



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ประเมินองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน”

โดย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เมษายน 2558

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ประเมินองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน”

คณะผู้วิจัย		สังกัด
1. เตือนเด่น	นิคมบริรักษ์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
2. วีรวัลย์	ไพบุลย์จิตต์อารี	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
3. ชารทิพย์	ศรีสุวรรณเกษ	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
4. ธิปปไตร์	แสละวงศ์	สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันไว้ โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันสามองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีภารกิจในการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานราชการ และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอต่อรัฐบาล ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้คงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระทั้ง 3 แห่งนี้ไว้ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและกระบวนการในการคัดเลือกกรรมการเล็กน้อยเพื่อแก้ไขปัญหาการแทรกแซงของการเมือง

การศึกษานี้มีเป้าประสงค์ที่จะประเมินผลการดำเนินการขององค์กรเหล่านี้ว่า เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างขององค์กรเพื่อแก้ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองแล้ว องค์กรเหล่านี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเพราะเหตุใด โดยเน้นมิติของการเป็นอิสระจากการเมืองทั้งในเชิงของอำนาจและทางการเงิน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ คือ สำนักงาน ป.ป.ป. อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการดำเนินการสืบสวนและเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง เนื่องจากอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร จากการที่นายกรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เกิดความเกรงใจที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงที่จะมีส่วนในการเสนอชื่อหรือแต่งตั้งตนเป็นกรรมการ นอกจากนี้ ข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ยังขาดความเป็นอิสระเนื่องจากมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารอีกด้วย

จากปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 และ ปี พ.ศ. 2550 จึงมีการกำหนดรายละเอียดของประเด็นต่างๆ อาทิ กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ค่อนข้างเข้มงวด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่หลากหลายทั้งด้านการปราบปราม การป้องกัน การตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เป็นต้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ โปร่งใส ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยสามารถปราบปรามการทุจริตและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจำนวนหลายคดี แต่ยังมีอุปสรรคบางประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน อาทิ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหารในสัดส่วนที่ค่อนข้างจำกัดมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้อัตราเงินเดือนของพนักงานไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการจ้างบุคลากรที่ต้องการให้ทำงานในองค์กรได้ อีกทั้งจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่มีมากทำให้มีงานค้างดำเนินการอยู่จำนวนมาก

การศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า รูปแบบขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันและองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันไม่มีรูปแบบที่ตายตัวขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาพแวดล้อมภายในประเทศหลายด้าน ในขณะที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่ประสบความสำเร็จอาจยังไม่ใช้รูปแบบองค์กรที่ดีที่สุดและไม่อาจจะลอกเลียนแบบเพื่อใช้กับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในอีกประเทศหนึ่งได้ ประสบการณ์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในฮ่องกงแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคือแรงกดดันจากประชาชน ซึ่งเกิดจากความรุนแรงและการแพร่กระจายของการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยส่วนบุคคล ส่วนการคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นแม้จะแพร่ระบาดแต่ก็ยังไม่กระทบความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงเช่นในฮ่องกงที่มีการเรียกร้องค่าสินบนจากทุกภาคส่วน

ตัวแทนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันทั่วโลกประชุมเพื่อร่วมกันจัดตั้งหลักการสำหรับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies) เพื่อกำหนดคุณลักษณะขององค์กรที่เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งผลการศึกษาพบว่า องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของไทยมีคุณลักษณะส่วนใหญ่ตามมาตรฐานสากล เช่น การมีกรอบภารกิจที่ชัดเจน ความมั่นคงในการจัดตั้งองค์กร การแต่งตั้งผู้นำองค์กรที่เป็นกลาง การประมวลจริยธรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะบางประการยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด อาทิ การกำหนดค่าตอบแทนพนักงานที่ไม่เหมาะสมทำให้ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการจ้างงานได้ การได้รับจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เพียงพอและแหล่งที่มาของการจัดสรรงบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางการเงินขององค์กร การไม่ได้รับการละเว้นโทษจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนที่ไม่ครบถ้วนและไม่ทันการณ์ ทำให้ภาคประชาสังคมไม่สามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานขององค์กรได้ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงควรเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนทั้งผลงานในอดีตและงานที่ยังดำเนินการอยู่เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบได้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทยเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ในฐานะสำนักงานหลวงพัฒนามาเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ก่อนที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยตรงตั้งแต่ พ.ศ. 2515 ยุคจอมพลถนอม กิตติขจร จนถึง พ.ศ. 2539 จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” เป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ที่มีการบริหารภายใต้ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” (คตง.) และมี “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” (ผู้ว่า สตง.) เป็นผู้บังคับบัญชาตามนโยบายของ คตง. ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในเชิงโครงสร้างนั้น นอกเหนือจากความเป็นอิสระในการบริหารงานภายใน และการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณรัฐโดยไม่ต้องขึ้นตรงกับอำนาจใดๆ องค์กรประกอบใหม่ที่มีขึ้นในองค์กรตรวจเงินแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 นี้ คือ การมี “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ที่ทำหน้าที่ออกบทลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำผิดกฎหรือระเบียบทางงบประมาณ

ด้วยเหตุนี้ สตง. ไทยยุคปัจจุบัน จึงมีอำนาจหน้าที่ตรวจบัญชี ตรวจสอบผลการดำเนินการว่า มีการใช้งบประมาณคุ้มค่าหรือไม่ สืบสวนสอบสวนการทุจริต (ก่อนส่งต่อให้ ป.ป.ช.) และลงโทษผู้กระทำความผิดในเบื้องต้นก่อนส่งให้ ป.ป.ช. หรือศาลยุติธรรมออกบทลงโทษสถานหนักต่อไป

อย่างไรก็ดี สตง. ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 (และ พ.ศ. 2550 ตามลำดับ) กลับสูญเสียอำนาจในการยับยั้งการเบิกจ่ายงบประมาณที่เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณ ทำให้การทำงานของ สตง. ในปัจจุบันเป็นการติดตามและประเมินความเสียหายของงบประมาณ มากกว่าการ “เฝ้าระวังและยับยั้ง” ความเสียหาย

โดยผลการตรวจสอบหน่วยงานรัฐตามรายงานการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2549-2553 ของ สตง. แสดงให้เห็นว่า มูลค่าความเสียหายทางงบประมาณในช่วงเวลาดังกล่าวสูงถึง 150,675 ล้านบาท โดยร้อยละ 94 เป็นความเสียหายที่ไม่สามารถเรียกกลับคืนเป็นตัวเงินได้

อนึ่ง การศึกษาในรายละเอียด พบว่า มีโครงการของรัฐ 3 โครงการที่สร้างความเสียหายรวมกันคิดเป็นร้อยละ 74 ของมูลค่าความเสียหายทั้งหมดในช่วง 5 ปีนั้น อันได้แก่ (1) โครงการบ้านเอื้ออาทร (ร้อยละ 38) (2) โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ฤดูกาลปี พ.ศ. 2549-2550 (ร้อยละ 25) และ (3) กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (ร้อยละ 11)

ในขณะที่จำนวนเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตที่ สตง. ส่งให้ ป.ป.ช. ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2542-2556 มีจำนวน 1,171 คดี โดยในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นช่วงที่มีรัฐบาลชั่วคราว สตง. ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. จำนวน 197 คดี ซึ่งสูงเป็นเกือบ 3-4 เท่า ของจำนวนคดีในแต่ละปี

สตง. ไทยมีความเป็นอิสระเทียบเท่าตามมาตรฐานสากลทั้งในแง่ของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะมาตรฐานความเป็นอิสระที่กำหนดโดย International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระระหว่างประเทศซึ่งเป็นเวทีกลางของ สตง. ทั่วโลก

หากแต่ว่า สตง. ไทยนั้น ยังคงมีอุปสรรคหลักในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ 2 ประการ ได้แก่ ความไม่เพียงพอของงบประมาณ และข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่ให้ สตง. เปิดเผยผลการตรวจสอบต่อสาธารณชนทันที

ประการแรก แม้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 จะกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับ สตง. อย่างเพียงพอกับการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว กลับไม่เป็นอย่างที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ โดย สตง. ได้รับงบประมาณอยู่ระหว่าง 1,200 – 1,400 ล้านบาท ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2557 และมีหน่วยงานที่ต้องตรวจ 71,562-71,886 แห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8,752 แห่ง และรัฐวิสาหกิจ 254 แห่ง ที่ สตง.ต้องตรวจบัญชีและรับรองงบ

ผลการสำรวจความเพียงพอของงบประมาณของ สตง. ของ International Budget Partnership (IBP) ที่สำรวจ สตง. ทั่วโลก พบว่า ในปี พ.ศ. 2555 สตง. ไทยซึ่งได้รับงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.07 ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล (ข้อมูลปี พ.ศ. 2557) จัดอยู่ในระดับ “แย่มาก” ในเรื่องของความเพียงพอของงบประมาณ โดยอยู่ในระดับเดียวกับประเทศอินโดนีเซียซึ่งแม้จะได้รับการจัดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.15 ของงบรายจ่ายของรัฐบาลแล้วก็ตาม (ข้อมูลปี พ.ศ. 2556)

ประการที่สอง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ สตง. ต้องส่งรายงานผลการดำเนินงานประจำปีให้ สภาผู้แทนฯ วุฒิสภา และรัฐบาล พิจารณาก่อนเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่ไม่มีข้อกำหนดว่าทั้งสามภาคส่วนนี้ต้องพิจารณาเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด จึงทำให้ในปัจจุบัน ยังไม่มีการเปิดเผยรายงานการตรวจสอบปี พ.ศ. 2554-2556 ต่อประชาชนอย่างเป็นทางการ

โดยผลการสำรวจด้านการเปิดเผยข้อมูลตรวจสอบของ สตง. ต่อสาธารณชนของ IBP พบว่า สตง. ไทยได้รับคะแนนในส่วนนี้อยู่ในระดับ “แย่มาก” ในกลุ่มเดียวกับกัมพูชาหรือเมียนมาร์ ในขณะที่ สตง. ของประเทศอย่างอินโดนีเซีย หรือเวียดนาม มีความโปร่งใสอยู่ในระดับ “ดี”

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ตรวจสอบการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่น M. Gottehrer และ Michael Hostina กล่าวว่าคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 4 คุณลักษณะ คือ 1) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน 2) ความ

ยุติธรรมและความเป็นธรรมทั้งการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงาน 3) ความน่าเชื่อถือของกระบวนการตรวจสอบ และ 4) การรักษาความลับ อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะเหล่านี้จะทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในการให้ความเป็นอิสระ หรือแม้แต่ให้อำนาจในการดำเนินการแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้อย่างไร หากจะกล่าวถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานแล้ว อาจต้องพิจารณาว่าองค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากการเมือง หรืออิสระจากฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด ความเป็นอิสระทางการเงินหรือไม่ อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายเป็นอย่างไรมีความน่าเชื่อถือหรือไม่ และมีการรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่หรือไม่

แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกและการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ต้องมาจากมติเสียงข้างมากของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งมาจากฝ่ายตุลาการเป็นส่วนใหญ่ หรือการให้อำนาจในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินอื่น แต่การเสนอของบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องได้รับการจัดสรรผ่านฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี ทำให้ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่มีความเป็นอิสระทางการเงินเท่าที่ควร เพราะต้องดำเนินงานภายใต้งบประมาณที่ได้รับอย่างจำกัด จากการทบทวนผู้ตรวจการแผ่นดินของต่างประเทศ พบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินในทวีปยุโรปส่วนใหญ่มีความเป็นอิสระจากทางการเมืองโดยสิ้นเชิง เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินในทวีปยุโรปส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา ทำให้การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐได้อย่างเต็มความสามารถ ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศในภูมิภาคเอเชียมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากประเทศในทวีปยุโรป ไม่ว่าจะเป็นการตั้งในรูปแบบของกระทรวงหรือการก่อตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ หากแต่องค์กรดังกล่าวมีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองด้านความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร อิสระจากหน่วยงานรัฐ มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้ทุกหน่วยงานเช่นกัน สำหรับการจัดสรรงบประมาณนั้นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่จะได้รับจากจัดสรรจากสภานิติบัญญัติในแต่ละปี ซึ่งแตกต่างจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยที่ได้รับจัดสรรผ่านคณะรัฐมนตรี

ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจากการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ติดตาม ประเมินผลการจัดทำข้อเสนอในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังสามารถเสนอเรื่องต่อศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หากแต่บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพียงการตรวจสอบและเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนให้ดำเนินการแก้ไขตามเรื่องร้องเรียน และถ้าหน่วยงานดังกล่าวไม่มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ให้ไปแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องจัดทำ

รายงานเสนอไปยังรัฐสภา คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษหรือดำเนินการอื่นใด ดังนั้นกระบวนการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชอบธรรมหรือปัญหาเชิงระบบต่างๆ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวก็จะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้องค์กรทั้งสามแห่งจะถูกบัญญัติด้วยรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรอิสระในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน แต่องค์กรทั้งสามแห่งยังคงประสบกับปัญหาในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องทั้งด้านโครงสร้าง การดำเนินงาน และความรับผิดชอบ โดยด้านโครงสร้างพบว่า องค์กรทั้งสามมีอิสระในเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล แต่ไม่อิสระในด้านงบประมาณ ส่วนการสรรหากรรมการฯ ให้น้ำหนักแก่ฝ่ายตุลาการค่อนข้างมาก ในขณะที่กรรมการไม่มีความหลากหลาย จำกัดเพียงข้าราชการประจำ และอาจารย์มหาวิทยาลัย สำหรับประเด็นด้านการดำเนินงานพบว่า ไม่สามารถดำเนินงานได้เต็มศักยภาพเนื่องจากขาดงบประมาณ และบุคลากรที่เพียงพอ มีบัญชีของหน่วยงานราชการที่ไม่ได้รับการตรวจสอบโดย สตง. จำนวนมาก เกิดความล่าช้า และการปราบปรามการทุจริตเป็น “แนวตั้ง” มีคดีทุจริตคอร์รัปชันที่ค้างที่ ป.ป.ช. จำนวนมาก ในส่วนของความรับผิดชอบพบว่า มีการรายงานต่อ ครม. วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร แต่มักไม่มีผลในทางปฏิบัติ และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนน้อยมากทำให้การตัดสินใจของหน่วยงานอิสระไม่โปร่งใส

จากข้อสรุปข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในแต่ละประเด็น โดยประเด็นด้านโครงสร้างนั้น ควรมีความหลากหลายของทั้งกรรมการสรรหา และกรรมการองค์กรอิสระ และให้มีการกำหนดวงเงินงบประมาณต่อรายหัวประชากร กรณีของ ป.ป.ช. และผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีของ สตง. ให้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องกันงบประมาณเพื่อให้ สตง. ตรวจสอบความคุ้มค่าของโครงการที่มีมูลค่าสูงของหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจ สำหรับด้านการดำเนินงาน ควรกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการองค์กรอิสระให้ไม่น้อยกว่ากรรมการของหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบ และองค์กรอิสระควรออกกระเปียบเพื่อกำหนดค่าตอบแทนที่จูงใจเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีทักษะที่ต้องการ รวมทั้งกระจายอำนาจให้ สตง. สามารถดำเนินคดีได้เอง และมีอำนาจในการสั่งยับยั้งการเบิกจ่ายเงิน กรณีที่มีการกระทำที่ส่อทุจริต ในขณะที่ด้านความรับผิดชอบ ควรมีกำหนดระยะเวลาที่วุฒิสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับรองรายงานขององค์กรอิสระ รวมทั้งมีข้อกำหนดให้องค์กรอิสระต้องเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลของกรณีที่มีการสืบสวน สอบสวนทั้งในอดีตและในปัจจุบันเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายแก่สาธารณชน

Executive Summary

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.

The NACC has power to investigate and prosecute corrupt acts of civil servants and politicians. The SAC is mainly responsible for auditing public accounts in ensuring the regularities and the value for money principle in the use of public funds. While the Ombudsman is in charge of receiving and investigating complaints on misconduct of public officials before informing evidence to the government or filing the complaints with either the Administrative Court or the Constitutional Court depending on cases.

The study aims to assess these anti-corruption agencies' performance in considering both their structural and financial aspects and to finally conclude and give recommendation on how to improve their potential of corruption eradication.

The National Anti-Corruption Commission (NACC)

The NACC has evolved from the Commission against Corruption and Misconduct in Government Sector (CCMGS), an agency under the authority of the Prime Minister's Office which failed to pursue high-ranking officials.

The 1997 and 2007 Constitutions have imposed stricter and more transparent selection and appointment process and criteria of the NACC in expecting that it will operate more independently, namely dissuading, investigating and prosecuting corruption as well as inspecting political officers' and high-ranking officials' assets.

However, there are still many obstacles in the NACC's operation among which the most serious one is insufficiency of financial means allocated from the government. This results in the discouraging level of remuneration of the NACC lower-ranking officers whose number is currently disproportionate to the workload.

The review of NACC-like agencies in many countries reveals that the model of the anti-corruption agencies is context-specific. A successful model of one country may not be replicated by another. However the case of Independent Commission Against Corruption (ICAC), Hong Kong's NACC, may be exemplary for Thailand in the sense that the effectiveness of an anti-corruption agency is ensured by pressure and participation from the civil society.

According to the *Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies*, the NACC meets all of best practices required for being an effective anti-corruption; some of the requirements are clear operative framework, stable and autonomous organizational management and structure and fair and transparent appointment of NACC Commissioners.

Despite these strengths, the main weakness of the NACC is financial insufficiency due to the source of funds exposed to the political interference. In addition, the NACC is not exempt from being legally pursued when exercising its mandate. Finally, it still lacks of transparency in rarely disclosing the results of its works to the public.

The State Audit Commission (SAC)

The supreme audit institution (SAI) was established for the first time in Thailand, in 1875, as the King Chulalongkorn's *royal audit office*. It was transferred to be attached to the Prime Minister's Office after Thailand's 1932 Revolution and subsequently became, in 1972, under the direct responsibility of the then Prime Minister, Marshall *Thanom Kittikachorn*. The audit office was under the authority of the PM until 1996 before becoming an "independent agency" in 1997.

The 1997 Constitution allowed the Thai SAI, called the *State Audit Commission*, to become constitutionally independent from any power (Executive, Legislative and Judiciary). The SAC is responsible for making audit planning and policies for the Auditor-General, chief officer of the Office of the Auditor-general (OAG), to implement.

The SAC, or rather the OAG, is in charge of auditing public accounts and investigating the misuse of public money. In addition, the SAC via the ***Financial and Budgetary Discipline Commission*** is mandated to impose "administrative fine"

(equivalent to 1 – 12 months of salary) to public officials who contravene regulations. After that, the cases can be submitted to the NACC for more profound investigation and face criminal sanctions.

However, the SAC has lost its power of preventing budget prejudice by losing its mandate (that it was previously provided by law) to **disallow budget disbursement** of any governmental project considered to be exposed to the risk of corruption. As a result, what it can do currently is to evaluate the losses in public finance which, most of the time, cannot be repaired.

Over five years of its auditing as shown in the OAG's 2006-2010 reports, the losses in public funds are estimated to THB 150,675 million in total, of which **94% are irreparable**.

Additionally, the OAG found that 74% of these losses are caused by only three government projects; that are the Housing-for-Low-Income-Population Project or *Baan Aue Arthorn* Project (38%), the 2006-2008 Rice Pledging Scheme (25%) and the Agriculture Aid Funds established in 1991 (11%).

During the period of 1999 - 2013, the OAG has submitted, in total, 1,171 cases of public officials' corrupt behavior to the NACC. It is noted that the numbers of the cases were fourfold in 2007 when the interim government ruled the country (after the 2006 military coup). This leads to the question whether the SAC or the OAG's operation was interfered by the political power.

In terms of its independence, the SAC meets the independence standard determined by the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) in all aspects, except **budget sufficiency and timely report disclosure to the public**.

Despite the constitutional assurance on sufficiency of budget, the SAC have still obtained, in practice, government funding inconsistently with its workload. The SAC has received THB 1,200-1,400 million, accounting for **0.07% of government annual expenditure budget** during the 2007-2014 period while having to audit 71,562-71,886 public agencies in national level, especially 8,752 Local Administrations and 254 State-owned Enterprises that the SAC is obliged to certify their financial accounts every year.

This budget insufficiency is also confirmed by the 2012 survey of International Budget Partnership (IBP) as SAC is ranked in the same “critical” range as Indonesia where the budget of its SAI (called BPK), has already accounted for **0.15%** of the government annual expenditure budget.

Concerning the report disclosure, the SAC is allowed by law to publicly disclose its audit results after receiving the approval from the House of Representatives, the Senate and the Government. While neither the Constitution nor any other law imposes any deadline before which these three institutions must terminate scrutinizing and approving the reports, the Executive and Legislative who are dishonest have incentive to prolong this process so as to hide their corrupt acts. Currently, the 2011-2013 SAC reports have not officially been disclosed to the public yet.

This lack of transparency reflects the survey of IBP which puts Thailand into the “worst” situation with its neighboring countries such as Cambodia and Myanmar. While other ASEAN countries such as Indonesia and Vietnam are reaching on the top of the ranking with developed countries.

The Ombudsman of Thailand (the Ombudsman)

The Ombudsman is assigned to receive and investigate complaints on maladministration at all levels of public service.

According to *Dean M. Gottehrer* and *Michel Hostina*, the best practices of the Ombudsman can be summarized into four parts: 1) **independence** from the political power in exercising his mandate, 2) **impartiality** and **fairness** of his selection and appointment process, 3) **credibility** of his grievance review process and investigation, and 4) **confidentiality** in investigatory process (protecting complainants)

The Thai Ombudsman’s structural independence is guaranteed by the 2007 Constitution under which a selection committee composed mostly of judicial representatives must opt and nominate a relevant candidate for appointment by majority rule. In addition, the Ombudsman can autonomously manage his financial and human resources as well as working plans.

However, it has to rely on the government in terms of budget allocation. This dependence has practically instituted the financial insufficiency resulting in his poor performance over the past years.

Our study finds that the Ombudsman in many European countries is selected and appointed by the “effective” Parliament. This enables him to be free of political interference. But most of their Asian counterparts are established as an independent public agency or an Ombudsman board.

On the matter of mandate and mission, the Thai Ombudsman is responsible for scrutinizing and investigating complaints on all public officials’ misconduct and corrupt behavior including those in the Judiciary. Additionally, he has to assist public agencies on the elaboration of the code of ethics to be in line with the Constitution and is in charge of enforcing that of political officers.

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 Court or the Constitutional Court; otherwise report to the Parliament and the government.

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.

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 สมาชิกวุฒิสภา 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..

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	I
EXECUTIVE SUMMARY	VII
บทคัดย่อ	XIII
ABSTRACT	XV
บทที่ 1 บทนำ.....	1-1
1.1 หลักการและเหตุผล	1-1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	1-1
1.3 โครงสร้างของรายงาน.....	1-2
บทที่ 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	2-1
2.1 ประวัติความเป็นมา	2-1
2.2 โครงสร้างองค์กร.....	2-1
2.3 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และผลการดำเนินงาน	2-17
2.4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่.....	2-31
2.5 สรุปประเด็นปัญหา	2-34
2.6 องค์กรอิสระต่อต้านคอร์รัปชันในต่างประเทศ	2-35
2.7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	2-56
บทที่ 3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	3-1
3.1 ประวัติความเป็นมา	3-3
3.2 โครงสร้างองค์กร.....	3-10
3.3 กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่	3-27
3.4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ สตง.	3-50
3.5 งบประมาณและบุคลากร.....	3-51
3.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	3-57
ภาคผนวกบทที่ 3	ผ3-1
หมวดคำย่อ	ผ3-15

สารบัญ

หน้า

บทที่ 4 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	4-1
4.1 ประวัติความเป็นมาผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย.....	4-2
4.2 โครงสร้างองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน	4-3
4.3 ผลการดำเนินงาน	4-16
4.4 กรณีศึกษาต่างประเทศ	4-27
4.5 สรุปผลการศึกษา	4-38
4.6 ข้อเสนอแนะ	4-39
บทที่ 5 บทสรุป และ ข้อเสนอแนะ	5-1
5.1 บทสรุป	5-1
5.2 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ.....	5-4
บรรณานุกรม	บ-1

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2552-2556	2-16
ตารางที่ 2.2	เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	2-24
ตารางที่ 2.3	การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ.....	2-30
ตารางที่ 2.4	บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.	2-40
ตารางที่ 2.5	เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณ ปี 2553.....	2-42
ตารางที่ 2.6	รูปแบบการดำเนินงานของ ICAC.....	2-47
ตารางที่ 3.1	สรุปวิวัฒนาการขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทย พ.ศ. 2418-2540	3-9
ตารางที่ 3.2	หลักความเป็นอิสระ 8 ประการของ INTOSAI	3-11
ตารางที่ 3.3	สรุปกรอบภารกิจและหน้าที่ของ สตง. ไทย เทียบมาตรฐานต่างประเทศ	3-35
ตารางที่ 3.4	สรุปความเป็นอิสระของ สตง. ไทย	3-57
ตารางที่ 4.1	เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550	4-9
ตารางที่ 4.2	เรื่องที่พิจารณาช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2556	4-20
ตารางที่ 4.3	การติดตามการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญฯ	4-23
ตารางที่ 4.4	เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จเกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรฐาน ทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในปี พ.ศ. 2556	4-25
ตารางที่ 4.5	รายละเอียดผลการติดตามการตรวจกฎหมายตามประเภทของกฎหมาย ที่มีเงื่อนไขด้านระยะเวลาในการจัดทำให้แล้วเสร็จตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด	4-26
ตารางที่ 4.6	ภาพรวมผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศในทวีปยุโรป (สวีเดน ฝรั่งเศส ยูเครน อัลบาเนีย และสกอตแลนด์)	4-28
ตารางที่ 4.7	ภาพรวมผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศจีน ฮองกง ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้	4-32

สารบัญรูป

รูปที่ 2.1	กระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	2-5
รูปที่ 2.2	งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจําแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย	2-14
รูปที่ 2.3	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	2-19
รูปที่ 2.4	กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	2-21
รูปที่ 2.5	การดำเนินการทางวินัย.....	2-22
รูปที่ 2.6	การถอดถอนจากตำแหน่ง	2-23
รูปที่ 2.7	ผลการดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริตระหว่างปีงบประมาณ 2543-2554	2-27
รูปที่ 2.8	ลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดในปี 2554.....	2-28
รูปที่ 3.1	โครงสร้างองค์กรตรวจเงินแผ่นดินแบบเวสต์มินสเตอร์: ตัวอย่างจาก NAO	3-12
รูปที่ 3.2	โครงสร้างองค์กรตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550	3-18
รูปที่ 3.3	ผลการประเมินการเปิดเผยข้อมูลการตรวจสอบทุจริตของ สตง. ต่อประชาชน.....	3-36
รูปที่ 3.4	จำนวนหน่วยรับตรวจของ สตง. ทั้งหมดและที่สามารถตรวจได้ ปี พ.ศ. 2549-2553	3-38
รูปที่ 3.5	สัดส่วนหน่วยรับตรวจของ สตง. แบ่งตามประเภท พ.ศ. 2553.....	3-39
รูปที่ 3.6	จำนวนหน่วยรับตรวจที่ได้และไม่ได้ตรวจปี พ.ศ. 2553	3-39
รูปที่ 3.7	มูลค่าความเสียหายที่ สตง. ตรวจพบปี พ.ศ. 2549-2553	3-40
รูปที่ 3.8	สัดส่วนมูลค่าความเสียหายที่ สตง. ตรวจพบปี พ.ศ. 2549-2553	3-41
รูปที่ 3.9	สัดส่วนมูลค่าของโครงการที่สร้างความเสียหายมากที่สุด ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553	3-42
รูปที่ 3.10	จำนวนเรื่องความผิดทางวินัยทางการเงินและการคลัง พ.ศ. 2549-2555	3-47
รูปที่ 3.11	จำนวนเรื่องที่ สตง. ตรวจสอบพบทุจริตและส่งต่อไป ป.ป.ช. พ.ศ. 2542-2556.....	3-49
รูปที่ 3.12	ผลสำรวจความเพียงพอของงบ สตง. พ.ศ. 2555	3-52
รูปที่ 3.13	สัดส่วนของงบประมาณ สตง. ต้องงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล.....	3-53
รูปที่ 3.14	งบประมาณรวมของ สตง. (หักอัตราเงินเฟ้อ) พ.ศ. 2550-2557	3-55
รูปที่ 4.1	งบประมาณที่เสนอขอจัดสรรและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี (มูลค่า ณ ราคาจริง) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2557	4-6
รูปที่ 4.2	ร้อยละค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเทียบกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร	4-7
รูปที่ 4.3	งบประมาณที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับจัดสรรต่อหัวประชากรเปรียบเทียบ ระหว่างประเทศไทยกับฮ่องกง.....	4-7
รูปที่ 4.4	ขั้นตอนการตรวจสอบการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม : กรณีร้องเรียนที่หน่วยงาน	4-13
รูปที่ 4.5	ขั้นตอนการตรวจสอบการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม : กรณีร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน	4-14
รูปที่ 4.6	เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2556	4-18
รูปที่ 4.7	เรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2556.....	4-18
รูปที่ 4.8	หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 10 อันดับแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2556.....	4-19
รูปที่ 4.9	สถิติเรื่องร้องเรียนจําแนกตามประเด็น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2556	4-19
รูปที่ 4.10	สถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรม พ.ศ. 2543 – 2556	4-24
รูปที่ 4.11	เปรียบเทียบจำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงและไทย.....	4-35
รูปที่ 4.12	ระบบการวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนของ ACRC.....	4-36

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน” ได้วางกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันไว้ โดยการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันสามองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีภารกิจในการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการและนักการเมือง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานราชการ และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอต่อรัฐบาล ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

การจัดตั้งองค์กรอิสระเหล่านี้เป็นการนำแนวคิดที่ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐนั้นจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตรงไปตรงมาปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้คงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระทั้ง 3 แห่งนี้ไว้ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและกระบวนการในการคัดเลือกกรรมการเล็กน้อยเพื่อแก้ไขปัญหาการแทรกแซงของการเมือง

การศึกษานี้มีเป้าประสงค์ที่จะประเมินผลการดำเนินการขององค์กรเหล่านี้ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาว่า เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างขององค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองแล้ว องค์กรเหล่านี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะเหตุใด โดยเน้นมิติของการเป็นอิสระจากการเมืองทั้งในเชิงของอำนาจและทางการเงิน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นมา

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ศึกษากรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันทั้งสามองค์กร เพื่อที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

1.2.2 นำเสนอผลงานเชิงประจักษ์ขององค์กรเหล่านี้

1.2.3 ทบทวนโครงสร้างองค์กรของทั้งสามสถาบันซึ่งออกแบบมาเพื่อที่จะมีความเป็น “อิสระ” จากการเมือง รวมทั้งประเมินว่าโครงสร้างดังกล่าวทำให้องค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระจากการเมืองในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด

1.2.4 ศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างขององค์กรอิสระประเภทเดียวกันในต่างประเทศว่ามี ลักษณะหรือรูปแบบที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร โดยเน้นในมิติของการเป็นอิสระจากการเมือง

1.2.5 จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะให้องค์กรเหล่านี้มีความ เป็น “อิสระ” จากการเมืองในทางปฏิบัติ และในขณะเดียวกันมีความรับผิดชอบต่อผลงาน

1.3. โครงสร้างของรายงาน

โครงสร้างของรายงานประกอบด้วยรายละเอียดจำนวน 5 บทดังต่อไปนี้

บทที่ 1 ประกอบด้วยหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ของการวิจัย และโครงสร้างของ รายงาน บทที่ 2 – บทที่ 4 ประกอบด้วยการศึกษาประวัติความเป็นมา โครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ ผลการดำเนินงาน ความเป็นอิสระ เปรียบเทียบโครงสร้างขององค์กรอิสระรวมทั้งศึกษากรณี ตัวอย่างในต่างประเทศ และข้อเสนอแนะ สำหรับองค์กรอิสระทั้งสามองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน ตามลำดับ และบทที่ 5 ประกอบด้วยบทสรุปและข้อเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่ เกี่ยวข้องเพื่อที่จะให้องค์กรเหล่านี้มีความเป็น “อิสระ” จากการเมืองในทางปฏิบัติ และมีความ รับผิดชอบต่อผลงาน

บทที่ 2

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.1 ประวัติความเป็นมา

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของ คณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร สำนักงานคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเข้าด้วยกัน หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป

รัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และมีการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น สำนักงานดังกล่าวได้ดำเนินการมากกว่าสองทศวรรษจวบจนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้วางกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารขึ้นรวม 8 องค์กร หนึ่งในจำนวนนั้น คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไป

2.2 โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมีหลากหลายรูปแบบ ในบางประเทศเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร เช่น ในกรณีของประเทศบราซิล หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการที่สังกัดกรมบัญชีกลาง โดยมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบการทุจริตที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินของภาครัฐ ในขณะที่ในบางประเทศนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานจะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยขึ้นตรงกับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) แทน

ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ คือ สำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 9 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของรัฐสภา และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในอดีตชี้ว่า¹ โครงสร้างองค์กรในลักษณะดังกล่าวทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการดำเนินการสืบสวนและเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง เนื่องจากอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร จากการที่นายกรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ และวาระการดำรงตำแหน่งที่สั้นเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ ซึ่งไม่มากไปกว่าอายุของรัฐบาลทำให้กรรมการ ป.ป.ป. เกิดความเกรงใจที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงที่จะมีส่วนในการเสนอชื่อหรือแต่งตั้งตนเป็นกรรมการ นอกจากนี้ ข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ยังขาดความเป็นอิสระเนื่องจากมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารอีกด้วย

จากปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 และ ปี พ.ศ. 2550 จึงมีการกำหนดรายละเอียดของประเด็นต่างๆ อาทิ กระบวนการสรรหา คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ โปร่งใส ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

การสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการองค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะคุณสมบัติของผู้เป็นกรรมการเป็นกระจกที่สะท้อนความน่าเชื่อถือขององค์กร ดังนั้น กระบวนการและขั้นตอนในการสรรหากรรมการจึงต้องมีความโปร่งใสและมีการถ่วงดุลย์กันระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ

การสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยทั่วไปจะประกอบด้วยตัวแทนจากอำนาจสามฝ่ายอันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ตุลาการและนิติบัญญัติ เช่นในกรณีของเกาหลีใต้ คณะกรรมการสรรหามี 9 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากศาลฎีกา (ฝ่ายตุลาการ) 3 คน ประธานาธิบดี

¹ ที่มา: นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ 2547 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ สนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า

(ฝ่ายบริหาร) 3 คน และรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) 3 คน ในบางประเทศเช่นเซอร์เบีย กรรมการสรรหาจะมีความหลากหลายมากกว่า คือ มีตัวแทนจากทั้งสามฝ่ายรวมทั้งมีตัวแทนจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานอัยการสูงสุด สมาคมผู้สื่อข่าว สำนักงานข้อมูลข่าวสารราชการ และสภานายความอีกด้วย

รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 9 คน โดยการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 15 คน ประกอบด้วย 3 ฝ่ายได้แก่ (1) ฝ่ายตุลาการ 3 คน ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และ ประธานศาลปกครองสูงสุด² (2) ฝ่ายวิชาการ 7 คน ได้แก่ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และ (3) ฝ่ายการเมือง 5 คน โดยผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

จากนั้นให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 18 คนเสนอต่อประธานวุฒิสภา³ โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ขั้นตอนถัดไปประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ บุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง 9 คนจะต้องประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานและกรรมการ ป.ป.ช.

การสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และองค์ริสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ตามโครงสร้างดังกล่าวในทางปฏิบัติพบว่าฝ่ายบริหารสามารถเข้ามาครอบงำได้ง่าย เนื่องจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งส่วนมากเป็นรัฐบาลผสมทำให้ฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลมากกว่าฝ่ายค้านจึงสามารถ “บล็อคโหวต” โดยส่งตัวแทนของพรรคการเมืองที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลเข้าเป็นกรรมการสรรหาในโควตาของฝ่ายการเมืองทั้ง 5 คน นอกจากนั้นแล้ว การกำหนดให้กรรมการสรรหาต้องเสนอชื่อกรรมการ ป.ป.ช. เป็น 2 เท่าคือ 18 คนเพื่อให้วุฒิสภาเลือก 9 คนนั้นมีปัญหาจากการที่เสียง

² การเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 คณะกรรมการสรรหา มีเพียง 14 คน เนื่องจากในขณะที่ยังมีกรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ เมื่อปี 2541 ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง จึงยังไม่มีประธานศาลปกครองร่วมเป็นกรรมการด้วย

³ ประธานวุฒิสภาจะส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการวุฒิสภาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็น และรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาให้คำแนะนำในการแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช.

การจัดกระจายทำให้หาผู้สมัครที่จะได้รับเสียงไม่น้อยกว่า 12 เสียงจาก 15 เสียงยากมาก⁴ นอกจากนี้ วุฒิสภาก็มิได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในทางปฏิบัติเนื่องจากสมาชิกจำนวนมากเป็นเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยทำให้การเมืองแทรกแซงได้ง่าย⁵

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการปรับโครงสร้างกรรมการสรรหาฯ และกระบวนการในการสรรหากรรมการฯ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ดังนี้ (ดูรูปที่ 2.1)

- (1) ลดจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสรรหาเหลือเพียง 5 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนถึงแนวทาง “ตุลาภิวัตน์” ที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายตุลาการเพื่อป้องกันการครอบงำองค์กรอิสระโดยฝ่ายบริหาร
- (2) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาทั้ง 5 คนเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกจำนวน 9 คนเท่ากับจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการตัดสิทธิวุฒิสภาในการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจะต้องได้รับเสียงจากกรรมการสรรหาไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 หรือ 4 คน
- (3) กำหนดให้วุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่เหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว ถ้าไม่อาจสรรหาบุคคลได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 3 คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการแทนจากนั้นกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง 9 คนจะต้องประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธาน

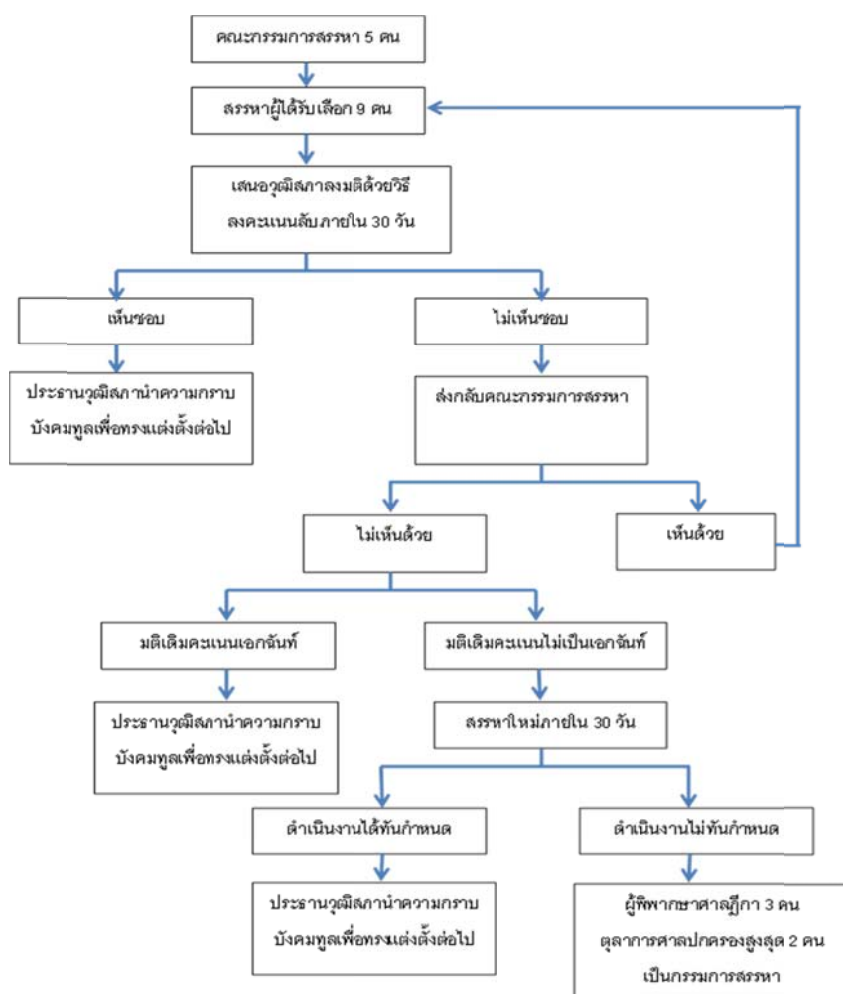
⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องดีกว่าเดิม: ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ www.kpi.ac.th

⁵ Heilbrunn, Jong (2004), *Anti corruption Commission: Panacea or Real Medicine to fight corruption?* The World Bank. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ www.siteresources.worldbank.org.

กรรมการ และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
ประธานและกรรมการ ป.ป.ช.

จะเห็นได้ว่า ภายใต้โครงสร้างเดิมนั้น วุฒิสภามีบทบาทในกระบวนการสรรหาค่อนข้างมาก ในขณะที่โครงสร้างใหม่ วุฒิสภามีบทบาทเพียงการมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายชื่อกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 9 คนตามที่คณะกรรมการสรรหานำเสนอเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบ คณะกรรมการสรรหาสามารถส่งรายชื่อให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไปหากมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ แต่หากมีมติยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์และไม่สามารถดำเนินการสรรหาใหม่ได้ตามเวลาที่กำหนด กฎหมายมอบอำนาจในการสรรหาให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการ ค่อนข้างมาก โดยยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นๆ อาทิ สื่อ ธุรกิจ และภาคประชาสังคมแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งที่ออกแบบมา มีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นผู้สรรหาและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งในระดับหนึ่ง

รูปที่ 2.1 กระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช.



ที่มา รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

2.2.2 คุณสมบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของกรรมการเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอชื่อบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม หากแต่เป็น “พรรคพวก” ของกลุ่มของผู้มีอำนาจในการสรรหาหรือผู้ที่สามารถแทรกแซงกระบวนการสรรหาได้

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงได้ กฎหมายจึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการไว้หลายประการ โดยเทียบเคียงจากคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่จะดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

คุณสมบัติเกี่ยวกับสัญชาติ วัยวุฒิ และคุณวุฒิ

รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 (มาตรา 297) และ ปี พ.ศ. 2550 (มาตรา 246) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คนและกรรมการอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 ส่วนรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 ระบุเพิ่มเติมว่า ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205⁶ โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปี ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา

⁶ มาตรา 205 ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 204 (3) และ (4) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 30 ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100 หรือมาตรา 102 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)
- (5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง
- (7) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้เพิ่มเติมคุณสมบัติในประเด็นนี้ให้ครอบคลุมวิชาชีพอื่นมากขึ้นโดยกำหนดเพิ่มว่า หรือเคยเป็นทนายความ หรือผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งสภาทนายความ หรือองค์การพัฒนาเอกชน หรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหาซึ่งหมายความว่า ผู้ที่จะเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ได้นั้นจะต้องเคยดำรงตำแหน่งที่สำคัญบางตำแหน่งที่กล่าวมานี้ก่อน เพื่อให้ได้ผู้มีความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่นี้ ในขณะที่ในอดีตคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง คือเป็นบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ

ลักษณะต้องห้าม

การที่กฎหมายต้องกำหนดคุณลักษณะต้องห้ามไว้หลายประการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากบุคคลบางประเภทมีลักษณะไม่เหมาะสมที่จะเป็นกรรมการ ป.ป.ช. เช่น สุขภาพไม่ดีเป็นคนวิกลจริต หรือฐานะทางสังคมและศาสนา เช่น เป็นพระภิกษุ สามเณร หรือความประพฤติของผู้นั้น เช่น เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือเคยถูกปลดออก ไล่ออก หรือเคยให้ออกจากราชการ หรือหน่วยงานของรัฐเพราะเหตุทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นผู้ที่อาจมีความไม่เป็นกลาง เช่น เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบของรัฐอยู่แล้ว เช่น เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบวิชาชีพ

นอกจากลักษณะต้องห้ามข้างต้นแล้ว ผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือประกอบวิชาชีพบางอย่างที่อาจเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย ได้แก่

- ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ
- ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

หากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดำรงตำแหน่งหรือประกอบวิชาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อห้ามข้างต้นจะต้องลาออกจากตำแหน่งนั้นๆ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบการที่กฎหมายกำหนดข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งหรือประกอบวิชาชีพดังกล่าวก็เพื่อให้กรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง ไม่ตกอยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหาร และไม่มีหน้าที่หรือผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจที่ขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ ป.ป.ช.

