีรูปแบบที่คล้ายกันกับการทดสอบความสัมพันธ์ทางการเมืองกับพรรคไทยรักไทย ซึ่งได้เครื่องหมายค่าสัมประสิทธิ์เป็นบวก แปลว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัวนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทที่มีกรรมการหรือผู้บริหารอยู่ในกรม. หรือเป็นที่ปรึกษาของกรม. หรือมีการบริจาคเงินสนับสนุนให้พรรคประชาธิปัตย์ มีผลทำให้อัตราอัตราค่าตอบแทนการถือหุ้นในบริษัทนั้นๆ สูงกว่าบริษัททั่วไป เป็นสัดส่วนร้อยละ 61.85 กล่าวคือ หากอัตราค่าตอบแทนจากการถือหุ้นในบริษัททั่วไปในปี พ.ศ. 2544 เป็นร้อยละ 10 อัตราค่าตอบแทนสำหรับบริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทยจะเป็นร้อยละ 16.185 ซึ่งต่ำกว่าในกรณีของพรรคไทยรักไทยร้อยละ 19

อย่างไรก็ดี ในกรณีของการมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองนี้ บางบริษัทอาจมีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองทั้งสองพรรค ซึ่งก็หมายความว่าไม่ว่าพรรคใดพรรคหนึ่งในสองพรรคนี้ได้เป็นรัฐบาล บริษัทดังกล่าวก็จะได้รับผลตอบแทนทั้งสองช่วง ในอัตราที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับว่าเป็นสมัยที่พรรคใดกำลังดำรงตำแหน่ง

ตัวแปรปี 2544 (YEARDUM)

ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรเชิงคุณภาพปีมีเครื่องหมายเป็นบวก แปลว่าอัตราอัตราค่าตอบแทนการถือหุ้นของบริษัทใดบริษัทหนึ่งในปี 2544 ในสมัยพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลสูงกว่าอัตราค่าตอบแทนการถือหุ้นของบริษัทเดียวกันในปี 2543 ที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลอยู่ ร้อยละ 64.32 เนื่องจากปี พ.ศ. 2544 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในช่วงกำลังฟื้นตัว และเป็นช่วงที่ตลาดหลักทรัพย์กำลังปรับตัวในทิศทางเพิ่มขึ้น ซึ่งตรงกับค่าสถิติที่ได้รับจากการวิจัยโดยใช้ตัวแปรปีเป็นตัววัด

ตัวแปรขนาดของบริษัท (S)

ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรขนาดของบริษัทมีเครื่องหมายเป็นลบ แปลว่า บริษัทที่ใหญ่ค่าตอบแทนจากการถือหุ้นยิ่งต่ำ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ตัวแปรอยู่ที่ -0.34 กล่าวคือ บริษัทที่มีสินทรัพย์ 100 ล้านบาทจะมีอัตราค่าตอบแทนต่ำลงร้อยละ 34 ผลการศึกษาสมการถดถอยดังกล่าวได้รับผลกระทบจากตัวอย่างของบริษัทที่เป็นธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีขนาดของสินทรัพย์สูงและมีอัตราค่าตอบแทนที่ติดลบมากที่สุด

ตัวแปรอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ของบริษัทหนึ่ง (D)

ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์สินมีเครื่องหมายเป็นบวก แปลว่า บริษัทที่มีอัตราส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์สินนี้สูงมีอัตราอัตราค่าตอบแทนการถือหุ้น ซึ่งสะท้อนถึงต้นทุนในการระดมทุนในตลาด โดยทั่วไปธุรกิจจะนิยมที่จะกู้เงินมาใช้ในการลงทุนมากกว่าการเพิ่มทุน เนื่องจากว่าสัดส่วนของผู้ถือหุ้นเดิมจะไม่เปลี่ยนแปลงและดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายสำหรับเงินกู้ยืมยังสามารถนำมาเป็นค่าใช้จ่ายหักออกจากรายได้ อันจะทำให้อัตราการจ่ายภาษีลดลงด้วย ส่งผลให้มีกำไรมากขึ้น ราคาหุ้นและการจ่ายเงินปันผลในอัตราที่สูงขึ้นด้วย นอกจากนี้แล้ว แนวโน้มอัตราดอกเบี้ยที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 โดยธนาคารพาณิชย์ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ MLR/Prime จากร้อยละ 15.25 ในปี พ.ศ. 2540 มาอยู่ที่ระดับ ร้อยละ 7.5 ในปี 2543 เป็นผลให้ต้นทุนเงินกู้ถูกลง และบริษัทที่มีหนี้สูงสามารถปรับโครงสร้างหนี้เพื่อที่จะลดภาระค่าใช้จ่ายในการก่อหนี้อีกด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว บริษัทที่มีหนี้สูงจึงมีความได้เปรียบกับบริษัทที่ระดมทุนโดยการออกหุ้น ซึ่งต้องประสบกับภาวะตลาดหุ้นซบเซา

ตัวแปรอัตราส่วนของมูลค่าตามบัญชีต่อราคาหุ้นในตลาดของบริษัทหนึ่ง (BM)

ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอัตราส่วนของมูลค่าตามบัญชีต่อราคาหุ้นในตลาดของบริษัทหนึ่งมีค่าเท่ากับ 0.74 และมีเครื่องหมายเป็นบวก แปลว่า การเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนมูลค่าตามบัญชีต่อราคา

หุ้นมีผลทำให้อัตราค่าตอบแทนการถือหุ้นในบริษัทนั้นๆ สูงขึ้น ซึ่งแสดงว่ากำไรที่เกิดขึ้นของบริษัทซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่ออัตราผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ โดยการเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนของมูลค่าตามบัญชีต่อราคาหุ้นในตลาดของบริษัทเป็นจำนวน 100 บาท จะทำให้ผู้ถือหุ้นได้รับผลตอบแทนจากการถือหุ้นเพิ่มขึ้น 74 บาท เป็นต้น

4.3 การวิเคราะห์กลุ่มทุนที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมือง

บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองในการศึกษานี้ หมายถึงบริษัทที่รัฐมนตรี ที่ปรึกษา รัฐมนตรี รวมถึงภรรยาและลูกที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเป็นกรรมการหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 0.5) รวมถึงบริษัทที่ให้เงินบริจาคแก่พรรคการเมือง โดยพิจารณาเกณฑ์การถือหุ้นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งเอง ผลการศึกษาชี้ให้เห็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนกับพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

1. บริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองโดยส่วนมากเป็นบริษัทที่มีมูลค่าสินทรัพย์มากกว่า 1,000 ล้านบาท และโดยส่วนมากแล้วเป็นบริษัทมหาชนเกือบทั้งสิ้น

2. กลุ่มสื่อสารเป็นกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองมากที่สุดไม่ว่าจะในรัฐบาลใด โดยกลุ่ม “ชินวัตร” จะเป็นกลุ่มที่ให้การสนับสนุนเฉพาะพรรคไทยรักไทยตลอดมา ส่วนบริษัทโทรคมนาคมอื่นๆ จะเปลี่ยนทิศทางการสนับสนุนตามกระแสการเมืองว่าพรรคใดอยู่ในอำนาจก็จะให้เงินบริจาคแก่พรรคนั้น เช่น บริษัทยูนิโคมมูนิกเซ็น อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) (UCOM) บริษัทจัสมินอินเตอร์เนชันแนล จำกัด (มหาชน) บริษัท อินเทอร์เน็ต ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์คอมมิวนิเคชัน จำกัด (มหาชน) บริจาคเงินให้กับพรรคประชาธิปัตย์ในปี พ.ศ. 2543 เมื่อพรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาล แต่ในปี พ.ศ. 2544 เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล บริษัทเหล่านี้จะหันไปให้เงินบริจาคสนับสนุนพรรคไทยรักไทยแทน

3. กลุ่มก่อสร้างเป็นกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคประชาธิปัตย์ โดยบริษัทก่อสร้างที่ให้เงินบริจาคแก่พรรคประชาธิปัตย์ ได้แก่ บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) บริษัท ช. การช่าง จำกัด (มหาชน) บริษัท เอ็ม บี เค พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ซีโน-ไทย เอนจิเนียริง จำกัด (มหาชน) และเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล กลุ่มบริษัทเหล่านี้ยังคงบริจาคให้แก่พรรคประชาธิปัตย์ต่อไปซึ่งจะต่างกับกลุ่มสื่อสาร

4. กลุ่มการเงินซึ่งรวมถึงธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัยล้วนมีสายสัมพันธ์เฉพาะกับพรรคประชาธิปัตย์โดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลแต่อย่างใด

5. กลุ่มบันเทิงและสันทนาการเป็นกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทย โดยมีบริษัท 4 บริษัทที่เกี่ยวข้องได้แก่ บริษัท ซีวีดี เอนเตอร์เทนเม้นท์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เทพธานิกริทา จำกัด (มหาชน)

บริษัท บีอีซี เวิลด์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ยูโนเด็ต พรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นกลุ่มบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับพรรคไทยรักไทยมาตลอดทั้งก่อนและหลังที่พรรคไทยรักไทยเข้ามาเป็นรัฐบาล

โดยสรุปแล้ว เราจะเห็นได้ว่า กลุ่มก่อสร้าง สื่อสาร การเงิน และบันเทิงเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองมากกว่ากลุ่มธุรกิจอื่นๆ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกลุ่มธุรกิจเหล่านี้เป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับสัมปทาน ไม่ว่าจะเป็นสัมปทานด้านการสื่อสาร (รวมถึงกิจการโทรคมนาคมและสื่อวิทยุ โทรทัศน์) หรือก่อสร้างก็ดี

ตารางที่ 4.4 บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง

พรรคประชาธิปัตย์		พรรคไทยรักไทย	
2543			
ประเภทของกิจการ	ชื่อบริษัท	ประเภทของกิจการ	ชื่อบริษัท
การแพทย์	บริษัท โรงพยาบาลเอกชล จำกัด (มหาชน)	เยื่อกระดาษและกระดาษ	บริษัท แอ็ดวานซ์ อะโกร จำกัด (มหาชน)
ขนส่ง	บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	พลังงาน	บริษัท สยามสหบริการ จำกัด (มหาชน)
ของใช้ในครัวเรือน	บริษัท ภัทรา เซรามิก จำกัด (มหาชน)	บรรจุภัณฑ์	บริษัท ไทยฟิล์มอินดัสตรี จำกัด (มหาชน)
ของใช้ในครัวเรือน	บริษัท ร็อกเวธ จำกัด (มหาชน)		
เคมีภัณฑ์และพลาสติก	บริษัท วินไทย จำกัด (มหาชน)		
เครื่องใช้ไฟฟ้าและคอมพิวเตอร์	บริษัท จรุงไทยไวร์แอนด์เคเบิล จำกัด (มหาชน)		
เงินทุนและหลักทรัพย์	บริษัทหลักทรัพย์ เอบีเอ็น แอมโร เอเชีย จำกัด (มหาชน)		
เงินทุนและหลักทรัพย์	บริษัทเงินทุน เอกธนกิจ จำกัด (มหาชน)		
เงินทุนและหลักทรัพย์	บริษัทเงินทุน ทิสโก้ จำกัด (มหาชน)		
ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์	บริษัท เซอร์คิตอิเล็กทรอนิกส์ อินดัสตรียส์ จำกัด (มหาชน)	ยานพาหนะ และอุปกรณ์	บริษัท เอส.พี.ซูซูกิ จำกัด (มหาชน)

พรรคประชาธิปัตย์		พรรคไทยรักไทย	
ธนาคาร	ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และ รองเท้า	บริษัท รองเท้าบาจา แห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน)
ธนาคาร	ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)	สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และ รองเท้า	บริษัท ทีทีแอล อุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน)
ธุรกิจการเกษตร	บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน)		
ธุรกิจการเกษตร	บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อีสาน จำกัด (มหาชน)		
บันเทิงและสันทนาการ	บริษัท จีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ จำกัด (มหาชน)	บันเทิงและสันทนาการ	บริษัท ซีวดี เอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด (มหาชน)
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ประกันชีวิตศรีอยุธยา ซีเอ็มจี จำกัด (มหาชน)	บันเทิงและสันทนาการ	บริษัท เทพธำนิภริกา จำกัด (มหาชน)
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ศรีอยุธยาประกันภัย จำกัด (มหาชน)	บันเทิงและสันทนาการ	บริษัท บีอีซี เวิลด์ จำกัด (มหาชน)
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท บางกอกสหประกันภัย จำกัด (มหาชน)	บันเทิงและสันทนาการ	บ. ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน)		
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ภัทรประกันภัย จำกัด (มหาชน)		
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน)		
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน)		
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน)	พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บริษัท อัมรินทร์ พลาซ่า จำกัด (มหาชน)
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)		
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บมจ.เอ็ม บี เค พร็อพเพอร์ตี้ส์ แอนด์ ดีเวลล็อปเม้นท์		

พรรคประชาธิปัตย์		พรรคไทยรักไทย	
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บริษัท ชีโน-ไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)		
พาณิชย์	บริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน)	พาณิชย์	บริษัท สหพัฒนพิบูล จำกัด (มหาชน)
โรงแรมและบริการท่องเที่ยว	บริษัท นิเวศน์พีเรียลโฮเต็ล จำกัด (มหาชน)	โรงแรมและบริการท่องเที่ยว	บริษัท แบริตี้ค แอสเซ็ทส์ จำกัด (มหาชน)
วัสดุก่อสร้างและตกแต่ง	บริษัท ทีทีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน)	วัสดุก่อสร้างและตกแต่ง	บ.เครื่องสุขภัณฑ์อเมริกัน สแตนดาร์ด (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
สื่อสาร	บริษัท ล็อกซ์เลย์ จำกัด (มหาชน)	สื่อสาร	บริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน)
สื่อสาร	บริษัท อินเตอร์เนชั่นเนล เอ็นจิเนียริง จำกัด (มหาชน)	สื่อสาร	บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
สื่อสาร	บริษัท อินเทอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด (มหาชน)	สื่อสาร	บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)
สื่อสาร	บริษัท จัสมิน อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล จำกัด (มหาชน)		
สื่อสาร	บริษัท สามารถคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)		
สื่อสาร	บริษัท สามารถเทลคอม จำกัด (มหาชน)		
สื่อสาร	บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)		
สื่อสาร	บริษัท ยูนิเทคคอมมูนิเคชั่น อินดัสตรี จำกัด (มหาชน)		
สื่อสาร	บริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์ เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)		
อาหารและเครื่องดื่ม	บริษัท หาดทิพย์ จำกัด (มหาชน)		
อาหารและเครื่องดื่ม	บริษัท ผลิตภัณฑ์อาหาร กว้างไพศาล จำกัด (มหาชน)		

