

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้วางกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันไว้โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระสามองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าวแล้ว แต่การจัดตั้งองค์กรทั้งสามแห่งยังคงถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 เช่นเดิม

การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินโครงสร้างองค์กรและประเมินผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรอิสระทั้งสามแห่งเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในกระบวนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้ให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานด้านการป้องกัน การปราบปราม การตรวจสอบ และการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูง บทบัญญัติตามกฎหมายในการจัดตั้ง รวมทั้งโครงสร้างองค์กรของ ป.ป.ช. ถือได้ว่าเป็นต้นแบบที่ดีขององค์กรในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน แต่จากผลการศึกษาพบว่า อุปสรรคในการดำเนินงานที่สำคัญที่สุดคือข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ซึ่งต้องพึ่งพาการจัดสรรจากรัฐบาล และการที่ ป.ป.ช. ไม่มีกฎหมายคุ้มครองในการดำเนินงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานสู่สาธารณชน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

คตง. ถูกจัดตั้งให้เป็นองค์กรอิสระในปี พ.ศ. 2540 หลังจากอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารมาเป็นเวลานาน คตง. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนงานให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งกำหนด “โทษทางปกครอง” (โทษปรับเทียบเท่าเงินเดือนสูงสุดไม่เกิน 12 เดือน) แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการงบประมาณและการคลัง โดยดำเนินการผ่านทางคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ก่อนที่ สตง. จะส่งดังกล่าวให้ ป.ป.ช. สืบสวนขยายผลต่อไป

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน คตง. ได้สูญเสียอำนาจในการยับยั้งการเบิกจ่ายงบประมาณของโครงการที่เห็นว่ามีความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชัน

จากผลการศึกษา พบว่า คตง. ต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินการเช่นเดียวกับ ป.ป.ช. ในประเด็นแรกคือความไม่เพียงพอของงบประมาณในการดำเนินการ โดยงบประมาณที่ คตง. ได้รับคิด

เป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.07 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ขณะที่ สตง. ของอินโดนีเซียได้รับถึงร้อยละ 0.15 ของรายจ่ายรัฐบาลตนเอง ประเด็นที่สองคือ การขาดการเปิดเผยข้อมูลการตรวจสอบต่อสาธารณชนอย่างทันท่วงที เพราะต้องรอให้รัฐสภาและรัฐบาลพิจารณาเสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งก็ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ต้องทั้งสองฝ่ายต้องใช้เวลาพิจารณานานเพียงใด

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจากการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังสามารถเสนอเรื่องต่อศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หากแต่บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพียงการตรวจสอบและจัดทำข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และจัดทำ รายงานเสนอไปยังรัฐสภา คณะรัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

จากผลการศึกษา ชี้ให้เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแม้จะได้รับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ และบุคคล แต่การจัดสรรงบประมาณต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลเช่นเดียวกับ ป.ป.ช. และ คตง. ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน

สรุป

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้องค์กรทั้งสามแห่งจะถูกบัญญัติด้วยรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรอิสระในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน แต่องค์กรทั้งสามแห่งยังคงประสบกับปัญหาในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ประการแรก คือ ความไม่เพียงพอของงบประมาณในการดำเนินงาน ซึ่งยังต้องพึ่งพารัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณ และประการที่สอง คือ การขาดความโปร่งใสในการดำเนินการ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานสู่สาธารณะไม่ครบถ้วนและไม่ทันการณ์

Abstract

The 1997 Constitution of Thailand has allowed the country to establish three new independent anti-corruption institutions which are the National Anti-Corruption Commission (NACC), the State Audit Commission (SAC) and the Ombudsman of Thailand (the Ombudsman). Their mandates have been re-affirmed by the 2007 Constitution and governed by their statutes or regulations.

Since they play the key role in eradicating widespread corruption in Thailand, our research study aims to scrutinize whether the recent model of the three anti-corruption agencies are suitable for this war. The results of the study are in the following.

The National Anti-Corruption Commission (NACC)

The NACC under the 1997 and 2007 Constitution respectively, is completely independent in its operation, namely dissuade, investigate and prosecute corruption as well as inspect political officers' and high-ranking officials' assets.

In the context of organizational structure and mandate, the NACC meets all of the best practices required for the ideal model of an anti-corruption agency. However our study finds the most crucial impediment of the ineffectiveness of the NACC is an inadequacy of financial means as a consequence of its reliance on the government's budget allocation.

Another difficulty is that the NACC is not legally protected from the lawsuits when exercising its authority. Finally, it still lacks transparency since the NACC rarely has rarely publicized its work.

The State Audit Commission (SAC)

State Audit Commission became constitutionally independent from any power in 1997 after having long been attached to the Executive. The SAC is responsible for making plan and policies for the Office of the Auditor-General to audit public accounts and investigate the misuse of public money. The SAC can impose, through the **Financial and Budgetary Discipline Commission**, "administrative fine" (fine equivalent to 1- 12 months of salary) to public officials

who contravene budgetary regulations, before submitting the cases to the NACC for further investigation on corrupt practices. Nonetheless in this current version, SAC has lost its power to **disallow budget disbursement** of any governmental project considered to be exposed to the risk of corruption.

Our study finds that the SAC has encountered two difficulties similar to the NACC. The first difficulty is **insufficiency of budget**. the SAC obtains annual budget from the government which accounts for only 0.07% of government expenditure while its Indonesian counterpart obtains 0.15%. Second is the lack of **timely disclosure** of annual reports to the civil society because the SAC's reports need a scrutiny and an approval from the Parliament and the government before making them public.

The Ombudsman of Thailand (the Ombudsman)

Under the 1997 Constitution and the revised version in 2007, the Ombudsman is responsible for scrutinizing and investigating complaints on maladministration, even in the judicial system. It additionally has to assist public agencies on the elaboration of the code of ethics to be in line with the Constitution.

Nonetheless, his role is limited to making recommendation and conducting investigation. In case of the violation on the Constitution or disagreement from the public agencies, the Ombudsman has to file the case to the Administrative or the Constitutional Court; otherwise report to the Parliament and the government.

Our study finds that despite being allowed to autonomously manage his own financial and human resources as well as working plans, the Ombudsman still relies on the government in terms of budget allocation, like the NACC and the SAC. This government dependence has practically instituted the financial insufficiency to the Ombudsman and poor performance over the past years.

Conclusion

In spite of constitutionally guaranteed independence and status, these three anti-corruption agencies have to face financial insufficiency and lack of transparency due to their dependence on the government's budget allocation and infrequent publicization of the results of their works..