2.2.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

เดิมทีนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่งที่สั้นเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าอายุของรัฐบาล ทำให้กรรมการ ป.ป.ช. เกิดความเกรงใจที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงที่จะมีส่วนในการเสนอชื่อหรือแต่งตั้งตนเป็นกรรมการ รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 จึงกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลายาวนานกว่าวาระของฝ่ายบริหาร โดยกรรมการสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถโดยไม่ต้องพะวงเรื่องการได้รับการคัดเลือกกลับมาเป็นกรรมการเป็นวาระที่สอง

นับจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสิ้นจำนวน 4 ชุด (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 2.1) โดยคณะกรรมการชุดที่ 2 สิ้นสุดวาระก่อนกำหนดจากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีขึ้นค่าตอบแทนให้ตนเอง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่) ในขณะที่คณะกรรมการชุดที่ 3 ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในช่วงปี พ.ศ. 2549

หากพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละชุดตามประสบการณ์การทำงานของแต่ละคนพบว่า คณะกรรมการแต่ละชุดประกอบด้วยผู้ที่มีประสบการณ์จากหลากหลายสาขา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอดีตข้าราชการประจำระดับสูง ข้าราชการการเมือง และองค์กรอิสระ อาทิ อัยการสูงสุด ผู้พิพากษาศาลฎีกา รองปลัดกระทรวงยุติธรรม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ป.ป.ช. เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งมีนักวิชาการและผู้บริหารจากมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการชุดละประมาณ 1 คน (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 2.1)

2.2.4 สำนักงาน ป.ป.ช.

จากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในอดีตประสบปัญหาการขาดอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ขาดความเป็นอิสระ ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะช่วยให้หน่วยงาน

รุกรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระ โดยให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรุกรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แต่มีฐานะตามกฎหมายเป็นส่วนราชการที่เป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้สังกัดอยู่กับกระทรวงหรือทบวงใด⁷ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบด้วย งานรุกรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การเผยแพร่งานวิจัย และความรู้ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการแต่งตั้งเลขาธิการ ฯ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา และต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เลขาธิการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยจะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือเป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อหากำไร เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งรองเลขาธิการหรือผู้ช่วยเลขาธิการ ป.ป.ช. โดยประธาน ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบด้วย ข้าราชการและลูกจ้าง ซึ่งเลขาธิการฯ เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามกฎหมายเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

ในปี พ.ศ. 2543 บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับโอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ป. จำนวน 458 คน จวบจนปี พ.ศ. 2554 สำนักงาน ป.ป.ช. มีเจ้าหน้าที่รวม 1,026 คน ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการจำนวน 782 คน และลูกจ้างสัญญาจ้างจำนวน 244 คน ในขณะที่กรอบอัตรากำลังข้าราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. ในปี 2554 มีถึง 1,886 อัตรากำลัง และลูกจ้างสัญญาจ้างจำนวน 400 อัตรากำลัง ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. มีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเฉลี่ยต่อปีประมาณร้อยละ 42 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

⁷ ที่มา: สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2544

เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันที่การทุจริตประทุพผิตมีขอบมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รวมถึงรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงแห่งเดียวไม่สามารถพิจารณาคดีได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทำให้มีคดีค้างพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งหลายคดีต้องขาดอายุความ จึงกำหนดให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด (ป.ป.จ.) เพื่อช่วยรองรับปริมาณงานดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดย พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดจำนวน 3-5 คนในแต่ละจังหวัดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ประกอบด้วยประธานและกรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 1 วาระไม่ได้ไม่ว่าในจังหวัดใด

สำหรับการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.จ. กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 9 คนทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.จ. ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานหรือองค์กรในแต่ละจังหวัด โดยการคัดเลือกกันเองให้เหลือหน่วยงานละ 1 คน ได้แก่

1. สมาคมหรือชมรมครู อาจารย์ หรือสมาคมทางด้านการศึกษา
2. สภานายความหรือผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมาย
3. สมาคมหรือชมรมพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสภาแรงงาน หรือสหภาพแรงงาน
4. สภาหอการค้าจังหวัดหรือสภาอุตสาหกรรมจังหวัดหรือชมรมธนาคารพาณิชย์จังหวัด
5. กลุ่มอาสาสมัคร
6. องค์กรเอกชน
7. องค์กรเกษตรกร
8. สมาคมหรือชมรมสื่อมวลชน
9. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

คณะกรรมการ ป.ป.จ. ถูกกำหนดคุณสมบัติในลักษณะที่คล้ายคลึงกับคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่คุณสมบัติไม่สูงหรือเข้มงวดเท่ากับของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดให้เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ มีความรู้ความสามารถและมีผลงานเป็นที่ยอมรับในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รับหรือเคยรับราชการในระดับไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์หรือมีผลงานเป็นที่ยอมรับในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือเป็นผู้ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองและปฏิบัติงานมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพให้การรับรอง

อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการ ป.ป.จ. เน้นบทบาทการส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการประสานความร่วมมือกับประชาชนและส่วนราชการเพื่อเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. และตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ยกเว้นการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.จ. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

อย่างไรก็ตาม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557⁸ ให้แก้ไขรายละเอียดใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ในส่วนของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.จ. และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.จ. โดยให้แก้ไขมาตรา 103/12 ให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 5 คน ประกอบด้วย

1. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย
2. อัยการจังหวัด
3. ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด
4. ผู้อำนวยการสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด
5. รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่ายทหาร)

คำสั่งดังกล่าวส่งผลให้การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.จ. เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.จ. ที่ดำเนินการอยู่ยังมีช่องโหว่ซึ่งอาจทำให้เกิดการฮั้วกันหรือมีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซง จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาชุดใหม่ขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.จ. ถูกลดอำนาจหน้าที่ลงโดยการยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 103/18 (3) และ (4) ที่ให้อำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้ภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.จ. เหลือเพียงการเน้น

⁸ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 72/2557 เรื่องการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ด้านการป้องกันการทุจริต สร้างเสริมทัศนคติ ปลุกฝังค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต สร้างเครือข่ายทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่วนงานด้านการปราบปรามการทุจริตได้ถูกยกเลิกไป

2.2.5 ความเป็นอิสระ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 หรือ UN Convention Against Corruption (UNCAC) มีได้กำหนดรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริต เพราะตระหนักดีว่า โครงสร้างของเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน โครงสร้างขององค์กรจึงมีความแตกต่างกันด้วย อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ ระบุว่า รัฐบาลต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่สามารถดำเนินการในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันได้ โดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ

เนื่องจากภารกิจหลักของ ป.ป.ช. ในทางปฏิบัติคือการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร โครงสร้างอำนาจหน้าที่และกระบวนการในการตัดสินใจของ ป.ป.ช. จึงควรที่จะให้มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร แต่ในปัจจุบัน หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในหลายประเทศยังคงเป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงหรือกรมที่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในหลายประเด็นเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา หรือถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด ซึ่งความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถจำแนกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ ความเป็นอิสระจากการปฏิบัติหน้าที่ ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคลากร และความเป็นอิสระทางการเงิน

ความเป็นอิสระจากการปฏิบัติหน้าที่

จากที่กล่าวไว้ข้างต้นในเรื่องกระบวนการสรรหาในปัจจุบันได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการค่อนข้างมากจากการที่มีตัวแทนถึง 3 ใน 5 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมด ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลมีเพียง 1 เสียงและฝ่ายค้านอีก 1 เสียงทำให้การสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นอยู่กับฝ่ายตุลาการเป็นหลัก ดังนั้น การแทรกแซงทางการเมืองในการสรรหากรรมการจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด

ทั้งนี้ ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดได้รับการแต่งตั้งโดยการลงมติเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามลำดับ ส่วนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 204 กำหนดให้เป็นตัวแทนจาก

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 3 คน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 2 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิศาขานิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวน 2 คน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิศาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 จำนวน 2 คน

ผู้ที่ได้รับเลือกประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ โดยการคัดเลือกตัวแทนตาม (3) และ (4) ใช้วิธีการเดียวกันกับการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อย่างไรก็ดี ในส่วน ป.ป.จ. อาจมีปัญหาจากการที่กระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.จ. ซึ่งคัดเลือกโดยผู้แทนหน่วยงานหรือองค์กรในแต่ละจังหวัดก็อาจถูกแทรกแซงทางการเมืองได้จากนักการเมืองในท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ขาดความเป็นอิสระได้ซึ่งเป็นผลให้ คสช. ลดอำนาจ ป.ป.จ. เหลือเพียงงานป้องกัน

ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคลากร

การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระนั้น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรได้รับสิทธิให้กำหนดระดับของเงินเดือนของตนเองได้ และพนักงานในองค์กรควรได้รับค่าตอบแทนในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับการจ้างพนักงานที่มีคุณภาพเหล่านี้ เนื่องจากบุคลากรในองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นเงื่อนไขการจ้างงานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันจะต้องสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรในอัตราที่สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้ ทั้งนี้ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีอำนาจในการคัดเลือกและปลดพนักงาน ซึ่งเป็นกระบวนการภายในองค์กรที่ต้องมีความชัดเจนและโปร่งใสเช่นกัน

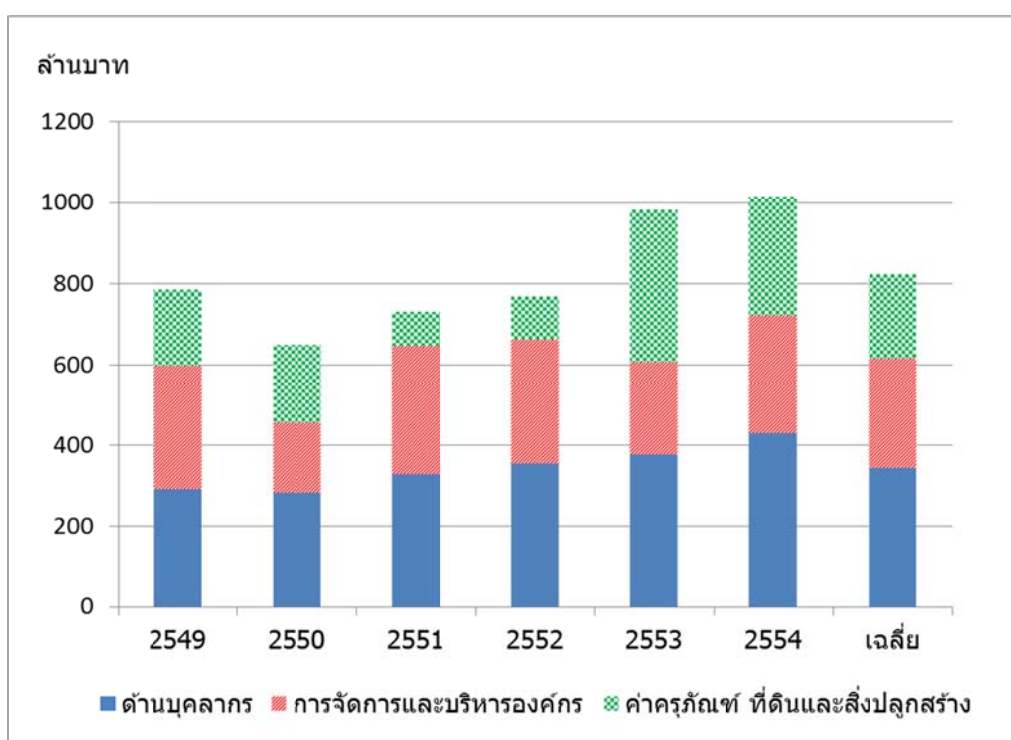
โดยทั่วไป พนักงานส่วนใหญ่ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันมีสถานะเป็นข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของข้าราชการ กระบวนการคัดเลือกบุคลากรจึงควรปรับเปลี่ยนให้มีข้อจำกัดในระบบราชการน้อยที่สุด หรือให้สมดุลกับบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชัน เพื่อไม่ให้กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

สำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดกระบวนการสรรหาบุคลากร ทั้งการบรรจุ ได้มา สรรหา ใช้ประโยชน์ รวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติบุคลากรที่จะทำการสรรหาได้เอง แต่อัตราเงินเดือนยังคงเทียบเคียงกับอัตราเงินเดือนของ

สำนักงาน ก.พ. เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. มีสัดส่วนเฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ. 2549-2554 ประมาณร้อยละ 42 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (ดูรูปที่ 2.2)

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้มีเงินค่าตอบแทนพิเศษสำหรับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยออกเป็นระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยเงินค่าตอบแทนพิเศษของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ที่จะได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดและผ่านมาพัฒนาศักยภาพบุคคลในการปฏิบัติงานหรือผ่านการทดสอบศักยภาพในการปฏิบัติงานตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด และจะต้องผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานจากผู้บังคับบัญชา

รูปที่ 2.2 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย



ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ความเป็นอิสระทางการเงิน

ความเป็นอิสระทางการเงินของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสิ่งสำคัญยิ่งเพราะหน่วยงานฯ ต้องมีงบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพ มิฉะนั้นแล้วผลงานจะไม่เป็นไปตามความคาดหวังของสาธารณชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาพพจน์และความน่าเชื่อถือขององค์กร

อนึ่ง อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มิได้กำหนดรูปแบบของความเป็นอิสระทางการเงินของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันแต่ระบุไว้ว่า องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันต้องได้รับงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่และพัฒนาศักยภาพและการปรับปรุงการดำเนินงานภายในองค์กร องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีหลักประกันสำหรับงบประมาณรายปีเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกปรับลดงบประมาณตามอำเภอใจ และมีอำนาจในการบริหารจัดการและควบคุมงบประมาณของตนในขอบเขตที่ไม่ส่งผลกระทบต่อมาตรฐานทางบัญชีและการตรวจสอบบัญชี การศึกษาเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรต่อต้านการคอร์รัปชันของ UNDP (2009) ระบุว่า ความเป็นอิสระทางการเงินอาจหมายถึงการที่องค์กรฯ สามารถยื่นของบประมาณได้โดยตรงจากรัฐสภาแทนการยื่นขอผ่านกระทรวงหรือกรมที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรือมีแหล่งเงินที่มีความแน่นอน หรือ การที่องค์กรสามารถเก็บรักษารายได้บางส่วนที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ทรัพย์สินที่ได้จากการยึดทรัพย์ ทั้งนี้ งบประมาณที่องค์กรฯ ได้รับการจัดสรรควรสอดคล้องกับปริมาณงานและผลการดำเนินงานด้วยเพื่อที่จะให้องค์กรฯ มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน⁹

การศึกษาวិธีการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันพบว่า หลายประเทศมิได้มีแหล่งงบประมาณที่แน่นอนสำหรับองค์กรฯ โดยต้องของบประมาณจากรัฐบาล หากแต่รัฐบาลในประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญแก่การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน จึงมีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอแก่องค์กร เช่น ฮังการี สิงคโปร์ เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกัน มีองค์กรฯ อีกจำนวนมากที่ไม่มียกงบประมาณที่เพียงพอทำให้งานด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 115 และ 116 กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี โดยคณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้

⁹ UNDP(2009) Methodology for Assessing Capacities of Anti-corruption Agencies to Perform Preventive Functions, UNDP //bratislava Regional Centre. เอกสารดังกล่าวสามารถดาวน์โหลดได้ที่ europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Methodology_for_Assessing_the_Capacities_of_Anti_Corruption_Agencies_to_Perform_Preventive_Functions.pdf

ทั้งนี้ ในการเสนอหรือพิจารณางบประมาณรายจ่ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามรายละเอียดข้างต้น หรือในการพิจารณาเรื่องใดเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ถ้าเลขาธิการร้องขอ คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง อาจอนุญาตให้เลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมาชี้แจงได้

จะเห็นได้ว่า งบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรรผ่านฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งที่ผ่านมา งบประมาณที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรรจะมีจำนวนน้อยกว่าที่เสนอขอจัดสรรในแต่ละปี (ดูรายละเอียดในตารางที่ 2.1) ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ใช้จ่ายงบประมาณเต็มวงเงินที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับผิดชอบภายใต้รัฐธรรมนูญฯ ปัจจุบัน ซึ่งการได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ส่งผลให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบที่ไม่เข้มแข็งตามบทบาทที่ได้รับเนื่องจากถูกจำกัดบทบาทโดยการจำกัดวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งอาจเป็นผลให้ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ครบถ้วน นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงแต่ต้องอาศัยเงินงบประมาณที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณให้ ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. อาจได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

ตารางที่ 2.1 การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2556

ปีงบประมาณ	ขอจัดสรร (ล้านบาท)	ได้รับจัดสรร (ล้านบาท)	สัดส่วนจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรต่อ การขอจัดสรร (ร้อยละ)
2552	1,501.16	832.55	55.46
2553	1,791.22	996.90	55.65
2554	1,705.81	1,032.04	60.50
2555	1,902.17	1,093.42	57.48
2556	2,648.00	1,236.16	46.68

ที่มา: สำนักงบประมาณ เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2556

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เจตนารมณ์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ คือเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา หรือถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด รวมทั้ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. สามารถเสนอขอประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติ สำนักงาน ป.ป.ช. ยังได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพออย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังถูกกดดันจากทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

2.3 การกิจ อำนาจหน้าที่ และผลการดำเนินงาน

2.3.1 กรอบภารกิจ

การศึกษาทบทวนกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลักด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของธนาคารโลกกว่า 30 ประเทศ พบว่า อำนาจหน้าที่หลักของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันมี 5 ประการได้แก่

1. การรับเรื่องร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน
2. การสืบสวน สอบสวนและติดตามกรณีการทุจริตคอร์รัปชัน
3. การดำเนินคดีหรือการกำหนดบทลงโทษทางปกครองแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
4. การทำงานวิจัย การศึกษาวิเคราะห์ และการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหา
5. การกำหนดแนวปฏิบัติด้านจรรยาบรรณ การประเมินการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ และการตรวจสอบทรัพย์สิน
6. การให้ข้อมูลแก่สาธารณะ และการร่วมมือ ประสานงานกับหน่วยงานและภาคส่วนอื่นๆ¹⁰

2.3.2 อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 250 ได้แก่

1. ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภา
2. ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายว่ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทาง

¹⁰ Meagher, Paul (2002), Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience. Paper submitted to the World Bank. สามารถดาวน์โหลดได้ที่ www1.worldbank.org

การเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร ดำเนินการด้วยภายใต้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ

4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
5. กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
6. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี โดยให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย
7. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมภารกิจหลักตามที่ธนาคารโลกได้ทำการศึกษา ยกเว้นอำนาจหน้าที่ในการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องจากหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดี หรือชี้มูลความผิด และส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ วุฒิสภา อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

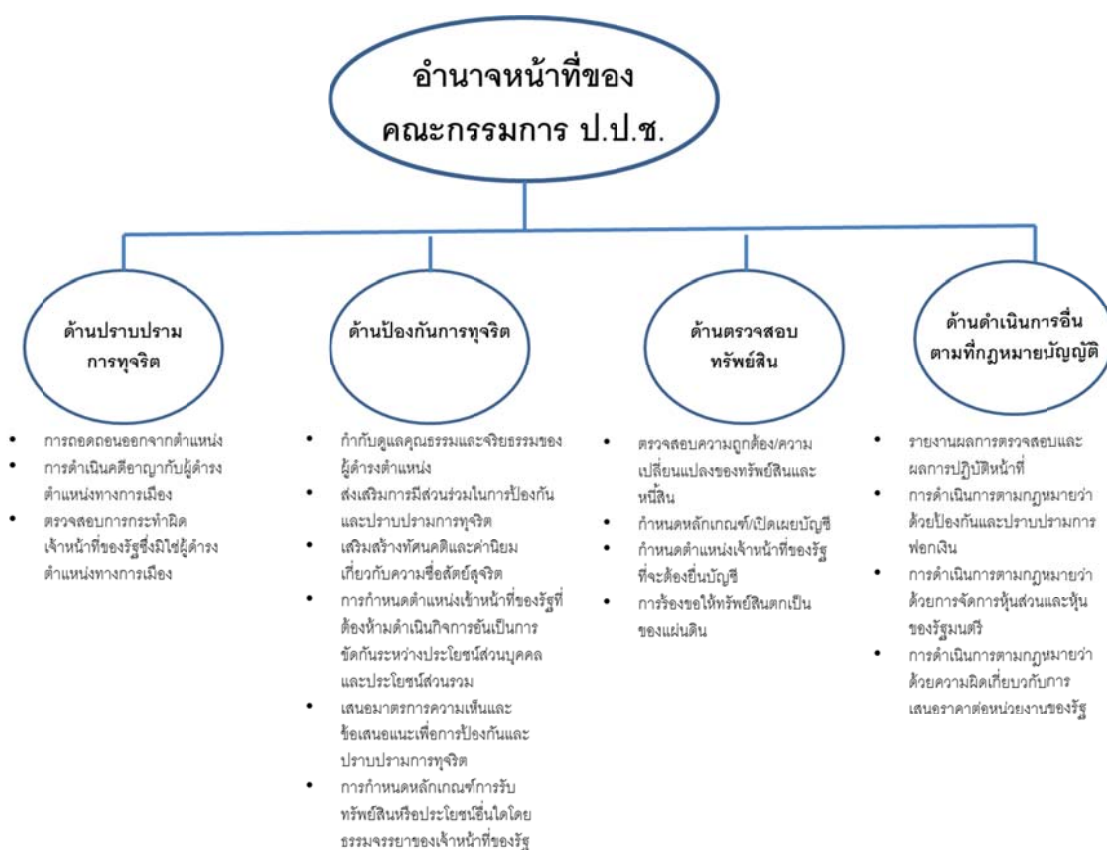
การศึกษาของ นวลน้อย ตริรัตน์ (2547) ตามที่ได้อ้างมาแล้ว พบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ยังมีช่องโหว่ที่ทำให้ ป.ป.ป. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มศักยภาพหลายประการ ได้แก่

1. กระบวนการสืบสวน สอบสวนการทุจริตและวินิจัยความผิดของข้าราชการทุกระดับใช้กระบวนการเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะ อิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวน ทำให้การสืบสวนและสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพ
2. คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถสอบสวนความผิดของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปเกิน 1 ปีได้ และ
3. คณะกรรมการฯ ไม่ได้มีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีภาระต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร้ายแรงผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. ทำให้รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไต่สวนและวินิจัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง

หน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตรวจสอบความถูกต้องและความจริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยสามารถจำแนกได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านปราบปรามการทุจริต ด้านป้องกันการทุจริต ด้านตรวจสอบทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (ดูรายละเอียดในรูปที่ 2.3 และ ภาคผนวกที่ 2.2)

รูปที่ 2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.



ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ด้านปราบปรามการทุจริต

กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน 5 กรณีดังนี้

- การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
- การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- การไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

- การไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน
- การไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำได้รวดเร็วและสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันต่อเหตุการณ์ ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นให้เป็นไปตามกระบวนการตรวจสอบโดยปกติของรัฐ อีกทั้ง เนื่องจากบางกรณีผู้ร้องเรียนอาจเกรงกลัวอำนาจทางการเมือง หรือเพราะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จึงไม่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้

เรื่องกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ กรณีขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง กรณีผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาไม่เหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ และกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องไว้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วก็มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะในการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้

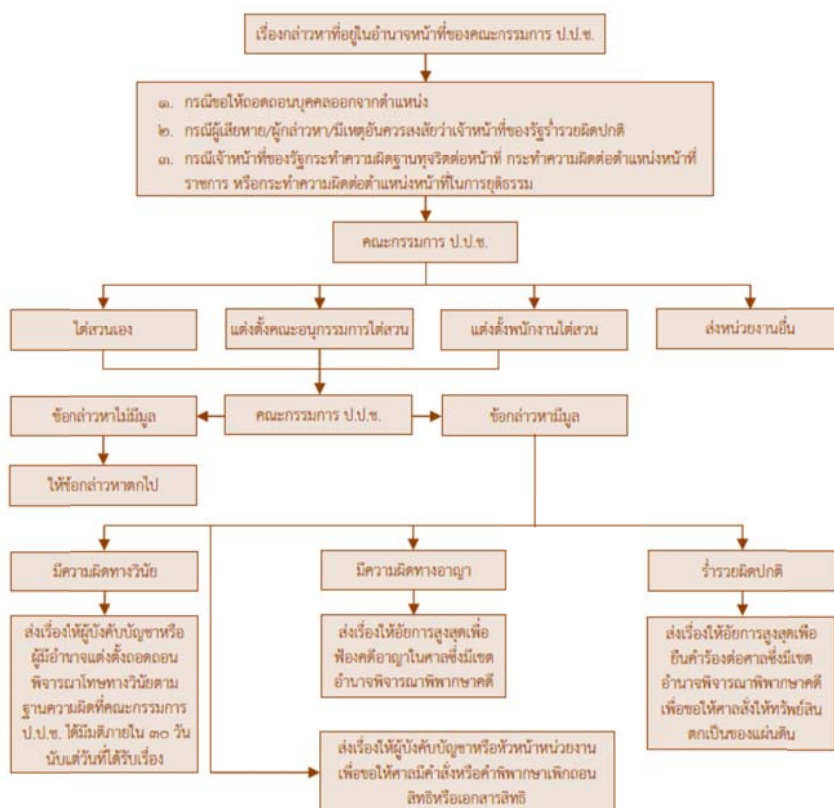
การปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกคำสั่งหรือเรียกเอกสารหลักฐานจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ขอให้ศาลออกหมายเพื่อเข้าไปยังสถานที่หรือยานพาหนะ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึดอายัด เอกสารหรือทรัพย์สิน รวมทั้งมีหนังสือขอให้หน่วยงานใดๆ ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดสำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภามีมติหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา โดยประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน

และความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง และส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีที่ผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญา หรือร้ายแรงผิดปกติ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะแต่งตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่ถ้าหากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดสำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากเป็นความผิดทางวินัย ประธาน ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัยหรือพิจารณาให้พ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก หากเป็นความผิดทางอาญา ประธาน ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แต่หากเป็นความผิดทางแพ่งในกรณีมีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ ประธาน ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน (ดูรายละเอียดในรูปที่ 2.4 และภาคผนวกที่ 2.3-2.6)

รูปที่ 2.4 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

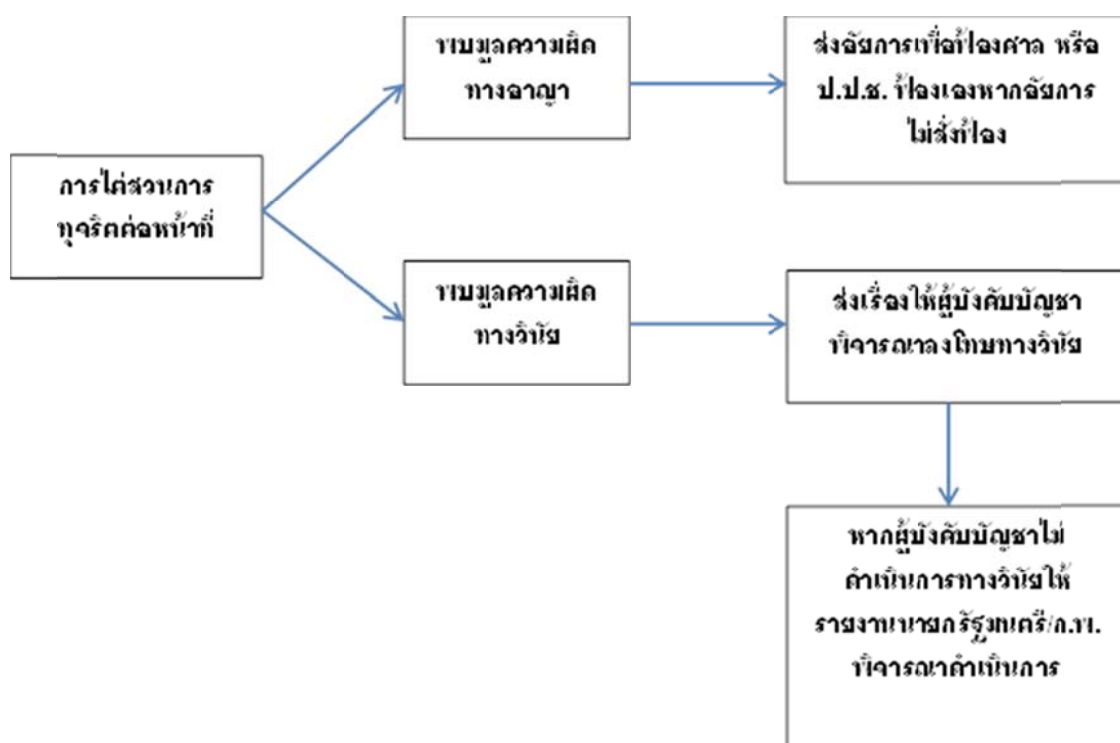


ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กล่าวโดยสรุป การไต่สวนการทุจริตต่อหน้าที่จำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ 1) หากพบมูลความผิดทางอาญา ให้ทำรายงานและความเห็นส่งอัยการเพื่อฟ้องศาล หรือ ป.ป.ช. สามารถฟ้องเองได้หากอัยการไม่สั่งฟ้อง และ 2) หากพบมูลความผิดทางวินัย ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดพิจารณาลงโทษทางวินัย แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการลงโทษทางวินัย ให้ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี หรือส่งให้ ก.พ. พิจารณาดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนดังกล่าวไม่ค่อยได้ผล เนื่องจาก ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการบังคับ หากต้องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการเอง (ดูรูปที่ 2.5)

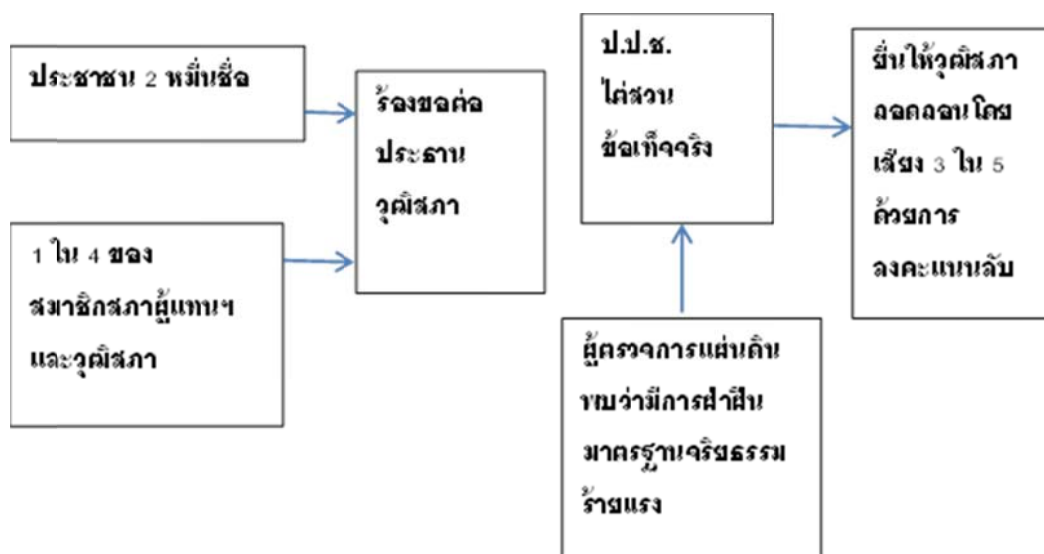
สำหรับอำนาจหน้าที่ในการขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นสามารถดำเนินการได้โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา หรือหากผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่าการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง สามารถส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อยื่นให้วุฒิสภาถอดถอนโดยวิธีลงคะแนนลับและมีมติคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลไกการถอดถอนยังพึ่งพาวุฒิสภาซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร (ดูรูปที่ 2.6)

รูปที่ 2.5 การดำเนินการทางวินัย



ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

รูปที่ 2.6 การถอดถอนจากตำแหน่ง



ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ด้านป้องกันการทุจริต

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านการป้องกันการทุจริตภายใต้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ประกอบด้วย การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตลอดจนดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลในส่วนของมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมจะทำให้มีการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลในทางปฏิบัติได้จริง

ด้านตรวจสอบทรัพย์สิน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ (ดูตารางที่ 2.2 ประกอบ) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่

ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน¹¹ เพื่อให้หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเหมาะสมกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงมากที่สุด

ขั้นตอนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง ทุกครั้งที่พ้นจากตำแหน่ง และทุกครั้งที่พ้นจากตำแหน่งมาเป็นเวลา 1 ปี หากจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อาจต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี และได้รับโทษทางอาญาด้วย

ตารางที่ 2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	เจ้าหน้าที่ของรัฐ
1. นายกรัฐมนตรี 2. รัฐมนตรี 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4. สมาชิกวุฒิสภา 5. ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก 1 และ 2 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง 6. ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา 7. ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา 8. สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา	1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. อัยการสูงสุด 5. กรรมการการเลือกตั้ง 6. ผู้ตรวจการแผ่นดิน 7. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8. กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 9. รองประธานศาลฎีกา 10. รองประธานศาลปกครองสูงสุด 11. หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร 12. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 13. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 14. รองอัยการสูงสุด 15. ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 16. เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเพิ่มเติมโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ที่มา รายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

¹¹ ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากอำนาจหน้าที่ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ด้วย ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

● การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นพฤติกรรม หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า จำหน่ายทรัพย์สิน ได้รับสัมปทาน หรือได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ รวมทั้งสามารถออกคำสั่งให้ข้าราชการ หรือพนักงานของหน่วยงานรัฐดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และดำเนินการขอให้ศาลออกหมายเพื่อเข้าตรวจค้นสถานที่ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ตลอดจนขอให้ศาลออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

● การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยเห็นชอบให้นิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลที่รัฐมนตรีจะโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้จัดการ รวมทั้งการกำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี และรับทราบการดำเนินการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นให้กับนิติบุคคลตามที่รัฐมนตรีแจ้งเป็นหนังสือ และนิติบุคคลรายงานตามกำหนด พร้อมทั้งเปิดเผยสำเนาของสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่เหมาะสม

พ.ร.บ. การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีที่ประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทในส่วนของเกินกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 30 วันนับ

แต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และโอนหุ้นในบริษัทนั้นให้นิติบุคคลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และเมื่อได้ดำเนินการโอนหุ้นแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 10 วันนับแต่วันที่โอนหุ้นให้นิติบุคคล นอกจากนี้ มาตรา 269 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้บทบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้กับคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย

- **การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน**

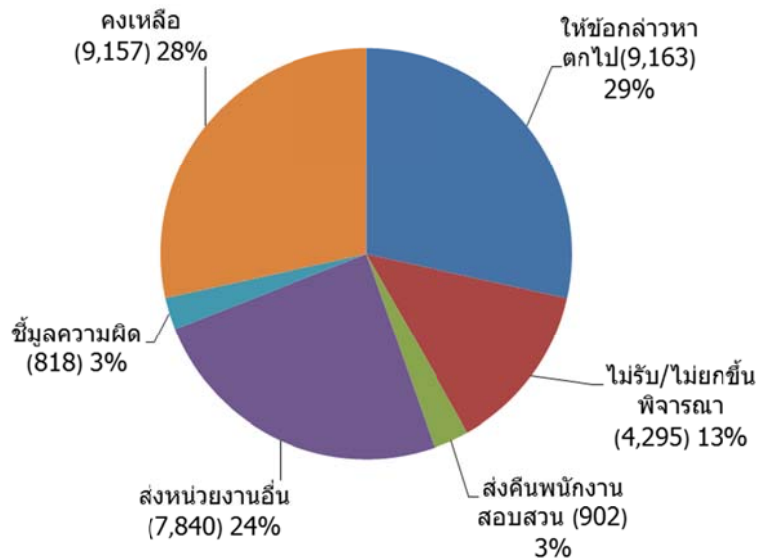
คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงและความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยสามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และคณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งการส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนเกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และวางระเบียบในการดำเนินการกับข้อมูลหรือเอกสารเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นต้น

2.3.3 ผลการดำเนินงาน

ด้านปราบปรามการทุจริต

นับจากที่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา ผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2554 พบว่า มีจำนวนเรื่องที่ถูกกล่าวหาหรือเรียนที่รับเข้ามาประมาณ 2,000-3,000 เรื่องต่อปี หรือรวมทั้งสิ้น 32,175 เรื่อง โดยมีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดแล้วจำนวน 23,018 เรื่องหรือคิดเป็นร้อยละ 71 ซึ่งในจำนวนนี้ มีเรื่องที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัย อาญา และร้ายแรงผิดปกติกจำนวน 818 เรื่องประกอบด้วยความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่ราชการ เบียดบังหรือยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ เรียกหรือรับสินบน เป็นต้น และมีจำนวนเรื่องคงเหลือที่ยังไม่ได้ดำเนินการ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2554 ประมาณ 9,157 เรื่อง (ดูรูปที่ 2.7)

รูปที่ 2.7 ผลการดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริต
ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2554

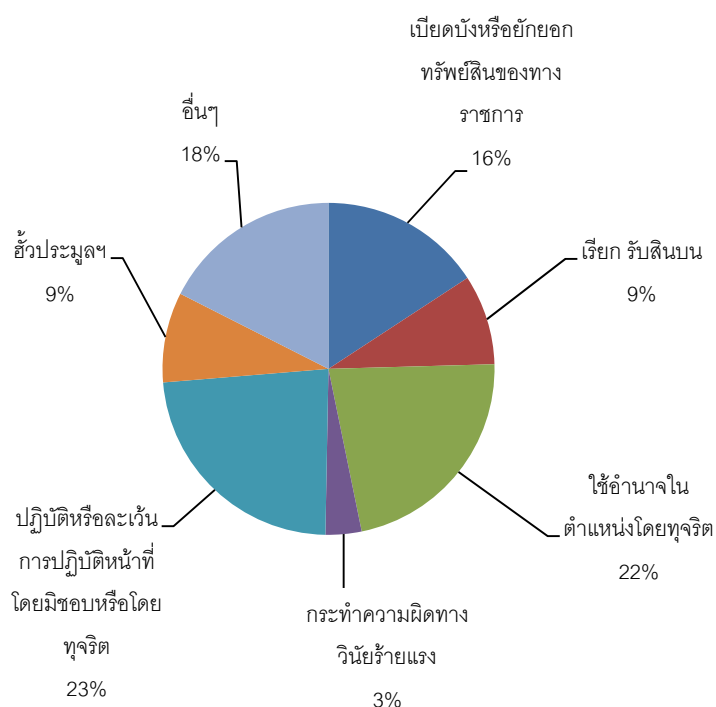


หมายเหตุ: รับเรื่องโอนมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในปี พ.ศ. 2543 จำนวน 2,086 เรื่อง

ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อมูลความผิดในปี พ.ศ. 2554 จำนวน 171 เรื่อง โดยประเภทที่พบมากที่สุด ได้แก่ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริตจำนวน 40 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 23 ของเรื่องที่มีข้อมูลความผิดทั้งหมด รองลงมาได้แก่ การใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ร้อยละ 22 การเบียดบังหรือยักยอกทรัพย์สินของทางราชการ ร้อยละ 16 และการฉ้อราษฎร์ร้อยละ 9 ตามลำดับ (ดูรูปที่ 2.8)

รูปที่ 2.8 ลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดในปี พ.ศ. 2554



ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ โดยยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร หลังจากที่เราเริ่มดำเนินการตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2543 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคดีที่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาเสร็จสิ้นแล้ว ณ ปลายปี พ.ศ. 2553 จำนวน 44 คดี ประกอบด้วย ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 17 คดี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ 15 คดี ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ 5 คดี และร่ำรวยผิดปกติ 3 คดี ตามลำดับ¹²

ด้านป้องกันการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินโครงการและกิจกรรมเพื่อรณรงค์เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตและการมีส่วนร่วมของประชาชน

¹² ที่มา: นานันท์ วรรณโกวิท 2553 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการป้องกันการทุจริต และกิจกรรมเสริมสร้างจริยธรรมและคุณธรรม รวมทั้งการออกมาตรการและข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตในหลายเรื่อง โดยในปี พ.ศ. 2554 กิจกรรมในการรณรงค์เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตมีจำนวน 18 โครงการ อาทิ โครงการยกย่องผู้ประพฤติปฏิบัติตนชอบด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โครงการการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โครงการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ส่วนการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม ประกอบด้วยกิจกรรม 13 โครงการ เช่น โครงการมอบรางวัลองค์กรโปร่งใส โครงการส่งเสริมท้องถิ่นปลอดทุจริต การเสวนาเรื่อง “การดำเนินงานด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการด้านมาตรการป้องกันการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ศึกษารวบรวมปัญหา ข้อเท็จจริง กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นเหตุหรืออาจเป็นเหตุหรือเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต โดยการเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งศึกษาวิจัยเรื่องที่สำคัญ หรือที่อยู่ในความสนใจของสังคมเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เช่น มาตรการการแก้ไขปัญหาระงาต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มาตรการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับสิ่งล่อล่อล้าน้ำกรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และการออกใบอนุญาตโทรศัพท์ 3G เพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายในภาครัฐ เป็นต้น

ด้านตรวจสอบทรัพย์สิน

ข้อมูลจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเสร็จสิ้นแล้ว ณ ปลายปี พ.ศ. 2553 มีจำนวน 15 คดี¹³ โดยคำพิพากษาส่วนใหญ่ระบุให้ลงโทษจำคุกและปรับ แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี และห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี สำหรับข้อมูลจากรายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2556 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่ามีบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คงเหลืออยู่ระหว่างดำเนินการจำนวน 20,465 บัญชี และมีบัญชีที่ตรวจสอบแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2556 จำนวน 22,044 บัญชี ประกอบด้วย บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 1,492 บัญชี บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่น 17,519 บัญชี และบัญชีของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 3,033 บัญชี

¹³ ที่มา: รุานันท์ วรรณโกวิท 2553 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

● การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พบว่า ณ ปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนรวม 764 เรื่อง โดยดำเนินการวินิจฉัยข้อมูลความผิดไป 6 เรื่อง คงเหลือเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการอีก 595 เรื่อง (ดูตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.3 การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

ปีงบประมาณ	2550	2551	2552	2553
จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน (ยกมา+รับใหม่)	1,046	832	865	764
ให้ข้อกล่าวหาตกไป	126	33	187	156
ไม่รับ/ไม่ยกขึ้นพิจารณา	17	8	9	4
ข้อมูลความผิด	1	3	6	6
ส่งหน่วยงานอื่น	176	23	8	3
คงเหลือ	726	765	655	595

ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2550-2553 คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

● การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี

การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีเห็นผลค่อนข้างชัดเจน โดยมีรัฐมนตรีหลายรายถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ากระทำผิดตามกฎหมายนี้ ในปี พ.ศ. 2550 คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่า นายสิทธิชัย โภไคยอุดม รมว. เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นางอรนุช โอสถานนท์ รมช. พาณิชย และนายอารีย์ วงศ์อารยะ รมว. มหาดไทย ไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ฯ เนื่องจากบุคคลทั้งสามถือหุ้นในบริษัทเอกชนเกินสัดส่วนร้อยละ 5 แต่ไม่ได้แจ้งต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการเป็นหุ้นส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่ขายได้และไม่ได้โอนหุ้นให้แก่นิติบุคคลที่มีอำนาจจัดการกองทุนส่วนบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สิน ซึ่งรัฐมนตรีทั้งสามตัดสินใจลาออกหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัย

หลังจากนั้นในเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่านายไชยา สะสมทรัพย์ รมว. สาธารณสุข ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 269 จากการที่นายไชยาไม่ได้แจ้งให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่าประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่ภรรยาถือหุ้นในบริษัทเอกชนเกินกว่าร้อยละ 5 ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ส่งผลให้ต้องสิ้นสุดการเป็นรัฐมนตรี ต่อมาในเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2551 นายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ รมช. พาณิชย ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ากระทำผิดเนื่องจากแจ้งการถือหุ้นเกินร้อยละ 5 ภายหลังครบ

กำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี แต่นายวิรุฬหภูมิปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ในปี พ.ศ. 2552 นายยงยุทธ ตียะไพรัช ถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง 5 ปี จำคุก 2 เดือนและปรับ 4,000 บาท เนื่องจากในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง รมว. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ทำนิติกรรมอำพรางให้ผู้อื่นถือหุ้นแทนเพื่อเลี่ยงการถือหุ้นในบริษัทเกินร้อยละ 5 ซึ่งถือเป็นการเจตนาจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง

ส่วนกรณีล่าสุดในปี พ.ศ. 2556 นายวิเชษฐ์ เกษมทองศรี รมว. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ได้แจ้งให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่าประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการที่ภรรยาถือหุ้นในบริษัทเอกชนเกินกว่าร้อยละ 5 ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ซึ่งประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการเลือกตั้ง และประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการต่อไป

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ช. มีภารกิจงานที่หลากหลายและมีปริมาณงานที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับทรัพยากรบุคคลขององค์กร โดย พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89¹⁴ กำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้พนักงาน ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน แทนการส่งฟ้องศาลโดยตรง ทำให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ สตง. และ ป.ป.ง. ต้องส่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตต่อหน้าที่มาให้สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งผลให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีภาระงานที่มากขึ้น และการปฏิบัติงานบางส่วนเกิดปัญหาความล่าช้า รวมทั้งเกิดปัญหาการทับซ้อนในการดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่

จากบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการทุจริต กฎหมายจึงกำหนดกลไกในการควบคุมและตรวจสอบกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เข้มงวดกว่าข้าราชการระดับสูงทั่วไป โดยกำหนดมาตรการควบคุมและตรวจสอบไว้หลายประการ เช่น กำหนดหน้าที่ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ต้องรับโทษที่สูงขึ้นในกรณีที่กรรมการ ป.ป.ช.