พรรคประชาธิปัตย์		พรรคไทยรักไทย	
อาหารและเครื่องดื่ม	บริษัท เสริมสุข จำกัด (มหาชน)		
อื่นๆ	บริษัท จัดการและพัฒนา ทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน)		
2544			
การแพทย์	บริษัท โรงพยาบาลเอกชล จำกัด (มหาชน)	เยื่อกระดาษและกระดาษ	บริษัท แอ็ดวานซ์ อะโกร จำกัด (มหาชน)
ขนส่ง	บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	พลังงาน	บริษัท สยามสหบริการ จำกัด (มหาชน)
ของใช้ในครัวเรือน	บริษัท ภัทรา เซรามิก จำกัด (มหาชน)	บรรจุภัณฑ์	บริษัท ไทยฟิล์มอินดัสตรี จำกัด (มหาชน)
ของใช้ในครัวเรือน	บริษัท ร็อกเวธ จำกัด (มหาชน)		
เคมีภัณฑ์และพลาสติก	บริษัท วินิไทย จำกัด (มหาชน)		
เครื่องใช้ไฟฟ้าและ คอมพิวเตอร์	บริษัท จรุงไทยไวร์แอนด์เคเบิล จำกัด (มหาชน)		
เงินทุนและหลักทรัพย์	บริษัทหลักทรัพย์ เอบีเอ็น แอมโร เอเชีย จำกัด (มหาชน)		
เงินทุนและหลักทรัพย์	บริษัทเงินทุน เอกธนกิจ จำกัด (มหาชน)		
เงินทุนและหลักทรัพย์	บริษัทเงินทุน ทีสโก้ จำกัด (มหาชน)		
ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์	บริษัท เซอร์คิตอิเล็กทรอนิกส์ อินดัสตรี้ จำกัด (มหาชน)	ยานพาหนะ และอุปกรณ์	บริษัท เอส.พี.ซูซูกิ จำกัด (มหาชน)
ธนาคาร	ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)	สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และ รองเท้า	บริษัท รองเท้าบาจาแห่ง ประเทศไทย จำกัด (มหาชน)
ธนาคาร	ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน)	สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และ รองเท้า	บริษัท ทีทีแอล อุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน)
		ธุรกิจการเกษตร	บริษัท เจริญโภคภัณฑ์ อาหาร จำกัด (มหาชน)
		ธุรกิจการเกษตร	บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อีสาน จำกัด (มหาชน)

พรรคประชาธิปัตย์		พรรคไทยรักไทย	
บันเทิงและสันทนาการ	บริษัท จีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ จำกัด (มหาชน)	บันเทิงและสันทนาการ	บริษัท ซีวีดี เอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด (มหาชน)
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ประกันชีวิตศรีอยุธยา ซีเอ็มจี จำกัด (มหาชน)	บันเทิงและสันทนาการ	บริษัท เทพธำนิภริกา จำกัด (มหาชน)
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ศรีอยุธยาประกันภัย จำกัด (มหาชน)	บันเทิงและสันทนาการ	บริษัท บีอีซี เวิลด์ จำกัด (มหาชน)
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท บางกอกสหประกันภัย จำกัด (มหาชน)	บันเทิงและสันทนาการ	บ. ยูโนเด็ค บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท เทเวศประกันภัย จำกัด (มหาชน)		
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ภัทรประกันภัย จำกัด (มหาชน)		
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน)		
ประกันภัยและประกันชีวิต	บริษัท ทิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน)		
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน)	พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บริษัท อัมรินทร์ พลาซ่า จำกัด (มหาชน)
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลล็อปเมนต์ จำกัด (มหาชน)		
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บมจ.เอ็ม บี เค พร็อพเพอร์ตี้ส์ แอนด์ ดีเวลล็อปเมนต์		
พัฒนาอสังหาริมทรัพย์	บริษัท ชีโน-ไทย เอ็นจิเนียริง แอนด์คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน)		
		พาณิชย์	บริษัท สหพัฒนพิบูล จำกัด (มหาชน)
		พาณิชย์	บริษัท สยามแม็คโคร จำกัด (มหาชน)
โรงแรมและบริการท่องเที่ยว	บริษัท นิวอิมพีเรียลโฮเต็ล จำกัด (มหาชน)	โรงแรมและบริการท่องเที่ยว	บริษัท แปซิฟิก แอสเซทส์ จำกัด (มหาชน)
		โรงแรมและบริการท่องเที่ยว	บริษัท นิวอิมพีเรียล โฮเต็ล จำกัด (มหาชน)

พรรคประชาธิปัตย์		พรรคไทยรักไทย	
วัสดุก่อสร้างและตกแต่ง	บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน)	วัสดุก่อสร้างและตกแต่ง	บ.เครื่องสุขภัณฑ์อเมริกัน สแตนดาร์ด (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
สื่อสาร	บริษัท ล็อกซ์เลย์ จำกัด (มหาชน)	สื่อสาร	บริษัท ชิน แซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน)
สื่อสาร	บริษัท อินเทอร์เน็ตเนชั่นเนล เอ็นจิเนียริง จำกัด (มหาชน)	สื่อสาร	บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
		สื่อสาร	บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)
		สื่อสาร	บริษัท อินเทอร์เน็ตประเทศไทย จำกัด (มหาชน)
		สื่อสาร	บริษัท จัสมิน อินเตอร์ เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน)
		สื่อสาร	บริษัท ยูโนเด็ค คอมมูนิเคชั่น อินดัสตรี จำกัด (มหาชน)
		สื่อสาร	บริษัท ไทยเทเลโฟนแอนด์ เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)
		สื่อสาร	บริษัท สามารถคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
		สื่อสาร	บริษัท สามารถเทลคอม จำกัด (มหาชน)
อาหารและเครื่องดื่ม	บริษัท หาดทิพย์ จำกัด (มหาชน)	สื่อสาร	บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
อาหารและเครื่องดื่ม	บริษัท ผลิตภัณฑ์อาหาร กว่างไฮศาล จำกัด (มหาชน)		
อาหารและเครื่องดื่ม	บริษัท เสริมสุข จำกัด (มหาชน)		
อื่นๆ	บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน)		

หมายเหตุ * ตัวอักษรเข้มหมายถึงบริษัทที่โยกย้ายการให้เงินสนับสนุนจากพรรคประชาธิปัตย์มายังพรรคไทยรักไทย หลังจากมีการเปลี่ยนรัฐบาล

4.4 สรุปผลที่ได้จากการคำนวณโดยใช้สมการถดถอย

จากผลการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงานทางธุรกิจกับสายสัมพันธ์ทางการเมืองซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการชี้ให้เห็นว่า การใช้ระบบอุปถัมภ์โดยการเอื้อประโยชน์ในรูปแบบต่างๆของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีต่อกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มมีผลทำให้กลุ่มธุรกิจดังกล่าวได้รับผลประโยชน์มากกว่าธุรกิจที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งผู้วิจัยใช้ตัวแปรอัตราการได้รับผลตอบแทนการลงทุนเป็นตัวเปรียบเทียบ โดยมีผลการทดสอบโดยใช้สมการถดถอยเป็นเครื่องมือ ที่ทำให้ได้ภาพที่ชัดเจนและสามารถสรุปผลการทดสอบได้ตามสมมติฐานหลักที่ตั้งไว้ โดยผู้วิจัยต้องการพิสูจน์สมมติฐานเรื่อง การมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบการมีกรรมการหรือผู้บริหารบริษัทอยู่ใน ครม. หรือเป็นที่ปรึกษาของครม. หรือมีการบริจาคเงินสนับสนุนให้พรรค ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นแก่บริษัทนั้นๆ

แม้ว่าผลการวิจัยจะไม่สามารถสรุปข้อสมมติฐานรองเกี่ยวกับกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มที่มีการแข่งขันกันสูง ทั้งในแง่ของการดำเนินการและความพยายามในการใช้อำนาจรัฐออกกฎระเบียบที่มีผลเอื้อต่อกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม เช่นกลุ่มธุรกิจสื่อสาร ว่ามีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนการลงทุนอย่างไร เนื่องจากค่าสถิติที่ได้ไม่มีนัยสำคัญ แต่หากพิจารณาเฉพาะเครื่องหมายของสัมประสิทธิ์ในธุรกิจแต่ละกลุ่ม พบว่าส่วนใหญ่จะแสดงผลที่ค่อนข้างใกล้เคียงกับความเป็นจริง เช่น หากมีการลงทุนในกลุ่มธุรกิจสื่อสารในช่วงเวลาดังกล่าว (พ.ศ. 2543-2544) จะทำให้ได้รับผลตอบแทนการลงทุนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะปี 2544 มีการเพิ่มขึ้นของราคาหุ้นในกลุ่มนี้ค่อนข้างชัดเจน ซึ่งเป็นช่วงเวลาในการเปลี่ยนรัฐบาลจากรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลพรรคไทยรักไทย หรือในกรณีของกลุ่มสถาบันการเงินที่มีผลทำให้นักลงทุนได้รับผลตอบแทนที่ต่ำลงหากมีการถือหุ้นในกลุ่มดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ระบบมีหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ค่อนข้างสูงประกอบกับความเสี่ยงในการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงิน ทำให้ผลตอบแทนที่ได้จากการลงทุนในกลุ่มนี้ไม่ค่อยดี

อย่างไรก็ดี เมื่อนำผลจากการทดสอบทั้ง 2 ชุดมาใช้ศึกษาความสัมพันธ์ของกลุ่มธุรกิจมาพร้อมกับภาพความสัมพันธ์ทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจนั้นๆ พบว่ากลุ่มธุรกิจสื่อสารเป็นกลุ่มที่ให้ภาพการมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองได้ชัดเจนที่สุด คือ มีทิศทางของการปรับตัวของราคาหุ้นและการจ่ายเงินปันผลค่อนข้างสอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะช่วงปี 2544 ที่พรรคไทยรักไทยได้เป็นรัฐบาล แต่เนื่องจากค่าสถิติในการทดสอบโดยใช้การจำแนกตามกลุ่มธุรกิจไม่ให้ผลที่ดี คณะผู้วิจัยจึงเพียงตั้งเป็นข้อสังเกตในการหาความสัมพันธ์ดังกล่าวต่อไป

การนำเสนอผลการทดสอบทางสถิติในบทนี้ จึงเป็นเพียงการทดสอบเพื่อยืนยันผลการวิจัยที่อยู่ในบทที่ผ่านมา โดยใช้ข้อมูลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในการทดสอบโดยใช้การวิเคราะห์แบบถดถอย (regression analysis) ในการศึกษาความสัมพันธ์พรรคการเมืองและกลุ่มธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังสร้างแบบจำลองในรูปแบบสมการเพื่อใช้ในการพยากรณ์แนวโน้มอัตราค่าตอบแทนการลงทุนในอนาคตอีกด้วย

5

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกลไกป้องกันปัญหาการใช้ อำนาจบริหารในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัว

คณะวิจัยมีความเห็นว่า สารบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนของการป้องกันมิให้รัฐมนตรีใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจส่วนตัว ในส่วนของมาตรา 110 208 และ 209 มีความสมบูรณ์ในระดับหนึ่งจึงยังไม่มีความเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมาก็ยังพบว่า ปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์สาธารณะของรัฐมนตรียังมีอยู่แพร่หลายในหลากหลายรูปแบบ จึงมีข้อเสนอต่อไปนี้เพื่อที่จะให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

1. ให้มีการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 โดยมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกำหนดกฎ กติกา และแนวทางในการปฏิบัติตนและวิธีการในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ของรัฐมนตรี และที่สำคัญคือระเบียบดังกล่าวจะต้องมีบทลงโทษที่เป็นรูปธรรมในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อบังคับทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าว เพื่อให้มีกลไกในการปฏิบัติเพื่อที่จะให้เกิดผลในการปฏิบัติจริง ทั้งนี้ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินัยซึ่งเป็นที่ยึดถือของสังคมเพื่อที่จะชี้ขาดกรณีการละเมิดข้อบังคับดังกล่าว และอาจพิจารณาให้การละเมิดข้อบังคับดังกล่าวจัดเป็นพฤติกรรมที่ “ถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นมูลเหตุหนึ่งที่จะมีสภาผู้แทนราษฎรถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

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

3. ให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมข้อมูลของรัฐมนตรีที่ต้องเปิดเผยกับสาธารณชนโดยรวมถึงการเดินทางไปต่างประเทศยกเว้นในกรณีที่เป็นการเดินทางโดยค่าใช้จ่ายส่วนตัว รายละเอียดที่ต้องระบุได้แก่ วัตถุประสงค์ในการเดินทางค่าใช้จ่าย และการอนุมัติของนายกรัฐมนตรีการรับของกำนัลที่มีค่าที่มี

มูลค่าเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด โดยระบุถึงบริการหรือสิ่งของที่ได้รับ พร้อมกับแหล่งที่มาแหล่งรายได้หรือคำตอบแทนอื่นๆ

การปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1. ปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ครอบคลุมถึงการ “ออกกฎ” ของหน่วยงานของรัฐด้วย โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่สามารถออกกฎของฝ่ายปกครองได้ โดยห้ามมิให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนในการออกกฎที่สำคัญ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวมีความโปร่งใส ถูกต้องและเป็นธรรม ในขั้นพื้นฐาน ขั้นตอนดังกล่าวควรรวมถึงการแจ้งให้สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงการจะออกกฎ (Notification) การรับฟังข้อคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อมและจากสาธารณชน (Hearings) การเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่เสนอข้อคิดเห็นที่ได้รับข้อวิพากษ์วิจารณ์สามารถโต้ตอบและให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้เพื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่จะได้รับหลักฐานข้อมูลที่ต้องใช้ในการพิจารณาที่ถูกต้อง แม่นยำและครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น เป็นต้น

2. ปรับปรุงมาตรา 13 ของ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดก่อนหน้านี้แล้ว ให้ครอบคลุมถึงการมีหุ้นส่วนหรือการดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชนด้วยเพื่อที่จะป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐในการเอื้อผลประโยชน์ให้ธุรกิจที่เจ้าหน้าที่พนักงานของรัฐมีส่วนได้เสีย

การปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณของรัฐ

กำหนดให้โครงการของรัฐที่มีลักษณะของการให้การ “ส่งเสริม” หรือ “อุดหนุน” แก่ธุรกิจเอกชนระบุผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์โดยตรง (จำนวนบริษัท และรายชื่อของบริษัท) และผู้ที่จะได้รับผลโดยอ้อม และมีการติดตามประเมินและเผยแพร่ผลกระทบของโครงการว่าเป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใดเพื่อที่จะให้มีการรับผิดชอบในกรณีที่โครงการเอื้อผลประโยชน์ในเชิงการธุรกิจให้เพียงแก่ธุรกิจเอกชนไม่กี่รายที่รัฐมนตรีมีส่วนได้เสีย โดยผลประโยชน์มิได้ตกอยู่กับประเทศชาติโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงาน การสร้างรายได้เข้ารัฐ หรือการพัฒนาเทคโนโลยีก็ดี

การปรับปรุงโครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจ

1. ให้กรรมการและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องแสดงถึงการมีส่วนได้เสียกับธุรกิจที่ประกอบธุรกิจร่วมกับรัฐวิสาหกิจที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่โดยเปิดเผยแก่สาธารณชนสามารถรับรู้ได้ ส่วนได้เสียดังกล่าวควรรวมถึงการถือหุ้นและการดำรงตำแหน่งในกิจการดังกล่าวทั้งของตนเอง พี่ น้อง คู่สมรส และบุตรด้วย ทั้งนี้ ควรมีกรอบแนวทางในการประเมินความรุนแรงของผลประโยชน์ทับซ้อนเพื่อ

ที่จะกำหนดได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างเป็นกลางได้หรือไม่ และหากไม่ได้ ควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาย่างไร จากการถอนตัวออกจากระบวนการพิจารณา ตลอดจนการขายที่ดินส่วนที่เป็นปัญหาดังกล่าว

2. ปรับปรุงแนวทางและวิธีการในการคัดเลือกกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจโดยให้ตัวแทนกลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งอาจมีมากกว่า 1 กลุ่ม) ตัวแทนกลุ่มผู้บริโภคหรือองค์กรประชาชนที่มีผลงานในการตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นเวลานาน เข้าร่วมในการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารสูงสุดด้วยเพื่อที่จะป้องกันมิให้มีการสร้างทรงของฝ่ายบริหารเพื่อดูแลรักษาและเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจของรัฐมนตรี

การปรับปรุงโครงสร้างและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรอิสระ

ให้องค์กรกำกับดูแลธุรกิจเอกชนมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อที่จะให้กลไกในการควบคุมและตรวจสอบธุรกิจเอกชนปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

การให้การศึกษาและการฝึกอบรม

รัฐควรมีโครงการที่จะให้การศึกษาและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์และมาตรฐานด้านจริยธรรมและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้สังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ซึ่งในบางครั้งทำให้การแยกหน้าที่ราชการออกจากหน้าที่ส่วนตัวเป็นไปได้ไม่มากนัก จึงต้องมีการปลูกฝังและการทำความเข้าใจกับความสำเร็จในการหลีกเลี่ยงปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1

กระบวนการตราพระราชบัญญัติ (Legislative Process)

1. ประเทศไทย

ในการตราพระราชบัญญัติของไทยตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีกระบวนการ 3 ขั้นตอนตามลำดับดังต่อไปนี้

1) ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยผู้มีสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมี 3 กลุ่ม

(ก) คณะรัฐมนตรี มีการประชุมร่วมกันและมีมติให้เสนอได้

(ข) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) โดยที่พรรคมีมติให้เสนอได้ และมี ส.ส. ในพรรคไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนฯ ต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี

(ค) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติในหมวดที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต่อประธานรัฐสภา

2) ขั้นตอนการพิจารณา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ต้องเสนอสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ

2.1 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร มี 3 วาระคือ

(ก) วาระที่ 1 วาระรับหลักการ เป็นการพิจารณาสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ. (ในแง่หลักการ) ว่าสมควรจะนำไปสู่การพิจารณาต่อหรือไม่ หากมีการลงมติ “เห็นชอบ” ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวก็จะนำไปสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป และหาก “ไม่เห็นชอบ” ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวก็จะตกไปถือเป็นการสิ้นสุด ไม่เกิดผลใดๆ ทั้งสิ้น

(ข) วาระที่ 2 พิจารณารายละเอียด (ขั้นแปรญัติ) เป็นการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในรายละเอียด ซึ่งกระทำโดย

(1) คณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนฯ ตั้งขึ้น จะมีกำหนดวันแปรญัติ (ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำ/ข้อความในร่าง พ.ร.บ.) โดยพิจารณารายมาตรา และมีการลงมติ หากไม่เห็นด้วย ก็จะมีการสงวนคำแปรญัติ หรือสงวนความเห็น

(2) สภาผู้แทนราษฎร จะมีการพิจารณารายมาตราเช่นกัน และอภิปรายในมาตราที่มีผู้ขอสงวนคำแปรญัติ หรือสงวนความเห็น แล้วจึงค่อยลงมติ

(ค) วาระที่ 3 ขั้นลงมติให้ความเห็นชอบ จะไม่มีการอภิปราย แต่เป็นการพิจารณา

ร่าง พ.ร.บ. ทั้งฉบับ หากสภาผู้แทนฯ “เห็นชอบ” ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนฯ ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อไปยังวุฒิสภา แต่หาก “ไม่เห็นชอบ” ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็จะตกไป

2.2 ในการพิจารณาของวุฒิสภา จะมีการดำเนินการเป็น 3 วาระเช่นกัน ได้แก่

(ก) วาระที่ 1 ขั้นตอนรับหลักการ ในการพิจารณาวาระนี้ วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งกรรมาธิการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบกับหลักการหรือไม่ก็ได้ หากเห็นด้วยกับหลักการก็ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อในวาระสอง

(ข) วาระที่ 2 ขั้นแปรญัตติ วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งขึ้นหรือกรรมการเต็มสภา ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาและแปรญัตติเหมือนสภาผู้แทนฯ

(ค) วาระที่ 3 ขั้นลงมติ ซึ่งวุฒิสภาอาจมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยไม่มีการอภิปรายคือ

- หากวุฒิสภาเห็นด้วย ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวก็จะประกาศบังคับใช้ต่อไป
- หากวุฒิสภาไม่เห็นด้วย ร่างดังกล่าวก็จะถูกยับยั้ง และหลังจากนั้นจะถูกส่งคืนยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรต้องให้พื้นเวลา 180 วันจึงจะสามารถยกร่าง พ.ร.บ. นั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ และถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่าง พ.ร.บ. เดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส. ทั้งสภา ถือว่าร่าง พ.ร.บ. นั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และยื่นร่างพ.ร.บ. ดังกล่าวนั้นเข้าสู่ขั้นตอนการประกาศใช้ต่อไป
- หากวุฒิสภามีการแก้ไขเพิ่มเติม ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวจะต้องส่งคือสภาผู้แทนราษฎร หาก
 - สภาผู้แทนราษฎรยังเห็นชอบในร่าง พ.ร.บ. ร่างดังกล่าวก็จะเข้าสู่ขั้นตอนการประกาศใช้ต่อไป หรือ
 - หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย ทั้งสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา จะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน มีจำนวนสมาชิกจากแต่ละสภาเท่ากัน เมื่อพิจารณาร่วมกันแล้ว (1) หากทั้งสองสภาเห็นชอบด้วย ก็จะนำไปสู่ขั้นตอนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ แต่ (2) ถ้าหากสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นด้วย ก็ให้ยับยั้งร่าง พ.ร.บ. นั้นไว้ก่อน และให้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายใน 180 วันนับแต่วันที่ไม่เห็นด้วย ถ้าสภาผู้แทนฯ ยืนยันด้วยคะแนนเสียงของสภาผู้แทนฯ มากกว่ากึ่งหนึ่ง ก็ให้นำร่าง พ.ร.บ. สู่อำนาจการประกาศใช้ต่อไป

3) ขั้นตอนการประกาศใช้ เมื่อร่าง พ.ร.บ. ได้รับความเห็นชอบจาก สภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 20 วัน และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากทรงไม่เห็นชอบด้วย (โดยพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือมิได้พระราชทานคืนกลับคืนมาภายใน 90 วัน กรณีนี้รัฐสภาต้องพิจารณาพบทวน ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของทั้งสองสภา นายกรัฐมนตรีจะนำร่าง พ.ร.บ. นั้นขึ้นทูลเกล้าฯ

ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อทรงลงหรือมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน นายกราสามารถนำร่าง พ.ร.บ. นั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับได้เสมือนว่าได้ลงพระปรมาภิไธยแล้ว

2. สหรัฐอเมริกา

ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาก็ได้กำหนดอำนาจในการออกกฎหมายเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน โดยมี “รัฐสภาสหรัฐอเมริกา” (U.S. Congress) ซึ่งประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และ วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรากฎหมาย

2.1 การเสนอกฎหมาย (Bill Introduction)

การเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้โดยบุคคลต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่ ประธานาธิบดี เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ แต่ผู้ที่จะนำเสนอร่างกฎหมายได้นั้น จะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้นในการตรากฎหมายทุกฉบับ จะต้องมีส่วนชิกรัฐสภาอย่างน้อย 1 คนเป็นผู้อุปถัมภ์ (Sponsor) และนำเสนอสู่รัฐสภา

การเสนอกฎหมายสามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ 1) ทางสภาผู้แทนราษฎร และ 2) ทางวุฒิสภา ดังนั้นการเสนอกฎหมายอาจถูกนำเสนอในสภาใดสภาหนึ่ง หรือเสนอพร้อมกันทั้งใน 2 สภาก็ได้เพราะทั้งสภามีอำนาจเรื่องนี้เท่าเทียมกัน ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรที่ต้องเริ่มโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อน

2.2 การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ (Committee Action)

ต่อจากนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกเสนอไปยังคณะกรรมการที่รับผิดชอบของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่สภาใดจะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย (สภาคงเกรงใช้ระบบการทำงานแบบคณะกรรมการถาวรคล้ายกับระบบคณะกรรมการของรัฐสภาฝรั่งเศส คณะกรรมการแต่ละคนมีอำนาจมากในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะของตน โดยทั่วไปประธานคณะกรรมการแต่ละคนได้รับเลือกตั้งจากพรรคที่เสียงข้างมากในสภา) ถ้าร่างกฎหมายมีเนื้อหาครอบคลุมหลายด้าน อาจถูกเสนอไปยังคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพร้อมๆ กัน เมื่อคณะกรรมการตัดสินใจรับร่างกฎหมายดังกล่าวไว้พิจารณา คณะกรรมการก็อาจดำเนินการมอบให้คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษา จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น แปรญัตติ และแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวทีละมาตรา แล้วส่งกลับไปให้คณะกรรมการพิจารณา คณะกรรมการจะแปรญัตติร่างกฎหมายดังกล่าวทีละมาตรา และลงมติร่างกฎหมายทั้งฉบับ เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบกับร่างที่แก้ไขแล้ว ก็จะส่งต่อไปให้สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่ร่างกฎหมายนั้นถูกนำเสนอจากสภาใดพิจารณาต่อไป

2.3 การพิจารณาของแต่ละสภา (Floor Action)

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายแล้ว ก็จะมีการจัดกำหนดการและลำดับเรื่องเพื่อพิจารณาตามลำดับความสำคัญเร่งด่วน ในการพิจารณานั้น ที่ประชุมจะแปรญัตติร่างกฎหมาย

ดังกล่าวที่ละมาตรา และลงมติร่างกฎหมายทั้งฉบับ หากเห็นชอบกับร่างกฎหมาย ดังกล่าวก็จะเสนอร่างกฎหมายฉบับแก้ไขแล้วนี้ให้แก่สภาอีกสภาหนึ่งพิจารณาต่อไปซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ และคณะอนุกรรมการเช่นเดียวกัน

2.4 การพิจารณาของคณะกรรมการธิการวิสามัญร่วม (Conference Action)

เมื่อร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากแต่ละสภาแล้ว จะต้องผ่านการพิจารณาร่วมกันจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กรณีคือ

1. หากร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของแต่ละสภานั้นไม่มีข้อขัดแย้ง ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเต็มคณะ
2. หากร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของแต่ละสภานั้นมีข้อขัดแย้งในสาระสำคัญ ก็จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญร่วม โดยมีผู้แทนจากทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาร่างของทั้งสองสภา เมื่อได้ข้อยุติแล้ว ก็จะส่งร่างกฎหมาย (Conference Report) ให้รัฐสภาเต็มคณะพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

หากรัฐสภาเห็นชอบก็จะเสนอไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อลงนามเสนอไปยังประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาลงนามบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป หากรัฐสภาไม่เห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะตกไป

2.5 การพิจารณาของประธานาธิบดี

เมื่อร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ถูกนำเสนอไปยังประธานาธิบดี ประธานาธิบดีสามารถเลือกดำเนินการได้ดังนี้

1. หากประธานาธิบดีเห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าว ก็จะลงนามถือเป็นการสิ้นสุดกระบวนการออกกฎหมาย และทำให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์
2. หากประธานาธิบดีไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าว ก็อาจใช้อำนาจ “ยับยั้ง” โดยการส่งร่างกฎหมายนั้นคืนรัฐสภาภายใน 10 วัน พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลที่ไม่ลงนาม

อย่างไรก็ตามรัฐสภาสามารถ “ลบล้าง” อำนาจยับยั้งของประธานาธิบดี และผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวได้โดยการลงคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกของแต่ละสภาที่เข้าประชุม (แต่ต้องครบองค์ประชุม)

1. หากประธานาธิบดียังไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าวอีก และไม่ต้องการใช้อำนาจยับยั้ง ก็อาจใช้วิธีเก็บร่างกฎหมายดังกล่าวไว้เฉยๆ โดยไม่ลงนาม และไม่ส่งคืนรัฐสภา ในกรณีนี้ร่างกฎหมายดังกล่าว จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายทันทีหลังจากเวลาผ่านไป 10 วัน และยังคงอยู่ในช่วงสมัยประชุมของรัฐสภา

2. อย่างไรก็ตาม หากประธานาธิบดีไม่ลงนาม และเก็บร่างกฎหมายดังกล่าวไว้เฉยๆ และรัฐสภาปิดสมัยประชุมก่อนจะครบ 10 วัน ก็ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอันตกไปเสมือนว่าประธานาธิบดีได้ใช้อำนาจยับยั้ง