¹⁴ มาตรา 89 ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตาม มาตรา 66 อันเนื่องมาจากได้กระทำการตาม มาตรา 88 ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อจะดำเนินการตามบทบัญญัติในหมวดนี้ในการนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีตาม มาตรา 88 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

กระทำผิดทางอาญา เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดช่องทางในการถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. จากตำแหน่งไว้สามช่องทางดังนี้

ช่องทางแรก

กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมีมติของวุฒิสภาที่ให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งตามที่กล่าวข้างต้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งที่ผ่านมายังไม่มีกรีย่นถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. ตามกระบวนการนี้

ช่องทางที่สอง

กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน ¹⁵ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา ซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

ในปี พ.ศ. 2548 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่ 2 ต้องสิ้นสุดวาระก่อนกำหนดจากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีขึ้นค่าตอบแทนให้ตนเอง โดยถูกตัดสินให้จำคุกกรรมการทั้ง 9 คน คนละ 2 ปี แต่เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ของจำเลยทั้ง 9 แล้ว โทษจำคุกศาลให้รอลงอาญาไว้ 2 ปี ฐานกระทำผิดทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ดูรายละเอียดในรอบที่ 1)

¹⁵ สัดส่วนดังกล่าวปรับลดลงจาก 1 ใน 4 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540 เพื่อให้การตรวจสอบง่ายขึ้น

กรอบที่ 1 กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นคำตอบแทนให้ตนเอง

เนื่องจากในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2547 กรรมการทั้ง 9 คนมีมติเห็นชอบให้ประธานกรรมการอกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่รายเดือนในลักษณะเหมาจ่ายให้แก่ประธานและกรรมการทั้งชุด ซึ่งกรรมการทุกคนได้รับเงินค่าตอบแทนจากสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว หลังจากนั้นประธานคณะกรรมการวิสามัญปราบปรามการทุจริตของวุฒิสภา และคณะ นำคำร้องพร้อมรายชื่อ ส.ส. และ ส.ว. ยื่นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อกล่าวหากรรมการทั้งชุดฐานกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อส่งคำร้องต่อศาลฎีกา ให้พิจารณาพิพากษามาตรา 300 ของรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540

ทั้งนี้ ศาลฎีกา ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ พ.ร.บ. เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นให้กบองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 แล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง 9 ไม่มีอำนาจในการอกระเบียบ ซึ่งการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างอาศัยอำนาจมาตรา 5 และ 107 ของพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ศาลเห็นว่า มาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดอำนาจให้ออกระเบียบ เพื่อบริหารสำนักงานบุคลากรและงบประมาณ ไม่ใช่ใช้อำนาจเพื่อการอกระเบียบจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ได้มี พ.ร.บ. เงินเดือนฯ ได้กำหนดอัตราไว้ให้ชัดเจนอยู่แล้ว

ศาลฎีกา เห็นว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเงินเดือนประจำตำแหน่งไม่เหมาะสมตามภาระหน้าที่ของตนที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในการไต่สวนคดี ก็สามารถที่จะใช้อำนาจเพื่อเสนอเรื่องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดใน พ.ร.บ. เงินเดือน โดยผ่านการพิจารณาของ ครม. และสภาเพื่อออกมาเป็นกฎหมายได้ แต่มิใช่การอ้างอำนาจอกระเบียบบริหารสำนักงานมาบังคับใช้

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2548 ศาลฎีกา มีคำพิพากษาเห็นว่าเป็นการร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโดยเจตนา เพื่อแสวงหาหรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ที่มิควรได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการร่วมกันอกระเบียบดังกล่าวยังเป็นการร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต จึงมีมติ 6 ต่อ 3 พิพากษาให้จำคุกจำเลยคนละ 2 ปี แต่เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ของจำเลยทั้ง 9 แล้ว โทษจำคุกศาลให้รอลงอาญาเป็นเวลา 2 ปี

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

ช่องทางที่สาม

รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 เพิ่มสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อขอตรวจสอบเพื่อถอดถอนคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 248 ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเช่นกัน

ช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2557 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้นำรายชื่อประชาชน 21,224 รายชื่อยื่นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ดำเนินการถอดถอนนายวิชา มหาคุณ กรรมการ ป.ป.ช.

ให้พ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากวางตัวไม่เป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะที่เป็นเจ้าของสำนวนคดีเรื่องการจำนำข้าว จากกรณีที่พิจารณาโครงการประกันราคาข้าวสมัยรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ลาช้า การตรวจสอบไม่มีความคืบหน้า ต่างจากกรณีโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล น.ส. ยิ่งลักษณ์ ที่ดำเนินการอย่างรวดเร็ว จึงทำให้มีความสงสัยในมาตรฐานการตรวจสอบ ซึ่งเห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่สองมาตรฐาน

รัฐธรรมนูญฯ ปัจจุบันได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้ในกรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ในกรณีถูกยื่นถอดถอนตามที่กล่าวข้างต้น และมีกรรมการ ป.ป.ช. เหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการ ป.ป.ช. ที่ตนดำรงตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าผู้นั้นกระทำความผิด

กล่าวโดยสรุป การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายค่อนข้างเข้มงวดทั้งการถอดถอนจากตำแหน่งและบทลงโทษทางอาญาและทางวินัย นอกจากนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานและความคุ้มค่าทางการเงินในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. อีกทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออก “ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2553” โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลสำนักงาน ป.ป.ช. (ค.ต.ป.) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด

2.5 สรุปประเด็นปัญหา

จากการศึกษาวิเคราะห์ตามที่กล่าวมาข้างต้น สามารถจำแนกเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

กระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โครงสร้างคณะกรรมการสรรหาภายใต้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 3 คนซึ่งมาจากฝ่ายตุลาการ และกรรมการที่มาจากการคัดเลือกทั้งจากสถาบันการศึกษา และพรรคการเมือง จากนั้นวุฒิสภาก็ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากกรรมการสรรหาจากรายชื่อ 18 คนเพื่อคัดเลือกให้เหลือ 9 คน ซึ่งถือว่าวุฒิสภามีบทบาทในกระบวนการสรรหาค่อนข้างมาก ในขณะที่โครงสร้างคณะกรรมการสรรหาภายใต้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งทั้งหมดจำนวน 5 คนซึ่งมาจากฝ่ายตุลาการ 3 คน และตัวแทนพรรคการเมือง 2 คน (ประธานสภาผู้แทนราษฎร และ

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งถือว่ายังคงให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการ และพรรคการเมืองค่อนข้างมาก แต่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมแต่อย่างใด ทั้งนี้ การให้ความสำคัญกับตัวแทนจากฝ่ายตุลาการและตัวแทนพรรคการเมือง รวมทั้งวุฒิสภา อาจทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองผ่านกระบวนการสรรหา ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

การจัดสรรงบประมาณ

งบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรรผ่านฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี ซึ่งงบประมาณที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรรจะมีจำนวนน้อยกว่าที่เสนอขอจัดสรรในแต่ละปี การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ส่งผลให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบที่ไม่เข้มแข็งตามบทบาทที่ได้รับเนื่องจากถูกจำกัดบทบาทโดยการจำกัดวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ซึ่งอาจเป็นผลให้ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ครบถ้วน นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงแต่ต้องอาศัยเงินงบประมาณที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณให้ ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. อาจได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

สำนักงาน ป.ป.ช. ใช้จ่ายงบประมาณเต็มวงเงินที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปีในการดำเนินงานตามภารกิจที่รับผิดชอบภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเป็นกลาง และเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีปริมาณงานจำนวนมาก งบประมาณที่ได้รับจัดสรรนำมาเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเฉลี่ยประมาณร้อยละ 42 ต่อปี ด้วยงบประมาณที่มีจำกัดอาจเป็นอุปสรรคต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ในการพิจารณาเพิ่มจำนวนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้า และกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ค่าตอบแทนบุคลากร

อัตราเงินเดือนของพนักงาน ป.ป.ช. ยังคงเทียบเคียงกับอัตราเงินเดือนของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นอัตราที่ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการจ้างบุคลากรที่ต้องการให้ทำงานในองค์กรได้ อีกทั้งจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่มีมากทำให้มีงานค้างดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาคดีล่าช้าสะสมหลายคดี

2.6 องค์กรอิสระต่อต้านคอร์รัปชันในต่างประเทศ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานในหลายประเทศรวมทั้งประเทศในแถบภูมิภาคเอเชีย การควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันมีวิวัฒนาการและรูปแบบที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ

ปัจจัยหลายด้านของแต่ละประเทศ บางประเทศประสบความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชัน ในขณะที่หลายประเทศยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื้อหาในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรูปแบบขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน หลักการและมาตรฐานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และการวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวอย่างองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในต่างประเทศ

2.6.1 รูปแบบองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agencies: ACAs) หรือคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Commissions: ACCs) มีบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในปี พ.ศ. 2551 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ศึกษาและพัฒนารูปแบบขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันโดยสามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบดังนี้¹⁶

องค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลากหลาย (Multi-purpose agencies)

องค์กรลักษณะนี้เป็นรูปแบบองค์กรที่รวมบทบาทหน้าที่ทั้งหมดมาไว้ในองค์กรเดียวทั้งหน้าที่ด้านการปราบปราม และการป้องกันการทุจริต รวมทั้งการสืบหาข้อมูล ตรวจสอบข้อเท็จจริง การฟ้องร้อง และการไต่สวน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ อาทิ ฮองกง (Hong Kong Independent Commission Against Corruption :ICAC) สิงคโปร์ (Singapore Corrupt Practices Investigation Bureau :CPIB) ลิทัวเนีย (Special Investigation Service) ลัตเวีย (Corruption Prevention and Combating Bureau) มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย (Independent Commission against Corruption เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศได้นำองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ของฮองกงและสิงคโปร์มาประยุกต์ใช้แต่กลับไม่ปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด อาทิ ประเทศไทย อาเจนตินา และเอกวาดอร์ เป็นต้น

องค์กรที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement type institutions)

องค์กรรูปแบบนี้จะเน้นบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการสืบค้น (detection) หรือการตรวจสอบหาความจริง (investigation) หรือการฟ้องร้องดำเนินคดี (prosecution) หรืออาจรวมบทบาททั้ง 3 ด้านนี้ไว้ในองค์กรเดียว ซึ่งเป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันในประเทศแถบยุโรปตะวันตก อาทิ นอร์เวย์ สเปน เบลเยียม เยอรมัน สหราชอาณาจักร เป็นต้น

¹⁶ ที่มา: OECD 2008, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models*.

องค์กรด้านการป้องกัน การพัฒนานโยบาย และการประสานงาน (Prevention, policy development and coordination institutions)

องค์กรในรูปแบบนี้อาจมีหน้าที่ในการป้องกันเพียงอย่างเดียวหรืออาจมีหลายหน้าที่ควบคู่กันไป อาทิ การวิเคราะห์และวิจัย การพัฒนานโยบาย การประสานงานกับหน่วยงานอื่น การฝึกอบรม การให้คำแนะนำเกี่ยวกับความเสี่ยงของการทุจริต เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะไม่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม บางประเทศอาจจะมีอำนาจในหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น อำนาจในการตรวจสอบการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการ เป็นต้น ประเทศที่มีองค์กรในรูปแบบนี้ ได้แก่ ฝรั่งเศส สโลวีเนีย อัลบาเนีย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในแต่ละประเทศไม่อาจเป็นเครื่องมือยืนยันได้ว่าจะช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศลงได้ โดยจะเห็นได้จากการที่ในปัจจุบันมีองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นในหลายประเทศ ซึ่งจากการศึกษาขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเหล่านี้กลับชี้ให้เห็นว่ามีจำนวนองค์กรที่ล้มเหลวมากกว่าจำนวนองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านคอร์รัปชัน ดังนั้น นอกจากรูปแบบขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันแล้ว แต่ละประเทศควรคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันด้วย

2.6.2 หลักการและมาตรฐานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2555 ตัวแทนจากองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันทั้งระดับหัวหน้า ผู้ปฏิบัติงาน ผู้เชี่ยวชาญจากทั่วโลก รวมทั้งเครือข่ายส่วนภูมิภาคและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ได้เข้าร่วมประชุมที่จาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของอินโดนีเซีย (Corruption Eradication Commission: KPK) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และ สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) เพื่อร่วมกันจัดทำหลักการสำหรับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies) สำหรับช่วยสนับสนุนและเสริมความแข็งแกร่งให้กับ “ความเป็นอิสระ” และ “ความมีประสิทธิภาพ” ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน โดยหลักการสำหรับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน 10 ข้อ มีสาระสำคัญดังนี้¹⁷

1. การมอบหมายงานที่ชัดเจน (A broad and clear mandate)

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่ได้รับทั้งด้านการป้องกันการทุจริต การตรวจสอบข้อเท็จจริง และการฟ้องร้องดำเนินคดี

¹⁷ Sofia Wickberg, 2013, *Best practices for Anti-Corruption Commissions*, Transparency International, March 2013.

ป.ป.ช. มีกรอบภารกิจที่ค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมด้านการปราบปราม การป้องกัน และการให้การศึกษา เช่นเดียวกับองค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศที่มีลักษณะเป็น multi-purpose agencies

2. ความมั่นคงขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันภายใต้กฎหมาย (Legally guaranteed permanence)

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรถูกจัดตั้งภายใต้กรอบกฎหมายที่มั่นคง อาทิ ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในสถานภาพที่มั่นคงถาวรและความต่อเนื่องในการทำหน้าที่ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน

ป.ป.ช. มีความมั่นคงในเชิงองค์กรเนื่องจากเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 บัญญัติการจัดตั้ง ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 246-251 ทั้งเรื่องกำหนดโครงสร้าง คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น

3. กระบวนการแต่งตั้งผู้นำองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่เป็นกลาง (Neutral appointment of ACA heads)

ผู้นำขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรได้รับการแต่งตั้งผ่านกระบวนการสรรหาที่สามารถเกิดความมั่นใจได้ว่าบุคคลนั้นมีความเป็นอิสระ ยุติธรรม เป็นกลาง ซื่อสัตย์ ไม่มีตำแหน่งทางการเมือง และมีความรู้ความสามารถ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหามีความเป็นกลางแม้จะมีกรรมการที่มาจากฝ่ายตุลาการค่อนข้างมาก (สัดส่วนฝ่ายตุลาการร้อยละ 60 และฝ่ายการเมืองร้อยละ 40) ทำให้มีกรรมการที่มาจากสายนิติศาสตร์มาก โดยจะเห็นได้จากสัดส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดปัจจุบันที่มาจากสาขานิติศาสตร์จำนวน 5 คน เศรษฐศาสตร์ 2 คน รัฐศาสตร์ 1 คน และเภสัชศาสตร์ 1 คน

4. การโยกย้ายผู้นำขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันและความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ (Removal of ACAs heads and leadership continuity)

ความเป็นอิสระขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันหมายถึงความปลอดภัยและมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของผู้นำขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันและจะถูกปลดจากตำแหน่งผ่านกระบวนการที่บัญญัติไว้ภายใต้กฎหมายเท่านั้น ซึ่งต้องเป็นกระบวนการที่ชัดเจนและโปร่งใส อย่างไรก็ตาม หากผู้นำขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันถูกปลด หรือถูกไล่ออกจากตำแหน่ง กฎหมายควรมีการบัญญัติให้มีการแต่งตั้งตัวแทนมาทำหน้าที่ภายในกรอบเวลาที่สมเหตุสมผลจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้นำคนใหม่เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน

ผู้นำขององค์กรในนี้อาจหมายถึง ประธาน ป.ป.ช. ซึ่งสำหรับกฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเป็นการเฉพาะ หากแต่กล่าวถึงกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะ โดยมาตรา 16 และ 17 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดช่องทางการถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ 3 ช่องทาง คือ 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา 2) สมาชิกทั้งสองสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้ามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ 3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

กรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ถูกยื่นถอดถอน หากมีกรรมการ ป.ป.ช. เหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลทำหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการ ป.ป.ช. ที่ตนดำรงตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าผู้นั้นกระทำความผิด

5. การประมวลจริยธรรมและธรรมาภิบาล (Ethical conduct and governance)

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรจัดทำมาตรฐานการประมวลจริยธรรมและธรรมาภิบาลระดับสูงสำหรับบังคับใช้กับพนักงานในองค์กรและกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร โดยเฉพาะบทบาทในการสืบค้นและตรวจสอบข้อเท็จจริงที่จะต้องมั่นใจว่าจะสามารถปกป้องผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ อาทิ ผู้แจ้งเบาะแส พยาน เป็นต้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้าราชการ และลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. ถือปฏิบัติ โดยกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย จริยธรรมในการดำรงตน จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จริยธรรมในการไต่สวน จริยธรรมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลไกและระบบการใช้บังคับประมวลจริยธรรม

6. การละเว้นโทษจากการปฏิบัติหน้าที่ (Immunity)

ผู้นำและพนักงานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรได้รับยกเว้นจากกระบวนการทางแพ่งและอาญาสำหรับกฎหมายที่ผูกมัดและเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน เพื่อปกป้องบุคคลเหล่านี้จากการดำเนินการทางกฎหมายและการแทรกแซงทางการเมือง

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการละเว้นโทษทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริตตามที่กฎหมายกำหนด

7. ค่าตอบแทนที่เหมาะสมและอำนาจในการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์ (Adequate remuneration and ACA authority over human resources)

การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระนั้น องค์การต่อต้านคอร์รัปชันควรได้รับสิทธิให้กำหนดระดับของเงินเดือนของตนเองได้ และพนักงานในองค์กรควรได้รับค่าตอบแทนในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับการจ้างพนักงานที่มีคุณภาพเหล่านี้ เนื่องจากบุคลากรในองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีความเสี่ยงมากในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นเงื่อนไขการจ้างงานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันจะต้องสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรในอัตราที่สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้ ทั้งนี้ องค์การต่อต้านคอร์รัปชันควรมีอำนาจในการคัดเลือกและปลดพนักงาน ซึ่งเป็นกระบวนการภายในองค์กรที่ต้องมีความชัดเจนและโปร่งใสเช่นกัน

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดกระบวนการสรรหาบุคลากรรวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติบุคลากรที่จะทำการสรรหาได้เอง และมีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานและสามารถว่าจ้างบุคลากรที่ต้องการได้ แต่ในทางปฏิบัติ ป.ป.ช. ดำเนินการสรรหา และคัดเลือกบุคลากรเอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานเอง หากแต่อัตราเงินเดือนของพนักงานถูกกำกับโดยอัตราเงินเดือนของกรรมการซึ่งไม่สูงมากนัก ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถว่าจ้างบุคลากรที่ต้องการได้เนื่องจากอัตราเงินเดือนไม่จูงใจ (ดูตารางที่ 2.4)

โดยทั่วไป พนักงานส่วนใหญ่ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันมีสถานะเป็นข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของข้าราชการ กระบวนการคัดเลือกบุคลากรจึงควรปรับเปลี่ยนให้มีข้อจำกัดในระบบราชการน้อยที่สุด หรือให้สอดคล้องกับบทบาทในการต่อต้านคอร์รัปชัน เพื่อไม่ให้กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

ตารางที่ 2.4 บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ช่วงเวลา	1 เม.ย. 2547-30 ก.ย. 2548	1 ต.ค. 2548-30 ก.ย. 2550	1 ต.ค. 2550-31 มี.ค. 2554	1 เม.ย. 2554 เป็นต้นไป
เงินเดือน				
ประธาน	64,890	68,140	70,870	74,420
กรรมการ	63,860	67,060	69,750	73,240
เงินประจำตำแหน่ง				
ประธาน	45,500	45,500	45,500	45,500
กรรมการ	42,500	42,500	42,500	42,500

ที่มา: พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2555

หากเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นอิสระ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และ บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) พบว่า ค่าตอบแทนกรรมการของทั้งสองแห่งมีสัดส่วนที่สูงกว่าอัตราค่าตอบแทนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอัตราค่าตอบแทนเหมาจ่ายของประธาน กสทช. เท่ากับ 335,850 บาทต่อเดือน และอัตราค่าตอบแทนเหมาจ่ายของกรรมการ กสทช. เท่ากับ 269,000 บาทต่อเดือน¹⁸ ในขณะที่คณะกรรมการ ปตท. ได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมและเงินโบนัสกรรมการ โดยเบี้ยประชุมรายเดือนเท่ากับ 30,000 บาท และเบี้ยประชุมเฉพาะกรรมการที่เข้าประชุมครั้งละ 50,000 บาท (จำกัดการจ่ายเบี้ยประชุมไม่เกินปีละ 15 ครั้ง) ส่วนเงินโบนัสกรรมการจะเชื่อมโยงกับผลประกอบการโดยกำหนดจ่ายในอัตราร้อยละ 0.05 ของกำไรสุทธิ แต่กำหนดวงเงินสูงสุดไม่เกิน 3,000,000 บาทต่อคนต่อปี ทั้งนี้ ค่าตอบแทนของประธานกรรมการ ปตท. จะได้รับสูงกว่ากรรมการในอัตราร้อยละ 25¹⁹

8. ทรัพยากรที่เหมาะสมและความเป็นอิสระทางการเงิน (*Adequate resources and financial independence*)

เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอกับการงานซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันต้องได้รับงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมสำหรับการพัฒนาศักยภาพและการปรับปรุงการดำเนินงานภายในองค์กร การได้รับทรัพยากรที่เหมาะสมสามารถประเมินได้จากการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรในองค์กร ความมั่นคงของทรัพยากรมนุษย์ ความซื่อสัตย์และน่าเชื่อถือของพนักงาน ประสิทธิภาพของกระบวนการคัดเลือกบุคลากร เป็นต้น โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีหลักประกันสำหรับงบประมาณรายปีเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกปรับลดงบประมาณตามอำเภอใจ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีอำนาจในการบริหารจัดการและควบคุมงบประมาณของตนในขอบเขตที่ไม่ส่งผลกระทบต่อมาตรฐานทางบัญชีและการตรวจสอบบัญชี

ทรัพยากรในที่นี่รวมถึงระบบและเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการพิจารณาดำเนินคดี ซึ่งเครื่องมือทางเทคโนโลยีจะต้องมีความทันสมัยเพียงพอกับการตรวจสอบกลไกของคอร์รัปชันที่ปรับเปลี่ยนไปตลอดเวลา

งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากฝ่ายบริหารมีสัดส่วนที่ค่อนข้างจำกัดมาอย่างต่อเนื่องทุกปี หากเปรียบเทียบงบประมาณและจำนวนบุคลากรของประเทศที่มีรูปแบบองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน

¹⁸ ที่มา: ค่าตอบแทนตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 59(4) ของ กสทช. สืบค้นได้จาก

<http://www.nbtc.go.th/wps/portal/NTC/Plan/ReturnonInvestment> (22 ธันวาคม พ.ศ. 2557)

¹⁹ ที่มา: บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แบบ 56-1 ประจำปี 2556

ลักษณะเดียวกับไทยคือที่มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย ได้แก่ ประเทศฮ่องกง และสิงคโปร์ พบว่า องค์การต่อต้านคอร์รัปชันของฮ่องกง หรือ ICAC ได้รับงบประมาณค่อนข้างสูงมากเกือบ 3 เท่าของที่ ป.ป.ช. ได้รับ ซึ่ง ป.ป.ช. ได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับของสิงคโปร์ (CPIB) แต่จำนวนบุคลากรของ ICAC ใกล้เคียงกับของ ป.ป.ช. ในขณะที่จำนวนประชากรของไทยมากกว่าของฮ่องกง และสิงคโปร์หลายเท่า ซึ่งหากเทียบงบประมาณที่ได้รับต่อประชากร 1 คน พบว่า ICAC มีสัดส่วนสูงถึง 15.69 US\$ รองลงมาคือ CPIB และ ป.ป.ช. ไทย 5.67 และ 0.54 US\$ ตามลำดับ

ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ. 2553

	ICAC	NCCC	CPIB
จำนวนบุคลากร (คน)	1,300	1,026	102
งบประมาณ (million US\$)	112	35.18	30.1
ประชากร (million)	7.153	64.45	5.3
งบประมาณต่อประชากร 1 คน (US\$)	15.69	0.54	5.67

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

การได้รับทรัพยากรที่ไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสมยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้วย ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานที่มีจำนวนคดีคงค้างอยู่หลายคดีทั้งด้านการปราบปรามและการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้าในหลายคดี อาทิ คดีการทุจริตการกำหนดราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติในปี พ.ศ. 2540 โดยในปี พ.ศ. 2541 สำนักงาน ป.ป.ป. ชี้มูลความผิด และส่งเรื่องต่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. ในปี พ.ศ. 2542-2543 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2546 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่า อดีตรมว. สาธารณสุข มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ตัวอย่างอีกคดีหนึ่งที่ดำเนินการล่าช้าคือ เทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพ ช่วงปี พ.ศ. 2546-2549 โดยในปี พ.ศ. 2553-2554 ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและส่งเรื่องต่อให้อัยการ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2557 คดียังคงค้างอยู่ในชั้นอัยการ นอกจากนี้การที่ ป.ป.ช. มีจำนวนคดีคงค้างอยู่มากที่ยังไม่ได้ชี้มูลความผิด อาจทำให้บางคดีหมดอายุความก่อนที่จะมีการฟ้องร้องดำเนินคดี รวมถึงการที่ ป.ป.ช. ไม่ติดตามหรือไม่มีเวลาติดตามงานหรือคดีที่ส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นก็เป็นเหตุให้มีคดีคงค้างอยู่ในระหว่างดำเนินการเป็นเวลานาน

9. การร่วมมือและการประสานงาน (Collaboration and coordination)

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันไม่สามารถดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จโดยลำพัง ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนที่ดีจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ภาครัฐกิจ เป็นต้น รวมทั้งควรมีการประสานงานและทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในระดับประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน ตลอดจนการร่วมมือระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือ

ซึ่งกันและกันกับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศอื่น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และ ประสบการณ์ในการต่อต้านคอร์รัปชัน

การดำเนินงานที่ผ่านมา ป.ป.ช. มีความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานทั้งในประเทศ อาทิ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และความร่วมมือระหว่างประเทศ อาทิ การเข้าร่วมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) เครือข่ายการประสานงานคดีและการติดตามทรัพย์สิน การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างกัน และการเข้าร่วมการประชุมนานาชาติ เป็นต้น

10. ความรับผิดชอบ (Accountability)

ความรับผิดชอบเป็นหัวใจสำคัญขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในการสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจให้กับสังคม องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานและชัดเจน รวมทั้งเครื่องมือในการประเมินและลงโทษเพื่อลดความเสี่ยงของการดำเนินการที่ผิดพลาด และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของคณะกรรมการฯ นอกจากนี้ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันต้องยึดมั่นในหลักนิติธรรม และกลไกต่างๆ ที่ถูกสร้างมาเพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ยังหมายถึงความถึงการจัดทำรายงานเสนอต่อสาธารณะ รัฐสภา รัฐสภา หรือหน่วยงานตรวจสอบอิสระอื่นๆ โดยจัดทำรายงานเป็นรายปีเพื่อให้สังคมได้ตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันและเพิ่มความมั่นใจในการทำหน้าที่ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน การสนับสนุนจากภาคประชาชนเป็นพลังที่เข้มแข็งในการต่อต้านการแทรกแซงทางการเมืองจากรัฐบาล ดังนั้น การสนับสนุนจากภาคประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันมีความยั่งยืน

จากอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมหลายด้านส่งผลให้ ป.ป.ช. ต้องมีภาระความรับผิดชอบที่สูงขึ้นด้วย การดำเนินงานของ ป.ป.ช. แต่ละขั้นตอนจึงต้องมีการประเมินผลการดำเนินงานและสามารถตรวจสอบได้เพื่อช่วยลดความเสี่ยงจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบพฤติการณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถกระทำได้โดย 1) การลงมติของวุฒิสภา หากพบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการขัดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และ 2) การดำเนินการโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากพบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การประเมินผลการดำเนินงานของ ป.ป.ช. ในปี พ.ศ. 2554 พบว่าผลการประเมินมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.2598 โดยตัวชี้วัดส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่เน้นการวัดผลการดำเนินงานที่เป็นงานประจำมากกว่าการเน้นวัดคุณภาพของผลงาน ตัวอย่างตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน อาทิ ร้อยละของ

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นถูกต้องครบถ้วนภายในครั้งเดียว ร้อยละของเรื่องได้สวนที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ระดับความสำเร็จของการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด เป็นต้น การกำหนดตัวชี้วัดที่คลาดเคลื่อนอาจส่งผลต่อผลการประเมินผลการดำเนินงานที่คลาดเคลื่อนไปด้วย อีกทั้งยังส่งผลให้ไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันต่อสาธารณชนเป็นแนวทางที่ดีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย การที่ประเทศไทยจะคาดหวังว่าฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้เริ่มการเปลี่ยนแปลงน่าจะเป็นไปได้น้อยเนื่องจากการทุจริตนั้นมีรากเหง้าจากภาคการเมือง การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนควรดำเนินการเปิดเผยข้อมูลทั้งผลงานในอดีตและงานที่ยังดำเนินการอยู่เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานและควรปรับปรุงให้เป็นข้อมูลล่าสุดอย่างต่อเนื่อง องค์การต่อต้านคอร์รัปชันของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย (ICAC NSW) เป็นตัวอย่างที่ดีในการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลทั้งผลงานในอดีตและงานที่ยังดำเนินการอยู่พร้อมสรุปรายละเอียดเป็นรายคดี ทำให้บุคคลภายนอกสามารถเข้าถึงข้อมูลและการตรวจสอบจากภาคประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า องค์การต่อต้านคอร์รัปชันของไทยมีความสอดคล้องกับหลักการสำหรับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันทั้ง 10 ข้อข้างต้นค่อนข้างมาก อาทิ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกจัดตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฯ โดยมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม กระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีสัดส่วนฝ่ายตุลาการค่อนข้างมาก นอกจากนี้ ค่าตอบแทนที่พนักงานสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับยังมีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำจากอัตราเงินเดือนที่ยังเทียบเคียงกับอัตราของสำนักงาน ก.พ. ส่งผลให้ค่าตอบแทนของพนักงาน ป.ป.ช. ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงานได้ถึงแม้สำนักงาน ป.ป.ช. จะมีอำนาจในการคัดเลือกและกำหนดคุณสมบัติของพนักงานในแต่ละตำแหน่ง ทำให้การจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.6.3 ตัวอย่างองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในต่างประเทศ

รูปแบบการดำเนินงานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม และปัจจัยหลายด้านของประเทศนั้นๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าไม่มีองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันใดที่สมบูรณ์แบบที่สุด รวมทั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่จะยกเป็นตัวอย่างในหัวข้อนี้ซึ่งจัดเป็นองค์กรที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (Best practices) เนื่องจากประสิทธิภาพในการต่อต้านคอร์รัปชัน และความเชื่อมั่นของภาคประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศของตน

ตัวอย่างองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่จะศึกษาในครั้งนี้ได้แก่ ฮองกง (Hong Kong's Independent Commission Against Corruption :ICAC) อินโดนีเซีย (Indonesia's Corruption

Eradication Commission: KPK) และลัตเวีย (Latvia’s Corruption Prevention and Combating Bureau: KNAB)

Hong Kong’s Independent Commission Against Corruption

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุดเป็นอันดับที่สองในภูมิภาคเอเชีย รองลงมาจากสิงคโปร์ ทั้งนี้ เนื่องจากฮ่องกงมีหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่แข็งแกร่งคือ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) หรือก็คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแบบของฮ่องกงนั่นเอง

ภายใต้การดำเนินงานของ ICAC ได้ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกงได้รับการยกย่องและเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุดแห่งหนึ่ง แต่ถึงกระนั้น เมื่อแรกเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2517 ICAC กลับถูกมองว่าเป็นภารกิจที่เป็นไปไม่ได้ เพราะ ณ ขณะนั้น ฮ่องกงจัดเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริตและมีการโกงกินกันอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นสิ่งที่ฝังรากลึกลงในสังคม การติดสินบน ณ เวลานั้นเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน เช่น พนักงานดับเพลิงจะไม่เปิดสายยางเพื่อดับเพลิงให้หากเจ้าของสถานที่ไม่ให้สินบน รถพยาบาลจะไม่มารับผู้ป่วย และพยาบาลที่โรงพยาบาลจะไม่ให้น้ำดื่มแก่ผู้ป่วยหากไม่มีการให้เงินค่าน้ำร้อนน้ำชา²⁰

หน่วยงานของภาครัฐที่มีการทุจริตมากที่สุดก็คือ ตำรวจ ความอดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันของประชาชนสิ้นสุดลงเมื่อผู้บัญชาการตำรวจที่ดำรงตำแหน่ง ณ เวลานั้น ที่ชื่อ ปีเตอร์ กอดเบอร์ (Peter Godber) ซึ่งถูกสอบสวนกรณีการทุจริตคอร์รัปชันในปี พ.ศ. 2516 สามารถหลบหนีออกจากเขตฮ่องกงได้โดยการติดสินบนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก นักศึกษาจึงลุกขึ้นมาประท้วง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยมีการแยกหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่แยกออกมาจากสำนักงานตำรวจมาอยู่ภายใต้การกำกับของผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (governor) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของอังกฤษที่ส่งมาปกครองเกาะฮ่องกง

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวดำเนินการโดยอังกฤษซึ่งเป็นผู้ดูแลฮ่องกงในขณะนั้นมิได้เกิดจากการตัดสินใจของการเมืองภายในประเทศ จึงสามารถระดมบุคลากรที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ในช่วงที่มีการก่อตั้ง ICAC ใหม่ ได้มีการว่าจ้างพลตำรวจจากสำนักงานตำรวจของอังกฤษให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ดำเนินการอย่างเฝ้าระวังในการสอบสวนเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

²⁰ Sirilaksana Khoman, Chayun Tantivasdaharn and Phongthorn Wrasai (2009), Comparative Study of Anticorruption Measures and Procedures in Selected APEC Economies. APEC Secretariat, Singapore.

คอร์รัปชันส่งผลให้เกิดแรงต่อต้านอย่างรุนแรงจากตำรวจฮ่องกงซึ่งนำไปสู่การบุกกรุสำนักงานใหญ่ของ ICAC เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีการประกาศนิรโทษกรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งได้กระทำความผิดในการทุจริตที่ไม่รุนแรงเพื่อลดแรงต้าน สุดท้ายแล้ว ภายใน 3 ปี หลังจากการจัดตั้ง ICAC ก็ได้กวาดล้างการทุจริตคอร์รัปชันและโกงกินในวงราชการจนเกือบหมดสิ้น ดังเช่นในกรณีที่มีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐ 247 คน ซึ่งในจำนวนนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจถึง 143 นาย

การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของ ICAC เป็นที่น่าสนใจ เนื่องจากผลงานที่โดดเด่นและความกล้าหาญในการดำเนินการ โดยเฉพาะที่กล้ากวาดล้างเหล่านายตำรวจระดับสูง ซึ่งในครั้งหนึ่งไม่มีผู้ใดกล้าแตะต้อง แต่ทั้งนี้ก็เนื่องจากผู้ที่ดำเนินการดังกล่าวดำเนินการตามนโยบายที่มาจากภายนอกจึงไม่ต้องเกรงกลัวอำนาจภายในประเทศ หลังจากนั้น ด้วยความพยายามในการจัดการกับปัญหาการทุจริตอย่างสม่ำเสมอเรื่อยมา การทุจริตในฮ่องกงจึงลดน้อยลงเป็นอย่างมาก

● บทบาทและความรับผิดชอบ

ICAC จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2517 ภายใต้รัฐธรรมนูญโดยมีรูปแบบเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย ด้วยบทบาทหน้าที่ในการเป็นกลไกที่มุ่งต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมซึ่งจะครอบคลุมทั้งการทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน โดยอาศัยยุทธศาสตร์ 3 แพร่ง (Three-pronged approach) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่หลายประเทศนำไปประยุกต์ใช้ในเวลาต่อมา ประกอบด้วย การปราบปรามภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Deterrence) การสร้างกลไกระวังป้องกัน (Prevention) และการปลูกฝังค่านิยมต่อต้านคอร์รัปชันผ่านระบบการศึกษา (Education) ทั้งนี้ เพื่อช่วยส่งเสริมให้ฮ่องกงมีความยุติธรรม ถูกต้อง มั่นคง และเจริญรุ่งเรือง ในด้านการป้องกันนั้น ถือได้ว่ามีความสำคัญในการยับยั้งการกระทำความผิดก่อนที่จะเกิดขึ้น โดยจะเป็นไปตามแนวคิดที่ว่า การป้องกันดีกว่าปราบปราม ซึ่งจะเน้นที่การแก้ไขปรับปรุงที่ตัวระบบมากกว่าตัวบุคคล เพื่อลดหรือขจัดโอกาสที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตในสังคม นอกจากนี้ ในการต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันจะสำเร็จได้ก็ด้วยการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการทุจริต โดยเฉพาะต่อการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำให้การไม่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันกลายเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตของผู้คน

ทั้งนี้ องค์ประกอบทั้ง 3 ประการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำเนินงานของ ICAC จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการดำเนินการของหน่วยงานภายในองค์กร 3 หน่วยงาน ซึ่งจะมีการกิจและหน้าที่ที่แตกต่างกันไป แต่ก็สามารถทำงานประสานกันได้อย่างสอดคล้องและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในฮ่องกงอย่างเห็นได้ชัด โดยองค์ประกอบของการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงหน้าที่ในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานแสดงไว้ในตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.6 รูปแบบการดำเนินงานของ ICAC

องค์ประกอบ	การดำเนินงาน	หน้าที่
การปราบปราม (Deterrence)	หน่วยปราบปราม (Operations Department)	รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต นำไปพิจารณา และดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามข้อกล่าวหา
การป้องกัน (Prevention)	หน่วยป้องกัน (Corruption Prevention Department)	- ในส่วนของภาครัฐจะมีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานและกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางในการแก้ไข เพื่อลดโอกาสที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต - ในส่วนของภาคเอกชน จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องการป้องกันการทุจริตแก่บุคคลหรือบริษัทต่างๆ ที่มาขอคำแนะนำ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ
การศึกษา (Education)	หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (Community Relations Department)	ให้การศึกษากับประชาชน เพื่อให้ตระหนักถึงความเลวร้ายของการทุจริต รวมถึงการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการต่อต้านการทุจริต และการกระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการปราบปรามการทุจริตด้วยการรายงานข่าวหรือข้อสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตให้หน่วยงานทราบ

ที่มา: <http://www.icac.org.hk>

ยุทธศาสตร์ในการต่อต้านการคอร์รัปชันของ ICAC ทั้งสามองค์ประกอบ อันได้แก่ การปราบปราม การป้องกัน และการให้การศึกษากับสาธารณชนนั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²¹

ด้านการปราบปราม

- ระบบการรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะจูงใจให้มีการแจ้งเบาะแสของการคอร์รัปชัน ICAC มีศูนย์การแจ้งเบาะแสการทุจริตที่เปิดตลอด 24 ชั่วโมง
- การตอบสนองต่อเรื่องที่มีการร้องเรียนเข้ามาอย่างรวดเร็ว ICAC จะมีทีมที่ปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนที่พร้อมที่จะดำเนินการทันทีที่มีการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเข้ามา
- การให้ความสำคัญแก่กรณีการทุจริตทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องใหญ่หรือเรื่องเล็ก เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่ากรณีการทุจริตคอร์รัปชันทุกกรณีมีความสำคัญ

²¹ Kwok, Tony, Formulating An Effective Anti-Corruption Strategy-The Experience of Hong Kong ICC.
http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no69/16_P196-201.pdf

- การตรวจสอบกระบวนการสอบสวน สืบสวนภายในว่าเป็นไปอย่างมืออาชีพและถูกขั้นตอน
- การดำเนินคดีต่อกรณีการทุจริตทุกกรณีจะมีการรายงานผ่านสื่อเพื่อที่จะให้สาธารณชนรับทราบถึงผลงานของ ICAC และเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ผู้ที่คิดที่จะทำการทุจริต

อนึ่ง กฎหมายได้ให้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนไว้อย่างกว้างขวาง ICAC มีอำนาจเทียบเท่ากับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการค้นตัว จับกุม และกักขังผู้ต้องหา นอกจากนี้แล้ว ยังมีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีธนาคาร आयัดทรัพย์สินที่สงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน และการยึดหนังสือเดินทางของผู้ต้องสงสัยเพื่อป้องกันการหลบหนีออกนอกประเทศอีกด้วย

ด้านการป้องกัน

ในการที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาคราชการ ICAC ให้ความสำคัญแก่ประเด็นดังต่อไปนี้ซึ่งจะช่วยลดโอกาสในการทุจริตของข้าราชการ

- การพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในองค์กร
- การคัดกรองบุคลากรในมิติของความตรงต่อหน้าที่
- การลดกระบวนการและขั้นตอนทางปกครองให้สั้นและเข้าใจง่ายขึ้น
- เพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ (accountability) ของหน่วยงาน
- ส่งเสริมให้มีจรรยาบรรณของพนักงาน (staff code of ethics)

ด้านการให้ความรู้

- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายผ่านสื่อ รวมถึงการทำละครโทรทัศน์เกี่ยวกับกรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นจริงด้วย
- การให้ความรู้และการฝึกอบรมผ่านสื่อ โดยมีเป้าประสงค์ในการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงภัยของการทุจริตและความสำคัญในการที่จะเข้ามาแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันที่พบเจอ
- การให้การอบรมเยาวชนตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย
- จัดทำคู่มือการป้องกันการคอร์รัปชันโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการในทางปฏิบัติ

- ร่วมมือกับภาคธุรกิจในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาจริยธรรม (Ethics development Center)
- ใช้เว็บไซต์เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารข้อมูลของ ICAC การให้การศึกษาแก่เยาวชน และการพัฒนามาตรฐานจริยธรรม

ความสำเร็จของฮ่องกงมาจากยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ที่ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบในส่วนการป้องกัน (Prevention) ซึ่งเป็นองค์ประกอบ 1 ใน 3 ของภารกิจหลักของ ICAC เป็นประการสำคัญ โดยที่ ICAC จะมีหน่วยงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยเฉพาะ (Corruption Prevention Department) ซึ่งจะมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่จะให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของภาครัฐที่ร้องขอในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการและแนวทางในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรเหล่านั้น นอกจากนี้แล้ว ICAC ยังมีบทบาทสำคัญในการร่างกฎหมายและกฎ ระเบียบใหม่ๆ ของภาครัฐอีกด้วย ในขณะเดียวกัน ICAC ก็ให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนด้วย โดยมีหน่วยงานที่ให้คำแนะนำแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการบริหารจัดการธุรกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตภายในบริษัทโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ

การดำเนินงานอีกด้านหนึ่งของ ICAC เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณะเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรคือการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อนำเสนอผลงานการดำเนินงานขององค์กร รวมทั้งสถิติเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ของ ICAC นอกจากนี้ ICAC ยังนำการประมวลจริยธรรมมาประยุกต์ใช้กับพนักงานขององค์กรด้วย

● ความเป็นอิสระและทรัพยากรขององค์กร

จุดยืนที่ชัดเจนของฮ่องกงที่จะกำจัดการคอร์รัปชันในประเทศ ทำให้ ICAC ถูกจัดตั้งในฐานะเป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากทางการเมืองโดยจะเห็นได้จากการสนับสนุนทางการเงิน ซึ่ง ICAC จัดเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่แพงที่สุดในโลกจากการได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณด้านคอร์รัปชันสูงมากประมาณ 112 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2555 หรือประมาณ 3,360 ล้านบาท คิดเป็นวงเงินที่สูงถึงประมาณ 480 บาทต่อประชากร (ในขณะที่ ป.ป.ช. ของไทยได้รับงบประมาณเพียง 1,093 ล้านบาท หรือประมาณ 16.8 บาทต่อประชากร) ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.3 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล หรือร้อยละ 0.05 ของ GDP ของฮ่องกง แม้ ICAC จะเป็นหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ใช้เงินงบประมาณมากที่สุดในโลก แต่รัฐบาลก็เห็นว่าเม็ดเงินดังกล่าวคุ้มค่าต่อการสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่ปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

สำหรับการจัดสรรงบประมาณนั้น ประมาณร้อยละ 70 จะใช้สำหรับการบังคับใช้กฎหมาย หรือการปราบปราม เนื่องจาก ICAC มีความเชื่อว่ายุทธศาสตร์ในการต่อต้านการคอร์รัปชันนั้นต้อง

เริ่มจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังก่อน เพื่อที่จะแสดงถึงความมุ่งมั่นของผู้กำหนดนโยบายในการปราบปรามคอร์รัปชัน และเพื่อที่จะสร้างความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อหน่วยงานป้องกัน การทุจริตคอร์รัปชัน มิฉะนั้นแล้วสาธารณชนจะไม่มีแรงจูงใจที่จะชี้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้แล้ว รายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการทางกฎหมายอย่างจริงจังกับผู้ที่กระทำความผิด ยังเป็นกรณีตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่สามารถใช้ในการอบรมประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันได้อีก ด้วยและเป็นตัวอย่างต่อผู้ที่อาจจะกระทำความผิดในอนาคตอีกด้วย

นอกจากนี้ ICAC ยังตระหนักถึงความสำคัญของบุคลากร ผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็น มืออาชีพเนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับกรณีการทุจริตของบุคคลที่มีทั้งความรู้ และอำนาจใน การการเมืองและทางเศรษฐกิจ บุคคลดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้ที่ยึดมั่นในอุดมการณ์และทุ่มเทต่อการกิจ หน้าที่ในการรักษาความเป็นธรรม เป็นผู้มีประวัติที่ดี หน่วยงานด้านการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมี ผู้เชี่ยวชาญด้านสืบสวน การหาข้อมูลเบาะแส การบัญชี คอมพิวเตอร์ และกฎหมาย ในปี พ.ศ. 2555 ICAC มีจำนวนบุคลากรทั้งสิ้น 1,300 คน โดย ICAC มีอำนาจในการคัดเลือกบุคลากรเองทั้งหมด ICAC ได้รับการยอมรับว่าเป็นสถานที่ทำงานที่น่าดึงดูดมากเนื่องจากสามารถรักษาบุคลากรให้ทำงาน กับองค์กรได้นาน โดยพนักงานจะได้รับการฝึกอบรมในเชิงลึกอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มเข้าทำงาน

● การบรรลุเป้าหมาย

การดำเนินการของ ICAC หลังจากได้รับเรื่องเข้าสู่กระบวนการขององค์กรเริ่มจาก การวิเคราะห์ สืบค้น และตรวจสอบข้อเท็จจริง และส่งเรื่องไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนต่อไป โดยจำนวนเรื่องที่ได้รับเข้ามาในแต่ละปีมีจำนวน 3,500-4,500 คดี ซึ่งหน่วยปราบปรามจะดำเนินการตรวจสอบในเชิงรุกตามลำดับขั้นตอนโดยอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงที่ทันสมัยเป็นเครื่องมือช่วยใน แต่ละขั้นตอน และส่งผลการตรวจสอบไปยังศาลสำหรับการฟ้องร้องดำเนินคดี โดยในปี พ.ศ. 2555 มี จำนวนคนที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีประมาณ 196 ราย ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่ได้รับการพิสูจน์ว่ามีความผิด จริงจำนวน 175 ราย และข้าราชการจำนวน 127 รายถูกตัดสินลงโทษทางปกครอง

นอกจากนี้แล้ว ICAC ยังได้ให้ความสำคัญแก่การให้ความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชัน รวมถึงแนวทางและวิธีการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกด้วย ซึ่งงานในด้าน การศึกษา (Education) ถือเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบของภารกิจหลักของ ICAC โดยมี Community Relations Department (CRD) ซึ่งอยู่ภายใต้ ICAC เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนี้โดยทำหน้าที่ หลักในการประสานงานกับสื่อและโรงเรียน เพื่อสร้างทัศนคติในการต่อต้านคอร์รัปชันให้กับภาค ประชาชน รวมทั้งปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องแก่เยาวชนผ่านทางระบบการศึกษา โดยจะมีรูปแบบและ อาศัยช่องทางที่หลากหลาย เช่น การเผยแพร่ข้อมูลผ่านสาขาของ ICAC ในพื้นที่ต่างๆ การจัดทำ ละครโทรทัศน์เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนกรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นที่นิยมของ ผู้ชม การให้ความรู้และการฝึกอบรมผ่านสื่อ โดยมีเป้าประสงค์ในการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึง

ภัยของการทุจริตและความสำคัญในการที่จะเข้ามาแจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชันที่พบเจอ ตลอดจนการจัดรายการวิทยุ โฆษณา และการให้ข่าวอย่างต่อเนื่อง เอกสารที่ ICAC ได้จัดทำขึ้นจะปรับเปลี่ยนไปตามลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ ICAC ยังได้จัดทำคู่มือในลักษณะดังกล่าวสำหรับธุรกิจที่หลากหลายซึ่งมีปัญหการทุจริตคอร์รัปชันมาก ในขณะเดียวกัน ICAC ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการให้การศึกษาเด็กในวัยเรียน โดยมีความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการในการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถม รวมทั้งการจัดกิจกรรมสำหรับนักเรียนในทุกระดับชั้นตั้งแต่ประถมจนถึงมัธยม เช่น การจัดสัมมนา การจัดทำโครงการฝึกอบรมในพื้นที่ ฯลฯ ตัวอย่างกิจกรรมที่ CRD ดำเนินการ ได้แก่

- การตั้งคอลัมน์ Corruption Watch ในสื่อหนังสือพิมพ์
- การทำละครโทรทัศน์หรือภาพยนตร์เพื่อปลูกฝังการต่อต้านคอร์รัปชัน
- จัดทำโฆษณารณรงค์ต่อต้านการทุจริต
- การบรรจุหลักสูตรด้านคุณธรรมและจริยธรรมตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย
- จัดตั้งชมรม ICAC (ICAC Club) เพื่อให้ผู้ที่สนใจเป็นสมาชิกสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้แก่สาธารณชนโดยสมัครใจได้
- ร่วมมือกับภาคธุรกิจในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาจริยธรรม (Ethics development Center)
- จัดสัมมนา หรือเสวนาทั้งในภาครัฐ ข้าราชการ เอกชน และประชาสังคม

การดำเนินงานของ CRD ในการให้ความรู้แก่สาธารณะเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันและให้ความช่วยเหลือหรือร่วมมือกับภาคประชาชนเพื่อสนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน สามารถจำแนกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่

1.) ส่วนที่ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงข้อควรระวังที่อาจเป็นสาเหตุให้เกิดการคอร์รัปชัน รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลและความรู้ให้กับสื่อสาธารณะ และสถาบันการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยสำนักงานย่อยที่รับผิดชอบงานในส่วนแรกนี้ประกอบด้วย Youth & Moral Education Office, Mass Communication Office, Management & Strategy Office, International & Mainland Liaison Office

2.) ส่วนที่ดำเนินการโดยสำนักงานสาขาของ ICAC โดยการพบปะกับประชาชนในแต่ละภาคส่วนเพื่อให้ความรู้ แลกเปลี่ยนข้อมูล และรับเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน โดยสำนักงานย่อย

ที่รับผิดชอบงานในส่วนนี้ประกอบด้วย Regional Offices, Hong Kong Ethics Development Centre²²

Indonesia's Corruption Eradication Commission

อินโดนีเซียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศ องค์การต่อต้านคอร์รัปชันของอินโดนีเซีย (Indonesia's Corruption Eradication Commission) หรือ KPK ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งให้หลักประกันความเป็นอิสระจากรัฐบาล โดยรูปแบบองค์กรส่วนใหญ่คล้ายคลึงกับ ICAC ของฮ่องกง

● บทบาทและความรับผิดชอบ

KPK นำยุทธศาสตร์ 3 แพร่งมาประยุกต์ใช้ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบข้อเท็จจริง การป้องกัน และการติดตามประเมินผล โดยกฎหมายให้อำนาจ KPK ในการตรวจสอบ สืบค้น ข้อเท็จจริง และฟ้องร้องดำเนินคดี รวมทั้งการเรียกข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อประกอบการพิจารณาในแต่ละคดี อีกทั้งยังสามารถจัดประชุมเพื่อรับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ KPK ยังมีอำนาจภายใต้บทบาทการตรวจสอบข้อเท็จจริงและฟ้องร้องดำเนินคดี ในการดักฟังโทรศัพท์และบันทึกการสนทนาเพื่อป้องกันการหลบหนีออกนอกประเทศ อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลจากสถาบันการเงินและสิ่งอำนวยความสะดวกและทรัพย์สินของบุคคลนั้นๆ ได้ ตลอดจนการตรวจสอบรายการทรัพย์สินของผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาล

นอกจากนี้ KPK ยังมีบทบาทในการจัดทำโปรแกรมการศึกษาเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน และรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงผลกระทบจากการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา ฝ่ายบริหาร และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

● ความเป็นอิสระและทรัพยากรขององค์กร

KPK ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณประจำปีประมาณ 35.2 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2553 และมีพนักงานจำนวน 650 คน โดยองค์กรมีอำนาจในการคัดเลือกบุคลากรผ่านกระบวนการสรรหาที่โปร่งใสคล้ายคลึงกับระบบการสรรหาบุคลากรในบริษัทเอกชน เจ้าหน้าที่ด้านการสืบค้นและฟ้องร้องดำเนินคดีส่วนใหญ่เป็นพนักงานที่มาจากหน่วยงานอื่นของภาครัฐ อาทิ กระทรวงการคลัง ซึ่งการคัดเลือกมีหลายขั้นตอนและค่อนข้างเข้มงวดในการตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของผู้สมัคร รวมทั้งการทดสอบทั้งด้านร่างกายและด้านเทคนิคของผู้สมัครแต่ละราย

²²ที่มา: Community Relations Department, Hong Kong's Independent Commission Against Corruption [Online]. Available: http://www.icac.org.hk/en/community_relations_department/sd/index.html

ทั้งนี้ KPK เสนอเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ค่อนข้างสูงกว่าหน่วยงานอื่นของภาครัฐซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในระบบการสรรหาบุคลากร จากนั้น KPK มีมาตรการและระบบการประเมินผลการดำเนินงานและการมอบรางวัลเป็นตัวเงินตามผลการประเมินผลการดำเนินงานด้วย สำหรับผู้นำของ KPK ถูกคัดเลือกผ่านกระบวนการสรรหาที่โปร่งใสโดยวุฒิสภา และแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และจะถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาเท่านั้น

- **การบรรลุเป้าหมาย**

KPK ดำเนินการสืบสวนและฟ้องร้องคดีอย่างจริงจังโดยไม่ล่าถอยหากต้องเผชิญกับคดีใหญ่ๆ ในปี พ.ศ. 2553 มีการดำเนินคดีกับสมาชิกวุฒิสภามากกว่า 40 คนจากทุกพรรคการเมือง ในปี พ.ศ. 2554 เว็บไซต์ของ KPK เผยแพร่ได้รับเรื่องร้องเรียนมากกว่า 20,000 คดี และในปี พ.ศ. 2555 มีการสืบสวนข้อเท็จจริง 48 คดี และฟ้องร้องดำเนินคดีจำนวน 36 คดี

Latvia's Corruption Prevention and Combating Bureau

ลัตเวียเริ่มดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการต่อต้านการคอร์รัปชันตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1990 และมีวิวัฒนาการสู่การเป็นองค์ริสรโดยใช้รูปแบบเดียวกับฮ่องกง โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของลัตเวียหรือ KNAB ถือได้ว่าเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพแห่งหนึ่งในยุโรป

- **บทบาทและความรับผิดชอบ**

KNAB ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2545 ภายใต้กฎหมายการต่อต้านและป้องกันการคอร์รัปชันซึ่งร่วมยกร่างกฎหมายโดยคณะทำงานที่ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานตำรวจ กระทรวงการคลัง สำนักงานเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดี กระทรวงยุติธรรม องค์การเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ KNAB เป็นองค์ริสรที่มีหน้าที่ในการสืบสวน ป้องกัน และให้การศึกษา โดยประสานงานกับหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันอื่นๆ รวมทั้งมีหน้าที่ในการตรวจสอบวิเคราะห์เรื่องร้องเรียน การให้ความรู้เรื่องสิทธิของประชาชน การเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการเผยแพร่ข้อมูลด้านการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ KNAB ยังมีบทบาทในการตรวจสอบสถานภาพทางการเงินของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยสามารถเรียกข้อมูลที่เกี่ยวข้องและกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจัดทำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อรายงานต่อ KNAB ด้วย

KNAB สามารถขอคำแนะนำจากประธานาธิบดี แต่ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจตัดสินใจหรือสั่งการ KNAB ได้ คณะทำงานด้านคอร์รัปชันของรัฐสภาจะทำหน้าที่ตรวจตราการทำงานของ KNAB โดย KNAB ต้องจัดทำรายงานเสนอวุฒิสภา รัฐบาล และจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะด้วย

● ความเป็นอิสระและทรัพยากรขององค์กร

ในปี พ.ศ. 2554 KNAB ได้รับงบประมาณ 2.5 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ โดยมีพนักงานประมาณ 141 คน KNAB มีอำนาจในการคัดเลือกบุคลากร ซึ่งการมีประสบการณ์การทำงานและความน่าเชื่อถือเป็นคุณสมบัติหลักในกระบวนการคัดเลือก โดยจะเห็นได้จากที่พนักงานส่วนใหญ่ที่ได้รับการคัดเลือกมีประสบการณ์การทำงานจากหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายหรือจัดเก็บภาษี และเจ้าหน้าที่ระดับสูงจะต้องเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย นอกจากนี้ KNAB ยังจัดอบรมให้ความรู้แก่พนักงานเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เทคนิคการไต่สวน หลักการบัญชี กระบวนการทางอาญา สำหรับผู้บริหารของ KNAB ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยวุฒิสภาโดยการเสนอของรัฐบาล และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ซึ่งสามารถปลดออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาเท่านั้น

● การบรรลุเป้าหมาย

ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2555 KNAB ตรวจพบว่ามีกรณีทุจริตคอร์รัปชันและดำเนินคดีจำนวน 166 คดี และได้พัฒนากระบวนการสืบค้นและไต่สวนข้อเท็จจริง รวมทั้งทำงานเชิงรุกในด้านการป้องกันและด้านการศึกษามากขึ้น การตรวจสอบสถานภาพทางการเงินและการรั่วไหลผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบทบาทเด่นของ KNAB โดยในปี พ.ศ. 2554 KNAB สามารถจัดเก็บเงินค่าปรับคืนสู่รัฐได้ถึง 400,000 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐจากพรรคการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านการเงินของพรรคการเมือง และในครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2555 KNAB สามารถเก็บค่าปรับจาก 21 พรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนกฎ รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบคดีจำนวน 88 คดี โดยมี 19 คดีที่ต้องจ่ายค่าปรับ และ 69 คดีถูกกล่าวหาว่าตกเดือน

2.6.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของไทย

ICAC KPK และ KNAB มีรูปแบบองค์กรที่คล้ายคลึงกันในการทำหน้าที่ทั้งด้านการปราบปราม การป้องกัน และการให้การศึกษา ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทย จัดตั้งขึ้นมาในฐานะองค์กรอิสระในเวลาใกล้เคียงกับ KPK และ KNAB ในขณะที่ ICAC จัดตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ. 2517 ก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทยเกือบ 30 ปี โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทยมีบทบาทหน้าที่คล้ายคลึงกับยุทธศาสตร์ 3 แพร่งของ ICAC กล่าวคือบทบาทด้านการปราบปราม การป้องกัน และการให้การศึกษา

ปัจจัยหลักที่ทำให้ ICAC KPK และ KNAB ประสบความสำเร็จค่อนข้างมากมาจากนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลที่เอาใจจริงเอาใจในการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยจะเห็นได้จากการสนับสนุนด้านงบประมาณ และการให้อิสระในการสรรหาบุคลากรและการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการไม่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงาน ทำให้องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กร ซึ่งส่งผลให้องค์กรได้รับความไว้วางใจและได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยหลักที่กล่าวมานี้กลับเป็นจุดอ่อนที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของไทย กำลังเผชิญปัญหาอยู่ นโยบายรัฐบาลที่ไม่ชัดเจนในการสนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการที่สำนักงาน ป.ป.ช. ถูกตัดงบประมาณรายปีมาโดยตลอด สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียงครึ่งหนึ่งของงบประมาณที่ขอจัดสรรไปในแต่ละปี ซึ่งงบประมาณที่มีจำกัดส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และในการคัดสรรบุคลากรที่มีคุณภาพ อีกทั้งหากเจตจำนงทางการเมืองไม่มีความชัดเจน อาจทำให้เกิดความเสี่ยงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถูกแทรกแซงทางการเมืองได้โดยผ่านกระบวนการสรรหากรรมการ และการแทรกแซงการดำเนินงาน เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น พฤติกรรมหรือภาพลักษณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และปราศจากการทุจริต กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องไม่เป็นผู้ที่ทำการทุจริตคอร์รัปชันเสียเอง²³ ประสบการณ์ของไทยพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องสิ้นสุดวาระก่อนกำหนดจากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีขึ้นค่าตอบแทนให้ตนเองโดยถูกตัดสินให้จำคุกกรรมการทั้ง 9 คน คนละ 2 ปี แต่เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ของจำเลยทั้ง 9 แล้ว โทษจำคุกศาลให้รอลงอาญาไว้ 2 ปี ฐานกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องถูกปลดออกจากตำแหน่งทันที เหตุการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของวุฒิภาวะ และจริยธรรมในตัวคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนในการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถ ซึ่งคุณสมบัติด้านจริยธรรมจะก่อให้เกิดความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นอกจากนี้ การดำเนินงานของ ป.ป.ช. เน้นงานด้านการปราบปรามและการป้องกันการทุจริตให้ขณะที่ ICAC ใช้ยุทธศาสตร์ 3 แพร่งที่ประกอบด้วย การปราบปราม การป้องกัน และการให้การศึกษา ซึ่ง ป.ป.ช. ยังมีบทบาทด้านการประสานงานกับสื่อและโรงเรียนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับ ICAC ของฮ่องกง ทำให้การดำเนินงานของ ป.ป.ช. ยังขาดมิติของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนซึ่งถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จะผลักดันให้การต่อต้านการคอร์รัปชันประสบความสำเร็จมากขึ้น

²³ ที่มา: Jon S.T. Quah, 2007, *Anti-Corruption Agencies in Four ASIAN Countries: a Comparative Analysis*, International Public Management Review, Vol. 8, Issue 2.

2.7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

2.7.1 บทสรุป

ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ คือ สำนักงาน ป.ป.ป. ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการดำเนินการสืบสวนและเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง เนื่องจากอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร จากการที่นายกรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เกิดความเกรงใจที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงที่จะมีส่วนในการเสนอชื่อหรือแต่งตั้งตนเป็นกรรมการ นอกจากนี้ ข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ยังขาดความเป็นอิสระเนื่องจากมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารอีกด้วย

จากปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 และ ปี พ.ศ. 2550 จึงมีการกำหนดรายละเอียดของประเด็นต่างๆ อาทิ กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ค่อนข้างเข้มงวด และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่หลากหลายทั้งด้านการปราบปราม การป้องกัน และการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เป็นต้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ โปร่งใส ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยสามารถปราบปรามการทุจริตและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจำนวนหลายคดี แต่ยังมีประเด็นปัญหาอีกหลายประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน อาทิ กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการและพรรคการเมืองค่อนข้างมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการแทรกแซงทางการเมืองผ่านกระบวนการสรรหาได้ นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงแต่ต้องอาศัยเงินงบประมาณที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณให้ ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. อาจได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีสถานะเป็นข้าราชการ จึงอาจส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ขาดความเป็นอิสระ และอาจถูกแทรกแซงการทำงานโดยฝ่ายบริหารได้

การศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า การจัดตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันไม่สามารถเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศจะลดน้อยลงโดยจะเห็นได้จากการที่มีองค์กร

ต่อต้านคอร์รัปชันเกิดขึ้นมากมายในหลายประเทศ แต่จำนวนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่ล้มเหลวมีมากกว่าองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่ประสบความสำเร็จ รูปแบบขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันและองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันก็ไม่มีรูปแบบที่ตายตัวขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาพแวดล้อมภายในประเทศหลายด้าน ในขณะที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่ประสบความสำเร็จอาจยังไม่ใช้รูปแบบองค์กรที่ดีที่สุดและไม่อาจจะลอกเลียนแบบเพื่อใช้กับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในอีกประเทศหนึ่งได้ ยกตัวอย่างเช่น ฮังการีที่มีการต่อต้านคอร์รัปชันมีการดำเนินการในลักษณะแบบ “บนลงล่าง (Top down)” เนื่องจากในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในช่วงปี พ.ศ. 2517 ฮังการีเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองของสหราชอาณาจักร นโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจึงกำหนดมาจากภายนอก แม้ประเทศไทยจะไม่สามารถลอกเลียนได้ แต่ก็สามารถเรียนรู้เกี่ยวกับการสร้างองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่เป็นแบบอย่าง และการดำเนินการที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

ประสบการณ์ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในฮังการีแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคือแรงกดดันจากประชาชน ซึ่งเกิดจากความรุนแรงและการแพร่กระจายของการทุจริตคอร์รัปชันที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยส่วนบุคคล ส่วนการคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นแม้จะแพร่ระบาดแต่ก็ยังไม่กระทบความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงเช่นในฮังการีที่มีการเรียกร้องค่าสินบนจากทุกภาคส่วนรวมถึงพนักงานดับเพลิง และเจ้าหน้าที่พยาบาลในสถานพยาบาลของภาครัฐเพียงเพื่อให้บริการตามหน้าที่ทำให้ประชาชนส่วนมากยังไม่ตระหนักถึงความเสียหายจากการทุจริตคอร์รัปชันเนื่องจากไม่ได้รับผลกระทบโดยตรง ในขณะเดียวกันนั้นระดับของการศึกษา การเข้าถึงแหล่งข้อมูล และรายได้ของประชาชนส่วนมากยังไม่สูงมากนักทำให้ความตื่นตัวของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาครัฐกิจที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจยังคงมีน้อยเพราะมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว ในขณะที่เรื่องปากท้องเป็นประเด็นที่ให้ความสำคัญมากกว่า

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยมีสื่อที่ค่อนข้างอิสระและมีองค์กรเอกชนที่เริ่มเข้ามาขับเคลื่อนเรื่องการต่อต้านการทุจริตมากขึ้น โดยในปัจจุบัน มีการประสานงานกันระหว่างภาคประชาชน ภาควิชาการ สำนักงาน ป.ป.ช. และรัฐสภาเพื่อจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับนักการเมือง รวมถึง ประวัติ อาชีพ การศึกษา คดีความที่ถูกฟ้องร้อง การทำหน้าที่ในสภา (การเข้าร่วมประชุม การลงคะแนนเสียง) เพื่อที่จะให้ประชาชนมีข้อมูลเพียงพอในการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียง ตลอดจนการติดตามการดำเนินการตามนโยบายพรรคตามที่ได้แถลงต่อประชาชนอีกด้วย “เครือข่ายข้อมูลการเมืองไทย” ดังกล่าวได้ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลาหลายปี และในปัจจุบันมีการเพิ่มเติมข้อมูลลงในเว็บไซต์อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดของวิธีการดังกล่าวคือ โอกาสในการเข้าถึงข้อมูล การให้ประชาชนส่วนมากสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายสำหรับประเทศไทย

อุปสรรคอีกประการที่ท้าทายต่อกระบวนการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทยคือ วัฒนธรรมไทยที่มีลักษณะอะลุ่มอล่วยไม่ต้องการการเผชิญหน้าแม้จะเป็นเรื่องของความถูกต้องก็ดี ทำให้การที่ชาวบ้านจะลุกขึ้นมาฟ้องนักการเมืองหรือแม้กระทั่งธุรกิจที่มีการฉ้อโกงจึงมีโอกาสน้อย การเปลี่ยนวัฒนธรรมดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก เนื่องจากต้องอาศัยการปลูกฝัง บ่มเพาะนิสัยที่รักความถูกต้อง แต่ในระยะสั้น การดำเนินคดีกับผู้ถูกร้องเรียนเรื่องการทุจริตอย่างจริงจังน่าจะเป็นสิ่งที่จำเป็น มิฉะนั้นแล้ว การปลูกกระแสให้ประชาชนเข้าร่วมในการต่อต้านการทุจริตจะยากเพราะประชาชนไม่มรรผลจากการกระทำของตนแต่อย่างใด

ประเด็นสุดท้ายซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในการต่อต้านการคอร์รัปชัน คือเจตจำนงทางการเมืองของรัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายที่ต้องแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการขจัดและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการสนับสนุนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถจัดสรรทรัพยากรบุคคลและด้านอื่นๆ เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ อนึ่ง หากปราศจากเจตจำนงทางการเมืองแล้ว องค์การต่อต้านคอร์รัปชันอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการให้โทษกับนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามได้

2.7.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระ และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะใน 3 ประเด็นหลักได้แก่ โครงสร้าง การดำเนินการ และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

โครงสร้าง

- คุณสมบัติกรรมการ ป.ป.ช.

การที่สัดส่วนของคณะกรรมการสรรหามาจากฝ่ายตุลาการค่อนข้างมากทำให้มีกรรมการ ป.ป.ช. ที่มาจากสาขานิติศาสตร์ในสัดส่วนที่ค่อนข้างมากเช่นกัน จึงควรกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละชุดให้มีความหลากหลายในสาขาวิชาชีพมากขึ้น และควรเพิ่มนักธุรกิจหรือนักวิชาการที่มีประสบการณ์ด้านการต่อต้านการคอร์รัปชันที่เป็นที่ยอมรับในสังคมมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี

- ที่ปรึกษาคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 9 คนซึ่งประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการ 8 คน จัดเป็นองค์คณะที่มีอำนาจสูงมากในการตัดสินใจลดความผิด ซึ่งการดำเนินการวินิจฉัยคดีบางกรณีอยู่ภายใต้แรงกดดันที่อาจส่งผลให้การลงมติของคณะกรรมการไม่เป็นเอกฉันท์ จึงควรมีการจัดตั้งที่

ปรัการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (Advisory Board) เพื่อช่วยให้ความเห็นประกอบการพิจารณาก่อนตัดสินใจลดความผิด

- การทำงานในลักษณะเครือข่ายและสัญญาจ้างบุคคลภายนอก

เนื่องจากภาระการดำเนินงานที่มีหลายบทบาทหน้าที่ รวมทั้งปริมาณงานที่ค่อนข้างมาก ซึ่งส่งผลต่อความล่าช้าและประสิทธิภาพของการทำงาน สำนักงาน ป.ป.ช. จึงควรมีการทำงานในลักษณะของ “เครือข่าย” ร่วมกับภาคีและองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันอื่นๆ รวมทั้งการพิจารณาทำสัญญาจ้างผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบุคคลภายนอก (Outsourcing) ในลักษณะเดียวกับ ICAC เพื่อช่วยสนับสนุนและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

- การมีส่วนร่วมภาคประชาชน

การดำเนินงานของ ป.ป.ช. ที่ประกอบด้วย การปราบปรามและการป้องกันการทุจริตเป็นงานหลักนั้นส่งผลให้ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่ที่หนักมาก และมีปริมาณงานที่มากเกินไปจนบุคลากรที่จะดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น ป.ป.ช. จึงควรหันมาเน้นบทบาทด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนควบคู่กับงานด้านการปราบปรามและการป้องกันการทุจริต โดยอาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานภายใน ป.ป.ช. ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบงานในส่วนนี้เช่นเดียวกับการจัดตั้ง CRD ใน ICAC ของฮ่องกงเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับสื่อและโรงเรียน เพื่อสร้างทัศนคติในการต่อต้านคอร์รัปชันให้กับภาคประชาชน รวมทั้งปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องแก่เยาวชนผ่านทางระบบการศึกษา โดยการให้ความรู้แก่สาธารณะเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันและให้ความช่วยเหลือหรือร่วมมือกับภาคประชาชนเพื่อสนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน การดำเนินการ

- การกำหนดแหล่งงบประมาณที่แน่นอน

การจัดสรรงบประมาณให้สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการระบุไว้ในกฎหมายถึงแหล่งงบประมาณที่จะจัดสรรให้สำนักงาน ป.ป.ช. อาทิ มาจากสัดส่วนภาษีสรรพสามิต สัดส่วนของ GDP หรือ งบประมาณต่อหัวประชากร เป็นต้น หรืออาจจัดสรรงบประมาณแบบวงเงินรวม (Block Grant)

- การกำหนดค่าตอบแทนพนักงาน

กฎหมายกำหนดให้ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานเองได้ แต่ในปัจจุบันอัตราเงินเดือนของพนักงานไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการจ้างบุคลากรให้เข้ามาร่วมงาน จึงควรมีการออกระเบียบเรื่องเงินเดือนพนักงานโดยกำหนดค่าตอบแทนให้พนักงานเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากร

- การถอดถอนจากตำแหน่ง

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นสามารถดำเนินการได้โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา หรือหากผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่าการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง สามารถส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อยื่นให้วุฒิสภาถอดถอนโดยวิธีลงคะแนนลับและมีมติคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลไกการถอดถอนยังพึ่งพาวุฒิสภาซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรส่งเรื่องไปที่คณะกรรมการการวุฒิสภาที่มีหัวหน้าฝ่ายค้านเป็นประธานและมีกรรมวิธีการที่มีจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านในสัดส่วนที่เท่ากันเพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจทั้งสองฝ่าย

- การดำเนินการทางวินัย

กรณีที่ตรวจพบมูลความผิดทางวินัย และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดพิจารณาลงโทษทางวินัย แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการลงโทษทางวินัย ป.ป.ช. สามารถเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี หรือส่งให้ ก.พ. พิจารณาดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนดังกล่าวไม่ค่อยได้ผล เนื่องจาก ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการบังคับ หากต้องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการเอง จึงควรมีการกำหนดเพิ่มเติมว่าหากนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงาน ก.พ. ไม่ดำเนินการภายในเวลา xx วัน ให้ ป.ป.ช. นำคดีดังกล่าวเปิดเผยต่อสาธารณะ

ความรับผิดชอบ

- ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของ ป.ป.ช. พบว่า ตัวชี้วัดส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่เน้นการวัดผลการดำเนินงานที่เป็นงานประจำมากกว่าการเน้นวัดคุณภาพของผลงาน การกำหนดตัวชี้วัดที่คลาดเคลื่อนอาจส่งผลกระทบต่อผลการประเมินผลการดำเนินงานที่คลาดเคลื่อนไปด้วย ตัวชี้วัดการประเมินผลการดำเนินงานควรเน้นตัวชี้วัดในเชิงคุณภาพที่สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

- การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันต่อสาธารณชน และให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปและองค์กรเอกชนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนการให้การส่งเสริมองค์กรเอกชนในการช่วยตรวจสอบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันน่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย การที่ประเทศไทยจะคาดหวังว่าฝ่ายการเมืองจะ

เป็นผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงน่าจะเป็นไปได้น้อยเนื่องจากการทุจริตนั้นมีรากเหง้าจากภาคการเมือง การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนควรดำเนินการเปิดเผยข้อมูลทั้งผลงานในอดีตและงานที่ยังดำเนินการอยู่เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

ภาคผนวกบทที่ 2

ภาคผนวกที่ 2.1 รายชื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ชุดที่	รายชื่อคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ	ปีที่ดำรง ตำแหน่ง	ประสบการณ์การทำงาน
1	1. นายโอภาส อรุณินท์ ประธานกรรมการ	2542-2546	- เสริมศาลอาญา กระทรวงยุติธรรม - อัยการผู้ช่วยกองคดี กรมอัยการ - อัยการผู้ช่วยประจำศาล จังหวัดแม่ฮ่องสอน - อัยการผู้ช่วยประจำศาล จังหวัดนครสวรรค์ - อัยการผู้ช่วยประจำศาล จังหวัดสมุทรปราการ -อัยการพิเศษฝ่ายฎีกา -อัยการพิเศษฝ่ายคดีธนบุรี -อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา -กรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย -เลขาธิการเนติบัณฑิตยสภา -กรรมการ ป.ป.ป.ในสมัยรัฐบาล "บรรหาร" -อัยการสูงสุด -กรรมการร่างกฎหมายฤษฎีกา -ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสภาแต่งตั้ง
	2. พันโท กมล ประจวบเหมาะ กรรมการ		-นายทหารการข่าว กองวิเทศสัมพันธ์ กรมข่าวทหาร -ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช -หัวหน้าสำนักงานดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพจากอินโดจีน -ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร -รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม -รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช -รองอธิบดีกรมการปกครองฝ่ายบริหาร -รองอธิบดีกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น -อธิบดีกรมราชทัณฑ์
	3. นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม กรรมการ		-ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี -คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ -กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ -อธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ -อธิการบดีมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย -สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ประเภทผู้มีประสบการณ์ด้าน การเมืองการบริหารราชการแผ่นดิน -กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 -สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ -กรรมการการเลือกตั้ง ประจำกรุงเทพมหานคร -กรรมการสภาการศึกษาแห่งชาติ
	4. นายณัฏฐ์ ศรีวิหค กรรมการ		-ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี -ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม

ชุดที่	รายชื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	ปีที่ตั้งตำแหน่ง	ประสบการณ์การทำงาน
	5. นายประสิทธิ์ ดำรงชัย กรรมการ		-ผู้เชี่ยวชาญคณะวิจัย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน -เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี -วิทยากร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ -อนุกรรมการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการหลายคณะ -หัวหน้าฝ่ายวางแผนมาตรการป้องกันและปราบปราม สำนักงาน ป.ป.ป. -อนุกรรมการและเลขานุการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร -ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. ไปร่วมประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันปราบปรามคอร์รัปชัน ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และฮ่องกง -ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
	6. เกสัชกรหญิง คุณหญิงปรียา เกษมสันต์ ณ อยุธยา กรรมการ		-ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ยา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ -รองอธิบดี กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ -รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข -อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ -เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา
	7. นางฤดี จิवालักษณ์ กรรมการ		-ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
	8. นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม กรรมการ		-เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ -ประธานกรรมการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
	9. พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ กรรมการ		-เจ้ากรมพระธรรมนูญ -กรรมการ ป.ป.ป.
2	1. พล.ต.อ. วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ ประธานกรรมการ	2547-2549	-อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
	2. นายชิดชัย พานิชพัฒน์ กรรมการ		-อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
	3. นายเชาว์ อรรถมานะ กรรมการ		-รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
	4. นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ กรรมการ		-ผู้พิพากษาศาลฎีกา
	5. นายพินิต อารยะศิริ กรรมการ		-เลขาธิการวุฒิสภา
	6. นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ กรรมการ		-รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
	7. นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ กรรมการ		-อัยการสูงสุด

ชุดที่	รายชื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	ปีที่ดำรงตำแหน่ง	ประสบการณ์การทำงาน
	8. พล.ต.ท.ดร.วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์ กรรมการ		-นายเวรเลขาธิการกรมตำรวจ -รองผู้บัญชาการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ -อธิบดีกรมคุมประพฤติ -รองปลัดกระทรวงยุติธรรม
	9. นายวิสุทธิ์ โพธิ์แทน กรรมการ		-คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ -สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ -กรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง -รองประธานคนที่สองในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร -กรรมการการเลือกตั้ง
3	1. นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ ประธานกรรมการ	2549-2553	-ผู้อำนวยการกองวางแผนและวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ -ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) -เลขาธิการ กปร. -กรรมการและรองเหรัญญิกมูลนิธิชัยพัฒนา
	2. นายกล้านรงค์ จันทิก กรรมการ		-เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) -เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ -กรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเกี่ยวกับทุจริตวุฒิสภา -สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร
	3. นายใจเด็ด พรไชยา กรรมการ		-รองอัยการสูงสุด
	4. นายประสาธ พงษ์ศิวกัย กรรมการ		-ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดพิจิตร -รองอธิบดีกรมการปกครอง -รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน -ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย
	5. เกสัชกร ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.ภักดี โพธิศิริ กรรมการ		-ผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข -เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา -รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข -อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ -อธิบดีกรมอนามัย
	6. ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว กรรมการ		-ศาสตราจารย์ประจำ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ -คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ -นายกสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย -ผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา และสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชุดที่	รายชื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	ปีที่ดำรงตำแหน่ง	ประสบการณ์การทำงาน
	7. ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ กรรมการ		-อัยการจังหวัดผู้ช่วยจังหวัดกำแพงเพชร -ผู้พิพากษาศาลจังหวัดแพร่ -เลขานุการส่วนตัวนายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) -ผู้อำนวยการกองพิทักษ์ทรัพย์ -ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลคดีเด็กและเยาวชนจังหวัดอุบลราชธานี -ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดอุบลราชธานี -เลขานุการศาลฎีกา -ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ -ผู้พิพากษาศาลฎีกา -ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา -ประธานศาลอุทธรณ์ภาค2และภาค1 -ประธานแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวในศาลฎีกา
	8. นายวิชัย วิวิตเสวี กรรมการ		-ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดเลย -ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดขอนแก่น -อธิบดีผู้พิพากษาศาลภาค 5 และภาค 1 -ผู้พิพากษาศาลฎีกา -กรรมการตุลาการ
	9. นางสาวสมลักษณ์ จัดกระบวนพล กรรมการ		-ผู้พิพากษาอาวุโสศาลจังหวัดนนทบุรีแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว
4	1. นายปานเทพ กล้านรงค์ ราษฎร ประธานกรรมการ	2553-ปัจจุบัน	-ผู้อำนวยการกองวางแผนและวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ -ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) -เลขาธิการ กปร. -กรรมการและรองเหรียญกมุขนิธิชัยพัฒนา
	2. นายกล้านรงค์ จันทิก กรรมการ		-เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) -เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. -กรรมการพิจารณาปัญหาการสอบสวนและศึกษาเกี่ยวกับทุจริตวุฒิสภา -สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร
	3. นายใจเด็ด พรไชยา กรรมการ		-รองอัยการสูงสุด
	4. นายประสาธ พงษ์ศิวกัย กรรมการ		-ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดพิจิตร -รองอธิบดีกรมการปกครอง -รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน -ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย
	5. เกสัชกร ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.ภักดี โพธิศิริ กรรมการ		-ผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข -เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา -รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข -อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ -อธิบดีกรมอนามัย

ชุดที่	รายชื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	ปีที่ดำรงตำแหน่ง	ประสบการณ์การทำงาน
	6. ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ กรรมการ		-อัยการจังหวัดผู้ช่วยจังหวัดกำแพงเพชร -ผู้พิพากษาศาลจังหวัดแพร่ -เลขานุการส่วนตัวนายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) -ผู้อำนวยการกองพิทักษ์ทรัพย์ -ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลคดีเด็กและเยาวชนจังหวัดอุบลราชธานี -ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดอุบลราชธานี -เลขานุการศาลฎีกา -ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ -ผู้พิพากษาศาลฎีกา -ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา -ประธานศาลอุทธรณ์ภาค2และภาค1 -ประธานแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวในศาลฎีกา
	7. นายวิชัย วิวิตเสวี กรรมการ		-ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดเลย -ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดขอนแก่น -อธิบดีผู้พิพากษาศาลภาค 5 และภาค 1 -ผู้พิพากษาศาลฎีกา -กรรมการตุลาการ
	8. นายปรีชา เลิศกมลมาศ กรรมการ		-ปลัดอำเภอตรี กิ่งอำเภอกุดจับ อ.เมือง อุดรธานี -รองเลขาธิการ ป.ป.ช.
	9. พลตำรวจเอกสภาพร หลาวทอง กรรมการ		-รองสารวัตรสืบสวนสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลบางซื่อ -ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ -จเรตำรวจแห่งชาติ

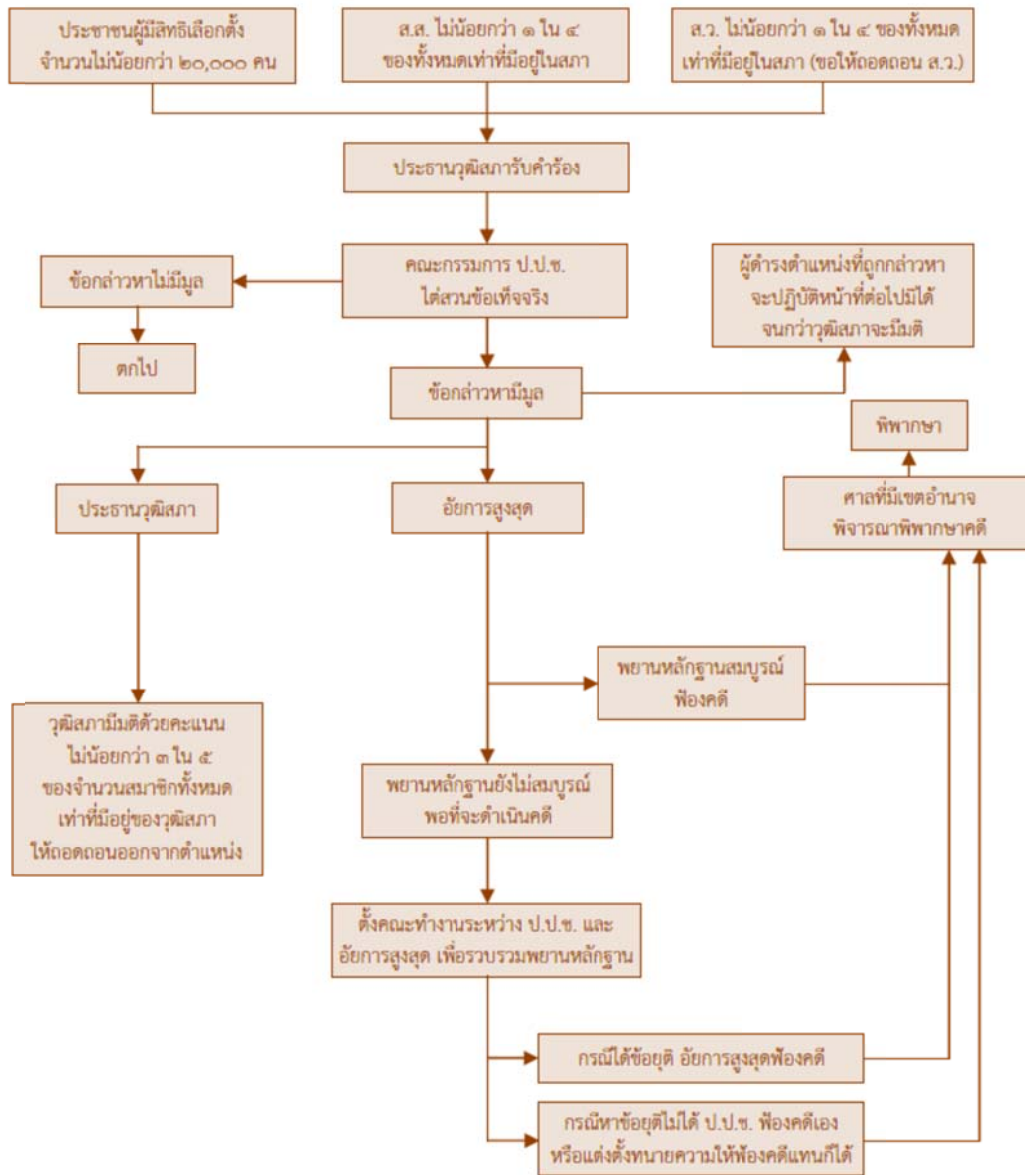
ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

**ภาคผนวกที่ 2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
มาตรา 301 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 305 (2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 (3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ (5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป (6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 146 และมาตรา 265 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม	มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรคสาม (2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 (3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปรวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด (5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย (7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