การนำเสนอร่างกฎหมายจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสมัยรัฐสภานั้นๆ ซึ่งมีระยะเวลาสมัยละ 2 ปี หากรัฐสภาปิดสมัยประชุม ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างดำเนินการทั้งหมด จะตกไป และหากผู้อุปถัมภ์ยังประสงค์จะนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวอีก ก็จะต้องนำเสนอใหม่ในสมัยประชุมใหม่ โดยเริ่มจากขั้นตอนแรกในทำนองเดียวกับการเสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่

การออกกฎหมายในระดับมลรัฐเพื่อบังคับใช้ในแต่ละมลรัฐก็มีกระบวนการเช่นเดียวกัน โดยรัฐสภาของมลรัฐ (General Assembly) เป็นผู้ออกกฎหมาย และผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ของมลรัฐนั้นๆ เป็นผู้ลงนามหรือใช้อำนาจยับยั้ง

3. ฝรั่งเศส

รูปแบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 (แก้ไขเพิ่มเติมปี 1962) มีลักษณะเป็นรูปแบบการปกครองแบบกึ่งระบบรัฐสภา และกึ่งระบบประธานาธิบดี โดยมีหลักการที่ลอกเลียนแบบมาจากระบบรัฐสภา ได้แก่ การแยกฝ่ายบริหารออกเป็น 2 องค์การ คือ องค์การประมุขของรัฐ และองค์การคณะรัฐมนตรีนี้ ในระบบดังกล่าว คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจถอดถอนคณะรัฐมนตรี โดยการแสดงออกซึ่งความไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดี ตรงข้ามประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภา

ส่วนหลักการที่ลอกเลียนมาจากระบบประธานาธิบดี ได้แก่ หลักการที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ฐานอำนาจในทางการเมืองของประธานาธิบดีเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ

ในแง่สถาบันการปกครองของฝรั่งเศสนั้น จำแนกได้เป็น 3 สถาบันหลัก ได้แก่

1. สถาบันบริหาร ได้แก่ ประธานาธิบดี (มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระ 7 ปี ทำหน้าที่เป็นทั้งประมุขของประเทศ และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร) และคณะรัฐมนตรี (ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลาย อย่างไรก็ตามผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสถาบันบริหารแท้จริง ได้แก่ ประธานาธิบดี ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา แต่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา และอาจถูกอภิปรายได้)

2. สถาบันนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (เลือกตั้งโดยตรง มีวาระ 5 ปี มีจำนวน 487 คน) และวุฒิสภา (มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดย ผู้แทนราษฎร เทศมนตรี ผู้แทน เทศบาล มีวาระ 9 ปี จำนวน 283 คน แต่วุฒิสมาชิก 1 ใน 3 ต้องออกจากตำแหน่งทุกๆ 3 ปี) อำนาจในการนิติบัญญัติของ

ทั้งสองสภาเท่าเทียมกัน แต่มีข้อยกเว้นสำหรับร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาก่อน

3. สถาบันอื่นๆ เช่น สภาตุลาการรัฐธรรมนูญ สภาที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคม ศาลยุติธรรมสูงสุด

ในส่วนกระบวนการนิติบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น แบ่งขั้นตอนออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ได้แก่ 1) การยกร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร และ 2) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

3.1 การยกร่างกฎหมาย

จุดเด่นสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญปี 1958 ได้แก่ การจำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ ดังกำหนดไว้ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการตรารัฐบัญญัติ ส่วนเรื่องอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 ก็ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร อาทิ กฎฎีกา กฎกระทรวง หนังสือเวียน ซึ่งถือเป็น “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร”

ร่างกฎหมายของรัฐบาลส่วนใหญ่จะถูกยกร่างโดยกระทรวงซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องที่จะต้องการออกกฎหมายนั้น โดยเจ้าหน้าที่ในกระทรวงเป็นผู้ดำเนินการยกร่างเอง รายละเอียดการยกร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

- นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะได้กำหนดแนวทางการทำงานของรัฐบาลในเรื่องกฎหมายไว้ในหนังสือเวียน ไปยังบรรดารัฐมนตรีเพื่อให้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน (แผนงานดังกล่าวมี 3 ประเภท ได้แก่ ร่างกฎหมายที่มีความจำเป็นมาก ร่างกฎหมายที่มีความจำเป็น และร่างกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณาจาก รมต.ก่อนวันสิ้นปีแผนงานนั้น) ส่วนหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระทรวงเป็นผู้จัดทำ ภายหลังที่เจ้าหน้าที่กระทรวงร่างเสร็จ ก็นำเสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อนึ่งร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นจะต้องประกอบไปด้วย “คำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมาย” และ “การศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย” นำเสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ จากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างดังกล่าวพร้อมเอกสารไปยัง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat) เพื่อตรวจพิจารณาต่อไป

- สภาแห่งรัฐ จะตรวจพิจารณาเฉพาะร่างกฎหมายของรัฐบาลเท่านั้น ความเห็นดังกล่าวเปิดเผยเฉพาะคณะรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา เพราะหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของสภาแห่งรัฐ คือ อยู่ในฐานะที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ จะทำการพิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายต่างๆ ของฝ่ายบริหาร ให้ความเห็นทางกฎหมายต่อฝ่ายบริหาร ทำรายงานสรุปประจำปีต่อรัฐบาล และอาจเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้ และหลังจากที่ส่งให้สภาแห่งรัฐพิจารณา

ตรวจสอบแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องนำเสนอต่อสำนักงานของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา สภาใดสภาหนึ่งก่อน (เว้นแต่รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน)

3.2 การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

มีขั้นตอนโดยสังเขปดังนี้

- รัฐบาลสามารถเลือกที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาให้พิจารณาเป็นสภาแรกก็ได้ (แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลเลือกเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนฯ ก่อน) เว้นแต่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินนั้น รัฐบาลต้องเสนอต่อสภาผู้แทนฯ เป็นอันดับแรกก่อน (แต่ร่างกฎหมายของสมาชิก รัฐสภานั้น ต้องเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาที่ตนสังกัด เพื่อตรวจสอบว่าร่างกฎหมายนั้นมีผลเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็จะไม่รับพิจารณา แต่หากไม่เกี่ยวก็จะส่งดำเนินการตามกระบวนการปกติของรัฐสภาต่อไป)

- ภายหลังที่ร่างกฎหมายถูกเสนอเข้าสภาใดสภาหนึ่งแล้ว จะต้องมีการส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยัง “คณะกรรมการวิสามัญ” เว้นแต่ผู้เสนอร่างกฎหมายเห็นสมควรให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ก็สามารถกระทำได้ กรณีนี้ก็จะมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการวิสามัญ”

- เมื่อร่างกฎหมายส่งไปยังคณะกรรมการ (ทั้งสามัญ หรือวิสามัญแล้วแต่กรณี) คณะกรรมการก็จะแต่งตั้ง “กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย” จากบรรดากรรมการในคณะของตน กรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ศึกษาร่างกฎหมายจากเอกสารทั้งหมดที่ได้รับ และทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของตนเสนอต่อคณะกรรมการต่อไป (เช่น สมควรเสนอร่างกฎหมายให้สภาพิจารณาหรือไม่ การเสนอร่างแก้ไขต่อคณะกรรมการ เป็นต้น) และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จสิ้น กรรมการผู้รับผิดชอบก็ต้องจัดทำรายงาน (Report) ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน 1) รายงานการพิจารณาร่างกฎหมาย และประเด็นที่มีการขอแปรญัตติของทั้งสมาชิกสภาและกรรมการ ความเห็นและข้อเสนอแนะของกรรมการ 2) ตารางเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายที่มีอยู่ ร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ และข้อเสนอแนะขอแก้ไขโดยกรรมการ

3.2.1 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทน

- วาระขั้นตอนพิจารณาทั่วไป เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาล (โดยรัฐมนตรีผู้ดูแลกระทรวง) และกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายเป็นผู้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนฯ ก่อน และเมื่อฝ่ายบริหารชี้แจงครบแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะทำการอภิปราย และเมื่อมีผู้อภิปรายครบแล้ว ประธานในที่ประชุมก็จะปิดการประชุมขั้นตอนพิจารณาทั่วไป และผ่านไปยังขั้นตอนพิจารณารายละเอียด

- วาระขั้นตอนพิจารณารายละเอียด เป็นการพิจารณากฎหมายเป็นรายมาตรา ซึ่งสามารถแปรญัตติได้ โดยคำแปรญัตติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยข้อเสนอที่เป็นร่างกฎหมาย พร้อมคำอธิบาย

เหตุผลในการขอแปรญัตติ เมื่อพิจารณารายมาตราเสร็จแล้ว ก็จะต้องมีการลงมติในมาตรานั้น และเมื่อพิจารณาครบทุกมาตราแล้ว ก็จะต้องมีการลงมติในร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่ง หากเห็นชอบกับร่างกฎหมายก็ส่งร่างกฎหมายไปยังวุฒิสภาพิจารณาต่อไป หากไม่เห็นชอบร่างกฎหมายก็ตกไป

3.2.2 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา

ในขั้นตอนนี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ร่างกฎหมายต้องได้รับการพิจารณาจากทั้งสองสภาต่อเนื่องกัน เพื่อให้อนุมัติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตามหากสภา 2 สภาเห็นไม่ตรงกันและแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วสภาละ 2 ครั้ง นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการร่วม” ซึ่งมาจากสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนเท่าๆกัน เพื่อหาข้อยุติในมาตราที่เป็นปัญหาต่อไป หากคณะกรรมการร่วมยังหาข้อยุติไม่ได้ ก็ต้องให้สภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง หากยังไม่ยุติ รัฐบาลมีอำนาจร้องขอให้สภาผู้แทนฯ เป็นผู้พิจารณาขึ้นยืน (แตกต่างกับในกรณีของสหรัฐอเมริกา ที่ว่าหากคณะกรรมการผลมวิสามัญที่แต่งตั้งจากทั้งสองสภาเพื่อหาข้อยุติไม่สามารถตกลงร่วมกันได้ ร่างกฎหมายดังกล่าวก็เป็นอันตกไป ประธานาธิบดีไม่สามารถแทรกแซงในกระบวนการนิติบัญญัติได้)

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว สำนักงานเลขาธิการของสภาที่พิจารณาร่างกฎหมายเป็นสภาสุดท้าย ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดีมีเวลา 15 วันนับจากวันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา สำหรับการลงนามในร่างกฎหมายเพื่อประกาศบังคับใช้ร่างกฎหมาย เมื่อประธานาธิบดีลงนามแล้ว สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

ตารางแสดงการเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติในและต่างประเทศ

ประเด็น	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส
1. ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย	ตามรัฐธรรมนูญไทย ปี 2540 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมาย ได้แก่ 1. คณะรัฐมนตรี 2. สส. (โดยมีมติพรรครับรอง/ สส. ร่วมรับรอง ไม่น้อยกว่า 20 คน แต่ร่างพรบ. เกี่ยวกับการเงิน ต้องได้รับการรับรองจากนายกฯ)	ตามรัฐธรรมนูญปี 1787 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่าง กม. ได้แก่ 1. ประธานาธิบดี 2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร/ นักการเมือง 3. กลุ่มผลประโยชน์ (ปัจจุบันมีกว่า 1.5 หมื่นกลุ่ม) อย่างไรก็ตาม การเสนอกฎหมายทุกฉบับ	ตาม ม.39 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติ (loi) ต่อรัฐสภา ได้แก่ 1. นายกรัฐมนตรี 2. สมาชิกรัฐสภา

ประเด็น	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส
	3. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอชื่อไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคน	จะต้องมีสมาชิกรัฐสภาอย่างน้อย 1 คนเป็นผู้รับรอง และนำสู่สภา	
2. ขั้นตอนยกร่างกฎหมาย	1. กระทรวง/ทบวง/กรม หรือ 2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา		1. ร่าง กม. ส่วนมากถูกยกร่างโดยกระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ โดยเจ้าหน้าที่ที่กระทรวง ตามแนวทางการทำงานที่กำหนดโดยนายกฯ 2. ร่าง กม. ดังกล่าวถูกเสนอไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ 3. สำนักงานเลขาธิการฯ จะส่งร่าง กม. ดังกล่าวต่อไป ยัง <u>สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)</u> เพื่อตรวจสอบ 4. หลังจากสภาแห่งรัฐตรวจสอบความถูกต้องทางกม. แล้ว ร่างกม. ดังกล่าวจะถูกส่งไปยังสำนักงานสภาผู้แทนฯ หรือวุฒิสภาสภาใดสภาหนึ่งก่อน
3. หลักทั่วไปในการพิจารณา ร่างกฎหมาย	1. ร่าง กม. ต้องผ่านสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาตามลำดับ	1. กลั่นกรองจากคณะกรรมการ 2. เสนอผ่านสภาใดสภาหนึ่ง หรือ เสนอพร้อมกัน ทั้ง 2 สภา เว้นแต่ร่าง กม. เกี่ยวกับการเงินต้องเสนอสภาผู้แทนฯ ก่อน	1. รัฐบาลเลือกเสนอร่าง กม. ต่อสภาใดสภาหนึ่ง <u>ก่อนก็ได้</u> เว้นแต่ร่าง กม. เกี่ยวกับการเงินต้องเสนอสภาผู้แทนฯ ก่อน (แต่ทั่วไปเสนอสภาผู้แทนฯ ก่อน)