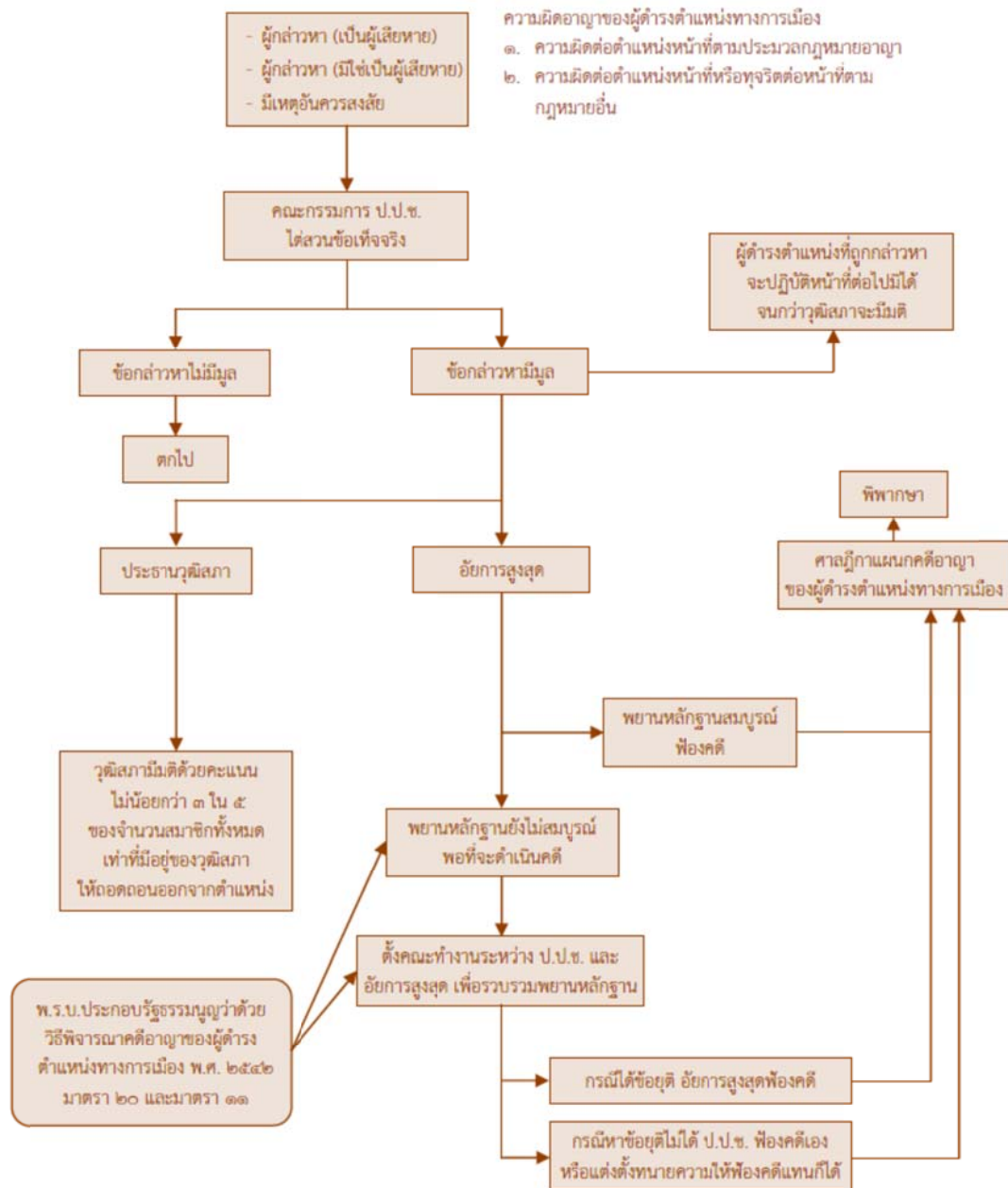
ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

ภาคผนวกที่ 2.3 กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง



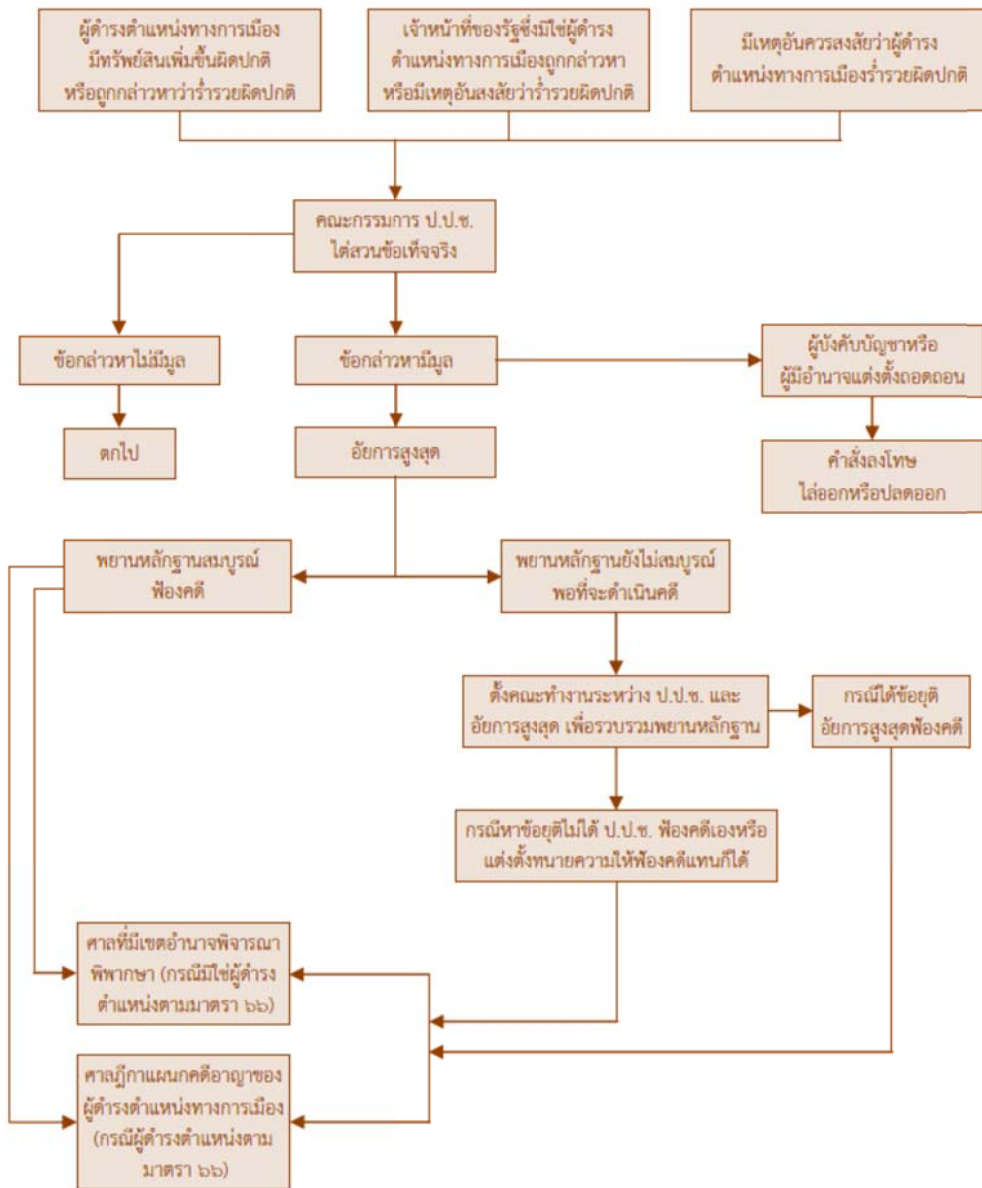
ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภาคผนวกที่ 2.4 กระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



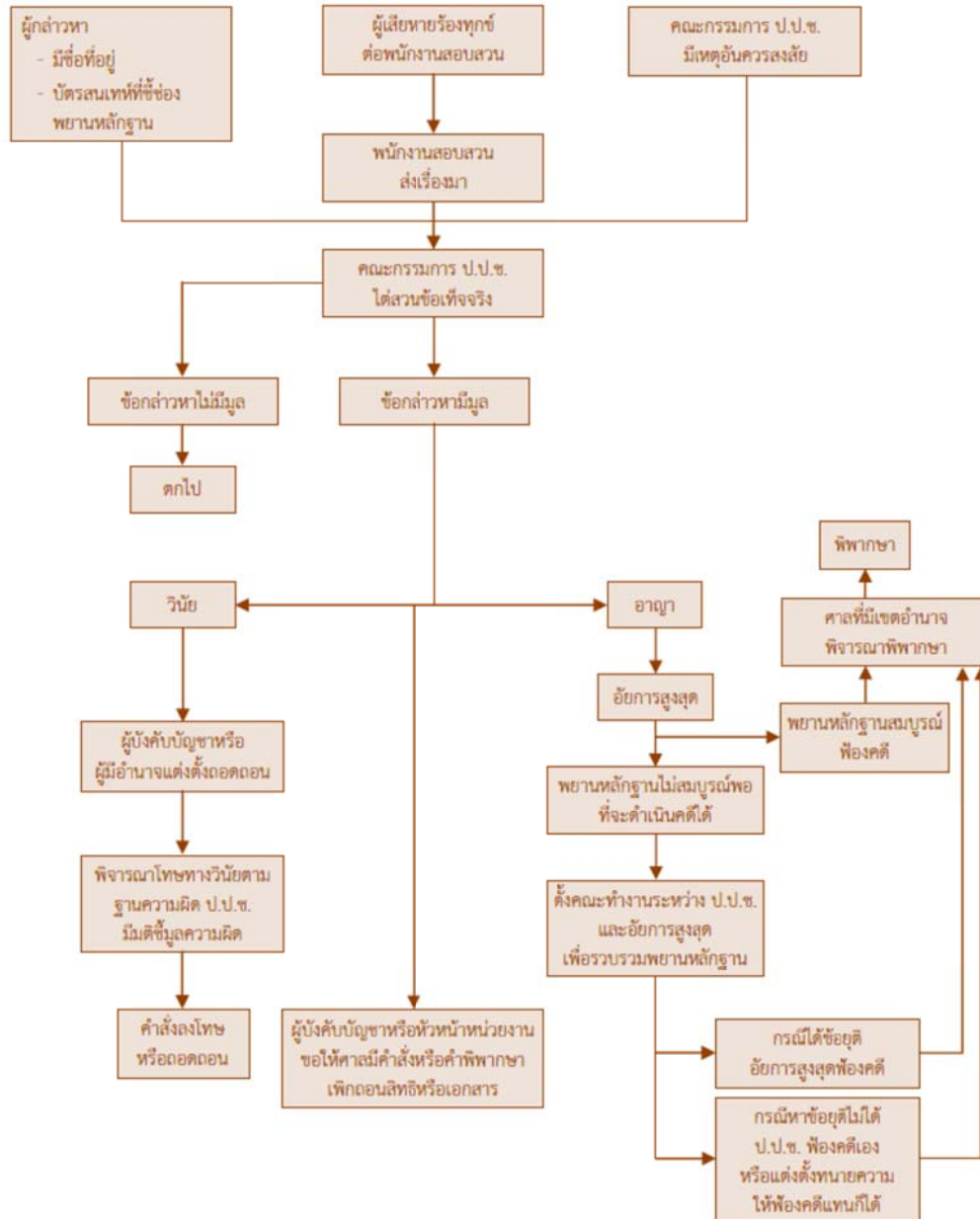
ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภาคผนวกที่ 2.5 กระบวนการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน



ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภาคผนวกที่ 2.6 กระบวนการดำเนินการทางวินัยและอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



ที่มา: รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

บทที่ 3

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการป้องกันและการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน แม้การทุจริตคอร์รัปชันในหลายกรณี เช่น การรับสินบนเพื่อแลกกับการเอื้อผลประโยชน์บางประการให้แก่ผู้ให้สินบนนั้น ไม่ได้ทิ้งร่องรอยไว้ในข้อมูลทางการเงินของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ หากแต่ยังมีการทุจริตอีกหลายกรณีที่สามารถค้นพบได้จากการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ในกรณีของการจัดซื้อสินค้าหรือบริการที่มีราคาที่สูงเกินควร การใช้จ่ายเงินของรัฐเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง การจ้างงานที่ผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบสินค้าหรือบริการได้ตามเงื่อนไขของสัญญา การเบิกจ่ายงบประมาณที่ผิดปกติ ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ เป็นต้น ดังนั้น การมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่มีขีดความสามารถในการตรวจสอบการใช้จ่ายของฝ่ายบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมทำให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงบประมาณแผ่นดินมากขึ้น อันจะช่วยในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

การตรวจเงินแผ่นดินนั้นมีมาก่อนคริสตศักราชในอียิปต์ จีน และเกาหลี โดยฟาโรห์หรือจักรพรรดิในประเทศเหล่านี้ต้องการตรวจสอบการคงอยู่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ของสินทรัพย์ของตน และการจ่ายเงินภาษี ต่อมาในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 กลุ่มประเทศยุโรปได้พัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินที่เน้นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบในการใช้จ่ายเงินที่ผู้ครองเมืองแต่ละรายได้กำหนดไว้ในกรณีของอังกฤษนั้น การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจะครอบคลุมถึงการตรวจสอบบัญชีการเงินของหน่วยงานของภาครัฐและการประเมินความเหมาะสมของการนำเสนอตัวเลขต่างๆ ในบัญชีด้วย และในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 นั้น กรอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ขยายขอบเขตไปสู่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามผลงาน (Performance-based auditing) ซึ่งได้กลายมาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการตรวจสอบเงินแผ่นดินทุกวันนี้

กลไกในการตรวจสอบเงินแผ่นดินได้รับความสนใจในวงกว้างในช่วงทศวรรษที่ 60 และ 70 หรือประมาณ 50 กว่าปีมาแล้ว เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารจากการที่ประชาชนเรียกร้องให้รัฐใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดจากราคาน้ำมัน ในช่วงเวลาดังกล่าว กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วได้สร้างระบบและวิธีการในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามผลงาน เสริมจากการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎกติกาในอดีต หลักการที่สำคัญในการตรวจสอบผลงานของรัฐบาลที่มีการพัฒนาที่เรียกว่าหลักการ “3E” ได้แก่ (1) การตรวจสอบด้านความประหยัด (Economy) ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าราคาที่รัฐจ่ายนั้นเหมาะสมกับคุณภาพของสินค้าหรือบริการที่ได้รับหรือไม่ (2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งตรวจสอบว่า หน่วยงานของรัฐนั้นสามารถนำบริการหรือสินค้านั้นไปใช้ให้เป็นประโยชน์อย่าง

มีประสิทธิภาพหรือไม่ และ (3) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งพิจารณาว่าการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวมีผลกระทบในทางบวกหรือในทางลบต่อเศรษฐกิจหรือสังคมมากน้อยเพียงใด

ทุกวันนี้ สงครามในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันได้เรียกร้องให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทที่กว้างมากขึ้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน จากเดิมที่เป็นเพียงการตรวจสอบความถูกต้องของขั้นตอนในการเบิกจ่ายงบประมาณเท่านั้น เป็นการตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ รวมถึงการจัดทำรายงานเกี่ยวกับความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชันในบางประเทศ เช่น เยอรมนี สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย เป็นต้น

การขยายกรอบภาระหน้าที่ของหน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินย่อมหมายถึงความจำเป็นในการเพิ่มทั้งงบประมาณและผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ หากแต่การสำรวจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินใน 100 ประเทศของ International Budget Partnership (IBP) ที่จัดทำ “ดัชนีงบประมาณโปร่งใส” (Open Budget Index-OBI)²⁴ ในปี ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) พบว่า สตง. ของประเทศเกือบครึ่งหนึ่งได้รับงบประมาณไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีผลทำให้คุณภาพของการตรวจสอบไม่ได้มาตรฐาน จำนวนโครงการและหน่วยงานที่ตรวจสอบน้อย และความล่าช้าในการนำเสนอรายงานผลการตรวจสอบ นอกจากนี้แล้ว ในบางประเทศ หน่วยงานที่ตรวจสอบเงินแผ่นดินยังอยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาของหน่วยงานที่ตรวจสอบหรือหน่วยงานอื่นๆ ของฝ่ายบริหารทำให้ถูกการเมืองแทรกแซงอีกด้วย

การศึกษาในบทที่ 3 นี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอใน 5 ส่วน โดยส่วนแรกจะนำเสนอประวัติความเป็นมาของ สตง. ไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และในส่วนที่เหลืออีก 4 ส่วน จะกล่าวถึงการประเมิน 1) โครงสร้างองค์กร 2) กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ 3) การตรวจสอบการทำหน้าที่ของ สตง. 4) งบประมาณและบุคลากร ว่ามีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมทั้งประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวในช่วงเวลาที่ผ่านมา เพื่อที่จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายในการปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อนึ่ง ในการจัดทำข้อเสนอแนะดังกล่าว คณะผู้วิจัยจะอ้างถึงแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best practices) ในต่างประเทศ โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของการเมืองและโครงสร้างในเชิงกฎหมายและสถาบันในประเทศไทยประกอบด้วย

²⁴ เรียกดูข้อมูลได้ที่ <http://survey.internationalbudget.org/>

3.1 ประวัติความเป็นมา

ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทยสามารถแบ่งได้เป็นสามช่วงดังนี้
1) ยุคภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช (พ.ศ. 2418-2475) 2) ยุคภายใต้ระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2476-2540) และ 3) ยุคองค์การอิสระภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน)

3.1.2 ยุคภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช (พ.ศ. 2418-2475)

การตรวจเงินแผ่นดินของไทยได้เริ่มต้นขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 (ครองราชย์ พ.ศ. 2411-2453) ที่ทรงเล็งเห็นความไร้ระเบียบของระบบการคลังของสยาม และทรงมีพระราชประสงค์ให้มีการปฏิรูประบบการคลังใหม่ จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการตรา กฎหมายว่าด้วยการคลังหลายฉบับ รวมถึง “พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วย กรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237 (พ.ศ. 2418)” ซึ่งให้จัดตั้งสำนักงานหลวงใน พระบรมมหาราชวังเรียกว่า “ออดิตออฟฟิศ” (Audit Office) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการเงิน ของแผ่นดิน โดยมี “ออดิเตอร์เยเนอรัล” (Auditor General) เป็นเจ้าพนักงานใหญ่ทำหน้าที่ “ตรวจบัญชีและสิ่งของ” ในช่วงยุคก่อตั้งสำนักงานการหลวงฯ นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวได้ทรงทำหน้าที่การตรวจบัญชีต่างกระทรวงด้วยพระองค์เอง²⁵

หลังจากนั้นมีการประกาศใช้ “พ.ร.บ. พระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหา สมบัติ ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433)”²⁶ แทน พ.ร.บ. สำหรับพระคลังมหาสมบัติฯ ซึ่งจัดตั้ง “กรมตรวจ” ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพื่อทำหน้าที่แทนออดิตออฟฟิศที่ถูกยุบไป โดยมีอธิบดีกรมบังคับ บัญชาการทำหน้าที่ตรวจ “บัญชีฎีกาต่างๆ” (บัญชีการเบิกจ่ายเงิน) และตรวจราคา

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 (ครองราชย์ พ.ศ. 2453- 2468) ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศสยามประสบปัญหาการขาดดุลทางการคลังที่รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจและการลงทุนเกินตัวของฝ่ายบริหาร²⁷ ประกอบกับขอบเขตและภาระ งานด้านการบัญชีรัฐที่เพิ่มขึ้นมาก รัชกาลที่ 6 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “กรมตรวจเงิน

²⁵ สรุปจาก “ประวัติการตรวจเงินแผ่นดินไทย” เว็บไซต์สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เรียกดูข้อมูลได้ที่: <http://www.oag.go.th/internet/AboutOAG/history.jsp> (เรียกดูข้อมูลวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2557)

²⁶ กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเพื่อยกฐานะของ “กรมพระคลังมหาสมบัติ” เป็น “กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ” (ดู ประวัติ กระทรวงการคลัง เรียกดูข้อมูลได้ที่เว็บไซต์กระทรวงการคลัง : http://www.mof.go.th/home/mofhistory_1.html)

²⁷ พรเพ็ญ อันตระกูล, “การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468)” ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์ (2527). “ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484”. หน้า 490. สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรียกดูข้อมูลได้ที่: <http://www.openbase.in.th/files/tbpi064.pdf> (เรียกดูข้อมูลวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2557)

แผ่นดิน” ในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้นในปี พ.ศ. 2458²⁸ เพื่อทำหน้าที่ “ตรวจสอบหลังจ่าย” กล่าวคือ เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยราชการ

ในขณะที่กรมตรวจที่ถูกตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีพันธกิจคล้ายกับกรมตรวจเงินแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ ยังไม่ได้ถูกยุบ แต่ถูกรวมกับ “กรมสารบาญชี” ที่ถูกตั้งขึ้นพร้อมกันในสมัยรัชกาลที่ 5 และเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “กรมบาญชีกลาง” เพื่อทำหน้าที่ “ตรวจสอบก่อนจ่าย”²⁹

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่กรมตรวจเงินแผ่นดินและกรมบาญชีกลางยังคงมีหน้าที่ที่เกี่ยวพันกันมาก ในเวลาต่อมา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (ครองราชย์ พ.ศ. 2468-2477) จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ยุบกรมตรวจเงินแผ่นดินไปรวมกับกรมบาญชีกลาง ในปี พ.ศ. 2469³⁰ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง ปี พ.ศ. 2475

3.1.3 ยุคภายใต้ระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2476-2540)

ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยภายหลังเหตุการณ์ปฏิวัติสยามโดย “คณะราษฎร” ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ณ เวลานั้น “คณะกรรมการราษฎร” (เทียบได้กับคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน) เห็นว่า กรมตรวจเงินแผ่นดินอาจจะไม่มีอิสระในการทำหน้าที่ตรวจตราทรัพย์สินของแผ่นดินหากยังอยู่ในสังกัดของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงโอนไปขึ้นตรงต่อคณะกรรมการราษฎร³¹

ต่อมาได้มีการยกเลิก พ.ร.บ. พระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังฯ พ.ศ. 2533 และตรา “พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476” เพื่อจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ขึ้นแทนกรมตรวจเงินแผ่นดิน แต่ยังคงมีฐานะเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีรัฐมนตรีกระทรวงการคลังรับผิดชอบแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการรับจ่ายเงินของคณะกรรมการฯ ให้ ครม. นำเสนอสภาผู้แทนราษฎร³²

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2544). “สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์ริสรตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 8. การตรวจเงินแผ่นดิน” กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา. หน้า 13.

²⁹ “ประวัติกรมบาญชีกลาง” เรียกดูข้อมูลได้ที่เว็บไซต์กรมบาญชีกลาง: <http://www.cgd.go.th/wps/portal/Informations> (เรียกดูข้อมูลวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2557)

³⁰ “ประวัติ พระยาโกมารกุลมนตรี” (อธิบดีกรมบาญชีกลางใน ปี พ.ศ. 2469) เรียกดูข้อมูลได้ที่: <http://nanagara.com/history-29.html> (เรียกดูข้อมูลวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2557)

³¹ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น มีการเสนอว่าจะให้โอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ ส.ส. หลายคน ซึ่งรวมถึงพระยาพลพลพยุหเสนาที่ไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่สุดท้ายสภาฯ ก็มิได้โอนกรมตรวจฯ ไปขึ้นกับคณะกรรมการราษฎร (ดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2475)

³² มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476

หลังจากนั้นมีการโยกย้ายหน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินอีกครั้งในปี พ.ศ. 2515 เมื่อ “คณะปฏิวัติ” นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกประกาศฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง³³ ซึ่งตรงกับช่วงเวลาที่นายกรัฐมนตรีได้ผูกขาดอำนาจในการบริหารประเทศไว้แต่เพียงผู้เดียว อย่างไรก็ตาม ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในขององค์กร กล่าวคือยังคงประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เลขาธิการ และ กรรมการ³⁴ ซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวน 30 คน³⁵ โดยประธานคณะกรรมการซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี³⁶ เป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งจากบุคคลที่ ครม. เลือกรับเสนอสภาผู้แทนราษฎรและได้รับความเห็นชอบ³⁷ ในขณะที่เลขาธิการและกรรมการนั้นเป็นข้าราชการระดับสูงที่ ครม. มีมติเลือกเพื่อทูลเกล้าฯ ขอแต่งตั้งได้โดยตรง เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการตรวจสอบการบริหารจัดการเงินแผ่นดิน **รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517** จึงได้มีบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 6 (ตามที่แสดงในภาคผนวก 3.1) ให้มีการแต่งตั้ง “ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา”³⁸ ซึ่ง “เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางบัญชีหรือการคลัง”³⁹ แต่ไม่เป็นนักการเมือง ข้าราชการ หรือนักธุรกิจ ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการธิการของรัฐสภา มีข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเป็นผู้ได้บังคับบัญชา และรัฐสภาสามารถมีมติปลดได้

³³ วิชาญ ทราย์อ่อน, “ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”, เว็บไซต์สถาบันพระปกเกล้า เรียกดูข้อมูลได้ที่:

<http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน> (เรียกดูข้อมูลวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2557)

³⁴ มาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2544 หน้า 24

³⁶ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 648 พ.ศ. 2514 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

³⁷ มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476

³⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2544) หน้า 20-23

³⁹ มาตรา 169 แห่ง รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517

ต่อมา มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ในปี พ.ศ. 2519 เพื่อรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าว⁴⁰ หากแต่ว่าเหตุการณ์รัฐประหารในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2519 นำโดยพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ ทำให้ร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ขึ้นอยู่กับรัฐสภาซึ่งผ่านไปถึงขั้นการพิจารณาของวุฒิสภาต้องถูกยกเลิกไป ซึ่งการประกาศใช้ **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519** หลังการรัฐประหารก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกล่าวถึงผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาอีก

เช่นเดียวกับ **รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521** มีเนื้อหาคล้ายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่ส่วนที่ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถูกตัดทิ้งไป อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2522 สมัยรัฐบาล พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีประกาศใช้ “**พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522**” เพื่อตั้ง “**สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน**” ขึ้นมาทำหน้าที่แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴¹ พร้อมทั้งเพิ่มขอบเขตของการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ได้มุ่งตรวจสอบเฉพาะการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ให้ครอบคลุมถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ตรงตามวัตถุประสงค์ ได้ผลตามเป้าหมาย ประหยัดและคุ้มค่ากับเงินงบประมาณแผ่นดินด้วย⁴² เพื่อให้สอดคล้องกับ “**ปฏิญญาลิม่าว่าด้วยการแนวทางปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน**” (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts 1977 (พ.ศ. 2520))⁴³ ของ INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันตรวจเงินแผ่นดินซึ่งไทยได้เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499

ปฏิญญาลิม่าได้ให้หลักการสำคัญในการตรวจเงินแผ่นดิน 3 ประการ⁴⁴ ได้แก่ (1) การตรวจสอบด้านการเงิน (Financial Auditing) (2) การตรวจสอบด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Auditing) ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติแบบดั้งเดิมที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องทำ และ (3)

⁴⁰ รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12/2519 (สมัยสามัญที่สอง) หน้า 544-560 เรียกดูเอกสารได้ที่คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ <http://dl.parliament.go.th/>

⁴¹ มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และบรรดาอำนาจหน้าที่ของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไปเป็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือของผู้อำนวยการ ตาม พ.ร.บ. นี้ แล้วแต่กรณี”

⁴² มาตรา 7 วรรค 2 ข้อ 3 แห่ง พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่น และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่”

⁴³ International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI). “Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts (1977)” จากเว็บไซต์ของ INTOSAI: http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf (เรียกดูข้อมูลวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2557)

⁴⁴ INTOSAI. “The Fundamental Auditing Principles at level 3”

การตรวจสอบผลดำเนินงาน (Performance Auditing) ซึ่งเน้นไปถึงการตรวจความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness).

ในด้านการบริหารงานนั้น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีเหมือนในยุคที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้อำนาจของจอมพลถนอม แต่สิ่งที่ทำให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินภายใต้ พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 แตกต่างไปจากเดิมคือ การที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมี “ผู้อำนวยการ” เป็นผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว⁴⁵ ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการภายใน⁴⁶ แทนการบริหารงานแบบคณะกรรมการ ทำให้การออกคำสั่งสามารถทำได้รวดเร็ว แต่เสี่ยงที่จะเกิดข้อผิดพลาดหรือการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ เนื่องจากไม่ได้ผ่านการปรึกษากันเป็นหมู่คณะก่อนลงคะแนนเสียงข้างมาก

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้อำนวยการสำนักงานฯ ยังได้รับการแต่งตั้งจากนายกฯ โดยการเห็นชอบจากรัฐสภา⁴⁷ แทนการที่ ครม. เสนอให้สภาผู้แทนฯ เห็นชอบ และนายกฯ สามารถถอดถอนผู้อำนวยการสำนักงานฯ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนฯ ทำให้สำนักงานฯ เมื่อผนวกกับบทบัญญัติที่ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องรายงานผลตรวจสอบและผลจากการปฏิบัติหน้าที่ต่อนายกรัฐมนตรี ก่อนนำเสนอต่อรัฐสภา⁴⁸ และสามารถจัดการกับหน่วยงานของรัฐที่สำนักงานฯ ตรวจสอบพบว่ามีพฤติกรรม “น่าเชื่อว่า” เป็นการทุจริตได้⁴⁹ จึงสามารถกล่าวได้ว่า องค์กรตรวจเงินแผ่นดินในยุคตั้งแต่ พ.ศ. 2522 เป็นองค์กรที่ถูกบริหารแบบรวมศูนย์ไว้ที่ผู้นำรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว และเป็นช่องทางให้ผู้นำรัฐบาลใช้ “การปราบ” หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เชื่อฟังคำสั่ง ซึ่งโทษที่พึง

⁴⁵ มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ให้มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และให้มีรองผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาและช่วยผู้อำนวยการสั่งและปฏิบัติราชการ”

⁴⁶ มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตาม พ.ร.บ. นี้”

⁴⁷ มาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา”

⁴⁸ มาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการตรวจสอบ การรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณตามมาตรา 7 (1) และผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพร้อมด้วยความเห็น เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอรัฐสภา”

⁴⁹ มาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนที่ทางราชการหรือหน่วยงานรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย”

จะมีได้ในขั้นแรกคือการ “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 3,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”⁵⁰

การที่กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ไม่สามารถรับประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์การตรวจเงินแผ่นดินให้ทำหน้าที่ตรวจสอบทุจริตของฝ่ายบริหารระดับสูง หรือปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างโปร่งใสเช่นนี้ เป็นที่มาของการผลักดันให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินออกมาเป็นองค์กรที่อิสระมากขึ้นในเวลาต่อมา

3.1.4 ยุคสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะองค์กรอิสระ (พ.ศ. 2540–ปัจจุบัน)

ความพยายามในการที่จะทำให้การตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารได้รับความสำเร็จเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ถูกเปลี่ยนสภาพเป็น “องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ” หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งมาตรา 329 วรรค 2 ข้อ 4 กำหนดให้มีการตรา “พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542” โดยมีการคิดสรรและแต่งตั้ง “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)” และ “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้ว่า สตง.)” ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการตรวจเงินแผ่นดินอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง⁵¹ และมี “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)” เป็นหน่วยธุรการของ คตง. และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่า สตง.⁵² เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกิจการภายในองค์กรและที่สำคัญคือการตรวจสอบการใช้งบประมาณ⁵³ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดินของไทยที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2542 และยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันจะถูกกล่าวถึงในส่วนต่อไป

3.1.5 สรุปประวัติความเป็นมา

ในช่วงเกือบ 150 ปี ที่ผ่านมานี้ ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามยุคตามสมัยตามที่ได้สรุปไว้ในตารางที่ 3.1 โดยเริ่มจากการที่เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลัง ภายใต้กรม.

⁵⁰ มาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือขัดขวางการปฏิบัติของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 8 หรือผู้อำนวยราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 หรือผู้ตรวจสอบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งตามมาตรา 16 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 3,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

⁵¹ มาตรา 312 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง”

⁵² มาตรา 312 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

⁵³ มาตรา 333 วรรค 2 ข้อ (3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น”

หรือสำนักนายกฯ และช่วงที่การบริหารประเทศอยู่ภายใต้ระบบแบบเผด็จการ สดง. อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกฯ

สุดท้ายแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการตรวจสอบเงินแผ่นดิน จึงได้มีการกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่อิสระจากฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ในส่วนของกรอบภารกิจนั้น ได้มีการกำหนดในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการขยายขอบเขตของการตรวจสอบให้ครอบคลุมไม่เพียงการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น หากแต่รวมถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ตรงตามวัตถุประสงค์ ได้ผลตามเป้าหมาย ประหยัดและคุ้มค่ากับเงินงบประมาณแผ่นดินด้วย

จึงกล่าวได้ว่า รูปแบบและกรอบภารกิจของหน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินไทยได้พัฒนามาสู่รูปแบบที่เป็นสากลทั้งในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540

ตารางที่ 3.1 สรุปวิวัฒนาการขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทย พ.ศ. 2418-2540

ยุคสมัย	ปี พ.ศ.	หน่วยงาน	ผู้บริหาร	ผู้บังคับบัญชาสูงสุด
ยุคสมบูรณาญาสิทธิราช	2418	ออฟฟิศหลวง	เจ้าพนักงานผู้ตรวจใหญ่	พระมหากษัตริย์
	2433	กรมตรวจ	อธิบดี	เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
	2458	กรมตรวจเงินแผ่นดิน	อธิบดี	เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
	2469	เป็นส่วนหนึ่งของกรมบัญชีกลาง	ผู้ช่วยอธิบดี	เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
	2475	กรมตรวจเงินแผ่นดิน	อธิบดี	คณะกรรมการราษฎร
ยุคประชาธิปไตย	2476	- กรมตรวจเงินแผ่นดิน - สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	- อธิบดี - ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	- คณะกรรมการราษฎร - คณะรัฐมนตรี
	2502	สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
	2515	สำนักงาน	ประธาน	นายกรัฐมนตรี

ยุคสมัย	ปี พ.ศ.	หน่วยงาน	ผู้บริหาร	ผู้บังคับบัญชาสูงสุด
		คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	
	2517* *	สำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา	ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน	รัฐสภา
	2522	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	ผู้อำนวยการ	นายกรัฐมนตรี
ยุคองค์กรอิสระ	2540	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

หมายเหตุ:

*รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาเสนอ พ.ร.บ. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476

** รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 หมวดที่ 6 ส่วนที่ 6 ว่าด้วยผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไว้ แต่ไม่มีการตรากฎหมายลูกออกมาเพื่อบังคับใช้ข้อบัญญัตินั้น จึงทำให้ไม่มีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินตามโครงสร้างดังกล่าว

ที่มา: ดัดแปลงจาก สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2544)

3.2 โครงสร้างองค์กร

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันเป็นไปตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และบังคับใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 แต่เนื้อหาของกฎหมายสูงสุดของประเทศทั้งสองฉบับโดยรวมนั้นก็ไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับ สตง. อย่างมีนัยสำคัญ (ดูภาคผนวกที่ 3.2)

การศึกษาในส่วนนี้จะวิเคราะห์ในส่วนนี้ และเช่นเดียวกับส่วนที่เหลือของบทที่ 3 คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูล 2 ส่วนเป็นหลักในการวิเคราะห์ สตง. ไทย ได้แก่

1) “หลักความเป็นอิสระ 8 ประการขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน” (Eight Pillars defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs))⁵⁴ ของ INTOSAI ซึ่งกล่าวถึงความเป็นอิสระ 8 ประการที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลกต้องมี เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงไปตรงมา ตามที่แสดงในตารางที่ 3.2 ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงความเป็นอิสระจากสถานะตามกฎหมายและในแง่ของผู้บังคับบัญชา และ

2) ข้อมูลเชิงประจักษ์จาก “ดัชนีงบประมาณโปร่งใส” (Open Budget Index)⁵⁵ ของ International Budget Partnership (IBP)⁵⁶ ซึ่งเป็นหน่วยงานไม่แสวงหากำไรที่สำรวจความโปร่งใส

⁵⁴ Eight Pillars defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs) ความเป็นอิสระตามข้อกำหนดใน

“ปฏิญญาเม็กซิโก” (Mexico Declaration on SAI Independence 2007)

⁵⁵ เรียกดูข้อมูลได้ที่ <http://survey.internationalbudget.org>

⁵⁶ เรียกดูข้อมูลได้ที่ <http://internationalbudget.org/>

ในการอนุมัติและใช้งบประมาณของรัฐบาล โดยประเมินจากระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตั้งและตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐ และ **ความเข้มแข็งของสถาบันการตรวจสอบ** งบประมาณ ซึ่งได้แก่ รัฐสภา และ สตง.

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยจะพิจารณาข้อมูลทั้งสองแหล่งนี้ ควบคู่กับบริบทเชิงสถาบันของ สตง. ไทยไปพร้อมๆ กัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3.2 หลักความเป็นอิสระ 8 ประการของ INTOSAI

หลักความเป็นอิสระ 8 ประการของ INTOSAI
สถานะตามกฎหมาย (legal status) มีกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ รับรองความเป็นอิสระขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน
ผู้บังคับบัญชา (Heads of SAIs) ผู้บังคับบัญชาขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินถูกคัดเลือก/แต่งตั้งผ่านกระบวนการที่ถูกบัญญัติในกฎหมายถูกถอดถอนผ่านกระบวนการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร
การปฏิบัติงาน (Operations) กำหนดยุทธศาสตร์ในการตรวจสอบได้โดยไม่มีการแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ
การเข้าถึงข้อมูล (Access to Information) ผู้ตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเข้าถึงข้อมูลหรือเอกสารที่จำเป็นต้องประกอบการปฏิบัติหน้าที่ได้ทุกเมื่อ (timely) อย่างไม่มีเงื่อนไข (unrestricted) และไม่มีค่าใช้จ่าย (free)
รายงานผลตรวจสอบ (Reporting Audit Results) รายงานผลการตรวจสอบอย่างน้อยปีละครั้ง แต่จะรายงานบ่อยกว่านั้นก็ได้ (ต่อรัฐสภา และ/ ประชาชน- คณะผู้วิจัย)
เนื้อหาและช่วงเวลารายงาน (Content and Timing of audit reports) กำหนดเนื้อหาและเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบต่อสาธารณชนได้อย่างอิสระ หลังส่งให้รัฐสภา (และฝ่ายบริหาร) ทราบ
กลไกการติดตามที่มีประสิทธิภาพ (Effective follow-up mechanisms) มีกลไกติดตามหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ ว่าได้แก้ไขข้อบกพร่องตามที่ถูกแนะนำให้จริง
ทรัพยากร (Resources) ต้องมีบุคลากร งบประมาณ และครุภัณฑ์ อย่างเพียงพอและสมเหตุสมผล และสามารถจัดการงบประมาณของตนเองโดยไม่มีการแทรกแซงจากรัฐบาล

ที่มา: INTOSAI. Eight Pillars defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs)

(เรียกดูข้อมูลได้ที่: http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/Folder_Englisch_2012.pdf)

3.2.1 กรณีศึกษาต่างประเทศ

รูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Supreme Audit Institutions-SAI) ทั่วโลกที่มีเป้าหมายในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารนั้นสามารถแบ่งได้เป็นสองรูปแบบหลัก ได้แก่ (1) รูปแบบแบบเวสต์มินสเตอร์หรือองค์กรของรัฐสภา (Westminster or Parliamentary model) ซึ่งอาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบ และ (2) รูปแบบศาล

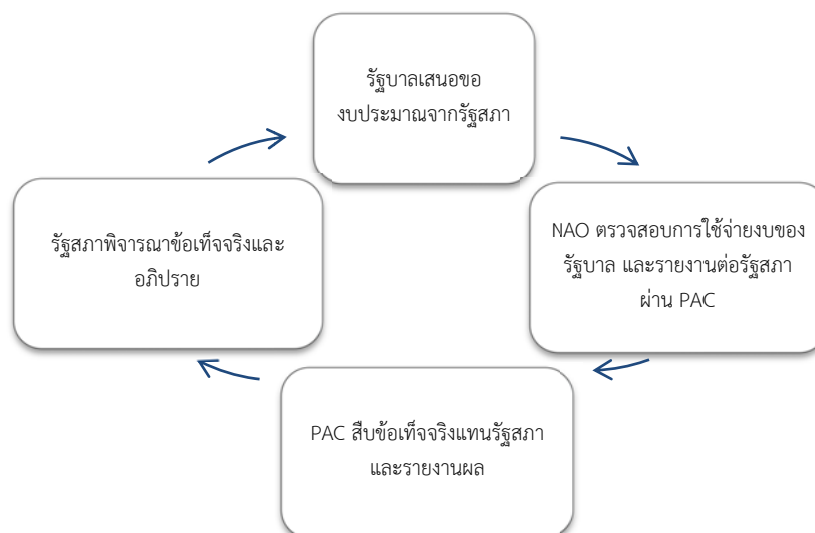
หรือโมเดลโฌนิก (Judicial or Napoleonic model)^{57 58} ซึ่งใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบทั้งสองรูปแบบนี้มีลักษณะการปฏิบัติงาน ข้อดีและข้อจำกัดตามที่แสดงในภาคผนวกที่ 3.3

1. องค์กรตรวจเงินแผ่นดินรูปแบบเวสต์มินสเตอร์

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินรูปแบบเวสต์มินสเตอร์ ซึ่งใช้ในประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และอดีตอาณานิคมอังกฤษนั้นจะยึดโยงเข้ากับระบบการตรวจสอบประสิทธิภาพในการบริหารเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือของรัฐสภา

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำรายงาน (พร้อมข้อเสนอแนะสำหรับบางประเทศ) ส่งให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งโดยปกติแล้วจะดำเนินการผ่านทางคณะกรรมการที่รับรายงานการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน อย่างเช่น กรณีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร (National Audit Office-NAO) (ดูในกรอบที่ 3.1) ที่ต้องรายงานต่อ “คณะกรรมการบัญชีสาธารณะ” (Public Accounts Committee-PAC) ตามที่แสดงในรูปที่ 3.1

รูปที่ 3.1 : โครงสร้างองค์กรตรวจเงินแผ่นดินแบบเวสต์มินสเตอร์: ตัวอย่างจาก NAO



ที่มา: Department for International Development (DFID). **Characteristics of different external audit systems.**

⁵⁷ Department for International Development. **DFID Briefing: Characteristics of different external audit systems.** เรียกดูข้อมูลได้ที่: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>

⁵⁸ รายงานวิจัยบางชิ้นกล่าวถึงองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบที่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร (Executive power) เช่น Board of Audit and Inspection (BAI) ของเกาหลีใต้ แต่ในรายงานนี้ คณะผู้วิจัยได้รวมองค์กรตรวจเงินแผ่นดินรูปแบบดังกล่าวไว้กับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินแบบเวสต์มินสเตอร์ เนื่องจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารในหลายประเทศต้องรับผิดชอบหรือรายงานต่อรัฐสภา

กรอบที่ 3.1 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร (NAO)

NAO เป็นหน่วยงานภายใต้รัฐสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐบาลและรายงานต่อรัฐสภา NAO โดยมีคณะกรรมการธิการบัญชีสาธารณะ หรือ PAC รับรายงานและคำแนะนำ ก่อนนำข้อมูลดังกล่าวไป “ไต่เบ้ย” กับรัฐบาลในรัฐสภาอีกทอดหนึ่ง โดยที่ NAO ไม่ต้องเผชิญหน้ากับรัฐบาลโดยตรง

คณะกรรมการและผู้ว่าการ NAO

NAO มีการบริหารงานแบบคณะกรรมการ (NAO Board) ที่ทำหน้าที่วางนโยบายสำหรับการบริหารงาน ภายในและการตรวจสอบให้กับ NAO โดยมีผู้ว่าการ หรือ Comptroller and Auditor General (C&AG) เป็นผู้สั่งการตรวจสอบ

NAO Board ประกอบด้วยกรรมการ 9 คน แบ่งเป็นกรรมการที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ใน NAO (Non-executive members) จำนวน 5 คน ซึ่งถูกแต่งตั้งโดย PAC มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และทำหน้าที่ได้แค่ 2 วาระ และกรรมการที่เป็นบุคลากรภายในของ NAO (Executive members) อีก 4 คน ซึ่ง C&AG เสนอชื่อให้กรรมการประเภทแรกแต่งตั้ง แต่โดยหลักแล้วจะมี C&AG ดำรงตำแหน่งด้วย (กฎหมายไม่บังคับหรือห้าม) กรรมการที่เป็นบุคลากรภายในดำรงตำแหน่งก็ปีก็ได้ แต่จะมีการพิจารณาแต่งตั้งใหม่ทุกๆ 12 เดือน

C&AG เป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) และประธานของ PAC เห็นชอบเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) แต่งตั้ง แต่การปลดนั้นต้องให้สภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา (House of Lords) เห็นชอบร่วมกัน

คณะกรรมการธิการบัญชีสาธารณะ (PAC)

PAC ประกอบด้วยกรรมการธิการของรัฐสภา 14 คน (กฎหมายกำหนดให้มีไม่น้อยกว่า 12 คน) เป็นตัวแทนจากพรรครัฐบาล และฝ่ายค้านในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ปัจจุบัน PAC มีกรรมการ 8 คน มาจากพรรค Conservative 5 คน จากพรรค Labour และอีก 1 คน จากพรรค Liberal Democrat โดยกรรมการทั้ง 14 คน มาจากการลงคะแนนลับ (Secret ballot) ของสมาชิกรัฐสภา

ที่มา: National Audit Office (<http://www.nao.org.uk/>) รวบรวมและสรุปโดยคณะผู้วิจัย

โดยทั่วไปแล้ว องค์การตรวจเงินแผ่นดินแบบเวสต์มินสเตอร์จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ “ผู้ว่า” หรือ “ผู้อำนวยการ” แต่เพียงผู้เดียว ภายใต้การกำกับของรัฐสภา⁵⁹ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารเดียวกับ “ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา” ของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 (ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มี แต่ไม่ได้มีการจัดตั้งตามที่กล่าวในส่วนที่ 3.1 ประวัติความเป็นมา)

⁵⁹ ผู้ว่าหรือผู้อำนวยการองค์กรตรวจเงินแผ่นดินรูปแบบนี้จะถูกสรรหาและแต่งตั้งจากรัฐสภา หรืออาจเป็นข้าราชการภายในนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

ในบางประเทศ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บริหารสูงสุด เช่น ในเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น หรือประเทศในเอเชียตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย และประเทศไทยในปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) เป็นต้น จะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อรายงานต่อรัฐสภาเหมือนกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบเวสต์มินสเตอร์ หากแต่มีผู้บังคับบัญชาเป็นกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง

ข้อดีของการที่มีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินแบบเวสต์มินสเตอร์คือ *ประการแรก* การตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมเข้าฟังการรายงานการตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐสภาได้ หรือมีความคล่องตัวในการทำงานร่วมกับภาคประชาชน (Civil society) เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและกดดันให้ฝ่ายบริหารส่งรายงานต่อองค์กรตรวจเงินแผ่นดินได้อีกทางหนึ่ง อย่างเช่นในประเทศฟิลิปปินส์ (ดูกรอบที่ 3.2)

ประการที่สอง รัฐสภาสามารถถ่วงเวลาหรือตัดงบประมาณหน่วยงานของรัฐที่ถูกรายงานว่าใช้งบประมาณไม่โปร่งใสหรือไม่ถูกต้องได้ทันที ซึ่งถือเป็นบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว (แต่ยังขึ้นอยู่กับว่าในแต่ละประเทศได้มีการเชื่อมโยงผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณกับการพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณของรัฐสภาและมีการกำหนดบทลงโทษทั้งในทางกฎหมายและในเชิงปฏิบัติหรือไม่) และ *ประการสุดท้าย* สามารถตรวจสอบการใช้งบประมาณโดยเน้นหลัก **ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน** (Value-for-money audit)

ในขณะที่ข้อจำกัดขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินรูปแบบนี้มีสองประการหลัก *ประการแรก* การปฏิบัติงานหรือการแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาถูกนำไปยึดโยงกับสภาพการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในบางประเทศฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กัน ทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ และ *ประการที่สอง* องค์กรตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจสั่งลงโทษหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการใช้งบประมาณโดยตรงเหมือนกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบศาลดังที่กล่าวในหัวข้อต่อไป โดยการกำหนดโทษนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐสภาเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว สำหรับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีผู้ว่าการเป็นผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียว (แบบเวสต์มินสเตอร์) แม้จะมีความคล่องตัวและรวดเร็วในการออกคำสั่งให้ปฏิบัติงาน แต่อาจเกิดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ว่าการได้ ซึ่งความเสี่ยงของการใช้อำนาจโดยไม่ชอบจะไม่ปรากฏหรือปรากฏได้ยากในองค์กรตรวจเงินแผ่นดินแบบคณะกรรมการ เนื่องจากการตัดสินใจร่วมกันของกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขา ทำให้การออกคำสั่งมีความรัดกุม แต่การออกคำสั่งนั้นอาจจะต้องใช้เวลาในการนัดประชุม อภิปราย และหาข้อสรุปพอสมควร ทำให้อาจไม่ทันการณ์

กรอบที่ 3.2: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของฟิลิปปินส์ (Commission on Audit-COA) และการตรวจเงินแผ่นดินแบบมีส่วนร่วม (Participatory audit)

COA เป็นองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีการบริหารงานแบบคณะกรรมการอันประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ได้แก่ ประธาน 1 คน และกรรมการอีก 2 คน ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีหลังได้รับการยินยอมจาก “คณะกรรมการแต่งตั้ง” (Commission on Appointments) ของรัฐสภา (Congress) COA ต้องรายงานผลการตรวจหน่วยรับตรวจต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา

ในปี พ.ศ. 2543 COA ได้ทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาชนชื่อว่า **CCAGG** (Concerned Citizen of Abra for Good Governance) เพื่อตรวจสอบโครงการก่อสร้างของรัฐในพื้นที่ของจังหวัดอาบรา (Abra Province) เขตบริหารกอร์ดิลเลรา (Cordillera Administrative Region) เกาะลูซอน (Luzon Island) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เครือข่ายของ CCAGG (ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นแม่บ้านและนักศึกษาในพื้นที่) จนหลายครั้งนำไปสู่การเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้*

ในปี พ.ศ. 2556 COA ได้สร้างความร่วมมือกับ **ANSA-EAP** (Affiliated Network for Social Accountability – East Asia Pacific) (เครือข่ายองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีฐานอยู่กรุงมะนิลา ก่อตั้งปี พ.ศ. 2550) เพื่อดำเนินโครงการ “Citizen Participatory Audit” หรือโครงการตรวจสอบแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยโครงการนำร่องที่ COA และ ANSA-EAP คือการตรวจสอบศูนย์อนามัยในบริเวณปริมณฑลของกรุงมะนิลา COA ได้อนุมัติงบประมาณส่วนหนึ่งสำหรับดำเนินการเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวของ ANSA-EAP ก็ยังต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ เช่น UNDP หรือรัฐบาลออสเตรเลีย

สิ่งที่ COA และองค์กรภาคประชาชนได้จากกันและกันคือ COA นั้นมีความเชี่ยวชาญในการตรวจเอกสารการเงินและบัญชี และความสามารถในการประเมินทางงบประมาณ ในขณะที่องค์กรภาคประชาชนนั้นมีข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ของตนเอง และมีกำลังคนที่จะอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ของ COA (ที่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบ 7,000 คน และหน่วยที่ต้องตรวจ 61,000 แห่ง) ในการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบได้

นอกจากนี้ การที่องค์กรภาคประชาชนได้เข้าถึงผลการตรวจสอบของ COA โดยตรง หลังจากร่วมทำการตรวจสอบด้วยกัน ในกรณีที่พบว่าโครงการของรัฐโครงการใดมีข้อสงสัยว่าจะทุจริตหรือหากหน่วยรับตรวจไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ COA องค์กรภาคประชาชนสามารถเคลื่อนไหวเพื่อกดดันหน่วยงานนั้นได้ทันที

หมายเหตุ: * CCAGG เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของชาวบ้านในพื้นที่จังหวัดอาบราในปี พ.ศ. 2530 เพื่อตรวจสอบโครงการก่อสร้างถนนและสะพานของกระทรวงคมนาคมของฟิลิปปินส์ (Department of Public Works and Highways)

ที่มา:

1) International Budget Partnership. “Concerned Citizens of Abra for Good Government (CCAGG)”. เรียกดูข้อมูลได้ที่ <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Profile-of-CCAGG-Philippines-2011.pdf>> .

2) Affiliated Network for Social Accountability – East Asia Pacific. “Citizen Tools and Methodologies in Participatory Audit”. Practice Brief Issue No. 2, Series of 2014 Citizen Participatory Audit Project . เรียกดูข้อมูลได้ที่ http://ansa-eap.net/assets/1068/CPA_PRACTICE_BRIEF_2.pdf .

2. องค์การตรวจเงินแผ่นดินรูปแบบศาลยุติธรรม

องค์การตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบศาลยุติธรรมหรือ*นโปลิโอนิค* หรือที่เรียกว่า “ศาลบัญชี” (Court of Accounts)⁶⁰ มีลักษณะที่ต่างจากรูปแบบเวสต์มินสเตอร์ตรงที่เป็นการยึดโยงการตรวจสอบการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากศาลบัญชีของประเทศฝรั่งเศส (La Cour des Comptes)⁶¹

ในปัจจุบันหนึ่งในสามของประเทศทั่วโลกมีองค์การตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศ “ละติน” ในทวีปยุโรป ได้แก่ ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี โปรตุเกส และกลุ่มประเทศอดีตอาณานิคมของประเทศเหล่านี้ในทวีปแอฟริกา อเมริกากลางและอเมริกาใต้⁶²

ศาลบัญชีทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐ หลังการอนุมัติงบประมาณ (Ex-post audit) และ/หรือ ก่อนอนุมัติงบประมาณ (Ex-ante audit) เช่น โปรตุเกส และอิตาลี **อย่างเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร** เนื่องจากถืออำนาจตุลาการ โดยเน้นการตรวจสอบการใช้งบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณ (Compliance audit)

ศาลบัญชีในบางประเทศอาจจะมีการทำงานร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็เป็นไปอย่างจำกัด รัฐสภาอาจร้องขอให้ศาลบัญชีส่งหรือชี้แจงรายงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยรวม หรือในบางโครงการเป็นการเฉพาะได้

สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้้องค์การตรวจเงินแผ่นดินเป็น “ศาลบัญชี” ได้คือ อำนาจทางตุลาการ (Judicial power) หรืออำนาจในการตัดสินลงโทษผู้กระทำตามกฎหมายว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณได้โดยไม่ต้องเสนอให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการ⁶³

อนึ่ง ศาลบัญชีจะไม่ตรวจบัญชีของทุกๆ หน่วยงานทุกปี แต่จะกำหนด “รอบการตรวจ” สำหรับแต่ละหน่วยงาน เช่นศาลบัญชีของประเทศฝรั่งเศสจะตรวจบัญชีทุกๆ 5 ปี (หมายความว่า

⁶⁰ บางประเทศใช้คำว่า Court of Audit หรือ Chamber of Accounts

⁶¹ ศาลบัญชีของฝรั่งเศส (la Cour des Comptes) ในปัจจุบันก่อตั้งขึ้นในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) จึงมักเรียกองค์การตรวจแผ่นดินแบบศาลยุติธรรมว่ารูปแบบ*นโปลิโอนิค* (ดู Alventosa, J.R. and Baldacchino, A. (April 2013). “An Overview of the Cour des Comptes of France”. International Journal of Government Auditing เรียกดูข้อมูลได้ที่: http://www.intosajournal.org/highlights/cour_des_comptes_france_apr2013.html

⁶² van Zyl, A., Ramkumar, V. and de Renzio, P. (2009) p. 14-15.

⁶³ ศาลบัญชีของเนเธอร์แลนด์ หรือ Algemene Rekenkamer (Court of Audit) และ ศาลบัญชีของสหภาพยุโรป หรือ European Court of Auditors ไม่ถือว่าเป็นศาลบัญชีตามที่กล่าวถึงนี้ เนื่องจากศาลบัญชีดังกล่าวไม่มีอำนาจทางตุลาการเพื่อตัดสินความผิด แต่จะถูกจัดเป็นองค์การตรวจเงินแผ่นดินแบบคณะกรรมการ เนื่องทำหน้าที่ตรวจบัญชีเพื่อรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร และมีการตัดสินใจแบบเป็นกลุ่มบุคคล

กลับมาตรวจบัญชีของหน่วยงานเดิมทุกๆ 5 ปี) เพื่อให้คุ้มค่าหรือการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ในการดำเนินการตรวจสอบ⁶⁴

นอกเหนือจากการประหยัดงบประมาณและทรัพยากรบุคคลจากการตรวจบัญชีตามรอบการตรวจแล้ว ข้อดีของการมีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินแบบศาลบัญชีนี้ คือ หนึ่ง ฝ่ายการเมืองไม่สามารถแทรกแซงการทำงานตรวจสอบคอร์รัปชันได้ และ สอง มีบทลงโทษแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่ใช้งบประมาณไม่โปร่งใสได้ทันที โดยไม่ต้องรอฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ดี องค์กรตรวจเงินแผ่นดินแบบศาลบัญชีก็มีข้อจำกัด คือ หนึ่ง ศาลบัญชีอาจต้องติดตามการลงโทษหรือไล่เบี้ยกับหน่วยงานของรัฐที่ทำผิดเอง หากฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือ ทำให้เพิ่มภาระการทำงานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งควรจะมีหน้าที่แค่ตรวจสอบบัญชีเท่านั้น และ สอง การตรวจบัญชีตามรอบการตรวจ จะทำให้การติดตามและควบคุมวินัยทางการคลังไม่ต่อเนื่อง สาม ระบบการพิจารณาและตรวจสอบบัญชีเป็นระบบปิด ภาคประชาชนเข้าไปร่วมด้วยไม่ได้ กอปรกับศาลบัญชีจะเน้นการตรวจสอบการใช้งบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณ (Compliance audit) โดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าของการใช้เงิน (Performance audit) ทำให้ผลการตรวจบัญชีนั้นเสี่ยงที่จะไม่สะท้อนภาพรวมของการใช้งบประมาณ

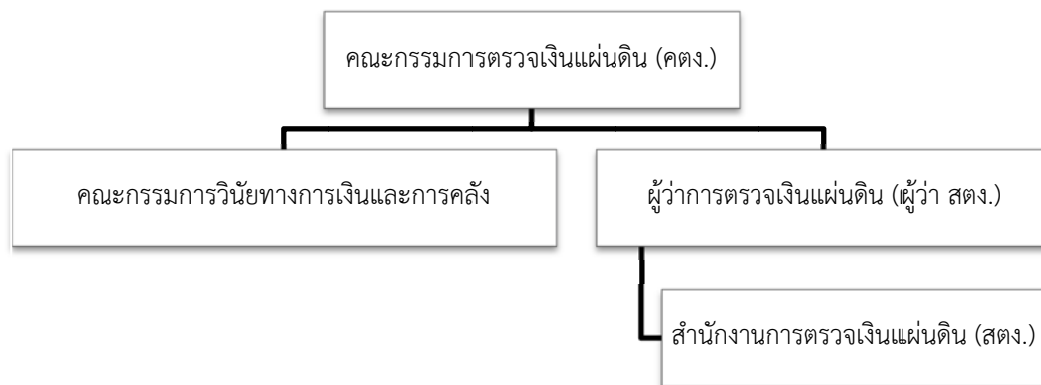
3.2.2 กรณีของประเทศไทย

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีโครงสร้างองค์กร (ตามที่แสดงในรูปที่ 3.2 คือ มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง⁶⁵ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้ว่า สตง.) ซึ่งขึ้นตรงต่อประธาน คตง. และทำหน้าที่ดูแลสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อีกทอดหนึ่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁶⁴ UK National Audit Office (NAO). “State Audit in the European Union”. p. 86-98.

⁶⁵ หรือ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550

รูปที่ 3.2 โครงสร้างองค์กรตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550



ที่มา: ดัดแปลงจาก สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2544)

1. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

ในเชิงโครงสร้างแล้ว มาตรา 252 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550⁶⁶ บัญญัติให้ คตง. ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คนและกรรมการอื่นอีก 6 คน รวมเป็น 7 คน (จากเดิมที่มีอยู่ 10 คน ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540) ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น โดยมีการกำหนดคุณสมบัติและข้อห้ามของผู้ที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อรับประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน^{67 68}

⁶⁶ มาตรา 252 วรรค 2 แห่ง รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินการบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น”

⁶⁷ คุณสมบัติ 5 ประเภทได้แก่

1. เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน
2. เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชีหรือการตรวจสอบภายใน
3. เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ
4. เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
5. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี

โดยกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่ละคนต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ความเชี่ยวชาญที่หลากหลายครอบคลุมสาขาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดข้อห้ามเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองหรือผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายบริหาร ตุลาการ นิติบัญญัติ และในระดับหน่วยรับตรวจ (หน่วยงานที่ต้องถูก สตง. ตรวจสอบบัญชี)

ในด้านการสรรหา คตง. นั้น รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ได้เน้นให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้สรรหาคตง. เห็นได้จากการที่คณะกรรมการสรรหาซึ่งมีทั้งหมด 7 คน ประกอบด้วยฝ่ายตุลาการ 5 คน ได้แก่ (1) ประธานศาลฎีกา (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด (4) บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และ (5) บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน และมีตัวแทนจากฝ่ายนิติบัญญัติอีกเพียง 2 คน ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

จากแต่ก่อนที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีกรรมการสรรหาถึง 15 คน ซึ่งเป็นตัวแทนจากฝ่ายตุลาการเพียง 3 คน (ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญและประธานศาลปกครองสูงสุด) ที่เหลือเป็นตัวแทนจากอธิการบดีของมหาวิทยาลัยรัฐ 7 คน และตัวแทนพรรคการเมือง 5 คน⁶⁹

ทั้งนี้ บุคคลตามข้อ 2-4 จะต้องมีความสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ
2. เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ
3. เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

⁶⁸ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไม่เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะ 1 ปีก่อนการดำรงตำแหน่ง และไม่เป็นการกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

นอกจากลักษณะต้องห้ามข้างต้นแล้ว กฎหมายยังกำหนดข้อห้ามไว้อีก 4 ประการได้แก่ 1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ 2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ 3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด และ 4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

⁶⁹ มาตรา 8 ข้อ 1 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรง”

คณะกรรมการสรรหาจะทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมัครเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีเพื่อให้ประธานวุฒิสภาแต่งตั้ง ทั้งนี้ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเช่นเดียวกับกรรมการ ป.ป.ช.

นับจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยมี คตง. ทั้งสิ้นจำนวน 2 ชุด ชุดแรกได้รับแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2543 ซึ่งต้องดำรงตำแหน่งเพียง 3 ปี⁷⁰ ก่อนมีการเลือก คตง. ชุดที่สองในปี พ.ศ. 2547 (รายชื่อตามที่ปรากฏในภาคผนวก 3.4)

คตง. ชุดที่สองนี้อยู่ในตำแหน่งได้เพียง 2 ปี จากวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ฉบับที่ 12/2549 ซึ่งกำหนดให้ คตง. พ้นจากตำแหน่งและให้ผู้ว่า สตง. ในขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่แทน

หลังจากนั้น แม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และการประกาศเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 23 ธันวาคมในปีเดียวกันแล้วก็ตาม⁷¹ แต่การสรรหา คตง. คณะใหม่ยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มี คตง. นั้น ผู้ว่า สตง. ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทน คตง. และประธาน

แม้จนกระทั่งในปัจจุบัน (กรกฎาคม พ.ศ. 2557) ก็ยังไม่มีกรรมการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่มาปฏิบัติหน้าที่แทนคนเดิม มีเพียงรองผู้ว่า สตง. ที่ทำหน้าที่รักษาราชการแทนผู้ว่า สตง. พร้อมทั้งใช้อำนาจหน้าที่แทนประธาน คตง. และ คตง. ทั้งคณะ โดยมีสาเหตุตามที่แสดงในกรอบที่ 3.3

⁷⁰ บทเฉพาะกาล มาตรา 68 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“ให้กรรมการซึ่งวุฒิสภาตาม มาตรา 315 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีมติเลือก มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงสามปี”

⁷¹ มาตรา 301 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

“ให้ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และหากยังไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการสรรหาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

กรอบที่ 3.3 สาเหตุของการไม่มีการสรรหา คตง. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549

รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 ได้ยกเลิกการบังคับใช้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 หมวดที่ 1 ส่วนที่ 1 ซึ่งว่าด้วยการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของ คตง. จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ดังกล่าวก่อน*

ด้วยเหตุนี้ ได้มีการเสนอร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. จากหลายฝ่าย เช่น จากผู้ว่า สตง. (นางจรรวรณ์ เมณฑกา) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมหลายครั้งจนเห็นชอบ หากแต่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยเฉพาะในส่วนของคุณสมบัติและจำนวนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวต้องระงับลงเป็นการชั่วคราวในช่วงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2554

มีการเริ่มเสนอร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวใหม่อีกครั้งในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 ซึ่งสภาผู้แทนฯ สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฯ ที่เสนอใหม่ทั้งหมด 4 ฉบับในคราวเดียวกัน อันได้แก่ (1) ฉบับของผู้ว่า สตง. (2) ฉบับของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ (3) ฉบับของนางเปตังมณี เร่งสมบูรณ์สุข ส.ส. พรรคเพื่อไทย และ (4) ฉบับของนายชลน่าน ศรีแก้ว ส.ส. พรรคเพื่อไทย โดยให้ถือเอาร่าง พ.ร.บ. ฯ ฉบับของนายชลน่าน เป็นหลักในการพิจารณา

ในการนี้ สภาผู้แทนฯ ได้แก้ไขร่าง พ.ร.บ. ฯ จนกระทั่งวุฒิสภารับหลักการในวาระแรก แต่กระบวนการทั้งหมดก็ต้องยุติลงอีกครั้งเมื่อรัฐบาลดังกล่าวประกาศยุบสภาและลาออกเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556** จากแรงกดดันของมวลชนจากประเด็นร่าง พ.ร.บ. นิรโทษกรรม พ.ศ. และข้อกล่าวหาการทุจริตของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ความล่าช้าในการออกกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวถูกตั้งคำถามว่าเป็นการจงใจของฝ่ายบริหารที่จะเตะถ่วงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลหรือไม่ นอกจากนี้ การออกกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฉบับใหม่ก็ดูมีที่ท่าว่าจะยืดเยื้อไปอีก หลังการทำรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นำโดย พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หมายเหตุ:

* หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ (12 สิงหาคม พ.ศ. 2553) “มีน! ผู้ว่าฯ สตง. ติดกับกฎหมาย ปิดช่องทางใหม่”

**พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 (9 ธันวาคม พ.ศ. 2556) เรียกดูข้อมูลได้ที่เว็บไซต์สำนักงานรัฐมนตรี

กระทรวงการคลัง: http://www2.ofm.mof.go.th/index.php/2011-06-18-07-43-23/2011-06-20-04-34-59/doc_details/1102-2556-9-2556.html

ที่มา: รวบรวมข้อมูลและสรุปโดยคณะผู้วิจัย (2557)

2. คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง⁷²

“คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง”⁷³ ซึ่งตั้งขึ้นครั้งแรกตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ของราชการที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คตง. กำหนด และเสนอให้ คตง. พิจารณาวินิจฉัยต่อ

การที่กฎหมายบัญญัติให้มีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังนี้ ถือเป็นการ “ติดอาวุธ” ให้ สตง. ได้ออกบทลงโทษทางปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดระเบียบหรือทุจริตได้ทันที ก่อนที่จะมีการดำเนินสอบสวนทางวินัยหรืออาญาเพื่อที่ปิดจุดอ่อนของรูปแบบการตรวจสอบเงินแผ่นดินภายใต้ระบบรัฐสภาที่ต้องพึ่งพาฝ่ายนิติบัญญัติในการเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องตามที่กระทำผิดตามที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้น

คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังประกอบด้วย (1) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน ซึ่งเป็นประธาน และ (2) ผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม⁷⁴

ในปัจจุบันคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังมีประธานคือ รองผู้ว่า สตง. ซึ่งรักษาราชการแทนผู้ว่า สตง. และทำหน้าที่แทน คตง. ในขณะเดียวกัน (ตามที่แสดงในภาคผนวกที่ 3.5) ซึ่งมีนัยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กล่าวต่อไป

⁷² สรุปรจาก สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2544)

⁷³ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้คำว่า “คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง” เปลี่ยนจากคำว่า “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

⁷⁴ ข้อ 4 แห่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะคือเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายในด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร และต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์
- (3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (4) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (5) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (6) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (7) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง”

3. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้มี ผู้ว่า สตง. เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารงานทั่วไปของงานตรวจเงินแผ่นดินโดยขึ้นตรงต่อประธาน คตง. โดยผู้ว่า สตง. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ได้เพียงวาระเดียว และ คตง. มีหน้าที่สรรหา เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยการสรรหาและการเลือกผู้ว่า สตง. เป็นไปตามมาตรา 252 แห่ง รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 เช่นเดียวกับการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ ในช่วงตั้งแต่เหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบัน มีเหตุการณ์และปัญหา เกิดขึ้นมากกับตำแหน่งผู้ว่า สตง. จนกระทบกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินตาม รายละเอียดในกรอบที่ 3.4

กรอบที่ 3.4 เหตุการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นกับตำแหน่งผู้ว่า สตง. ตั้งแต่ พ.ศ. 2549

ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 คตง. ทำหน้าที่สรรหาผู้ว่า สตง. โดยนางจรรวณ เมณฑกา ได้รับเลือกเป็น ผู้ว่า สตง. ในปี พ.ศ. 2544 แต่หลังเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 คปค. ได้ออกประกาศให้ “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2549 คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2550”¹ เพื่อปฏิบัติงานแทน คตง. ซึ่ง คปค. ได้ประกาศให้สิ้นสุดสภาพดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อที่จะการสรรหาและแต่งตั้ง คตง. ชุดใหม่ตามวิธีการใหม่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และถึงแม้ว่าจะเลยวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2550 แล้ว แต่ยังไม่มีการเลือก คตง. ชุดใหม่ ก็ให้ “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่พ้นจากตำแหน่ง ยังคงปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน”² นอกจากนี้ คปค. ยังออกประกาศให้ผู้ว่า สตง. ในฐานะ “ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542” เป็นผู้รับผิดชอบในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว³

ในปี พ.ศ. 2553 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า นางจรรวณ เมณฑกา ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่า สตง. มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 และมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 ต้องพ้นจากตำแหน่ง ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2555 ที่พิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นว่านางจรรวณพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2553⁴

แต่เนื่องจาก ณ เวลานั้น (จวบจนปัจจุบัน) ยังไม่มีการสรรหาผู้ว่า สตง. คนใหม่ รองผู้ว่า สตง. จึงทำหน้าที่รักษาการผู้ว่า สตง. และ คตง. ไปพร้อมกัน

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้ให้ความเห็นไว้ว่า⁵ รองผู้ว่า สตง. ซึ่งทำหน้าที่รักษาราชการแทนผู้ว่า สตง. นั้น จะปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ว่า สตง. ได้ เฉพาะในเรื่องของการบริหารงานภายในในฐานะหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542⁶ เช่น การจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่าย งานบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นต้น และเรื่องในอำนาจหน้าที่ของ สตง. ตามมาตรา 39⁷ ซึ่งหมายถึงหน้าที่ตรวจสอบบัญชีหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวของผู้ว่า สตง. ตาม

รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายเหล่านี้จะกำหนดไว้ให้มีการแต่งตั้งผู้แทนได้⁸

โดยในกรณีหลังนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้รับชัดเจนว่าคืออำนาจหน้าที่เฉพาะตัวของ ผู้ว่า สตง. ตามมาตราไหน แต่หากพิจารณา พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะเหลืออำนาจตามบัญญัติไว้ในมาตรา 37 เช่น การออกคำสั่งหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ หรือการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อเข้ามาช่วยงานตรวจสอบ เป็นต้น ซึ่งคณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปในส่วนที่เกี่ยวกับ**กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่**

ทั้งนี้ เนื่องจากประกาศ คปค. ฉบับที่ 29 ข้อ 3 วรรค 2 ตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้นจะกำหนดให้ผู้ว่า สตง. ปฏิบัติหน้าที่แทน คตง. “ไปพลางก่อน” แต่ข้อกำหนดนี้จะเจาะจงเฉพาะผู้ว่า สตง. ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่ คปค. ออกประกาศซึ่งก็คือ นางจรรุวรรณ เท่านั้น กล่าวโดยสรุปคือ รองผู้ว่า สตง. ในฐานะผู้รักษาราชการแทนผู้ว่า สตง. ในปัจจุบัน ไม่ได้มีอำนาจหรือขอบเขตหน้าที่เทียบเท่าผู้ว่า สตง. และ คตง. แต่อย่างใด

ทั้งนี้ ปัญหาที่ สตง. ต้องประสบอย่างชัดเจนจากการไม่มี คตง. คือ **หนึ่ง** กระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีทางวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องหยุดชะงักในช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 เนื่องจากคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังไม่มีประธาน ซึ่งตามกฎหมายแล้วจะต้องเป็น**กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน**ที่ได้รับมอบหมายจาก คตง. มาทำหน้าที่นี้⁹ และ **สอง** ขาดการถ่วงดุลหรือคานอำนาจกันในการทำหน้าที่ตรวจสอบทุจริตเนื่องจากผู้รักษาราชการแทนผู้ว่า สตง. มีอำนาจทั้งกำหนดนโยบายการตรวจสอบซึ่งเป็น คตง. และอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และพิจารณาผลการตรวจสอบซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าตัวจริง¹⁰ แต่หลังจากศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่าให้รองผู้ว่า สตง. สามารถทำหน้าที่แทนผู้ว่าตัวจริง และประธาน คตง. รวมทั้งใช้อำนาจแทน คตง. ทั้งคณะได้ ปัญหาทั้งสองข้อก็ตกไป

หมายเหตุ:

1) ข้อ 2 แห่งประกาศ คปค. ฉบับที่ 29 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 กำหนดว่า “ให้ยกเลิกความในข้อ 2 ของประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12 ลงวันที่ 20 กันยายน พุทธศักราช 2549 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 2 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2549 คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2550”

2) ข้อที่ 3 แห่งประกาศ คปค. ฉบับที่ 29 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 กำหนดว่า “ให้ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามข้อ 2 ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12 ลงวันที่ 20 กันยายน พุทธศักราช 2549 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศฉบับนี้พ้นจากตำแหน่ง

ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่พ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ยังคงปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อน”

3) มาตรา 302 (3) แห่ง รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “ให้ผู้รักษาราชการตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาราชการตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น”

4) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อ. 1079/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 472/2555 ลงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2555

5) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (เรื่องเสร็จที่ 481/2553) หน้า 4

6) มาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ให้ผู้ว่าการรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

ในกิจการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นตัวแทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อการนี้ผู้ว่าการจะมอบอำนาจให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

7) มาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(2) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(ก) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่น ของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (4) หรือ (5) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(ข) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และ งบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริงหรือไม่

(ค) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

ง) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

จ) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของ หน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่ ในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้ อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ี้ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (6) การตรวจสอบการเงิน แผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุน หรือเงินหรือ ทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวิธีการตรวจสอบนั้น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

(3) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตาม มาตรา 48 และการรายงานผลการ ปฏิบัติงานระหว่างปีตาม มาตรา 49

(4) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏ ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงาน ระหว่างปี

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด”

8) มาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “นอกจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตาม มาตรา 27 แล้ว ผู้ว่าการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ออกคำสั่งหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2) กำหนดแผนการตรวจสอบ เรื่องที่จะต้องตรวจสอบ วิธีการ ขอบเขต แนวการตรวจสอบและการเสนอรายงานตรวจสอบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (3) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตาม มาตรา 41 (4) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการหรือในกิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (5) ให้คำปรึกษา ความเห็น หรือข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแก่คณะกรรมการ (6) จัดจ้างและกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชน ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยต้องอยู่ภายในวงเงินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการนี้ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (7) กำหนดค่าตรวจสอบบัญชี ค่าธรรมเนียมบริการที่ปรึกษาและค่าตอบแทน หรือค่าตอบแทนอื่นในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์ที่ คณะกรรมการกำหนด (8) รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (9) รายงานผลการตรวจสอบหรือปัญหาในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะกรรมการ (10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย” 9) มาตรา 20 วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบด้วยกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าสี่คน แต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร” 10) สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2556) . เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว). ส่วนที่ 3 หน้า 12. ที่มา: รวบรวมข้อมูลและสรุปโดยคณะผู้วิจัย (2557)	
---	--

4. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 254 บัญญัติให้ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธาน ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สตง. ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลาง และส่วนจังหวัด 76 แห่ง (ไม่รวม กทม. ซึ่งถือเป็นส่วนกลาง) โดย สตง. ส่วนกลาง ประกอบฝ่ายตรวจสอบแบ่งเป็น (1) ฝ่ายตรวจสอบการบริหารพัสดุและสืบสวนซึ่งดูแลตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (2) ฝ่ายตรวจสอบการเงิน ซึ่งตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่าย แล่งบการเงิน และ (3) ฝ่ายตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งดูแลการเบิกจ่ายทรัพย์สิน

ว่าเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือไม่ ในขณะที่ สตง. ส่วนจังหวัดเข้ามาช่วยตรวจสอบหน่วยงานระดับจังหวัด และท้องถิ่นให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทั่วประเทศ⁷⁵

3.2.3 สรุปโครงสร้างองค์กร

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทยในปัจจุบันภายใต้โครงสร้างที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ตามที่ได้กล่าวมานี้ มีความเป็นอิสระทั้งในแง่ของการที่ไม่ต้องขึ้นตรงกับฝ่ายบริหารประเทศหรือฝ่ายการเมืองโดยตรง เช่นเดียวกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศที่บริหารงานโดยคณะกรรมการและที่ต้องรายงานต่อรัฐสภา (แบบเวสมินต์สเตอร์)

ในขณะที่การแต่งตั้งและถอดถอน คตง. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ สตง. นั้น เป็นหน้าที่ของรัฐสภา (มิใช่รัฐบาล) ตามที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทยก็ยังมีส่วนเสริมจากรูปแบบเวสมินต์สเตอร์ คือการมีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่ทำหน้าที่พิจารณาและออกบทลงโทษทางปกครองแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน คล้ายกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบศาลบัญชี

ในส่วนต่อไป คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงกรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ สตง. ซึ่งได้ถูกกล่าวถึงมาบางส่วนแล้วก่อนหน้านี้ เพื่อศึกษาว่า สตง. มีขอบเขตในการทำหน้าที่ตรวจสอบคอร์รัปชันมากน้อยเพียงใด

3.3 กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่

ในการศึกษากรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ สตง. ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอเป็นสองส่วน โดยในส่วนแรก คณะผู้วิจัยจะนำเสนอบทวิเคราะห์กรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ สตง. ไทยควรจะมีโดยยึดหลักความเป็นอิสระของ INTOSAI เพื่อสะท้อนสิ่งที่ สตง. ไทยมีตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ตามด้วยในส่วนที่สอง ที่จะเป็นกล่าวถึงผลการดำเนินการตามกรอบอำนาจที่ สตง. มีอยู่ในช่วงตั้งแต่อดีตจนถึงปี พ.ศ. 2556 โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 บทวิเคราะห์กรอบภารกิจและหน้าที่ของ สตง.

หลักความเป็นอิสระของ INTOSAI ได้กำหนดมาตรฐานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพว่า (1) ต้องมีขอบเขตการตรวจสอบที่กว้างพอ (2) ต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

⁷⁵ ประกาศ คตง. เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2555

อย่างไม่จำกัด (3) ต้องรายงานผลการตรวจสอบอย่างน้อยปีละครั้ง (หรือต้องไม่ถูกห้ามไม่ให้รายงานผลการตรวจสอบ) และต้องมีอำนาจกำหนดเนื้อหาและช่วงเวลาที่จะรายงานและเผยแพร่ผลการตรวจสอบ และ (4) ต้องมีเครื่องมือติดตามว่าข้อเสนอแนะหลังการตรวจพบข้อบกพร่องนั้น ได้ถูกนำไปปฏิบัติตามมากน้อยแค่ไหน ซึ่งสามารถกล่าวในรายละเอียดและเปรียบเทียบกับ สตง. ไทยได้ดังนี้

1. ขอบเขตการตรวจสอบ

ก) มาตรฐานสากล

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องมีอำนาจและมีหน้าที่ (1) *ตรวจสอบความถูกต้องทางกฎหมายและทางการเงิน* (Compliance and financial audit) ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบการใช้เงิน พัสดุ และทรัพย์สินการจัดเก็บรายได้ การทำบัญชีจ่ายเงินและพัสดุที่ถูกต้องและเสมอต้นเสมอปลาย และการจัดทำรายงานการเงินที่มีคุณภาพของรัฐ (ซึ่งหมายถึงหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ และบริษัทเอกชนที่รัฐร่วมทุนด้วย) และ/หรือ (2) *ตรวจสอบความประหยัดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการของรัฐ* (Value-for-money audit) โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการก่อสร้างหรือจัดซื้อจัดจ้าง

หน้าที่หลักสองประการข้างต้นนั้นสำคัญเท่าๆกัน ขึ้นอยู่กับดุลพินิจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินแต่ละประเทศว่าจะให้ความสำคัญกับสิ่งไหนมากกว่ากัน เช่นเดียวกับการกำหนดแผน วิธีการ และหน่วยงานที่จะไปตรวจสอบซึ่งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องมีสิทธิขาดในการกำหนดสิ่งเหล่านี้โดยไม่ต้องขอความเห็นจากรัฐสภาหรือรัฐบาลแม้ว่าจะเป็นหน่วยงานได้สังกัดขององค์กรเหล่านี้ก็ตาม

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีหน้าที่ประเมินนโยบายของภาครัฐก่อนการปฏิบัติ (Pre-audit) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มีหน้าที่ประเมินว่าควรทำนโยบายใดนโยบายหนึ่งหรือไม่ (ยกเว้นแต่ว่ารัฐสภาจะร้องขอ) แต่หน้าที่หลักขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินคือการประเมินผลของนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติแล้ว (Post-audit)

นอกเหนือจากหน้าที่ “ตรวจสอบ” การใช้เงินของรัฐแล้ว องค์กรตรวจเงินแผ่นดินหลายประเทศ เช่น เยอรมนี สวีเดน และสหราชอาณาจักร ยังทำหน้าที่ “สืบสวน” (Investigate) หากสงสัยว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ก็ทำหน้าที่สืบสวนในระดับหนึ่ง ก่อนส่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเชี่ยวชาญด้านการสืบสวนสอบสวนมากกว่ารับหน้าที่นี้

ไป เช่นเดียวกับหน้าที่การจับกุมและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด ที่ต้องปล่อยให้เป็นที่สืบสวนสอบสวนเท่านั้น⁷⁶

ข) กรณีประเทศไทย

สตง. ไทยมีหน้าที่ตรวจสอบครบถ้วนตามแบบมาตรฐานสากลที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งการ **ตรวจสอบความถูกต้องทางกฎหมายและการเงิน** เช่น การตรวจระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังและการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 การตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ และ **ตรวจสอบการเงิน** เพื่อแสดงความเห็นว่างบการเงินถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปหรือไม่ เป็นต้น และการ**ตรวจสอบความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการใช้เงิน** ซึ่งแบ่งเป็น **การตรวจสอบการดำเนินงานและการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง**

ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนี้ สตง. สามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ⁷⁷ ก่อนการดำเนินโครงการ (Pre-audit) โดยหน่วยรับตรวจทุกแห่งต้องส่งแผนการจัดซื้อจัดจ้างใน สตง. ในแต่ละปีงบประมาณ⁷⁸ และ สตง. มีสิทธิยับยั้งโครงการที่ใช้เงินสูง (1 ล้านบาทขึ้นไป) และ สตง. เห็นว่าไม่คุ้มค่ากับการดำเนินการ และสุดท้าย สตง. ไทยสามารถดำเนินการ**ตรวจสอบสืบสวน** ในกรณีที่มีการร้องเรียน หรือเป็นข่าวในสื่อต่างๆ หรือ สตง. สงสัยว่ามีการทุจริตหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึง**การตรวจสอบอื่นๆ** เช่น เงินอุดหนุน การตรวจสอบบัญชีพรรคการเมือง⁷⁹ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับ⁸⁰ เป็นต้น

⁷⁶ Musa Kayrak (2008). "Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption", Journal of Financial Crime, Vol. 15 Issue 1, p. 60–70.