ประเด็น	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส
4. การพิจารณาร่าง กม.	<u>สภาผู้แทนราษฎร</u> - มี 3 วาระ - การแปรญัตติขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะกระทำในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณากฎหมายที่ละมาตรา สภาผู้แทนฯ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา - หากสภาผู้แทนฯ เห็นชอบ ก็จะเสนอประธานสภาผู้แทนฯ เสนอวุฒิสภาต่อไป <u>วุฒิสภา</u> - มี 3 วาระเช่นกัน - ในวาระที่ 3 (ลงมติ) หากวุฒิสภา เห็นด้วย: ร่าง กม. บังคับใช้วุฒิสภาไม่เห็นด้วย: ร่างกม. ถูกยับยั้งส่งคืนสภาผู้แทนฯ หากสภาผู้แทนฯ ยืนยันมากกว่ากึ่งหนึ่งของทั้งสภา ถือว่ารัฐสภาเห็นชอบวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม: ส่งคืนสภาผู้แทนฯ หากทั้งสองสภาเห็นชอบ ร่าง กม. บังคับใช้ต่อไป	<u>คณะกรรมการธิการ</u> - แต่ละสภามีคณะกรรมการธิการ - คณะกรรมการธิการแต่ละคณะสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา จัดประชุม แปรญัตติ และแก้ไขร่างกม. ที่ละมาตรา แล้วส่งกลับไปให้คณะกรรมการพิจารณาอีกครั้ง - คณะกรรมการธิการจะแปรญัตติร่างกม. ที่ละมาตราอีกครั้ง และลงมติทั้งฉบับ เมื่อได้รับการเห็นชอบแล้ว ก็จะส่งไปยังสภาผู้แทนฯ หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีให้พิจารณาต่อไป <u>การพิจารณาของแต่ละสภา</u> - ที่ประชุมในสภาใดสภาหนึ่งที่ร่าง กม. ถูกเสนอจะจัดวาระการประชุม - ที่ประชุมทำการแปรญัตติที่ละมาตรา และลงมติทั้งฉบับ - หากเห็นชอบก็จะเสนอร่าง กม. ที่แก้ไขแล้วให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาต่อไป	<u>คณะกรรมการธิการ</u> - เมื่อร่าง กม. ถูกเสนอเข้าสู่สภาใดสภาหนึ่งแล้ว สภานั้นๆ ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการธิการสามัญ (อาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ) เพื่อพิจารณา - คณะกรรมการธิการ (สามัญหรือวิสามัญ) จะแต่งตั้ง <u>กรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่าง กม.</u> เพื่อศึกษาร่าง กม. และเสนอผลการพิจารณา พร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการ - หลังจากนั้นรัฐบาลก็จะจัดวาระการประชุม ซึ่งรัฐบาลมีเอกสิทธิ์ในการจัดวาระการประชุม โดยนายกฯ แจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนฯ <u>สภาผู้แทนราษฎร</u> - มี 2 วาระ: พิจารณาทั่วไป และ พิจารณารายละเอียด - ในวาระพิจารณาทั่วไป เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีและกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายชี้แจงต่อสภาผู้แทนฯ

ประเด็น	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส
		4.เมื่อร่าง กม.ได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ก็จะต้องผ่านการพิจารณาร่วมกันจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง 5.หากรัฐสภาเห็นชอบร่าง กม.ดังกล่าว ก็จะเสนอไปยังประธานสภาผู้แทนฯ และประธานวุฒิสภา เพื่อลงนามเสนอประธานาธิบดีต่อไป หากรัฐสภาไม่เห็นชอบ ร่าง กม. ดังกล่าวตกไป	3. หากสภาผู้แทนฯ ลงมติไม่เห็นชอบในขั้นตอนพิจารณารายละเอียด ร่าง กม. ดังกล่าวตกไปวุฒิสภา 1.รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่าง กม.ต้องพิจารณาจากทั้งสองสภาอย่างต่อเนื่อง และให้ร่าง กม. มีเนื้อความอย่างเดียวกัน 2. หากวุฒิสภาเห็นชอบร่าง กม. นำเสนอสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ประธานาธิบดีลงนามต่อไป
6. กรณีสองสภายัดแย้งกัน	1.หากสภาผู้แทนฯ ไม่เห็นด้วยกับร่าง กม.ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้ยับยั้งไว้เป็นเวลา 180 วัน ถ้าสภาผู้แทนฯ ยังยืนยันมากกว่ากึ่งหนึ่ง ร่าง กม. บังคับใช้ต่อไป	1. หากร่าง กม. ที่ผ่านการพิจารณาแต่ละสภามีข้อขัดแย้งกันในสาระสำคัญ ก็จะมีการตั้ง <u>คณะกรรมการ</u> <u>การร่วมวิสามัญ</u> (ผู้แทนจากทั้งสองสภา) พิจารณาร่วมกัน จนได้ข้อยุติ แล้วจึงนำเสนอต่อรัฐสภาเพิ่มเติมพิจารณาต่อไป	1. หากสองสภาเห็นไม่ตรงกัน และแต่ละสภาได้พิจารณาร่าง กม. ดังกล่าวแล้วสภาละ 2 ครั้ง นายกรา อาจขอให้มีการแต่งตั้ง <u>คณะกรรมการ</u> <u>การร่วม</u> เพื่อหาข้อยุติ 2. หากคณะกรรมการการร่วมหาข้อยุติไม่ได้ ก็จะให้ทั้ง 2 สภาพิจารณาใหม่อีกครั้ง 3. หากยังไม่ยุติ <u>รัฐบาล</u> <u>ร้องขอให้สภาผู้แทนฯ เป็นผู้พิจารณา</u> ยืนยัน

ประเด็น	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส
7. การประกาศบังคับใช้ กม.	1. เมื่อร่าง กม. ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีลงนาม ทหากทรงเห็นชอบ: ประกาศบังคับใช้ หากทรงไม่เห็นชอบ: รัฐสภาต้องทบทวน หากรัฐสภายืนยันไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของทั้งสองสภา นายกรัฐมนตรีลงนามอีกครั้ง และหากยังทรงไม่เห็นด้วย นายกรัฐมนตรีประกาศใช้กฎหมายทันที	1. เมื่อร่าง กม. ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ร่าง กม. ถูกเสนอไปยังประธานาธิบดี หากเห็นด้วย: ประธานาธิบดีลงนาม ประกาศใช้ กม. หากไม่เห็นชอบ: ประธานาธิบดีมีสิทธิ์ยับยั้ง พร้อมแจ้งเหตุผล อย่างไรก็ตาม รัฐสภาสามารถกลบล้างอำนาจยับยั้งนั้นได้ และผ่านร่าง กม. โดยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกแต่ละสภา ในกรณีกฎหมายระดับมลรัฐนั้น ก็มีกระบวนการเช่นเดียวกัน รัฐสภาของมลรัฐเป็นผู้ออก กม. ผู้ว่าการฯ เป็นผู้ลงนามหรือยับยั้ง	1. เมื่อร่าง กม. ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาที่พิจารณาร่าง กม. เป็นสภาสุดท้าย ส่งร่าง กม. ไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ประธานาธิบดีลงนามภายใน 15 วัน

ภาคผนวกที่ 2

กรณีศึกษา การตราพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

ธุรกิจโทรคมนาคมเป็นธุรกิจที่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มีมูลค่าสูง การตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมจึงเป็นที่จับตามองของสาธารณชน โดยเฉพาะในประเด็นของการถือหุ้นส่วนของชาวต่างชาติ มาตรา 8 (1) แห่งร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและแบบที่สามกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมิใช่เป็นคนต่างด้าว และต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของทุน ข้อกำหนดดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของผู้ประกอบการเอกชนหลายรายโดยเฉพาะในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งมีหุ้นส่วนต่างชาติเกินร้อยละยี่สิบห้าได้แก่ บจม. โทเทิล แอ็คเซ็สคอมมูนิเคชั่น (ร้อยละ 48.73) บริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด (ร้อยละ 48.99) และ บริษัท ทีเอ ออเรนจ์ จำกัด (ร้อยละ 49) ทั้งนี้ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) หรือ บริษัท เอ ไอ เอส จำกัดซึ่งเป็นบริษัทที่มีบุตรชายของผู้บริหารประเทศเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่เป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายเดียวที่มีผู้ถือหุ้นต่างชาติเพียงร้อยละยี่สิบเท่านั้น

แม้ข้อจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นของชาวต่างชาติดังกล่าวจะบังคับใช้เฉพาะกับ “ผู้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม” เท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงผู้ประกอบการที่ดำเนินการในรูปแบบของสัมปทานในปัจจุบันก็ดี แต่หากมีการแปรสัญญาสัมปทานในอนาคต ผู้ประกอบการเหล่านี้ก็จะเปลี่ยนสภาพจากการเป็นผู้รับสัมปทานมาเป็นผู้รับใบอนุญาต ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหุ้นส่วนต่างชาติดังกล่าว ทำให้เกิดคำถามว่า การจำกัดหุ้นส่วนต่างชาติดังกล่าวจะเป็นการตัดโอกาสผู้ประกอบการรายใหม่ในการระดมทุน ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์จากผู้ร่วมทุนต่างชาติหรือไม่ และจะเป็นการทำให้บริษัทเอไอเอสซึ่งเป็นบริษัทเดียวในตลาดที่มีหุ้นส่วนต่างชาติต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดได้เปรียบคู่แข่งรายอื่นและอาจเป็นการทำให้การเข้าตลาดของผู้ที่จะเข้ามาแข่งขันรายใหม่ให้ทำได้ยากยิ่งขึ้นหรือไม่ ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่า กระบวนการนิติบัญญัตินี้มีเป็นกลางเพียงใด หรือโอนเอียงไปในทิศทางที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของรัฐมนตรีของพรรครัฐบาล

แม้ข้อเสนอว่าด้วยการจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาตินี้จะมีจุดเริ่มต้นมาจากการเสนอโดยวุฒิสมาชิกสองท่านซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติและต้องการรักษาธุรกิจกิจการโทรคมนาคมให้อยู่ในมือบุคคลไทย แต่การที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรให้การสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวทำให้สาธารณชนตั้งข้อสงสัยว่า การกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนหรือผลประโยชน์ส่วนตัวของหัวหน้าพรรค แม้ตามความเป็นจริงแล้วอาจไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวที่เข้ามาเกี่ยวข้อง กรณีดังกล่าวตอกย้ำให้เห็นว่า หากผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศยังคงมีผลประโยชน์ทางธุรกิจไม่ว่าโดยทาง

ตรงหรือทางแล้ว สาธารณชนตั้งข้อสงสัยเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์สาธารณะและความสุจริตใจของผู้บริหารประเทศอยู่เสมอไป ซึ่งจะมีผลในการบั่นทอนความน่าเชื่อถือของรัฐบาล

ภาคผนวกที่ 3

กรณีศึกษากระบวนการนิติบัญญัติ: กฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 40 มีองค์ประกอบของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จึงได้มีการตรา พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้มีองค์กรกำกับดูแลด้านกิจการวิทยุโทรทัศน์และด้านกิจการโทรคมนาคมขึ้นมาสององค์กร โดยทั้งสององค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ร่วมกัน

แม้การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลดังกล่าวได้ดำเนินการไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีหน่วยงานกำกับดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่ที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและการเมือง แต่ก็มีข้อวิจารณ์ในหมู่นักวิชาการว่าเป็นการดำเนินงานที่ผิดขั้นตอนเนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแม่บทว่าด้วยกิจการวิทยุ โทรทัศน์และโทรคมนาคม ซึ่งจะกำหนดกรอบของบทบาท อำนาจ หน้าที่ สิทธิและ ความรับผิดชอบของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงองค์กรกำกับดูแลด้วย ทำให้องค์กรกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นมามีอำนาจมากเกินไป

อย่างไรก็ดี หลังจากที่มีการตรา พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ฯ พ.ศ. 2543 แล้ว ได้มีการจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม เนื่องจากธุรกิจโทรคมนาคมเป็นธุรกิจที่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มีมูลค่าสูงทำให้มีความเสี่ยงที่จะถูกอำนาจทางธุรกิจครอบงำได้ การตรากฎหมายโทรคมนาคมจึงเป็นที่จับตามองของสังคม การศึกษาวิเคราะห์ขั้นนี้พบว่า กระบวนการตรากฎหมายฉบับนี้มีการกระทำที่ผิดขั้นตอนหรือมีความไม่โปร่งใสดังต่อไปนี้

ประการแรก รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้การออกกฎหมายใหม่ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ร่างกฎหมายโทรคมนาคมดังกล่าวกลับถูกยกร่างโดยฝ่ายเลขานุการของกรรมการกฤษฎีกาและตัวแทนจากกระทรวงคมนาคมเท่านั้น ซึ่งได้เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยปราศจากขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมหรือแม้แต่รับทราบเนื้อหาของร่างกฎหมายมาตั้งแต่ต้นเลย

ประการที่สอง ระยะเวลาในการร่างกฎหมายโทรคมนาคมก็ยังคงมีความกระชั้นชิดอย่างมากอีกด้วย กล่าวคือ ร่างกฎหมายดังกล่าวใช้เวลาในการยกร่างโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ถึง 3 เดือน (26 มกราคม 2543 - 8 มีนาคม 2543) มีการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาเพียง 3 ครั้งและมีการเรียกประชุมตัวแทนหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมประชาสัมพันธ์ และคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจาย

เสียงและโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (กทช.) ในวันที่ 8 มีนาคม 2543 ต่อจากนั้นจึงเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีในวันที่ 14 มีนาคม 2543 เพื่อพิจารณารับหลักการก่อนบรรจุเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาให้ทันเดือนตุลาคมในปีเดียวกันนั้น

การดำเนินการอย่างกระชั้นชิดของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้ถูกจับตามองว่ามีการดำเนินการยกร่างกฎหมายอย่างไม่โปร่งใส ตลอดจน “เร่งรัด” กระบวนการมากเกินไป เพราะแม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้มีการอ้างเรื่องเงื่อนไขเวลาว่าต้องรีบดำเนินการให้เสร็จภายใน 120 วัน หลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นฯ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2543 ก็ตาม แต่หากต้องการดำเนินการให้ถูกต้องแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทราบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี ก็สามารถจัดการประชุมโดยการเชิญตัวแทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่างกฎหมายฉบับนี้ไว้แต่เนิ่นๆ มิใช่เชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ เหล่านั้นมาประชุมล่วงหน้าก่อนส่งร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพียง 6 วันเท่านั้น ความกระชั้นชิดดังกล่าวทำให้ร่างกฎหมายไม่ได้รับการตรวจสอบจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนแต่อย่างใด

ประการที่สาม การที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายโทรคมนาคมที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยวุฒิสภาถึง 40 มาตราโดยไม่มีการตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาแต่กลับผ่านกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ทันทีโดยไม่มีการหาข้อยุติในบางประเด็นที่ปัญหาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ในสาธารณชนเป็นพฤติกรรมที่ไม่โปร่งใส โดยเฉพาะเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นต่างชาติในกิจการโทรคมนาคมไทยซึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงจากร้อยละ 49 เป็นร้อยละ 25 ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในตลาดหลายรายที่มีหุ้นส่วนต่างชาติสูงกว่าเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ แม้รัฐบาลจะให้เหตุผลว่าต้องการให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ไปก่อน แล้วค่อยแก้ไขในภายหลังโดยให้กระทรวงคมนาคมจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ แล้วเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายในรัฐสภาต่อไป แต่การกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชบัญญัตินั้นใช้เวลานานมาก การดำเนินการดังกล่าวจึงถูกตั้งข้อสงสัยว่าเป็นการกระทำเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบริษัทเอกชนบางรายที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือไม่

ภาคผนวกที่ 4

กรณีศึกษา การละเลยในการออกกฎในการบังคับใช้

พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างกฎ กติกาในการแข่งขันทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการที่เป็นธรรม และเพื่อที่จะป้องกันมิให้ผู้ที่มี “อำนาจเหนือตลาด” ใช้อำนาจทางตลาดในการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันของคู่แข่งอย่างไม่เป็นธรรม หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อหรือขายสินค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือลูกค้า เช่นการกำหนดราคาสินค้าที่สูงเกินควร การเลือกปฏิบัติในการขายสินค้าโดยไม่มีเหตุผลในเชิงธุรกิจ หรือการกำหนดเงื่อนไขในการค้าที่ไม่เป็นธรรม เช่น การบังคับให้ลูกค้าต้องซื้อพ่วงสินค้าอื่นๆ ที่อาจไม่เป็นที่ต้องการเป็นต้น นอกจากนี้แล้ว กฎหมายดังกล่าวยังห้ามมิให้ผู้ประกอบการกระทำการตกลงร่วมกัน (หรือที่เรียกว่า “ฮั้วกัน”) เพื่อที่จะขึ้นราคาสินค้าหรือจำกัดปริมาณสินค้าในตลาด รวมถึงการตกลงร่วมกันในการประมูลด้วย และห้ามมิให้มีการรวมธุรกิจกันหากการรวมธุรกิจดังกล่าวจะทำให้การแข่งขันในตลาดลดน้อยลงหรือผูกขาด ส่งผลให้ราคาของสินค้าสูงขึ้น หรือความหลากหลายของสินค้าน้อยลงอีกด้วย

กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าเป็นความหวังของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่จะได้รับความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ แต่กฎหมายดังกล่าวกลับไม่สามารถใช้บังคับได้เพราะคณะกรรมการแข่งขันทางการค้ายังมิได้มีการออกเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดและยอดขายของผู้ประกอบการที่มี “อำนาจเหนือตลาด” แม้เวลาจะล่วงเลยมาแล้วถึง 3 ปี

แม้ในอดีตคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าชุดแรก (แต่งตั้งสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย) ได้เสนอเกณฑ์ของการมีอำนาจเหนือตลาดโดยให้หมายถึงผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 33.3 และยอดขายไม่ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาทต่อปี แต่เกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้รับการอนุมัติจาก ครม. เนื่องจากมีกระแสคัดค้านจากบริษัทขนาดใหญ่ที่มีส่วนแบ่งตลาดและยอดขายเกินกว่าเกณฑ์ที่ได้กำหนดขึ้นมา โดยมีการเสนอให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเปลี่ยนส่วนแบ่งตลาดเป็นร้อยละ 50 แทน แต่หลังจากนั้น ก็มีการเปลี่ยนรัฐบาลมาเป็นสมัยนายกรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีได้มีการเรียกประชุมคณะกรรมการเลยเป็นเวลากว่า 1 ปีทำให้ไม่สามารถกำหนดเกณฑ์ที่จะมาบังคับใช้ได้ และเมื่อมีการประชุมคณะกรรมการครั้งแรกในเดือนมิถุนายน 2545 และครั้งเดียวจบจนปัจจุบัน (สิงหาคม 2545) รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ คือนายอดิศักดิ์ โพธารามิก ก็ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นว่าไม่เห็นด้วยกับการใช้เกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดในการกำหนดการมีอำนาจเหนือตลาดเนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้วมีวิธีการอื่นที่อาศัยดุลยพินิจของคณะกรรมการ แม้ข้ออ้างดังกล่าวจะเป็นความจริง แต่การใช้ส่วนแบ่งตลาดในการกำหนดอำนาจเหนือตลาดก็ยังมีการใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศเพื่อที่จะให้การกำหนดอำนาจ

เหนือตลาดมีความชัดเจนโปร่งใส ทั้งนี้ กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้กำหนดให้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้ากำหนดเกณฑ์ส่วนแบ่งตลาดเพื่อที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ การละเลยที่ออกเกณฑ์ดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่

การที่ประเทศไทยยังไม่มี การบังคับใช้กฎหมายที่สามารถควบคุมการพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาด หรือการควบรวมธุรกิจเพื่อสร้างอำนาจทางตลาดทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่มีการร้องเรียนเข้ามาไม่ได้รับการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เปิดบัญชีที่ผูกขาดตลาดโทรศัพท์ระบบบอกรับสมาชิกที่มีการขึ้นราคาอย่างต่อเนื่อง หรือในกรณีของเหล่าฟางเบียร์ที่ทำให้ผู้ผลิตเบียร์ที่เป็นคู่แข่งต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาดจากพฤติกรรมที่บังคับให้มีการซื้อเบียร์ยี่ห้อช้างพร้อมกับเหล่าชาวเป็นต้น พฤติกรรมการพ่วงได้ขยายวงกว้างออกไปถึงการพ่วงน้ำดื่มบรรจุขวดที่ทำให้ผู้ผลิตน้ำดื่มบรรจุขวดรายย่อยในต่างจังหวัดหลายรายต้องล้มไป การที่รัฐบาลละเลยในการผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าทำให้เกิดความสงสัยว่า เป็นเหตุจากการที่บุคคลบางคนในรัฐบาลมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธุรกิจขนาดใหญ่หรือไม่

ภาคผนวกที่ 5

กรณีศึกษา โครงการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมคลองด่าน

จากการที่จังหวัดสมุทรปราการเป็นจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุดจึงมีปัญหาเรื่องมลพิษค่อนข้างรุนแรง ทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้จังหวัดสมุทรปราการเป็นเขตควบคุมมลพิษ ในปี 2536 โดยกรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา Montgomery Watson Asia ร่วมกับ Seatec International Asia Technology เป็นผู้ดำเนินการสำรวจศึกษาโครงการจัดทำน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการในปี 2537

โครงการจัดการปัญหาน้ำเสียถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2538 โดยการเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมูลค่าโครงการรวมไว้ที่ 13,612¹ ล้านบาทและเป็นการว่าจ้างแบบเหมารวม (Turnkey)² ทำให้มีการขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 แห่งเพื่อประกอบการพิจารณา ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย และสำนักงบประมาณ ซึ่งได้รับความเห็นในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- โครงการแก้ปัญหาน้ำเสียมีหน่วยงานอื่นที่กำลังดำเนินการอยู่แล้ว คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมโยธาธิการ อันได้แก่ โครงการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมสุขสวัสดิ์ ทำให้การดำเนินการในโครงการใหม่มีลักษณะเป็นการทำงานซ้ำซ้อน และสิ้นเปลืองงบประมาณ

- เนื่องจากโครงการก่อสร้างมีขนาดใหญ่มากในการครอบคลุมพื้นที่ ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง จึงควรพิจารณาเฉพาะพื้นที่ที่มีปัญหาเร่งด่วนก่อน และควรมีแผนการกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าบริการจากชุมชนและภาคอุตสาหกรรม

- การเสนอการจ้างแบบเหมารวม นอกจากออกแบบและก่อสร้างแล้วยังรวมไปถึงการดำเนินการจัดซื้อที่ดินด้วย ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ต้องคิดรวมในการจ้างเหมาด้วย การดำเนินการจ้างงานในลักษณะนี้จึงอาจไม่มีการตรวจสอบควบคุมอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบรับหลักการแผนงานโครงการจัดการน้ำเสียในเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ แผนการใช้เงิน และการว่าจ้างแบบเหมารวม (Turnkey)³ ซึ่งเป็นผลให้มีการ

¹ ได้ปรับงบฯ เพิ่มขึ้นเป็น 22,955 ล้านบาท

² การก่อสร้างในลักษณะการก่อสร้างรวมกับการออกแบบโดยผู้รับเหมารายเดียวกัน

³ จากการประชุมวันที่ 17 ตุลาคม 2538 สมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา

ดำเนินการโครงการบำบัดน้ำเสียต่อไปอันนำไปสู่กรณีความไม่โปร่งใสซึ่งสามารถตั้งเป็นข้อสังเกตได้หลายประการดังนี้

ประการแรก ความไม่โปร่งใสในการคัดเลือกผู้รับเหมาโครงการ ซึ่งในขั้นแรกมีผู้ยื่นซองทางเทคนิค 2 ราย แต่เมื่อถึงขั้นยื่นซองราคากลับเหลือผู้ยื่นเพียงรายเดียว ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ จะต้องดำเนินการยกเลิกการประกวดราคาเมื่อมีผู้ยื่นประกวดราคาเพียงรายเดียว แต่คณะกรรมการพิจารณาการประกวดราคาซึ่งประธานกรรมการเป็นข้าราชการกรมควบคุมมลพิษกลับทำบันทึกชี้แจงเหตุผลและขออนุมัติจากอธิบดีกรมควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการต่อไป ประเด็นที่น่าสนใจคือ ผู้ร่วมทุนในกลุ่มผู้รับเหมาที่ประมูลงานได้ประกอบไปด้วยกลุ่มธุรกิจ⁴ ที่มีอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์⁵ ซึ่งเป็นผู้เสนอโครงการเป็นผู้ถือหุ้นร่วมกับพี่น้อง

ประการที่สอง บริษัทผู้ประมูลงานได้เสนอต่อกรมควบคุมมลพิษให้ยุบรวมโครงการทั้ง 2 ผังมารวมกันที่ ต.คลองด่าน (ฝั่งตะวันออก) โดยให้เหตุผลว่าที่ดินฝั่งตะวันตกมีราคาแพง โดยได้ขอสรุปในการจัดซื้อที่ดินของ บริษัท คลองด่าน มารี แอนด์ ฟิชเชอร์รี่ จำกัด ซึ่งการจัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวมีประเด็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าชายเลนและเป็นเขตอนุรักษ์ ร้อยละ 30 เป็นที่ดินติดชายทะเลไม่สามารถออกโฉนดได้ นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ถูกตั้งข้อสงสัยไว้บางกรณีเช่น มีการจัดซื้อที่ดินของโครงการเกินความต้องการใช้จริง⁶ ราคาในการซื้อขายสูงกว่าราคาประเมินถึง พันกว่าล้านบาท รวมถึงกรณีที่ดินดังกล่าวมีชื่อของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในคณะรัฐบาลในสมัยนั้น⁷ รวมเป็นเจ้าของอยู่ด้วย⁸

ประการที่สาม ความไม่โปร่งใสในตัวบริษัทที่ปรึกษาเอง เนื่องจากบริษัทที่ปรึกษา⁹ ดังกล่าวเป็นบริษัทของอดีตนักการเมืองท่านหนึ่ง ซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินแปลงที่ถูกจัดซื้อ

⁴ บริษัท ประยูรวิศวกรรมช่าง จำกัด

⁵ คณะรัฐบาล ชวน 1

⁶ มีการดำเนินการก่อสร้างคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.75 ของที่ดินที่ทำการจัดซื้อทั้งหมด

⁷ คณะรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

⁸ ที่มา รายงานการวิจัย ผศ.ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์

⁹ บริษัท Seatec International Asia Technology

โครงการบำบัดน้ำเสียเป็นโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนสูง ประกอบกับมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ปัญหาด้านมลพิษทางน้ำ การดำเนินการจึงต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด แต่จากกรณีดังกล่าว ทำให้เห็นว่าโครงการมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจของนักการเมืองมากมายในหลายขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกบริษัทผู้รับเหมา การจัดซื้อที่ดิน ตลอดจนการคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาโครงการ จึงทำให้โครงการดังกล่าว มีความไม่ชัดเจนในการสนองตอบผลประโยชน์แก่สังคมโดยรวม และยังเป็นประเด็นเกี่ยวข้องถึงการใช้อำนาจในการกำกับดูแลของผู้บริหารประเทศด้วย

ภาคผนวกที่ 6

กรณีศึกษา สหกรณ์สุราษฎร์ธานี

จากสภาพเศรษฐกิจที่เริ่มถดถอยในปีช่วง พ.ศ. 2539 กลุ่มผู้นำองค์กรต่างๆ¹⁰ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ตกลงที่จะนำระบบสหกรณ์มาใช้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประชาชนในจังหวัด และให้ประชาชนได้ซื้อสินค้าในราคาที่ถูกลง เกษตรกรมีโอกาสขายผลผลิตได้ในราคาที่ดีขึ้น และได้จัดตั้ง “สหกรณ์สุราษฎร์ธานี จำกัด” โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 การระดมทุนเริ่มแรกจากสมาชิกและมีการขอรับเงินอุดหนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบกับการขอรับการสนับสนุนในการก่อสร้างสาธารณูปโภคจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบประปา ระบบไฟฟ้า เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์สุราษฎร์ธานี โดยมีข้อสงสัยว่าสหกรณ์ดังกล่าวถูกจัดตั้งมาเพื่อเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมือง ประการแรก ได้มีการโยกย้ายงบประมาณพัฒนาจังหวัดมาเพื่อเป็นการซื้อที่ดินเพื่อจัดตั้งอาคารสำนักงานของสหกรณ์ฯ เป็นจำนวน 69 ล้านบาท ซึ่งผิดวัตถุประสงค์การใช้งานประมาณ และไม่เข้าหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักงานประมาณ ปี 2537 ซึ่งมีได้ให้มีการใช้จ่ายในการซื้อที่ดินนอกจากจะมีการเจรจากดกลงกับสำนักงานประมาณก่อน ประการที่สอง จากการตรวจสอบพบว่าที่ดินที่มีการซื้อขายนั้นมีรัฐมนตรีและพรรคพวกเป็นเจ้าของ ประการที่สาม การประมูลมีความไม่โปร่งใสเนื่องจากมีการเปิดซองประมูลที่บ้านรัฐมนตรีโดยบริษัทที่ประมูลได้เป็นบริษัทของน้องชายของรัฐมนตรีเอง แม้ว่ารัฐมนตรีจะอ้างว่าเป็นการกระทำตามขั้นตอนระเบียบปฏิบัติทางราชการ ก็ยังเป็นประเด็นที่ขัดต่อความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ ประการสุดท้าย รายชื่อผู้ถือหุ้นของสหกรณ์ดังกล่าวเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงคมนาคมเป็นหลัก เช่น กลุ่มสื่อสารยูคอม ทำให้เกิดคำถามว่า กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ถูกนักการเมือง “เกอท์” มาให้ร่วมลงทุนในสหกรณ์ดังกล่าวหรือไม่