⁷⁷ มาตรา 39 ข้อ (ง) แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (อ้างแล้ว)

⁷⁸ ข้อ 5 ของประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง จัดทำแผนการปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2546 กำหนดว่า “ให้ผู้รับตรวจเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างตามแบบแนบท้ายประกาศนี้โดยจัดทำให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 ตุลาคมของทุกปี และส่งสำเนาให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณี จำนวน 1 ชุด อย่างช้าภายในวันที่ 31 ตุลาคมของทุกปี เว้นแต่การจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินกู้ให้จัดทำแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างให้แล้วเสร็จส่งสำเนาให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณี จำนวน 1 ชุด ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอนุมัติเงินกู้

ในกรณีที่มี การแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนรายละเอียด หรือระยะเวลาในแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้จัดทำตามวรรคแรก ให้ผู้รับตรวจจัดส่งสำเนาแก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณี จำนวน 1 ชุดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนดังกล่าว”

⁷⁹ มาตรา 11 ข้อ 1 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง สอบบัญชีของพรรคการเมือง โดยอาจขอให้ตรวจสอบอย่างเร่งด่วนในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งด้วยก็ได้”

⁸⁰ มาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด”

ภายหลังการดำเนินการตรวจสอบเสร็จ ผู้ว่า สตง. ต้องรายงานต่อ คตง. เพื่อพิจารณา หรือสามารถพิจารณาผลการตรวจสอบและสั่งดำเนินการต่อไปเองได้ หาก คตง. มอบหมายให้ทำ⁸¹

หาก สตง. ตรวจพบว่าหน่วยงานใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการงบประมาณและการคลัง สตง. (โดยการสั่งการของ คตง.) สามารถ “สั่ง” ให้หัวหน้าและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นแก้ไขข้อบกพร่อง และให้รายงานกลับมาให้ คตง. ทราบภายใน 90 วัน^{82 83} ซึ่งกระบวนการติดตามผลว่าทำจริงหรือไม่จะถูกกล่าวถึงในส่วนถัดไป อนึ่ง หากเป็นกรณีที่ คตง. เห็นว่าหน่วยงานนั้นจงใจทุจริต ก็ต้องส่งให้ “พนักงานสอบสวน” ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็น “สำนักงาน ป.ป.ช.” หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินคดีต่อไป โดยนำเอารายงานการตรวจสอบของ สตง. เป็นหลักในการสอบสวน⁸⁴

⁸¹ **มาตรา 43** แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ให้ผู้ว่าการรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมายให้ผู้ว่าการพิจารณาดำเนินการได้เองและเมื่อผู้ว่าการดำเนินการเป็นประการใดแล้ว ให้รายงานให้คณะกรรมการทราบ และให้นำมาตรา 44 มาตรา 45 และมาตรา 46 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

⁸² **มาตรา 44** แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ถ้าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่มิข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการตามมาตรานี้ได้ ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี”

⁸³ **มาตรา 45** แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามี ข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ ให้คณะกรรมการแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณีทราบ เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หน่วยรับตรวจไปปฏิบัติ และเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดระยะเวลารายงานความคืบหน้าได้ด้วยก็ได้”

⁸⁴ **มาตรา 46** แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

อย่างไรก็ดี สดง. สามารถออกบทลงโทษในเบื้องต้นกับผู้ทุจริต ผ่านคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่จะพิจารณา “โทษปรับทางปกครอง” ซึ่งหมายถึงการปรับโดยหักเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือการเรียกให้ชำระเงินตามอัตราที่กำหนดตาม “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544” โดยมีอัตราโทษปรับขั้นต่ำสุดคือเทียบเท่าเงินเดือนไม่เกิน 1 เดือน และขั้นสูงสุดเทียบเท่าเงินเดือนตั้งแต่ 9 ถึง 12 เดือน⁸⁵ และ คตง. จะเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดโทษปรับทางปกครองนี้อีกครั้งตามอำนาจที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย แต่ผู้ถูกลงโทษปรับก็สามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาโทษดังกล่าวใหม่ได้⁸⁶

นอกจากนี้ สดง. หรือกล่าวอย่างเจาะจงคือ คตง. มีหน้าที่ “ให้คำปรึกษากับประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน”⁸⁷ และเสนอนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดไว้ให้รัฐสภารับทราบ

สำหรับฝ่ายบริหารนั้น สดง. มีอำนาจกำหนดมาตรฐานสำหรับการบริหารงบประมาณ เช่น มาตรฐานการตรวจสอบภายใน การป้องกันและควบคุมความเสียหาย ระเบียบการวางแผนจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น และให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐเมื่อได้รับคำร้องขอ หรือเมื่อ สดง. เห็นสมควรว่าฝ่ายบริหารมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสี่ยงในการใช้งบประมาณ

การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี”

⁸⁵ ข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กำหนดว่า “ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง 4 ขั้น ดังต่อไปนี้

- (1) โทษขั้นที่ 1 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน
- (2) โทษขั้นที่ 2 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 4 เดือน
- (3) โทษขั้นที่ 3 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน
- (4) โทษขั้นที่ 4 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน”

⁸⁶ มาตรา 253 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

⁸⁷ มาตรา 15 (1) แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ คตง. ต้องพิจารณาคำร้องของรัฐสภาหรือ ครม. เพื่อตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินเป็นกรณีเฉพาะราย

2. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างไม่จำกัด

ก) มาตรฐานสากล

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับข้อมูลและเอกสารที่จำเป็นสำหรับการทำหน้าที่ตรวจสอบตามเวลาที่ต้องการโดยไม่มีเงื่อนไขและไม่ค่าใช้จ่าย

ตัวอย่างเช่น องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับมติคณะรัฐมนตรีเพื่อที่เข้าใจการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลและสามารถวางแผนการตรวจสอบได้ หรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบต้องสามารถเข้าไปรับฟังการประชุมของฝ่ายบริหารของหน่วยงานรัฐเพื่อรับทราบข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณ

แต่ก็มีข้อพึงระวังว่า เจ้าหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินเหล่านี้ต้องไม่สร้างความสนิทชิดเชื้อกับบุคลากรของหน่วยงานที่จะไปตรวจสอบ เพื่อคงความเป็นกลางไว้

ข) กรณีประเทศไทย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินนั้น กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 42⁸⁸ ได้ให้อำนาจผู้ว่า สตง. และเจ้าหน้าที่ สตง. เรียกเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อ

⁸⁸ มาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ มีอำนาจ ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่าย และหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และให้อำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง
- (2) आयัดเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ
- (3) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ หรือให้ ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา
- (4) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยงานที่มีกฎหมาย ห้ามการเปิดเผยข้อมูลหรือห้ามบุคคลอื่นใดเข้าไปในเขตพื้นที่หรือสถานที่แห่งใด หากผู้ว่าการได้มีหนังสือแจ้งผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้ว ให้การปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งเป็นการได้รับยกเว้นจากกฎหมายดังกล่าว

การเรียกบุคคลมาให้การเป็นพยานหรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือ หลักฐานอื่นตาม (3) ให้ทำเป็นหนังสือและนำไปส่งในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของผู้รับ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ถิ่นที่อยู่ หรือสถานที่ทำการของผู้รับ”

สอบสวน หรือสั่งให้มอบเอกสารหรือหลักฐาน เช่น บัญชี ทะเบียน ให้ สตง. ตรวจสอบ หรือเรียกบุคคลใดๆ ได้แก่ หัวหน้าของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่เอกชน เพื่อชี้แจงให้ข้อมูล

นอกจากนี้ สตง. ยังสามารถเข้าไปในสถานที่ใดๆ ในเวลาทำการหรือตอนกลางวัน เพื่อตรวจค้น (แต่จะต้องแสดงบัตรประจำตัวในขณะเข้าตรวจค้น) รวมทั้งอายัดเงินและทรัพย์สิน หรือเอกสารที่หน่วยตรวจรับครอบครองเท่าที่จำเป็น หากหน่วยงานที่ สตง. เข้าไปตรวจสอบมีกฎหมายห้ามเปิดเผยข้อมูลหรือห้ามเข้าไปในเขตพื้นที่ สตง. ก็สามารถเข้าไปตรวจได้ หลังทำหนังสือแจ้งไป

หากหน่วยงานใดไม่ทำตามคำสั่งของ คตง. ในส่วนนี้ ก็อาจมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁹

3. การรายงานผลการตรวจสอบอย่างน้อยปีละครั้ง และอำนาจกำหนดเนื้อหาและช่วงเวลาการรายงานผลการตรวจสอบ

ก) มาตรฐานสากล

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องรายงานผลการตรวจสอบอย่างน้อยปีละครั้ง แต่มีอำนาจกำหนดเนื้อหาการรายงานและช่วงเวลาส่งรายงานได้อย่างอิสระต่อรัฐสภาและรัฐบาล และสำหรับการเผยแพร่ต่อสาธารณชน ยกเว้นการตรวจสอบที่มีกฎหมายบังคับให้เปิดเผยผลการตรวจสอบ

ข) กรณีประเทศไทย

สตง. ต้องจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการตรวจสอบที่พบ และ/หรือรายงานระหว่างปี สำหรับการตรวจสอบกรณีจำเป็นหรือเฉพาะกิจเพื่อให้สภาผู้แทน^{90 91} วุฒิสภาและ ครม. พิจารณาก่อนการเผยแพร่ต่อสาธารณชน แต่ในด้านเนื้อหานี้ สตง. สามารถกำหนดได้ว่าสิ่งใดควรเปิดเผยหรือไม่

⁸⁹ มาตรา 64 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 17 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามมาตรา 42 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

⁹⁰ มาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

รายงานผลการปฏิบัติงานจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานที่สำคัญในทุกด้าน เว้นแต่ในเรื่องหรือข้อที่ตรวจพบนั้น ผู้ว่าการโดยการรักษากับคณะกรรมการเห็นว่าควรแก่การรักษาไว้เป็นความลับหรือมีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย

รายงานดังกล่าวเมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรีแล้วให้เผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและต่อสาธารณชนได้”

⁹¹ มาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่ามีความจำเป็นหรือเหมาะสมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีได้ทราบผลการตรวจสอบได้ทันเหตุการณ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นรายงานระหว่างปีเมื่อสิ้นสุดงานตรวจสอบเฉพาะกรณีก็ได้ แล้วให้นำมาตรา 48 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

4. เครื่องมือติดตามผลสัมฤทธิ์ของข้อเสนอแนะหลังการตรวจสอบ

ก) มาตรฐานสากล

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องมีเครื่องมือหรืออำนาจติดตามว่าข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบหน่วยงานรัฐได้ถูกนำไปปฏิบัติจริง และอาจมีบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม

มาตรฐานในข้อนี้จะปรากฏเด่นชัดในองค์กรตรวจเงินแผ่นดินรูปแบบศาลบัญชี (ตามที่กล่าวมาแล้วในส่วนโครงสร้างองค์กร) เช่น ศาลบัญชีของฝรั่งเศสที่หน่วยงานรัฐต้องทำตาม “คำสั่งของศาล” ไม่อย่างนั้น หัวหน้าหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมีความผิด⁹²

ข) กรณีประเทศไทย

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยตรวจรับต้องรายงานผลการดำเนินงานหลังจากที่ คตง. แนะนำให้แก้ไขข้อบกพร่องที่ถูกตรวจพบไปก่อนหน้านี้ ได้แก่ การไม่ทำตามกฎหมาย หรือ มติ ครม. เกี่ยวกับการเงินการคลัง และการไม่มีกฎหมายหรือระเบียบควบคุมความรู้ไหลของงบประมาณ ภายใน 60 วันหรือตามที่ คตง. กำหนด

หากปรากฏว่าหน่วยตรวจรับไม่ทำตามที่ คตง. แนะนำโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ คตง. สามารถรายงานต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้คณะกรรมการธิการของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และเจ้าหน้าที่ผู้ไม่ปฏิบัติตามพึงมีโทษทางวินัย⁹³ ซึ่งมีโทษสูงสุดถึงการไล่ออกตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁹⁴

⁹² ศาลบัญชี (Cour des Comptes) ของฝรั่งเศสไม่สามารถสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบด้านการงบประมาณและการบัญชี (comptables publics/ public accountant) ได้โดยตรง แต่ต้องให้ “ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง” (Cour de discipline budgétaire et financière) เป็นผู้พิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐระดับปฏิบัติการ เรียกดูข้อมูลได้ที่เว็บไซต์ Cour des Comptes: <https://www.ccomptes.fr/Questions-reponses/La-mission-de-contrôle-de-la-Cour>

⁹³ มาตรา 63 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ผู้รับตรวจหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจผู้ใด ละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 44 มาตรา 45 หรือมาตรา 46 ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย”

⁹⁴ มาตรา 88 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

5. บทสรุปกรอบภารกิจและขอบเขตอำนาจของ สตง. ไทย

กล่าวโดยสรุปแล้ว องค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีอำนาจหน้าที่ที่ตรงกับมาตรฐานของ INTOSAI (ตามที่แสดงในตารางที่ 3.3) ที่แสดงถึงขีดความสามารถและอิสระในการตรวจสอบชัดเจน ทั้งขอบเขตการตรวจสอบที่รอบด้าน อำนาจออกบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในเบื้องต้น การเข้าถึงข้อมูล เพื่อตรวจสอบอย่างไม่มีจำกัด พร้อมกระบวนการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะอย่างมีประสิทธิภาพ จากการที่มีบทลงโทษของผู้ไม่ทำตาม และสุดท้ายคืออำนาจในการรายงานผลการตรวจสอบ และอิสระกำหนดเนื้อหาและช่วงเวลารายงาน

และสำหรับส่วนถัดไปนี้ คณะผู้วิจัยจะแสดงผลการดำเนินงานของ สตง. ไทยภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ตารางที่ 3.3 สรุปกรอบภารกิจและหน้าที่ของ สตง. ไทย เทียบมาตรฐานต่างประเทศ

มาตรฐานของ INTOSAI		สตง. ไทย	หมายเหตุ
ขอบเขตการตรวจสอบ	1) ตรวจสอบความถูกต้องทางกฎหมายและการเงิน	✓	-
	2) ตรวจสอบความประหยัดประสิทธิภาพ	✓	-
	3) สืบสวนสอบสวน	✓	-
	4) อิสระวางแผนตรวจสอบ	✓	โทษทางปกครอง (ปรับเงินเดือน)
	5) ออกบทลงโทษ	✓	
การเข้าถึงข้อมูล	1) ไม่มีเงื่อนไข	✓	
	2) ไม่มีค่าใช้จ่าย	✓	
	3) ผู้ไม่ใช้ความร่วมมือมีโทษ	✓	
การรายงานผลการตรวจสอบ	1) อย่างน้อยปีละครั้ง	✓	รายงานประจำปีและระหว่างปี หากเร่งด่วน ยกเว้นเรื่องที่ถูกกฎหมายสั่งให้เปิดเผย
	2) กำหนดช่วงเวลาส่งและเนื้อหา รายงานได้เอง	✓	
เครื่องมือติดตามผลปฏิบัติตามคำแนะนำ	1) มีเครื่องติดตามผลการปฏิบัติตามคำแนะนำ	✓	
	2) มีบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ทำตาม	✓	

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2557)

3.3.2 ผลการดำเนินงาน พ.ศ. 2542-ปัจจุบัน

1. การเปิดรายงานต่อประชาชน

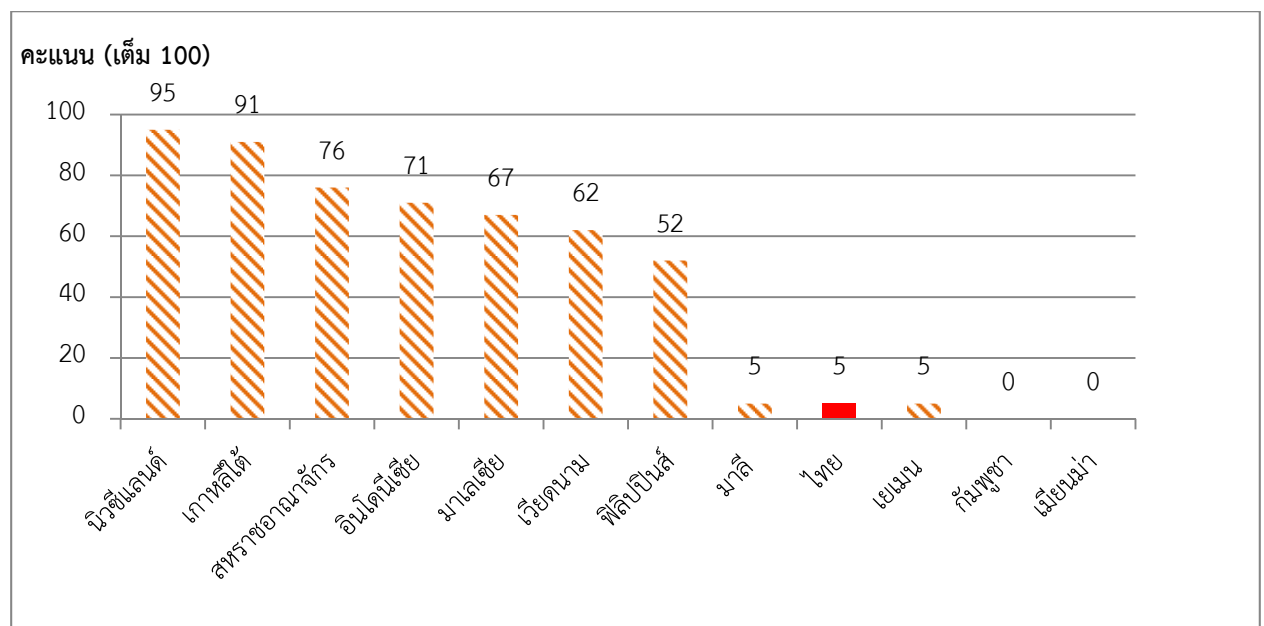
ในเรื่องของการส่งรายงานผลการปฏิบัติงานให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น สตง. มีกฎหมายรับรองความเป็นอิสระเข้ามาตรฐานของ INTOSAI อย่างไรก็ดี พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ยังไม่ได้เปิดช่องให้ สตง. รายงานผลการตรวจสอบทุจริตต่อประชาชนอย่างใดควรจะเป็น เนื่องจากต้องรอให้สภาผู้แทนฯ วุฒิสภา และรัฐบาลพิจารณารายงานประจำปีของ สตง. เสียก่อนที่จะเปิดให้ประชาชนรู้ ซึ่งสะท้อนความไม่โปร่งใสการบริหารประเทศ

อย่างมาก โดยในปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) รายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีใหม่ที่ล่าสุดที่ สตง. เปิดเผยในเว็บไซต์ เป็นรายงานประจำปี พ.ศ. 2551

การเปิดเผยผลการตรวจสอบที่ล่าช้านี้ สอดคล้องกับ “ผลการประเมินการเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบทุจริตของ สตง. ต่อประชาชน” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “ดัชนีงบประมาณโปร่งใส” (OBI) ตามที่แสดงในรูปที่ 3.3 ที่แสดงให้เห็นว่า ไทยยังมีคะแนนอยู่ในระดับแย่มาก (คะแนนระหว่าง 0-20 ถือว่าแย่มาก) อยู่ในระดับเดียวประเทศมาลี (แอฟริกา) และเยเมน (ตะวันออกกลาง) ในขณะที่ ประเทศอย่างฟิลิปปินส์ เวียดนาม หรือ อินโดนีเซีย อยู่ในระดับพอใช้ (คะแนน 40-60) และ ดี (คะแนน 60-80)

นอกจากนี้ สาเหตุที่ สตง. ไม่สามารถเปิดเผยผลการตรวจสอบต่อประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เกิดจากการที่การบังคับใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในประเทศไทยยังไม่มี ประสิทธิภาพ ต่างจากประเทศนิวซีแลนด์ (Official Information Act 1982) หรือสหราชอาณาจักร (Freedom to Information Act 2000) ที่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยหน่วยงานของรัฐ ทุกแห่งต้องเปิดเผยผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนทุกปี หากการเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นเป็น ประโยชน์ต่อสาธารณชน (มากกว่าผลเสียที่เกิดกับเอกชนหรือบุคคลคนหนึ่ง)

รูปที่ 3.3 ผลการประเมินการเปิดเผยข้อมูลการตรวจสอบทุจริตของ สตง. ต่อประชาชน



ที่มา: Open Budget Index (OBI) (เฉพาะคะแนนสำหรับการเปิดเผยรายงาน) ของ IBP (survey.internationalbudget.org)

จากการสำรวจรายงานผลการตรวจสอบประจำปีของ สตง. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2553 (คณะผู้วิจัยพบรายงานปี พ.ศ. 2552 และ 2553 ในฐานะข้อมูลของคลังสารสนเทศของสำนักงานนิติบัญญัติ⁹⁵) พบว่า จะมีเนื้อหาหลัก ได้แก่ ผลการดำเนินงานตรวจสอบหน่วยรับตรวจของเจ้าหน้าที่ สตง. และผลการวินิจฉัยโทษปรับทางปกครองของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง สำหรับหน่วยรับตรวจที่กระทำผิดระเบียบ ซึ่งคณะผู้วิจัยจะนำเสนอในส่วนถัดไปนี้ ก่อนที่จะนำเสนอผลการตรวจสอบที่ สตง. ตรวจพบว่าน่าจะมีการทุจริตและส่งต่อสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการสอบสวนต่อไป

2. ผลการตรวจ “หน่วยรับตรวจ”

คณะผู้วิจัยได้เข้าถึงรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ สตง. ได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 จนถึงล่าสุดคือ พ.ศ. 2553^{96 97} เนื่องจากรายงานปี พ.ศ. 2554-2556 ยังไม่ได้ถูกส่งไปให้รัฐสภารับทราบและพิจารณา⁹⁸ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับผลการตรวจสอบดังนี้

● ผลการตรวจสอบหน่วยรับตรวจ

จากการสำรวจรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของ สตง. สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2553 พบว่า ในแต่ละปีนั้น สตง. สามารถตรวจสอบหน่วยรับตรวจและออกรายงาน 6,613-7,332 แห่ง จากหน่วยงานทั้งหมด 71,562-71,886 แห่ง ตามที่แสดงในรูปที่ 3.4 หรือคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8

ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าตัวเลขจำนวนหน่วยรับตรวจทั้งหมดนี้ครอบคลุมหน่วยงานย่อยที่ต่ำกว่าระดับกรมหรือสำนักด้วย ยกตัวอย่างเช่น โรงเรียนภายใต้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการที่มีจำนวนเกือบ 31,130 แห่งทั่วประเทศ (ข้อมูลปี พ.ศ. 2554)⁹⁹ ก็ถูกนับเป็นหน่วยรับตรวจด้วย จึงทำให้หน่วยรับตรวจของ สตง. มีจำนวนมาก¹⁰⁰

⁹⁵ <http://dl.parliament.go.th/>

⁹⁶ ข้อมูลจากฐานข้อมูลออนไลน์ของ “คลังสารสนเทศของสำนักงานนิติบัญญัติ” <http://dl.parliament.go.th/>

⁹⁷ เป็นที่น่าสังเกตว่า รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2553 ของ สตง. ถูกส่งให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในเดือนเมษายน และกันยายน ปี พ.ศ. 2556 ตามลำดับ

⁹⁸ จากการสัมภาษณ์นางสาวประไพร์ อังกนันท์ รองผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการแทนผู้ว่า สตง. และประธาน คตง. วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2557 โดย ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ จิปริน แสละวงศ์

⁹⁹ ข้อมูลจากกลุ่มพัฒนาระบบสารสนเทศ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ <http://eis.moe.go.th/eis/>

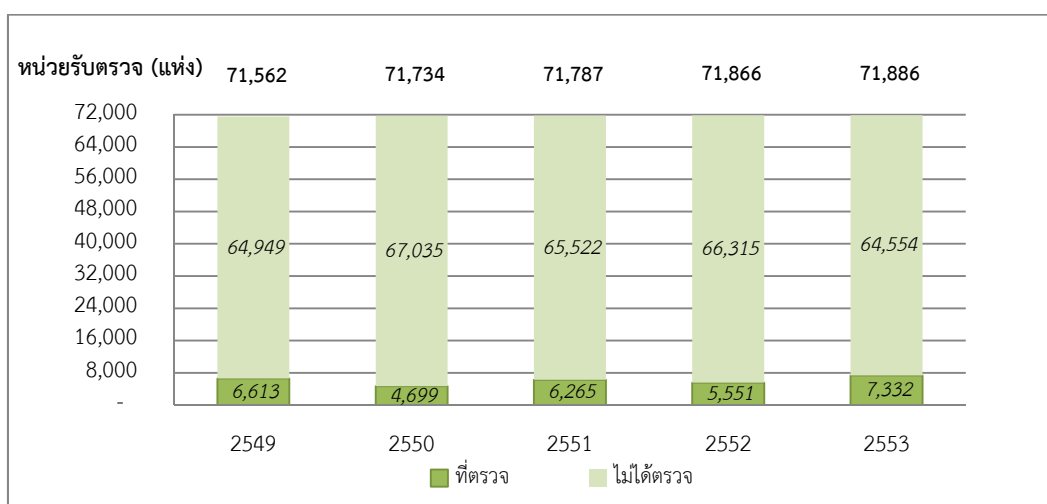
¹⁰⁰ ในทางปฏิบัติ สตง. ไม่ได้ตรวจสอบหน่วยงานย่อยๆ เหล่านี้ แต่จะเน้นตรวจสอบหน่วยงานต้นสังกัดมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบการเงิน ยกเว้นแต่จะมีเรื่องร้องเรียนให้ตรวจสอบ ซึ่งก็จะดำเนินการเป็นรายกรณี นอกจากนี้ หน่วยตรวจรับระดับต้นสังกัดที่ไม่ได้ถูกตรวจสอบในปีงบประมาณใดงบประมาณหนึ่งจะถูกตรวจสอบย้อนหลัง

ทั้งนี้ หน่วยรับตรวจของ สตง. ส่วนใหญ่จำแนกอยู่ในหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 87 (62,520 แห่ง) ของหน่วยงานทั้งหมด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12 (8,752 แห่ง) ตามที่แสดงในรูปที่ 3.5

ในทางปฏิบัตินั้น สตง. จะตรวจสอบหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาค เฉพาะหน่วยงานระดับหัวหน้าสังกัด และจะตรวจหน่วยงานระดับย่อยๆ ในบางโอกาส เช่นในกรณีที่มีการร้องเรียน หรือการสุ่มตรวจ เนื่องจากมีระบบควบคุมการเงินภายในที่รัดกุมกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ในแต่ละปี เช่นในปี พ.ศ. 2553 มีหน่วยงานส่วนนี้ถูกตรวจสอบไม่ถึงร้อยละ 5 ของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งหมด (1,646 จาก 62,520 แห่ง) ตามที่แสดงในรูปที่ 3.6

ในขณะที่ อปท. ซึ่งมีปัญหาความไม่โปร่งใสบ่อยครั้ง ถูกตรวจสอบร้อยละ 60 (5,272 จาก 8,752 แห่ง) และ รัฐวิสาหกิจและบริษัทลูกต้องให้ สตง. รับรองงบตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548^{101 102} ถูกตรวจสอบร้อยละ 70 (182 จาก 254 แห่ง)

รูปที่ 3.4 จำนวนหน่วยรับตรวจของ สตง. ทั้งหมดและที่สามารถตรวจได้ ปี พ.ศ. 2549-2553

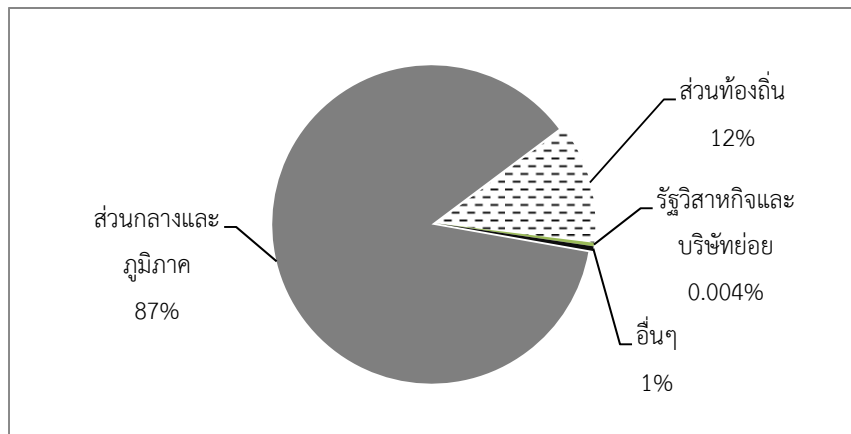


ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานปี พ.ศ. 2549-2553 ของ สตง.

¹⁰¹ มาตรา 10 แห่ง ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 กำหนดให้ “ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง”¹⁰¹

¹⁰² คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548 ไม่รวมรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ แต่คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 นั้นรวมรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ทำให้ในทางปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ก็ยังคงต้องให้ สตง. ตรวจสอบบัญชี

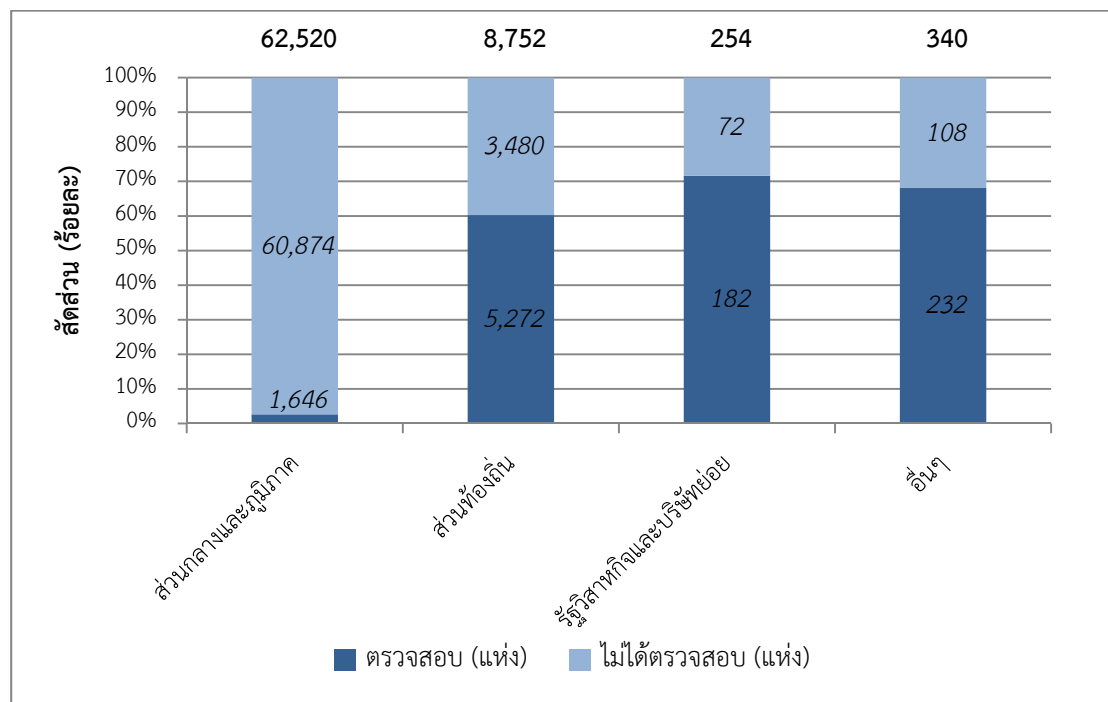
รูปที่ 3.5 สัดส่วนหน่วยรับตรวจของ สตง. แบ่งตามประเภท พ.ศ. 2553



หมายเหตุ: หน่วยงานอื่นๆ เช่น กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานปี พ.ศ. 2553 สตง. คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

รูปที่ 3.6 จำนวนหน่วยรับตรวจที่ได้และไม่ได้ตรวจปี พ.ศ. 2553



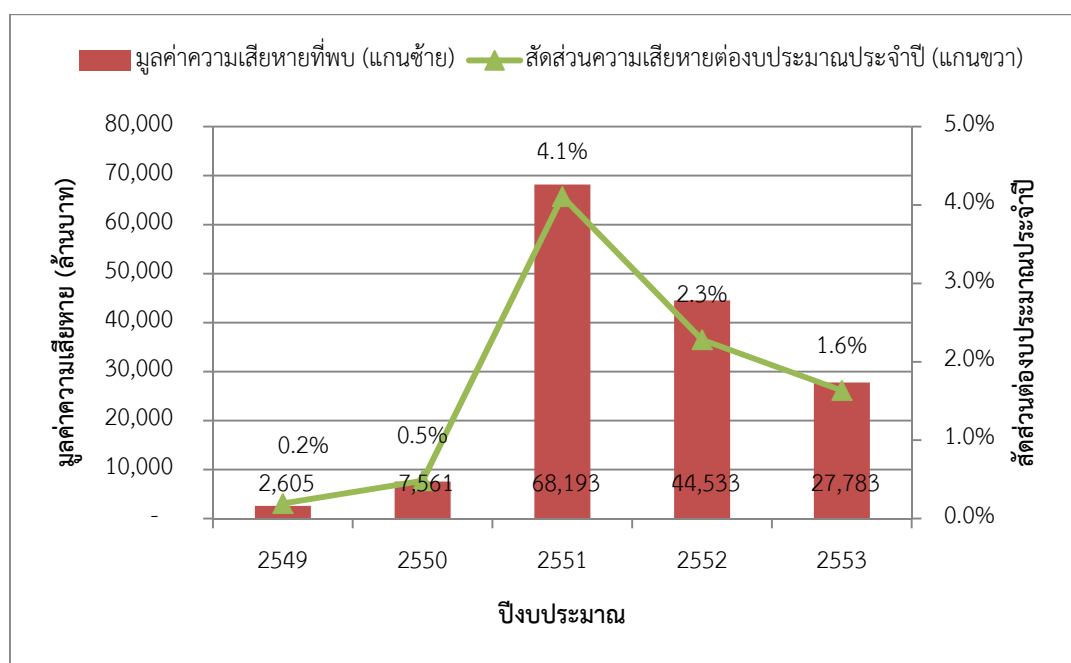
หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2553

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 สตง.

ในแต่ละปี สตง. จะทำการตรวจสอบ 7 ลักษณะ ได้แก่ การเงินทั่วไป¹⁰³ งบการเงิน/รายงานการเงิน เงินอุดหนุน การจัดเก็บรายได้ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบสืบสวน และการตรวจสอบการดำเนินงาน¹⁰⁴ โดยการตรวจสอบหน่วยรับตรวจแต่ละแห่งอาจไม่ครอบคลุมการตรวจสอบทั้ง 7 ลักษณะ แต่จะเน้นที่พันธกิจของหน่วยรับตรวจนั้น เช่น สำนักงานสรรพากรมีหน้าที่เก็บภาษีจึงอาจถูกเน้นการตรวจสอบด้านการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น

ทั้งนี้ ภายในช่วงระยะเวลา 5 ปี สตง. ตรวจสอบและพบความเสียหายเป็นมูลค่ารวมกันถึง 150,675 ล้านบาท หรือเฉลี่ยต่อปีประมาณ 30,135 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.8 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามที่แสดงในรูปที่ 3.7 หรือเกือบ 20 เท่าของงบประมาณของ สตง. ในปี พ.ศ. 2557

รูปที่ 3.7: มูลค่าความเสียหายที่ สตง. ตรวจพบปี พ.ศ. 2549-2553



หมายเหตุ:

1. ข้อมูลตัวเลขงบประมาณประจำปีมาจาก พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549-2553 และ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2547-2548 และ พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2554
2. ข้อมูลตัวเลขมูลค่าความเสียหายที่ สตง. ตรวจพบ มาจากรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2549-2553 ของ สตง.

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

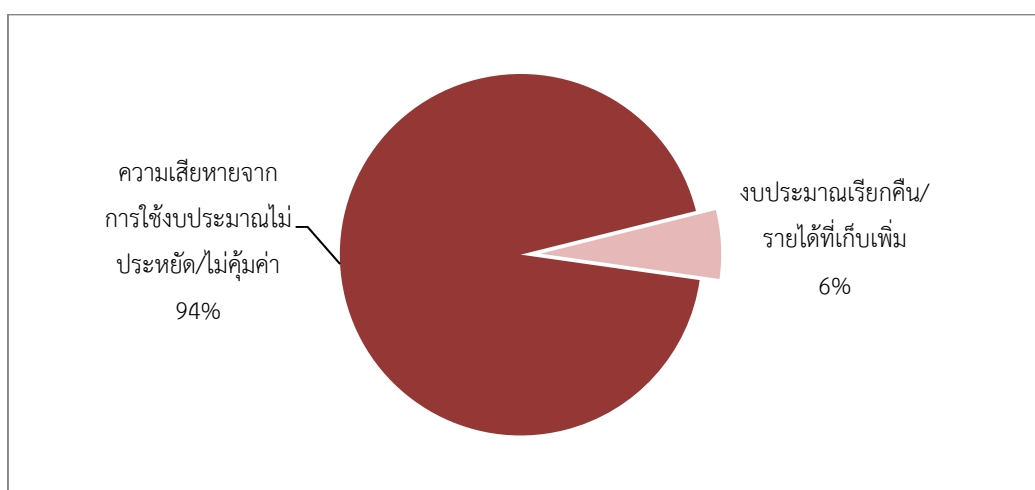
¹⁰³ การตรวจสอบการเงินทั่วไป หมายถึงการตรวจสอบการทำบัญชีว่าถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ เช่น การเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบ เงินขาดบัญชี เป็นต้น ระบบการทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันอ้างอิงตาม “ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System-GFMIS)”

¹⁰⁴ การตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) หมายถึง การตรวจสอบว่าการเบิกจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของรัฐ เป็นไปตามจุดประสงค์ที่อ้างและคุ้มค่าหรือไม่

มูลค่าความเสียหายรวมดังกล่าว แบ่งเป็นเงินที่รัฐเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ และเรียกกลับคืนมาไม่ได้¹⁰⁵ คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 94 (หรือ 141,440 ล้านบาท) ตามที่แสดงในรูปที่ 3.8 และที่เหลืออีกร้อยละ 6 เป็นมูลค่าเงินรัฐ “อาจจะ” นำกลับคืนมาได้จากการที่ สตง. “สั่ง” ใหหน่วยงานที่มีปัญหาดำเนินการเรียกเงินคืนหรือเก็บรายได้เพิ่ม

ทั้งนี้ โครงการของรัฐที่ทำให้เกิดเสียหายต่อ “เงินแผ่นดิน” มากที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2549-2553 ได้แก่ โครงการ “บ้านเอื้ออาทร” โครงการ “รับจำนำข้าวเปลือกนาปี” และกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งมีสัดส่วนมูลค่าความเสียหายรวมกันถึงร้อยละ 74 ของมูลค่าความเสียหายทั้งหมดในช่วง พ.ศ. 2549-2553 ตามที่แสดงในรูปที่ 3.9 และมีรายละเอียดดังนี้

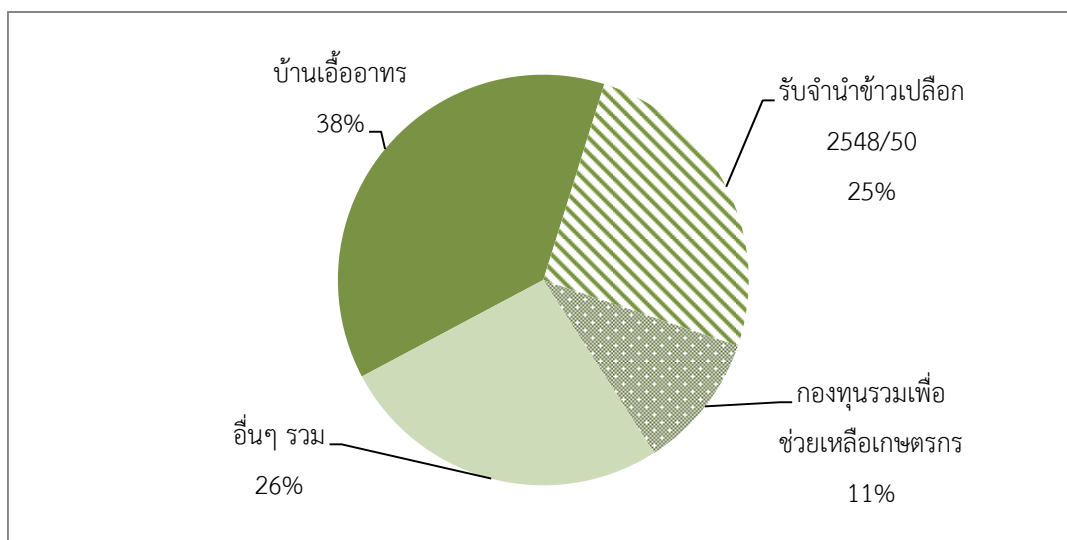
รูปที่ 3.8 สัดส่วนมูลค่าความเสียหายที่ สตง. ตรวจพบปี พ.ศ. 2549-2553



ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2553 ของ สตง. รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

¹⁰⁵ สตง. ใช้คำว่า “โอกาสที่รัฐจะสูญเสียงบประมาณโดยไม่ประหยัดหรือสูญเสียรายได้” ซึ่งเป็นมูลค่าของงบประมาณที่ใช้ในโครงการของรัฐ ที่ลงทุนไปแล้ว แต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการได้ หรือไม่ตรงตามเป้าหมายของโครงการ ร้อยละ 94 มูลค่าความเสียหายในส่วนนี้ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2553 มาจากการตรวจสอบการดำเนินงาน

รูปที่ 3.9 สัดส่วนมูลค่าของโครงการที่สร้างความเสียหายมากที่สุด ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553



หมายเหตุ:

1. โครงการ “บ้านเอื้ออาทร” ถูกรายงานความเสียหาย ปี พ.ศ. 2551 มูลค่า 56,627 ล้านบาท
2. โครงการ “รับจำนำข้าวเปลือกนาปี” พ.ศ. 2548-2553 ถูกรายงานความเสียหาย ปี พ.ศ. 2552 มูลค่า 38,244 ล้านบาท
3. กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ถูกรายงานความเสียหาย ปี พ.ศ. 2553 มูลค่า 16,158 ล้านบาท

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2549-2553 ของ สตง. รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

(1) โครงการ “บ้านเอื้ออาทร” มูลค่าความเสียหาย 56,627 ล้านบาท

โครงการ “บ้านเอื้ออาทร” ในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่ง สตง. ตรวจสอบการดำเนินงานและประมาณมูลค่าความเสียหายถึง 56,627 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551¹⁰⁶ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38 ของมูลค่าความเสียหายทั้งหมดที่ สตง. ตรวจสอบตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549-2553

สาเหตุของความเสียหายที่เกิดจากโครงการบ้านเอื้ออาทร โดยหลักมาจากการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง (ดูกรอบที่ 3.4) ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการและเกิดค่าใช้จ่ายที่สูงเกินควรทำให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (ผู้มีรายได้น้อย) จำนวน 144,193 ครัวเรือนไม่ได้รับที่อยู่อาศัยตามเวลาที่กำหนด (ข้อมูลปี พ.ศ. 2551) และทำให้การเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ดูแลโครงการเสียโอกาสในการได้รับรายได้จากการขายบ้านมูลค่า 56,235 ล้านบาท และต้องรับภาระดอกเบี้ยเงินกู้รวม 392 ล้านบาท

¹⁰⁶ ในช่วงระยะเวลาที่ สตง. ตรวจสอบและประเมินมูลค่าความเสียหายนั้น (เดือนเมษายน พ.ศ. 2550) มีการเบิกจ่ายเงินลงทุนสำหรับโครงการนี้ไปแล้ว 82,985 ล้านบาท (ดู รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2551 ของ สตง. (หน้า 151))

กรอบที่ 3.4: กรณีการทุจริตโครงการ “บ้านเอื้ออาทร”

โครงการ “บ้านเอื้ออาทร” เป็นโครงการที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งให้การเคหะแห่งชาติ (กคช.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจำนวน 600,172 หลัง ด้วยงบประมาณและสนับสนุน 273,209 ล้านบาท* ระยะเวลาดำเนินโครงการ 5 ปี (พ.ศ. 2546-2550)

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2549 การทุจริตของโครงการนี้เป็นที่สงสัยของสื่อมวลชนจากการร้องเรียนของประชาชน ในประเด็นที่ว่า ผู้รับเหมา อันได้แก่ บริษัท กลอรีคอนสตรัคชั่น จำกัด มีผู้ถือหุ้นนามสกุลรัตนพงศ์ไพศาล (เกี่ยวข้องกับนายพงษ์ศักดิ์ รัตนพงศ์ไพศาล อดีตประธานกรรมการและผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว ซึ่งดำรงตำแหน่ง รมว. กระทรวงคมนาคม ในขณะนั้น) และนามสกุลชินวัตร (นายทรงพล ชินวัตร กรรมการและผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ) ทำให้สื่อมวลชนสงสัยว่าจะมีผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองในรัฐบาลในโครงการดังกล่าว

การตรวจสอบของสื่อมวลชน ทำให้พบว่า กคช. ได้ทำสัญญาก่อสร้างในโครงการนี้กับบริษัทผู้รับเหมาที่เกี่ยวข้องกับเครือญาติของพรรคไทยรักไทยอีกหลายคน และพบปัญหาในการดำเนินโครงการซึ่งสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการทุจริต ได้แก่ (1) ปัญหาการก่อสร้างที่ไม่คืบหน้า ทั้งที่บริษัทผู้รับเหมาได้ทำสัญญาและเบิกเงินล่วงหน้าไปแล้ว (2) ปัญหาการซื้อที่ดินในราคาที่สูงเกินจริง ถึง 7 เท่าในบางพื้นที่ เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทรตงพระราม จ. ปราจีนบุรี เป็นต้น รวมทั้งการซื้อขายที่ดินของผู้บริหารของ กคช. ในจุดที่จะมีการสร้างบ้านเอื้ออาทร และ (3) การจ่ายเงินค่าหัวคิวของผู้รับเหมาให้กับนักการเมืองและข้าราชการ มูลค่า 8,000-12,000 บาท ต่อบ้าน 1 หลัง เพื่อให้ได้รับงานในโครงการฯ

หน่วยงานตรวจสอบทุจริตของรัฐเข้ามาตรวจสอบทุจริตของโครงการนี้อย่างจริงจังในช่วง พ.ศ. 2550-2551 หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 โดยคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.)** ได้ไต่สวนและชี้มูลความผิดนาย ขวณพิศ ฉายเหมือนวงศ์ อดีตผู้ว่า กคช. ในข้อหาทุจริตต่อหน้าที่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ กคช. อีก 10 คน ถูกชี้มูลความผิดข้อหาละเว้นหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในขณะที่นายวัฒนา เมืองสุข รมว. กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ในช่วงที่มีการอนุมัติโครงการฯ และพวกรวม 7 คน ถูกแจ้งข้อหาเรียกรับสินบนจากผู้รับเหมา จำนวน 1,200 ล้านบาท

คตส. ส่งคดีให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อ ซึ่งในขณะนั้น ป.ป.ช. ได้นำคดีของนายวัฒนาส่งให้อัยการสูงสุดพิจารณาเป็นที่เรียบร้อยแล้วเพื่อนำคดีฟ้องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ในขณะที่คดีของนายขวณพิศ ยังคงอยู่ในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช.

หมายเหตุ:

* ตัวเลขงบประมาณโครงการมาจากรายงานการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2551 ของ สตง. (หน้า 151)

** นางจวรรณ เมณฑกา ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่า สตง. และรักษาการประธาน คตง. ในขณะนั้นเป็นหนึ่งในคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.)