กรณีของสหกรณ์สุราษฎร์ธานีเป็นตัวอย่างของการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวของนักการเมือง โดยการโยกงบประมาณมาลงในธุรกิจที่ตนสามารถถอนถ่ายเงินจากธุรกิจนั้นเพื่อจุนเจือญาติ พี่น้องหรือพรรคพวก นอกจากนี้แล้ว การระดมทุนจากกลุ่มธุรกิจรายใหญ่ยังเป็นการใช้อำนาจโดยตำแหน่งในการบริหารประเทศโดยมิชอบอีกด้วย

¹⁰ เป็นกลุ่มองค์กรเกี่ยวกับการเกษตรเป็นหลัก

ภาคผนวกที่ 7

ช่องทางในการเชื่อมผลประโยชน์ทางธุรกิจผ่านมาตรการส่งเสริมธุรกิจ

หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	อำนาจ/ ตำแหน่งของนักการเมือง
ด้านการส่งเสริมธุรกิจ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน	- ส่งเสริมกิจการที่เป็นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งเห็นว่ายังไม่มียารักษาอาการหรือมีไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย - กำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่มีสิทธิได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการให้ส่งเสริมด้วยก็ได้ และจะแก้ไขหรือยกเลิกเงื่อนไขในเวลาใดก็ได้ - งดให้การส่งเสริมการลงทุน กิจการชั่วคราวหรือถาวรหากเห็นว่ากิจการนั้นหมดความจำเป็นแล้ว - ยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร - ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกิจการ - ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริม - ให้สิทธิและประโยชน์พิเศษอย่างอื่นเพิ่มเติมหากประกอบกิจการในท้องถิ่นที่หรือเขตพื้นที่ตามที่ - ให้สิทธิและประโยชน์พิเศษเพื่อส่งเสริมการส่งออก เช่น ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็น และยกเว้นอากรขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการส่งเสริมผลิต หรือประกอบ เป็นต้น	นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รมว. อุตสาหกรรมเป็นรองประธานกรรมการ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ

หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	อำนาจ/ ตำแหน่งของนักการเมือง
คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	• อนุญาตให้ผู้ได้รับการส่งเสริมจ้างเอง จ้างนาย โอน ให้เช่า นำไปใช้ในการอื่น หรือ ให้บุคคลอื่นใช้เครื่องจักรที่ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร • ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมที่ประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการที่ร้องเรียนเข้ามาตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือโดยมีหลักทำ (ประธานกรรมการมีอำนาจสั่ง) • สั่งส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขโครงสร้าง อัตรา หรือวิธีการจัดเก็บภาษีอากร ค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน (ประธานกรรมการมีอำนาจสั่ง) • สั่งเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ที่ได้ให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมทั้งหมดหรือบางส่วน • กำหนดประเภทและขนาดของวิสาหกิจที่ควรได้รับสิทธิและประโยชน์ รวมถึงระบุหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และระยะเวลาในการรับสิทธิและประโยชน์ • กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการกู้ยืมเงิน และการให้กู้ยืมเงิน รวมทั้งการลงทุนหรือให้ความอุดหนุน จากเงินกองทุน หรือการเข้าร่วมกิจการหรือถือหุ้น • อนุมัติการกู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ให้ความอุดหนุน ให้ความช่วยเหลือจากเงินกองทุนหรือการเข้าร่วมกิจการหรือถือหุ้น	นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ/รมว. อุตสาหกรรมเป็นรองประธานกรรมการ/รมว.คลัง รมว.เกษตรและสหกรณ์ รมว.พาณิชย์เป็นกรรมการรวมเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ

หน่วยงาน	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	อำนาจ/ ตำแหน่งของนักการเมือง
คณะกรรมการการบรรษัท บริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.)	- กำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืมจากกองทุน อุดราดอกเบีย และหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม - กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น - ปรับโครงสร้างหนี้ เช่น ลดเงินต้น ดอกเบีย อุดราดอกเบีย และระยะเวลาที่จะคำนวณดอกเบีย ขยายระยะเวลาการชำระหนี้ หรือผ่อนปรนเงื่อนไขในการชำระหนี้ยอกอื่นให้แก่ลูกหนี้ และในการนี้ที่เห็นสมควรจะผ่อนปรนเงื่อนไขในการชำระหนี้ดังกล่าวเป็นการทั่วไปให้แก่ลูกหนี้ทั้งหมดหรือบางประเภทก็ได้ - ปรับโครงสร้างกิจการ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการของลูกหนี้ และจัดหาแหล่งเงินทุนและพันธมิตรร่วมทุน - ค้าประกันสินเชื่อแก่ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา - ให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา	ร.มว. คลัง เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ โดยความเห็นชอบของ ครม.

ภาคผนวกที่ 8

ปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ในกรณีของการเปลี่ยนกฎเกณฑ์

การส่งเสริมการลงทุน

การปรับเปลี่ยนนโยบายส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานส่งเสริมการลงทุน (BOI) ที่จะให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนในโรงงานประกอบรถยนต์และผู้ผลิตชิ้นส่วนประกอบรถยนต์เพื่อป้องกันโรงงานดังกล่าวที่มีโครงการจะตั้งโรงงานในพื้นที่การลงทุนเขต 1 เท่ากับผลประโยชน์ที่จะได้รับในการลงทุนในพื้นที่การลงทุนเขต 3 ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2545 มีผลมาจากนโยบายที่ต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการส่งออกรถยนต์ในภูมิภาคเอเชีย ทั้งนี้ รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมคาดว่าจะนโยบายนี้จะทำให้เม็ดเงินเพิ่มขึ้นมากกว่า 1 หมื่นล้านบาทและทำให้เกิดการจ้างงานอีกมากกว่า 16,000 คน การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ผู้ลงทุนเอกชนได้รับการยกเว้นภาษีอากรนำเข้าเครื่องจักรจากกฎเกณฑ์เดิมที่มีสิทธิได้รับการลดหย่อนอากรเพียงกึ่งหนึ่ง

แม้การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจมีเหตุผลในการที่จะดึงดูดนักลงทุนขนาดใหญ่ (BOI มีข้อกำหนดว่า ผู้ลงทุนที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวจะต้องมีมูลค่าการลงทุนไม่ต่ำกว่า 10,000 ล้านบาท) คือบริษัทโตโยต้า เข้ามาตั้งฐานการผลิตในประเทศไทย แต่ปัญหาของผลประโยชน์ที่ทับซ้อนของรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งมีตำแหน่งเป็นรองประธานกรรมการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทำให้การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการครหาว่าเป็นการคอร์รัปชันในเชิงนโยบาย

ประการแรกรัฐมนตรีและครอบครัวมีธุรกิจผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ขายให้กับค่ายรถยนต์ยี่ห้อต่างๆ เช่น มิตซูบิชิ ฮอนด้า โตโยต้า ฟอร์ด และมาสด้า เป็นต้น โดยมีบริษัทในเครือกว่า 80 บริษัท ทำให้เกิดคำถามว่าการส่งเสริมธุรกิจประกอบรถยนต์และธุรกิจชิ้นส่วนรถยนต์โดยการยกเว้นภาษีอากรนำเข้าเครื่องจักรนี้มุ่งเน้นผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวมหรือผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวของรัฐมนตรี เนื่องจากการมีผู้ประกอบการรายใหม่ย่อมส่งผลให้อุปสงค์ของชิ้นส่วนรถยนต์เพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน แม้รัฐมนตรีจะกล่าวว่าโตโยต้าจะไม่ใช้ลูกค้ารายใหญ่ของกลุ่มบริษัทที่ครอบครัวตนเองเป็นเจ้าของอยู่ก็ตาม

ประการที่สอง บริษัทในเครือโตโยต้าเป็นผู้ร่วมทุนในบริษัทผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ที่ญาติของรัฐมนตรีเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่หลายบริษัท ทำให้บริษัทโตโยต้ามีผลประโยชน์ร่วมกันกับครอบครัวรัฐมนตรีทั้งในรูปแบบของลูกค้าและในรูปแบบของหุ้นส่วนและผู้ร่วมทุนอีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนเพื่อตอบสนองนโยบายในการดึงดูดธุรกิจ ประกอบรถยนต์และธุรกิจผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ครั้งนี้เป็นการถ่ายโอนผลประโยชน์จากประชาชนที่ต้องสูญเสียรายได้จากภาษีอากรที่รัฐอาจนำมาพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเพื่อส่วนรวมมายังบริษัทโตโยต้า และเป็นการสร้างความได้เปรียบจากคู่แข่งรายอื่น ที่ไม่ได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าวทำให้มีต้นทุนสูงกว่า นักธุรกิจ บางรายมองว่าการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ผู้ลงทุนเกิดความสับสนและขาดความมั่นใจใน กฎเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยซึ่งจะมีผลเสียหายต่อประเทศโดยรวม

ในขณะที่ผู้ที่เห็นด้วยมีความเห็นว่า การดึงบริษัทโตโยต้าเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมีความ จำเป็นเพื่อที่จะดึงดูดเงินทุนต่างประเทศ ขยายตลาดอุตสาหกรรมการประกอบรถยนต์ สร้างการจ้างงาน ฯลฯ การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่บริษัทเอกชนรายใดรายหนึ่งในลักษณะดังกล่าวเป็นธรรม หรือไม่และจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมจากการสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศได้มากน้อย เพียงใดในความเป็นจริงยังไม่มีใครตอบได้ แต่ผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีอำนาจบริหารทำให้นโยบายนี้ ถูกมองไปในทิศทางลบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ภาคผนวกที่ 9

ช่องทางการเอื้อผลประโยชน์ทางธุรกิจผ่านหน่วยงานกำกับดูแล

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	องค์ประกอบของคณะกรรมการ
ด้านการกำกับดูแล ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์	● ให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามควรสำหรับผู้ฝากเงิน หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง ● กำหนดปริมาณเงินฝากของกองทุนต่างๆ ไว้ในสถาบันการเงินตามสมควร ● เชื้อซื้อหรือถือหุ้นในสถาบันการเงิน ● กิจการหลักทรัพย์ทั้งหลาย เช่น ธุรกิจหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ (OCT-MAX) ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ การครอบงำกิจการ เป็นต้น ● กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการขอเสนอขายหลักทรัพย์ที่ออกใหม่ ● การจัดตั้ง และออกใบอนุญาต เพิกถอน การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ หรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องเป็นรายๆ ไป ● ห้ามมิให้บริษัทหลักทรัพย์กระทำการดังต่อไปนี้ (1) ซื้อขายหลักทรัพย์ล่วงหน้าไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายในนามของตนเองหรือลูกค้าเว้นแต่คณะกรรมการ ก.ล.ด.ประกาศกำหนดให้กระทำได้ (2) ขายหลักทรัพย์โดยที่บริษัทยังไม่มีหลักทรัพย์นั้นอยู่ในครอบครองหรือมิได้มีบุคคลใดมอบหมายให้ขายหลักทรัพย์นั้น เว้นแต่คณะกรรมการ ก.ล.ด.ประกาศกำหนดให้กระทำได้	รวบรวมคั้งเป็นประธานกรรมการ ครม.เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ(ต้องไม่เป็น ข้าราชการการเมือง) โดยคำแนะนำของ รวบรวมคั้ง

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	องค์ประกอบของคณะกรรมการ
คณะกรรมการการ แข่งขันทางการค้า	(3) รับคำสั่งซื้อหรือขายหลักทรัพย์จากลูกค้าออกสถานที่ทำการของสำนักงาน ใหญ่หรือสำนักงานสาขา เว้นแต่สำนักงานจะกำหนดเป็นอย่างอื่น (4) ซื้อหรือมีหุ้น เว้นแต่ (ก) เป็นการได้มาเนื่องจากประกอบการค้าหลักทรัพย์ การจัดจำหน่ายหลัก ทรัพย์ หรือธุรกิจหลักทรัพย์อื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ด.ประกาศกำหนด หรือ (ข) เป็นการได้มาโดยได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและ วิธีการที่คณะกรรมการ ก.ล.ด.ประกาศกำหนด - กำหนดส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาด หรือธุรกิจ ที่ควบรวมกิจการ - กระทำการรวมธุรกิจ หรือร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน - พิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เข้ามา - กำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และพิจารณาคำขออนุญาตกระทำการ รวมธุรกิจ หรือร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน - มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดหรือผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแข่งขัน ทางการค้า ระงับ หยุด หรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงการกระทำ	คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ประกอบด้วยรมว. กระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวง พาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่น้อยกว่า 8 คนแต่ไม่เกิน 12 คน เป็นกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดย ผู้ทรงคุณวุฒิต้องมาจากภาคเอกชนไม่ น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการ
คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)	- เก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์รายงานและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม - ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด - สั่งยับยั้งการทำธุรกรรมในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีหลักฐานที่เชื่อได้ว่า ธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดฐานผิดฐานฟอกเงิน	นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รมว.คลังเป็นรองประธานกรรมการ กรม.เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการโดยความเห็น ชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	องค์ประกอบของคณะกรรมการ
คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	● ส่งยัดหรืออายัดทรัพย์สินหากมีเหตุควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอนจำหน่ายยกย้ายปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ● เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศไทยต่อคณะรัฐมนตรี ● กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ ● ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ ● ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย	● คณะกรรมการมีจำนวน 19 คน โดยกรรมการทุกคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีรองนายก 2 คน, รมต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 1 คน, รมว. กระทรวงต่างๆ 9 กระทรวง และข้าราชการพลเรือน 6 คนเป็นกรรมการ - เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและโดยทั่วไปซึ่งรับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ที่มา : พ.ร.บ. ทลัทธิทรัพย์สินและตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ภาคผนวกที่ 10

อำนาจของผู้มีอำนาจในการบรรจุข้าราชการพลเรือน

ตำแหน่งข้าราชการ	ผู้มีอำนาจบรรจุข้าราชการพลเรือน
(1) ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งระดับ 11 (เช่น ปลัดกระทรวง)	ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจาก ครม. แล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้บรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
(2) ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งระดับ 10 (เช่น อธิบดีกรมสังกัดกระทรวง)	
(2.1) ตำแหน่งระดับ 10	ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจาก ครม. แล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้บรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
(2.2) ตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี	ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอ ครม. พิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจาก ครม. แล้ว ให้อธิบดีเป็นผู้บรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
(2.3) ตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี	ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอ ครม. เพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจาก ครม. แล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้บรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
(3) ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งระดับ 9 (เช่น รองอธิบดีกรมสังกัดกระทรวง, ผู้อำนวยการสำนัก)	
(3.1) ตำแหน่งระดับ 9	ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง
(3.2) ตำแหน่งระดับ 9 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี	ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง

ตำแหน่งข้าราชการ	ผู้มีอำนาจบรรจุข้าราชการพลเรือน
(4) ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งระดับ 8 (เช่น ผู้อำนวยการกอง)	
(4.1) ตำแหน่งระดับ 8 (4.2) ตำแหน่งระดับ 8 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี	ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ที่มา: พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ภาคผนวกที่ 11

กรณีศึกษาการแทรกแซงองค์กรกำกับดูแล: กรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ

ปัญหาของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ หรือ บีบีซี ซึ่งมีหนี้เสียเป็นจำนวนมาก จนเป็นผลให้ภาครัฐต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ระบบสถาบันการเงินของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2539 เป็นที่รู้จักกันดี ในช่วงแรกธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ส่งเจ้าหน้าที่ของ ธปท. คือ นายเกริกเกียรติ ชาติจันทร์ เข้าไปดูแลกิจการและหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ต่อมานายเกริกเกียรติได้ลาออกจาก ธปท. และเข้าบริหารกิจการธนาคารบีบีซีอย่างเต็มตัว โดยดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ และมีนายเอกชัย อธิคมนันท์เป็นรองกรรมการผู้จัดการใหญ่ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษา รมช. กระทรวงการคลัง และมีที่ปรึกษานานาชาติ คือ นายราเชล ลักเสนา

การเข้ามากำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ช่วยแก้ปัญหาของธนาคารฯ แต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามปัญหาหนี้เสียกลับทวีความรุนแรงขึ้น จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่งพบว่า 1) มีการประเมินมูลค่าหลักทรัพย์ (หุ้น ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง) ที่ต่ำกว่ามูลค่าจริงเกินกว่าความเป็นจริง 2) มีการอนุมัติเงินกู้ทั้งที่ไม่มีหลักประกัน 3) มีการอนุมัติเงินกู้สำหรับบริษัทที่ไม่ได้มีการดำเนินกิจการจริง หรือที่เรียกว่า บริษัทกระดาษ และ 4) มีการอนุมัติสินเชื่อเพื่อการครอบงำกิจการ (Take Over) เป็นจำนวนมาก โดยปล่อยสินเชื่อใหม่ออกไปเพื่อซื้อกิจการของลูกค้าของตัวเอง เพื่อสร้างตัวเลขรายได้ให้กับธนาคารฯ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว ยังพบว่าการให้สินเชื่อดังกล่าวยังคงอยู่กับบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่ม คือ (1) บริษัทที่เกี่ยวข้องกับกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารฯ และที่ปรึกษานานาชาติฯ รวมถึงกลุ่มเครือญาติ (2) กลุ่มธุรกิจที่ถือหุ้นธนาคารและนักธุรกิจรายใหญ่ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารฯ และ (3) กลุ่มนักการเมืองโดยเฉพาะกลุ่ม 16 ที่ใช้สินเชื่อเพื่อการครอบงำกิจการ ซึ่งมีตำแหน่งทั้งที่เป็น รมว. กระทรวงพาณิชย์ รมช. กระทรวงพาณิชย์ รมว. กระทรวงสาธารณสุข รมช. กระทรวงมหาดไทย(ซึ่งดูแลกรมที่ดินและมีหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิการครอบครองที่ดิน ซึ่งหลักทรัพย์ดังกล่าวสามารถนำไปค้ำประกันเงินกู้ธนาคารได้) รมช. กระทรวงการคลัง (ซึ่งเกี่ยวข้องในการดูแลนโยบายการเงินการคลังของประเทศ) ในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา

ความล้มเหลวของธนาคารแห่งประเทศไทยในการแก้ปัญหาของ บีบีซีซึ่งกลายเป็นภาระที่ประชาชนผู้เสียภาษีทุกคนต้องแบกรับภาระ ทำให้เกิดข้อสงสัยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ธปท. ว่ามีความโปร่งใสและเด็ดขาดเพียงใด ประการแรก คือ ธปท. ทราบปัญหาว่าบีบีซีมีขนาดสินทรัพย์จัดชั้นสูงถึงร้อยละ 26.73 ของทรัพย์สินทั้งสิ้นในปี 2535 และในการตรวจสอบต่อมาก็ปรากฏว่าสถานการณ์ทางการเงินเลวลงอีก แต่ ธปท.

กลับติดตามตรวจสอบและรายงานเป็นปกติเหมือนไม่มีปัญหาใด ๆ รวมถึงระยะเวลาในการตรวจสอบแต่ละครั้งก็เว้นช่วงห่างกันเกินไปจนไม่ทันเหตุการณ์¹

ประการที่สอง มาตรการในการดำเนินการกับธนาคาร ฯ ที่ไม่เด็ดขาด ทำให้เกิดหนี้เสียเพิ่มมากขึ้น ทั้งในส่วนการไม่ลดทุนก่อนการเพิ่มทุน ซึ่งหมายถึงไม่มีการล้างผลขาดทุนสะสมเสียก่อนที่จะเพิ่มทุน เป็นผลให้ผู้บริหารธนาคารชุดเดิมไม่ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงานที่ผิดพลาดของตน²

ประการที่สาม ภายหลังเมื่อมีการเพิ่มทุนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ธปท. ยังได้กำหนดเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ธนาคาร ฯ อีกด้วย กล่าวคือ มีเงื่อนไขที่เปิดให้บีบีซีถือหุ้นคืนเมื่อกิจการดีขึ้นภายใน 5 ปี ในราคาเดิม บวกดอกเบี้ยเอ็มแอลอาร์ และค่าตอบแทนค่าเสียโอกาสอีก 5% หรือปีละ 1% เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่การเข้าไปฟื้นฟูสถาบันการเงินอื่นๆ ที่เมื่อกิจการดีขึ้นแล้วจะนำหุ้นดังกล่าวมาเปิดประมูลเพื่อได้ราคาสูงสุด

ประการสุดท้าย คือ การละเลยที่จะไม่เปลี่ยนแปลงผู้บริหารธนาคารฯ แม้จะมีผลงานไม่เป็นที่น่าพอใจ โดยให้นายเกริกเกียรติบริหารงานจนกระทั่งมิถุนายน 2539 จึงถูกปลดออกหลังจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ปัญหาของบีบีซีทั้งหมดนี้แสดงถึงการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองโดยผ่านธนาคารบีบีซี การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ภายใต้การครอบงำของอำนาจทางการเมืองเนื่องจากพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ธปท. ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ จากเหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลให้ชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของ ธปท. ในสายตาของสาธารณชนลดลง ทั้ง ๆ ที่ ในอดีต ธปท. เป็นสถาบันที่เป็นที่เชื่อถือของสาธารณชนทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ กรณีของบีบีซีชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบมีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองที่อาจเข้ามาครอบงำเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัว

¹ จากรายงานของคณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (คปร.) ได้ให้ความเห็นว่า “นโยบายการช่วยเหลือธนาคารกรุงเทพฯ พาดูแลการมีความไม่โปร่งใสและยังมีคำถามที่ไม่มีคำตอบอยู่มาก”

² คณะกรรมการการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (คปร.), รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจ, 31 มีนาคม 2541.

ภาคผนวกที่ 12

การเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534
มาตรา 208 รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดก็ตามที่บัญญัติในมาตรา 110 มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย หมายเหตุ มาตรา 110 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง (1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี (2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว (3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด ปาหนัง ป่านาญ เงินปี	มาตรา 167 รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ ที่ห้ามไว้มิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงหรือกระทำการที่บัญญัติในมาตรา 114 มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะเป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใดๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อการค้าก็ได้ด้วย หมายเหตุ มาตรา 114 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง (1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น (2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด ปาหนัง ป่านาญ เงินปี

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534
พระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่มาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี	พระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่มาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง
มาตรา 209 รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้บุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว	ไม่มี

ที่มา : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ภาคผนวกที่ 13

ตัวอย่างข้อกำหนดว่าด้วยการทับซ้อนของผลประโยชน์ของ คณะรัฐมนตรีประเทศนิวซีแลนด์

การรับรู้และการจัดการปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์

หลักการทั่วไป

ในการปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีจะต้องระมัดระวังมิให้มีปัญหาหรือเกิดภาพลักษณ์ของการมีปัญหา (Appearance) การทับซ้อนของผลประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนเองและที่เป็นองค์คณะ (คณะรัฐมนตรี) รัฐมนตรีจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าอำนาจหน้าที่ของตนนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ การกระทำใด ๆ ที่อาจทำให้สาธารณชนเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อันสืบเนื่องจากการทับซ้อนของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมจึงถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมแม้ในข้อเท็จจริงปัญหาดังกล่าวอาจมิได้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้

การทับซ้อนของส่วนตัว (เช่นการมีหุ้นในบริษัทเอกชน) หรือการขัดกันระหว่างบทบาทหน้าที่ (เช่น การพิจารณานโยบายที่ญาติมีส่วนได้เสีย) การทับซ้อนของผลประโยชน์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม

การทับซ้อนของผลประโยชน์โดยทั่วไปแล้วจะไม่เกิดขึ้นในกรณีที่ใช้อำนาจบริหารมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ๆ ในวงกว้าง เช่น ในกรณีที่รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาที่มีลูกที่กำลังศึกษาอยู่ชั้นประถมส่งเสริมโครงการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาระดับประถม หรือในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่มีธุรกิจการเกษตร ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งระบบตลาดกลางล่วงหน้าสำหรับสินค้าเกษตร เป็นต้น

- การแจ้งทรัพย์สินและผลประโยชน์อื่นๆ
- ทรัพย์สิน หนี้สิน ต่างๆ
- การเดินทางไปต่างประเทศยกเว้นในกรณีที่เป็นการเดินทางโดยค่าใช้จ่ายส่วนตัว รายละเอียดที่ต้องระบุได้แก่ วัตถุประสงค์ในการเดินทาง ค่าใช้จ่าย และการอนุมัติของนายกรัฐมนตรี
- ของกำนัลที่มีค่าที่มีมูลค่ามากกว่า NZ \$500 (ประมาณ 10,000 บาท) โดยแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิ่งของหรือบริการที่ได้รับ และแหล่งที่มา
- แหล่งรายได้หรือค่าตอบแทนอื่นๆ โดยต้องมีหลักฐานการอนุมัติโดยนายกรัฐมนตรี
- การจัดการปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์

ในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะบางครั้งจะเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่ได้คาดหมาย จึงจำเป็นต้องมีมาตรการการแก้ไขดังต่อไปนี้

การแจ้งให้ทราบถึงปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ ในกรณีที่เกิดปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีดังกล่าวมิได้มีหน้าที่รับผิดชอบในประเด็นที่เป็นปัญหาโดยตรงแต่เป็นประเด็นที่มีการพิจารณาใน ครม. ในกรณีดังกล่าว รัฐมนตรีควรที่จะถอนตัวออกจากกระบวนการพิจารณาและไม่เข้าประชุมหรือลงมติ มิฉะนั้นจะต้องได้รับการยินยอมจากสมาชิกอื่น ๆ ก่อนที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ทั้งนี้ ผลประโยชน์ส่วนตัวดังกล่าวจะบันทึกไว้ การถอนตัวออกจากการพิจารณาด้วยเหตุผลของการทับซ้อนของผลประโยชน์ไม่สามารถทำให้รัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในประเด็นดังกล่าว

(ก) การปฏิเสธที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ในกรณีที่มีปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ รัฐมนตรีดังกล่าวควรที่จะแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีรับทราบและสั่งการมิให้สำนักเลขาฯ ส่งข้อมูลรายละเอียดหรือรายงานใดๆ เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว

(ข) การถ่ายโอนหน้าที่ให้กับรัฐมนตรีอื่น ในกรณีที่ประเด็นที่มีปัญหาย่อยภายใต้การดูแลโดยตรงของรัฐมนตรี อาจมอบอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินใจให้แก่รัฐมนตรีอื่นที่ไม่ส่วนได้เสีย และแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับทราบเพื่อที่จะได้ส่งรายละเอียดข้อมูลไปให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

(ค) การถอนทุน ในกรณีที่มีปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในหลายประเด็นและเป็นปัญหาเรื้อรัง อาจจำเป็นต้องมีการถอนทุน

(ง) การโอนหุ้นส่วนในธุรกิจเอกชนให้นิติบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารจัดการกองทุนส่วนบุคคลบริหารแทน (Blind Trust) ในกรณีที่รัฐมนตรีมีหุ้นในบริษัทเอกชนและเป็นจำนวนมาก อาจพิจารณาที่จะโอนหุ้นส่วนในธุรกิจเอกชนให้นิติบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารจัดการกองทุนส่วนบุคคลบริหารแทนในขณะที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่เพื่อที่จะมิให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

(จ) การลาออกจากตำแหน่งอื่น ในกรณีที่เกิดปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ รัฐมนตรีอาจจะต้องลาออกจากองค์กร ดังกล่าวเพื่อที่จะให้มีภาพลักษณ์ของการเป็นกลาง

บรรณานุกรม

- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. “การสร้างที่น่าเชื่อถือของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม” รายงานวิจัยโครงการแนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : กองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545.
- ประสิทธิ์ คำรังชัย. “มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย” จาก www.thaitopic.com, 2543.
- ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545.

พิมพ์ที่โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [4711-188/1.000(4)]
โทร. 0-2215-1991-2 ต่อ 11-26, 0-2218-3557-63
นางศรีนทิพย์ นิมิตรมงคล ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พฤศจิกายน 2547
<http://www.cuprint.chula.ac.th>



สถาบันพระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2527-7828

e-mail : kpioffice@kpi.ac.th <http://www.kpi.ac.th>