ที่มา: สรุปจาก “เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (หน้า 92-95)

(2) โครงการ “รับจำนำข้าวเปลือกนาปี” ปีการผลิต 2548/2549 และ 2549/2550

มูลค่าความเสียหาย 38,264 ล้านบาท

โครงการ “รับจำนำข้าวเปลือกนาปี” ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2550 ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องภายใต้การรับผิดชอบของกรมการค้าภายในและองค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งสตง. ตรวจสอบและรายงานความเสียหายรวม 38,264 ล้านบาท¹⁰⁷ ในปี พ.ศ. 2552¹⁰⁸ หรือร้อยละ 25 ของมูลค่าความเสียหายทั้งหมดที่ สตง. ตรวจสอบได้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549-2553

ปัญหาที่พบจากโครงการนี้คือ **หนึ่ง** การรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้รัฐต้องขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาที่รับซื้อจากเกษตรกรทำให้ขาดทุน **สอง** การระบายข้าวออกสู่ตลาดเป็นไปอย่างล่าช้า โดยในแต่ละปีรัฐบาลสามารถขายข้าวออกไปได้ประมาณครึ่งหนึ่งของปริมาณข้าวที่รับจำนำมา จึงเกิดมีข้าวสะสมในคลังข้าวจำนวนมาก ทำให้คุณภาพและราคาข้าวในคลังลดลง¹⁰⁹ และ **สาม** ระบบการรับจำนำข้าวและดูแลคลังข้าวมีช่องโหว่จนนำไปสู่การทุจริต เช่น ตัวแทนโรงสีและเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. ไม่มีความชำนาญในการตรวจคุณภาพข้าว โรงสีที่เข้าร่วมโครงการร้อยละ 11 (107 แห่ง) วางเงินค้ำประกันไม่ครบตามเกณฑ์ และการขึ้นทะเบียนเกษตรกรและออกใบประทวนล่าช้า การออกใบรับรองไม่ถูกต้อง (ทำให้เกิดการสวมสิทธิ์เกษตรกร) เป็นต้น

นอกเหนือจากการขาดทุนมหาศาลของรัฐแล้ว ความล้มเหลวของโครงการนี้ยังไม่ได้แก้ปัญหาด้านรายได้ของชาวนาตามซึ่งเป็นเป้าหมายที่รัฐบาลอ้างไว้ก่อนเริ่มโครงการ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของ **นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2555)**¹¹⁰ แสดงให้เห็นว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐอาจทำลายความสามารถในการส่งออกข้าวของบริษัทเอกชนไทย และทำให้เกิดการว่างงานในสาขาการส่งออกข้าว และกรณีที่เราร้ายกว่านั้นคือการทำลายเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบ

¹⁰⁷ เป็นมูลค่าหนี้ค้างชำระกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ตั้งแต่เริ่มโครงการฯ ในปี พ.ศ. 2544 รวม 37,606 ล้านบาท ส่วนที่เหลือเกิดจากการขาดทุนจากการจำหน่ายข้าวเปลือก 646 ล้านบาท และข้าวเปลือกขาดบัญชี (จากการลักลอบนำข้าวจากโกดังไปขาย) 6 ล้านบาท

หนี้ที่รัฐบาลค้างชำระกับ ธ.ก.ส. เกิดจากการที่ ธ.ก.ส. ต้องจ่ายเงินให้เกษตรกรที่นำไปประทวนข้าวเปลือกและค่าจ้างซึ่งออกโดย อ.ค.ส. มาขึ้นเงิน โดยรัฐบาลขอให้ ธ.ก.ส. จ่ายเงินให้ก่อน และรัฐบาลจะคืนเงินให้หลังจากการขายข้าวที่รับจำนำมาได้

¹⁰⁸ รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2552 ของ สตง. (หน้า 224-226)

¹⁰⁹ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2555). ประเมินว่าข้าวที่เก็บในโกดังจะมีมูลค่าลดลง (อย่างต่ำ) ร้อยละ 5 ต่อปี (ดู นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2555). รายงานโครงการ “ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า” . สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: หน้าที่ 7-1 ถึงหน้าที่ 7-25 เรียกดูข้อมูลได้ที่: <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/A149.pdf>)

¹¹⁰ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2555). (อ้างแล้ว)

(3) กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

“กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” เป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาล อนันต์ ปันยารชุน และดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องโดยรัฐบาลต่อๆ มา เป้าหมายคือเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่ราคาผลผลิต (ราคาตลาด) ต่ำกว่าราคาเป้าหมายของรัฐ¹¹¹ ซึ่งโดยหลักเป็นการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร กองทุนฯ มีระยะเวลาดำเนินงานระหว่าง พ.ศ. 2535-2551 ด้วยวงเงิน 65,500 ล้านบาท และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน และ อ.ค.ส.) กระทรวงการคลัง (ธ.ก.ส. และกรมบัญชีกลาง) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.))

ในปี พ.ศ. 2553 สตง. รายงานว่าตรวจสอบผลการดำเนินงาน และพบความเสียหายคิดเป็นมูลค่ารวม 16,159 ล้านบาท¹¹² หรือร้อยละ 11 ของความเสียหายทั้งหมดที่ สตง. ตรวจพบระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553

ความเสียหายจากกองทุนนี้มีสาเหตุหลักจาก หนึ่ง มีเกษตรกรจำนวนมากไม่สามารถชำระหนี้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบให้ความช่วยเหลือ จนต้องมีการฟ้องดำเนินคดีเกษตรกรหลายราย พร้อมความเสี่ยงที่จะเป็นหนี้สูญ ทำให้หน่วยงานเหล่านี้ไม่สามารถปิดบัญชีและส่งเงินคืนกองทุนฯ ได้ หลังสิ้นสุดโครงการ ซึ่งส่งผลให้มีภาระดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายต่อ ธ.ก.ส. และต้นทุนในการติดตามทวงหนี้ รวมมูลค่า 11,994.3 ล้านบาท และ สอง การบริหารการรับจำนำผลผลิตการเกษตรช่วงปี พ.ศ. 2547-2551 ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รับจำนำในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดทำให้รัฐต้องกลายเป็นผู้ซื้อข้าวรายใหญ่ และเมื่อไม่สามารถระบายข้าวที่รับซื้อมาได้จึงต้องเก็บสินค้าไว้นานเกินไป สินค้าเน่าเสีย รัฐบาลทุนและมีภาระในการจัดเก็บหรือทำลายประเมินเป็นมูลค่า 4,164.5 ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป ในแต่ละปี สตง. จะเน้นการตรวจสอบหน่วยงานกลางส่วนกลางระดับต้นสังกัด (กระทรวง กรม และสำนัก) รัฐวิสาหกิจ และ อปท. โดยการตรวจสอบการดำเนินงานของ สตง. ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2553 ทำให้ประเมินมูลค่าความเสียหายจากการงบประมาณแบบไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพถึง 151,000 ล้านบาท ซึ่งเกือบทั้งหมดมีสาเหตุมาจากการจงใจทุจริตหรือจงใจปล่อยให้เกิดการทุจริตของรัฐเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการบ้านเอื้ออาทร และโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เฉพาะปี พ.ศ. 2548-2550 ซึ่งเป็นโครงการทุจริตขนาดใหญ่ที่สร้างความเสียหายเกือบ 3 ใน 4 ของมูลค่าความเสียหายทั้งหมดที่ประเมินได้ในช่วงเวลาดังกล่าว และยังไม่นับรวมความเสียหายที่เกิดในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ถูกระเบียบหรือจงใจทุจริตอีกหลายรายการ โดยเฉพาะใน

¹¹¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

¹¹² รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2553 ของ สตง. (หน้า 131-132)

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีจำนวนเกือบ 7,000 กว่าแห่งทั่วประเทศ ทำให้มีโอกาสที่ สตง. จะไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง

- ผลการวินิจฉัยโทษทางวินัยทางการเงินและการคลัง

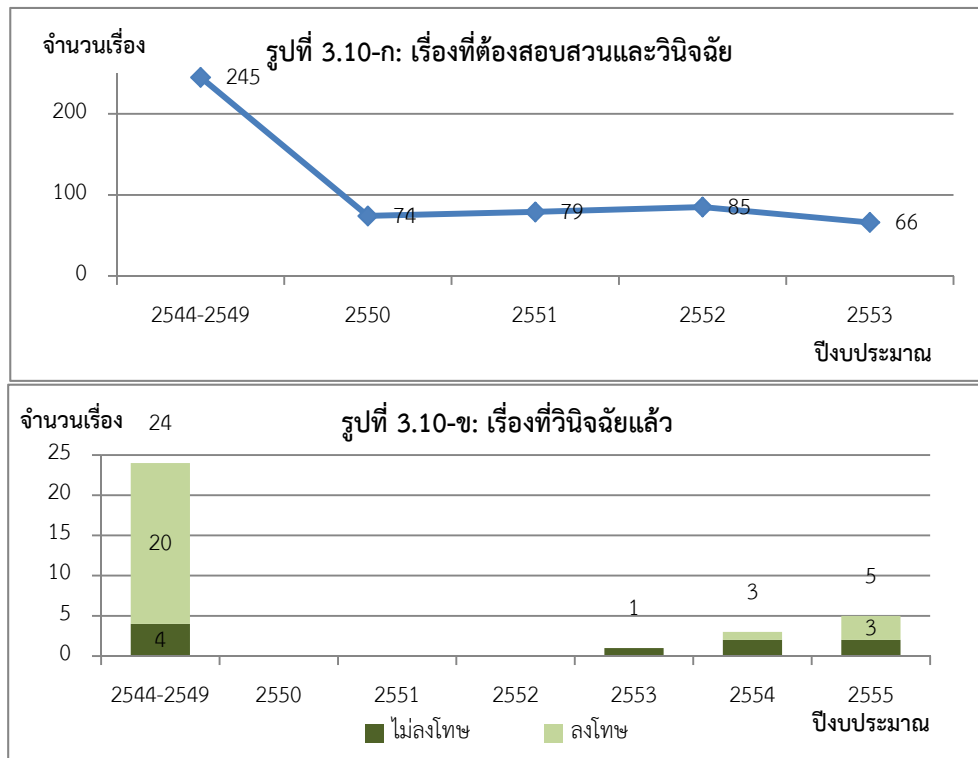
ตั้งแต่ที่ คตง. ได้ออก “ระเบียบว่า คตง. ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544” มีจำนวนคดีที่ สตง. ส่งให้คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังพิจารณาแล้วรวม 549 คดี (ข้อมูลปี พ.ศ. 2553) แบ่งเป็นคดีที่สะสมมาจากช่วงปี พ.ศ. 2544-2549 ถึง 245 คดี ตามที่แสดงในรูปที่ 3.10-ก

คดีเหล่านี้ถูกส่งให้ คตง. วินิจฉัยชี้ขาดแล้วรวม 33 คดี (ข้อมูลปี พ.ศ. 2555) แบ่งเป็นคดีที่ คตง. วินิจฉัยว่าไม่มีความผิด 9 คดี และวินิจฉัยว่ามีความผิด 24 คดี ตามที่แสดงในรูปที่ 3.10-ข รวมเป็นค่าปรับทางปกครอง 4.33 ล้านบาท¹¹³ โดยคดีที่ คตง. วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วนั้นเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2549 เกือบทั้งสิ้น

การวินิจฉัยคดีให้แล้วเสร็จนั้นเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 ไม่มีการสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีใด จากการไม่มี คตง. ซึ่งถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 และไม่มีกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง แต่กระบวนการสอบสวนและวินิจฉัยคดีได้เริ่มขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2553 หลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ตัดสินว่า รองผู้ว่า สตง. รักษาการแทนผู้ว่า และ คตง. สามารถใช้อำนาจของทั้งสองตำแหน่งได้อย่างเต็มที่

¹¹³ หลายคดีที่ถูกวินิจฉัยว่ามีความผิด แต่ไม่ต้องจ่ายค่าปรับทางปกครองรวมมูลค่า 877,000 บาท เนื่องจากถูกยกเลิกโทษปรับจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. ล้างมลทินในโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550

รูปที่ 3.10 จำนวนเรื่องความผิดทางวินัยทางการเงินและการคลัง พ.ศ. 2549-2555



หมายเหตุ:

1. คณะผู้วิจัยมีข้อมูลจำนวนเรื่องที่ต้องสอบสวนและวินิจัยถึง พ.ศ. 2553
2. ปี พ.ศ. 2550-2552 ไม่มีการวินิจัยคดีความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง เนื่องจากสตง. ไม่มี คตง. (ถูกยกเลิกหลังรัฐประหารปี พ.ศ. 2549) และไม่มีประธานคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง (ไม่มีกรมตรวจเงินแผ่นดินเพื่อดำรงตำแหน่งประธาน)

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2549-2553 ของ สตง. และรวมคำวินิจัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2553-2555 รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

3. ผลการดำเนินงานที่ส่งต่อให้ ป.ป.ช.

ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจการใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐนั้น หาก สตง. ตรวจพบพฤติกรรมการทุจริต ก็สามารถส่งเรื่องดังกล่าวให้ ป.ป.ช. เพื่อสอบสวนและดำเนินคดีต่อ โดย ป.ป.ช. ต้องรับเรื่องดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่อตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹¹⁴

¹¹⁴ มาตรา 87/1 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

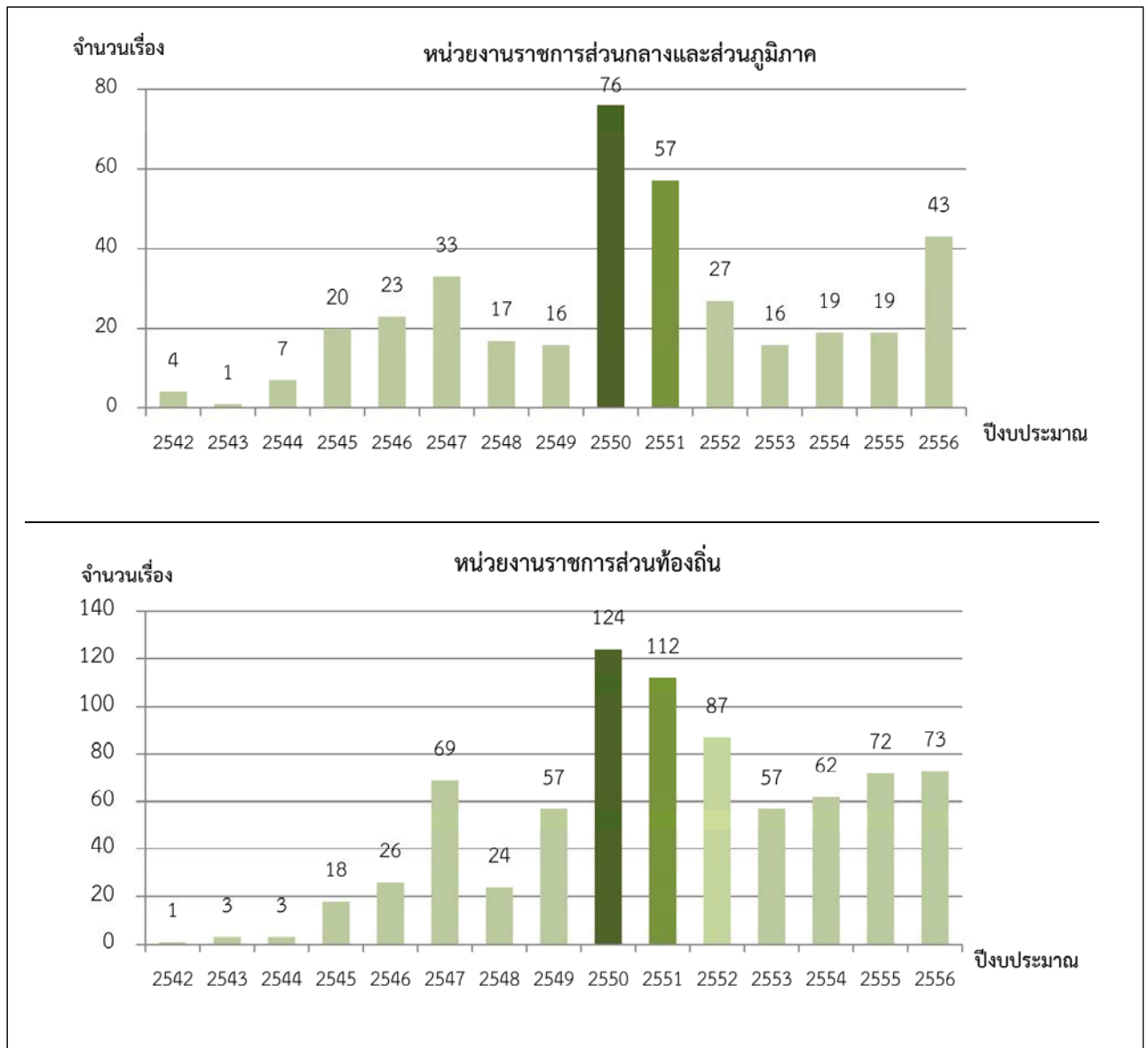
“เรื่องที่ถูกกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐเรื่องใดที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นรับไว้พิจารณา ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกให้หน่วยงานนั้นโอนเรื่องและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้”

ในช่วงตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ. 2542 จนถึง พ.ศ. 2556 สตง. ได้ตรวจพบการทุจริตและส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่ออย่างต่อเนื่อง ตามที่แสดงในรูปที่ 3.11 โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นช่วงที่มีรัฐบาลชั่วคราว สตง. ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการถึง 76 เรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาค และ 124 เรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น แต่จำนวนเรื่องที่ส่งให้ ป.ป.ช. มีแนวโน้มลดลงหลังจากที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ **ทำให้เกิดคำถามว่า สตง. ถูกอำนาจการเมืองแทรกแซงหรือไม่**

กรณีความผิดที่พบจากเรื่องที่ สตง. ส่งต่อให้ ป.ป.ช. ดำเนินการนั้นจะเกี่ยวข้องกับ “การมีพฤติกรรมที่น่าเชื่อว่าทุจริต”¹¹⁵ เช่น การฮั้วราคาจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับงานจัดซื้อจัดจ้างแบบไม่โปร่งใส ปลอมหลักฐานเบิกจ่ายเงิน ไม่ส่งเงินงบประมาณที่เหลือกลับเข้าคลัง หรือการเบิกจ่ายโบนัสโดยมิชอบ เป็นต้น ซึ่งบ่อยครั้งเป็นสืบเนื่องมาจากการตรวจพบที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของราชการ ตัวอย่างเช่น การจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่สืบราคาตลาดก่อนตามระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เชื่อมโยงกับการที่คณะกรรมการพัสดุจูงใจจะฮั้วราคา หรือกำหนดราคากลางให้ตรงกับผู้ประมูลที่จ่ายผลประโยชน์ให้

¹¹⁵ มาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (อ้างแล้ว)

รูปที่ 3.11 จำนวนเรื่องที่ สตง. ตรวจสอบพบทุจริตและส่งต่อให้ ป.ป.ช. พ.ศ. 2542-2556



หมายเหตุ: ดูตารางเต็มในภาคผนวก 3.6

ที่มา: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน สตง.

4. สรุปผลการดำเนินงาน พ.ศ. 2549-2553

สตง. ยากคงไม่สามารถในการเปิดเผยรายงานผลการตรวจสอบให้ประชาชนได้รับรู้ได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจาก พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ยังไม่ให้อำนาจเปิดเผยทันที หากแต่ต้องรอให้สภาผู้แทนฯ วุฒิสภา และรัฐบาลพิจารณา ก่อน ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้ ไม่ใช่แนวทางปฏิบัติที่ดีเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล ทำให้ระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนไม่สามารถทำได้ เนื่องจากประชาชนไม่มีข้อมูล จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงด้านการเปิดเผยข้อมูลของ สตง. ผ่านการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐ

ในการตรวจสอบหน่วยงานรับตรวจที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เกือบร้อยละ 50 เป็นหน่วยงานระดับล่างที่ได้รับงบประมาณไม่มาก ในทางปฏิบัตินั้น สตง. จึงเลือกตรวจสอบเฉพาะหน่วยงานต้นสังกัดขนาดใหญ่ ยกเว้น อปท. และรัฐวิสาหกิจที่ สตง. ต้องตรวจบัญชีและรับรองงบทุกแห่ง

จากข้อมูลสถิติแบบอนุกรมเวลาของการตรวจสอบทุจริต แสดงให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2551 สตง. ตรวจพบความเสียหายถึง 68,193 ล้านบาท ซึ่งเป็นมูลค่าที่สูงที่สุดในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553 และคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45 ของมูลค่าความเสียหายรวม 5 ปี

นอกจากนี้ จากข้อมูลจำนวนคดีทุจริตที่ สตง. ส่งให้ ป.ป.ช. สอบสวนต่อในช่วงปี พ.ศ. 2542-2556 พบว่า จำนวนคดีดังกล่าวเพิ่มเป็นเกือบ 200 คดี ในปี พ.ศ. 2550 (ช่วงที่มีรัฐบาลชั่วคราว) จากเดิมอยู่ที่ประมาณไม่เกิน 100 คดี จึงเกิดคำถามว่า สตง. ถูกแทรกแซงหรือมีข้อจำกัดในการตรวจสอบจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่

3.4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ สตง.

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐสภาและกรม. ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ สตง. ไว้ 3 ช่องทาง ดังนี้

ช่องทางแรก มาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542¹¹⁶ ได้ให้อำนาจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องต่อหน้าที่ “อย่างร้ายแรง” พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ วุฒิสภาจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพื่อให้มติปลดกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวมีผล

ช่องทางที่สอง มาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ. ฉบับเดียวกันนี้¹¹⁷ สตง. ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานที่สำคัญทุกด้านต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ กรม. ทุกปี อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้เปิดช่องให้ สตง. ไม่ต้องรายงานผลการปฏิบัติที่ผู้ว่า สตง. และ คตง. เห็นว่าเป็นความลับหรือมีกฎหมายห้ามเปิดเผย

¹¹⁶ มาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่กรรมการนั้นมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง

มติของวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

¹¹⁷ มาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (อ้างแล้ว)

ช่องทางที่สาม มาตรา 59 แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว ได้ให้อำนาจประธานสภาผู้แทนฯ ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนฯ แต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบ¹¹⁸ ซึ่งในปัจจุบัน คือ *อธิบดีกรมบัญชีกลางและบุคคลที่กรมบัญชีกลางมอบหมาย*¹¹⁹ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของ สตง. และรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อสภาผู้แทนฯ วุฒิสภา และ ครม. (อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง) ทั้งนี้ มาตรา 59 วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะผู้ตรวจสอบใช้กระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบเดียวกับที่ สตง. ใช้ในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ตามรายละเอียดที่แสดงไว้ในภาคผนวก 3.8

คณะผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า จากการที่พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมักมีเสียงข้างมากในวุฒิสภาด้วย นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็มีสายโยงใยกับฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายบริหารจึงมีโอกาที่จะครอบงำการแต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบได้ ดังจะเห็นได้ว่า อธิบดีกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะผู้ตรวจสอบก็เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลังซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถให้ข้อมูลให้โทษกับ สตง. ได้ **สตง. จึงไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในทางปฏิบัติ**

3.5 งบประมาณและบุคลากร

แนวทางความเป็นอิสระของ INTOSAI ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากรขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระว่า องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องสามารถจัดการทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่ถูกจัดสรรให้ได้อย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้เอง โดยที่รัฐบาลไม่เข้ามาแทรกแซงใดๆ

นอกจากนี้ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องสามารถร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมได้ ในกรณีที่ไม่เพียงพอ ซึ่งกระบวนการร้องขอต้องง่ายหรือไม่สร้างความยุ่งยากต่อองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาว่า สตง. ไทยนั้นมีความเป็นอิสระในการงบประมาณและทรัพยากรบุคคลมากน้อยเพียงใดในช่วงอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

¹¹⁸ มาตรา 59 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันแต่งตั้งผู้ตรวจสอบจำนวนหนึ่ง และรายงานผลการตรวจสอบให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ

ในการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้นำ มาตรา 39 (2) (ก) มาตรา 42 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 และ มาตรา 47 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

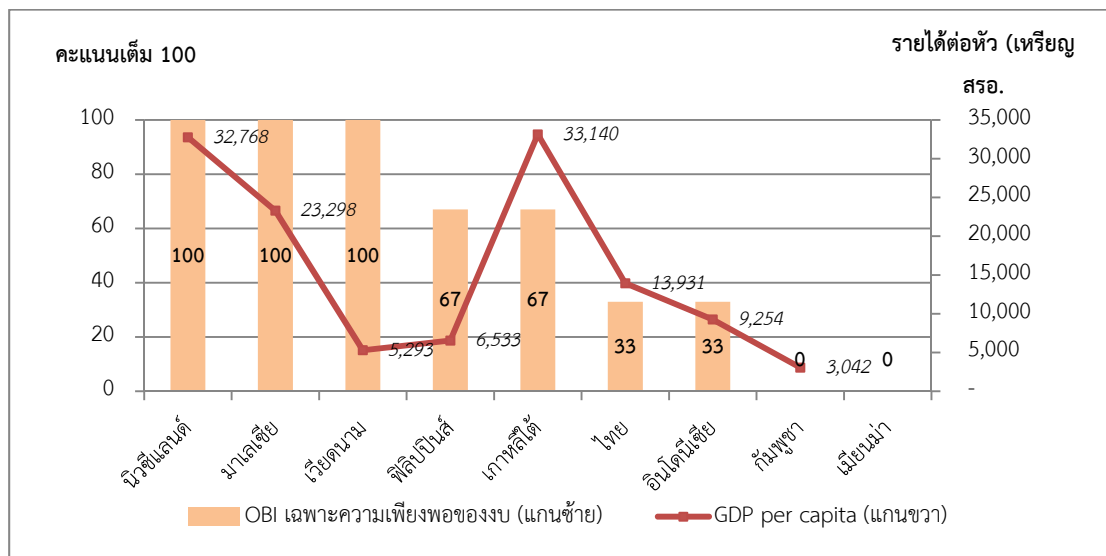
¹¹⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (พฤษภาคม พ.ศ. 2555). “เอกสารข่าวรัฐสภา ฉบับที่ 787”. หน้า 46-47

3.5.1 งบประมาณของ สตง. ไทย

ผลการสำรวจความเพียงพอของงบประมาณของ สตง. ทั่วโลก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “ดัชนีงบประมาณโปร่งใส” (OBI) ในปี พ.ศ. 2555 แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงได้คะแนนในระดับที่แย่ (คะแนนระหว่าง 20-40) ในขณะที่ฟิลิปปินส์ซึ่งมีรายได้ต่อหัวประชากรต่ำกว่าไทยถึง 4 เท่า ก็มีคะแนนความเพียงพอของงบประมาณ สตง. อยู่ในเกณฑ์ที่ดี (คะแนนระหว่าง 60-80) ตามที่แสดงในรูปที่ 3.12

นอกจากนี้ เมื่อเทียบงบประมาณของ สตง. ต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล พบว่า สตง. ไทยนั้นยังคงได้รับบคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.07 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล (ข้อมูลปี พ.ศ. 2557) ในขณะที่ สตง. ของอินโดนีเซีย (BPK RI) ได้รับงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.15 ของงบรายจ่ายของรัฐบาล (ข้อมูลปี พ.ศ. 2556) ตามที่แสดงในรูปที่ 3.13 หรือแม้แต่ประเทศนิวซีแลนด์ที่หน่วยงานรัฐมีความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ สตง. ของนิวซีแลนด์ (OAG) ก็ยังได้รับบคิดเป็นร้อยละ 0.09 ของงบประมาณของรัฐบาล

รูปที่ 3.12 ผลสำรวจความเพียงพอของงบ สตง. พ.ศ. 2555

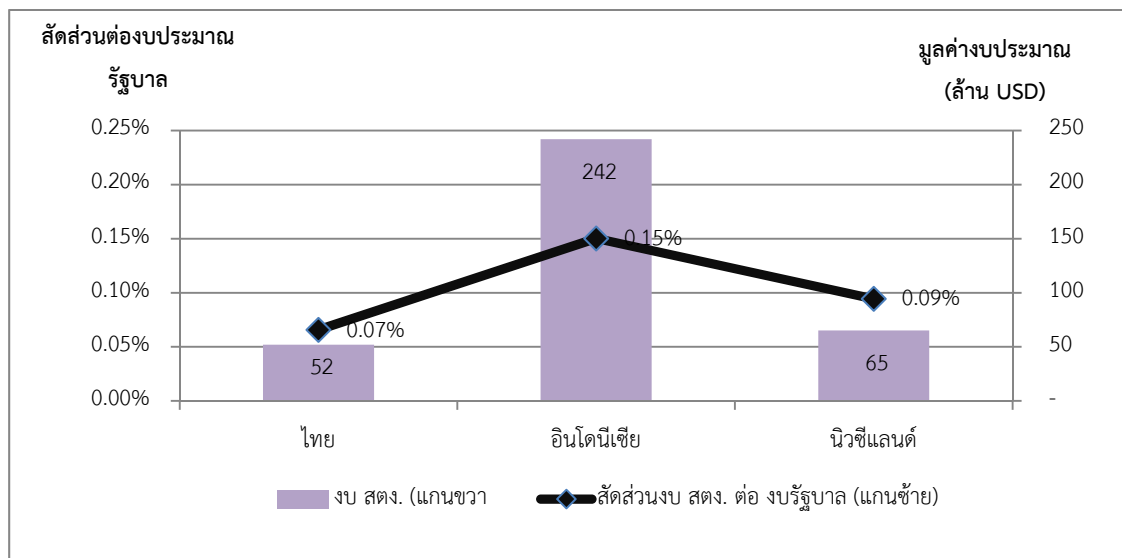


หมายเหตุ:

- 1 ผลสำรวจความเพียงพอของงบประมาณปี พ.ศ. 2555 สตง. เป็นส่วนหนึ่งของ “ดัชนีงบประมาณโปร่งใส” (Open Budget Index -OBI) ปี จาก survey.internationalbudget.org
- 2 ข้อมูลรายได้ต่อประชากร (GNI per capita) ปี พ.ศ. 2555 มาจากธนาคารโลก (World Bank)
- 3 ไม่มีข้อมูลรายได้ต่อประชากรของเมียนมาร์

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

รูปที่ 3.13 สัดส่วนของงบประมาณ สตง. ต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล



หมายเหตุ:

- ข้อมูลงบประมาณรัฐบาลไทยมาจาก พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2557 (จากเว็บไซต์ของสำนักงานกฤษฎีกา (<http://www.krisdika.go.th/>))
- ข้อมูลงบประมาณปี พ.ศ. 2556 ของ สตง. อินโดนีเซีย (the Board Audit of the Republic of Indonesia- BPK) มาจากเว็บไซต์ <http://www.bpk.go.id/> และ ข้อมูลงบประมาณรัฐบาลอินโดนีเซียปี พ.ศ. 2556 มาจากกระทรวงการคลังอินโดนีเซีย (<http://www.kemenkeu.go.id/en>)
- ข้อมูลงบประมาณปี พ.ศ. 2556 ของ สตง. นิวซีแลนด์ (Office of the Auditor-General- OAG) มาจากเว็บไซต์ oag.govt.nz และ ข้อมูลงบประมาณรัฐบาลนิวซีแลนด์ปี พ.ศ. 2556 มาจากกระทรวงการคลังนิวซีแลนด์ (<http://www.treasury.govt.nz/>)

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

หากพิจารณาในเชิงของตัวบทกฎหมายนั้น พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ สตง. ได้มีรายได้จากสองแหล่ง ได้แก่ 1) เงินงบประมาณแผ่นดิน และ 2) เงินนอกงบประมาณ

เงินงบประมาณแผ่นดินมาจาก มาตรา 58 แห่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้¹²⁰ ซึ่งได้บัญญัติอำนาจของ สตง. ในการเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของ คตง. ต่อ ครม. เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติม ซึ่งในการขอจัดสรรงบประมาณนี้ ครม. อาจให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปในรายงานการเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายที่เสนอต่อรัฐสภา ร่วมไปกับความเห็นของ คตง. ในขณะที่เงินนอกงบประมาณเป็นรายได้ เช่น เงินบริจาค ค่าธรรมเนียมจากการตรวจบัญชี หรือดอกเบี้ยเงินฝาก ซึ่งเป็นรายได้ สตง. ที่ไม่ต้อง

¹²⁰ มาตรา 58 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย”

นำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตามที่มาตรา 60 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้¹²¹ 122 123

รูปที่ 3.14 แสดงให้เห็นว่า งบประมาณของ สตง. ที่ถูกจัดสรรจากรัฐบาล หลังหักอัตราเงินเพื่อแล้ว ไม่ได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2550-2557 ซึ่ง สตง. ยังต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 94 (1,384 ล้านบาท) ในปี พ.ศ. 2557 โดยร้อยละ 75 ของมูลค่างบประมาณดังกล่าวถูกใช้ไปกับการจ่ายเงินเดือนบุคลากร

¹²¹ มาตรา 60 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจมีรายได้ดังนี้

(1) เงินค่าธรรมเนียมที่ได้รับจากการตรวจสอบบัญชีหรือการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(2) ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

รายได้ตาม (1) (2) และ (3) ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และให้ใช้สำนักงานคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการตรวจสอบและเพื่อเป็นสิ่งจูงใจและตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามผลงานและความสามารถ ทั้งนี้ เว้นแต่ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เป็นประการอื่น”

¹²² มาตรา 24 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า

“บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบทอดเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสินเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

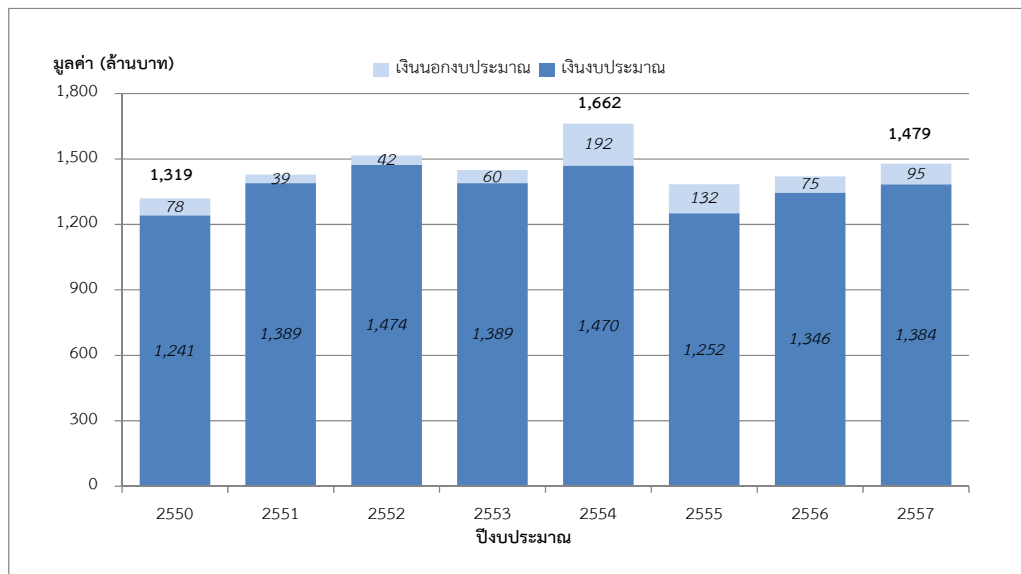
(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีและผู้อำนวยการ ส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี”

¹²³ มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย”

รูปที่ 3.14 งบประมาณรวมของ สตง. (หักอัตราเงินเฟ้อ) พ.ศ. 2550-2557



หมายเหตุ:

- 1) มูลค่างบประมาณนี้เป็นมูลค่า ณ ราคาจริง (real price) หรือมูลค่าที่ได้หักอัตราเงินเฟ้อแล้ว โดยมีปีฐานที่ พ.ศ. 2550 เพื่อสามารถนำมูลค่าของงบประมาณปีอื่นๆ มาเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2550 ได้
- 2) ข้อมูลงบประมาณมาจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานงบประมาณ
- 3) ข้อมูลอัตราเงินเฟ้อ ปี พ.ศ. 2550-2555 มาจากสำนักงานดัชนีการค้า กระทรวงพาณิชย์ และ ปี พ.ศ. 2556-2557 มาจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย
- 4) ดูข้อมูลทั้งหมด ในภาคผนวกที่ 3.7

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

การที่ สตง. ไม่ได้รับงบประมาณจัดสรร (หลังหักเงินเฟ้อ) จากรัฐบาลเพิ่มขึ้นเท่าใดนักในช่วง ปี พ.ศ. 2550-2557 ในขณะที่มีการระงงานเพิ่มขึ้นทุกปีจากหน่วยตรวจรับที่เพิ่มขึ้นจาก 71,734 หน่วย ในปี พ.ศ. 2550 เป็นจำนวน 71,866 หน่วยในปี พ.ศ. 2553 กอปรกับงบประมาณที่จะจ้างหรือพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะฝ่ายตรวจสอบ ให้มีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบบัญชีเป็นไปอย่างจำกัดนั้น อาจจะทำให้การตรวจสอบการทุจริตในการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างจำกัดเช่นกัน

3.5.2 ทรัพยากรบุคคลของ สตง. ไทย

กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฉบับ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความเป็นอิสระแก่ สตง. ในการบริหารราชการภายในองค์กรของตน เริ่มตั้งแต่ความเป็นอิสระในการแบ่งส่วนราชการภายใน

การกำหนดขอบเขตหน้าที่ของบุคลากรที่มีอยู่ 3,000 คน (ข้อมูลปี พ.ศ. 2553) จนถึงการกำหนดคุณสมบัติ คัดเลือก แต่งตั้ง และกำหนดอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่และข้าราชการของตน¹²⁴ ซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการที่ขึ้นอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน กพ.) หากแต่ขึ้นตรงกับ สตง. แต่ได้รับสิทธิและสวัสดิการเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนภายใต้สำนักงาน กพ.¹²⁵

3.5.3 สรุปความเป็นอิสระด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ

การสำรวจของคณะผู้วิจัยพบว่า สตง. ไทยมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพยากรบุคคลของตนเอง แต่สิ่งที่ สตง. ไทยยังคงขาด เมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์ความเป็นอิสระของ INTOSAI คือ ความเพียงพอของงบประมาณและการที่รัฐบาลยังคงควบคุมการเข้าถึงงบประมาณของ สตง. จากการที่ คตง. ยังคงต้องเสนอของงบประมาณผ่าน ครม. อยู่ จึงมีความเสี่ยงที่รัฐบาลจะใช้อำนาจในส่วนนี้จำกัดการตรวจสอบคอร์รัปชันของ สตง. หากรู้สึกไม่พอใจการทำหน้าที่ของ สตง.

โดยในกระบวนการอนุมัติงบประมาณสำหรับ สตง. นั้น อาจต้องมีการกำหนดระดับงบประมาณขั้นต่ำที่ สตง. ควรได้รับเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย เพื่อรับประกันความเพียงพอของงบประมาณของ สตง.

¹²⁴ มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว
(2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัยการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน”

¹²⁵ มาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึงสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน”

3.6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.6.1 บทสรุป

หลังจากที่ สตง. ไทยพัฒนาจากหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และ นายกฯ โดยตรง มาเป็น “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” หลักการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ซึ่งหากยึดหลัก ความเป็นอิสระขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินของ INTOSAI ตามที่แสดงในตารางที่ 3.4 เพื่อประเมิน ความเป็นอิสระขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทย พบว่า รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้รับประกันความเป็นอิสระแก่ สตง. ไทยในเกือบทุกด้านที่เป็นมาตรฐานสากล

ตารางที่ 3.4 สรุปความเป็นอิสระของ สตง. ไทย

หลักความเป็นอิสระของ INTOSAI	ความเป็นอิสระของ สตง. ไทย
มีกฎหมายรองรับความเป็นอิสระ	รัฐธรรมนูญฯ 2550 รับรองความเป็นอิสระ
ผู้บังคับบัญชาที่ถูกต้องตั้งและถอดถอน ผ่านกระบวนการที่โปร่งใส	สอดคล้องกับ INTOSAI แต่ คตง. ไทย สามารถถูกแทรกแซงจากรัฐสภา
อิสระกำหนดกรอบตรวจสอบ	สตง. ไทยมีอิสระกำหนดแผนการตรวจสอบ และสืบสวนการทุจริต และ ออกบทลงโทษทางปกครองต่อผู้ทุจริต
การเข้าถึงข้อมูลอย่างไม่จำกัดเพื่อ ตรวจสอบ	สตง. ไทยสามารถเรียกเอกสารหรือบุคคลมาให้ข้อมูล ผู้ไม่ปฏิบัติตามจะ ถูกลงโทษทางวินัย
รายงานผลการตรวจสอบอย่างน้อยปี ละครั้ง อิสระกำหนดเนื้อหาและ ช่วงเวลา	สตง. ต้องส่งรายงานต่อรัฐสภา และ ครม. อย่างน้อยปีละครั้ง และรายงาน ระหว่างปีในกรณีเร่งด่วน แต่จะส่งให้ช่วงไหนก็ได้
เครื่องมือติดตามผลการปฏิบัติตาม ข้อเสนอแนะที่มีประสิทธิภาพ และ บทลงโทษผู้ไม่ทำตาม	หน่วยงานที่ถูกสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต้องรายงานผลการปฏิบัติ ตามหลังจากถูกแจ้งให้ทราบ 60 วัน หรือตามที่ คตง. กำหนด
งบประมาณและทรัพยากรบุคคล	ข้าราชการ สตง. อยู่ภายใต้กฎหมายของ สตง. แต่ได้ค่าตอบแทน เหมือนกับข้าราชการ กพ. แต่งบประมาณของ สตง. ยังคงไม่เพียงพอต่อ การทำงาน

หมายเหตุ: ดูตารางสรุปเต็มได้ในภาคผนวกที่ 3.9

ที่มา: คณะผู้วิจัย (2557)

พื้นฐานการเป็น “องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ” การแต่งตั้งและถอดถอน คตง. ที่มี กระบวนการรัดกุม ความสามารถในการกำหนดยุทธศาสตร์ตรวจสอบด้วยตนเอง อำนาจในการเรียกดู ข้อมูลและเอกสารเพื่อตรวจสอบและสอบสวน การรายงานผลตรวจสอบต่อรัฐสภาและ ครม. ที่ สตง. สามารถกำหนดเนื้อหาเองและช่วงเวลาได้เอง (แต่ต้องรายงานอย่างน้อยปีละครั้ง) บทบัญญัติ ที่บังคับให้หน่วยรับตรวจที่ถูกสั่งให้จัดการกับข้อบกพร่องและทุจริตภายใน ต้องรายงานความคืบหน้า กับมาให้ สตง. ทราบ ซึ่งมีบทลงโทษหากไม่ทำตาม รวมทั้งการบริหารจัดการงบประมาณและ ทรัพยากรบุคคลที่เป็นอิสระ

ยกเว้น**ความเพียงพอของงบประมาณ**ที่ยังไม่มีกฎหมายข้อใดกำหนดให้รัฐสภาต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ สตง. อย่างเพียงพอตามจำนวนหน่วยงานรับตรวจ และภาระงานที่มี

นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองก็ยังสามารถที่จะแทรกแซง สตง. ได้ผ่านทางกรมบัญชีกลางซึ่งถูกแต่งตั้งจากการหารือของประธานสภาผู้แทนฯ ประธานวุฒิสภา นายกษและผู้นำฝ่ายค้านให้ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี สตง. ในลักษณะเดียวกับที่ สตง. เข้าไปตรวจสอบหน่วยตรวจรับอื่นๆ

3.6.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และผลการดำเนินงานของ สตง. ประกอบมาตรฐานของสากล และข้อมูลเชิงประจักษ์ตามที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงให้ สตง. ทำการตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแบ่งเป็นข้อเสนอแนะ (1) เชิงโครงสร้าง (2) อำนาจหน้าที่ และ (3) ความรับผิดชอบต่อประชาชน (Public accountability) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้าง

คณะผู้วิจัยเห็นว่า **หนึ่ง** สตง. ต้องมีงบประมาณที่เพียงพอและแน่นอน โดยอาจกำหนดไว้ในกฎหมายว่า รัฐสภาต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ สตง. ในสัดส่วนต่อรายได้ต่อหัวประชากร และในการดำเนินโครงการของรัฐแต่ละโครงการ ต้องให้มีการจัดแบ่งงบประมาณส่วนหนึ่งของมูลค่างบดำเนินโครงการเพื่อเป็น “ค่าตรวจสอบความคุ้มค่า” ของ สตง.

สอง สตง. ควรมีการทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินในระดับที่มากกว่าการรับเรื่องร้องเรียน เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน และลงพื้นที่ตรวจสอบร่วมกัน หรือให้กำหนดแผนการตรวจหน่วยรับตรวจร่วมกัน เป็นต้น การดำเนินงานในลักษณะนี้จะช่วยงาน สตง. เข้าถึงแหล่งข้อมูลและพื้นที่ตรวจสอบได้ในเชิงลึก และยังมีภาคประชาชนเป็นแรงสนับสนุนเพื่อต่อต้านการแทรกแซงจากการเมืองของฝ่ายบริหาร

2. อำนาจหน้าที่ของ สตง.

ประการแรก ในประเด็นการตรวจสอบความคุ้มค่านั้น สตง. อาจจ้างบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถหรือบริษัทเอกชน (Outsource) เพื่อประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินงาน (Value-for-money audit) หรือหากต้องการใช้บุคคลภายในนั้น สตง. ต้องสามารถกำหนดผลตอบแทนที่สามารถจูงใจให้คนมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานใน สตง. ได้

ประการที่สอง สตง. ควรเป็น “ผู้เสียหาย” แทนประชาชน โดยมีอำนาจยื่นเรื่องเพื่อฟ้องผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายทางการคลังต่ออัยการสูงสุดโดยตรง และหากสุดท้ายแล้ว ในกรณีที่ยอัยการสูงสุดไม่สั่งฟ้อง สตง. ควรมีอำนาจฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้เองเช่นเดียวกับ ป.ป.ช.

3. ความรับผิดชอบของ สตง.

นอกเหนือจากรัฐสภาและรัฐบาลแล้ว สตง. ยังต้องมีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานตรวจสอบทุจริตต่อประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีอีกด้วย เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบ “จากล่างสู่บน” (Bottom-Up Accountability) เกิดขึ้นได้ จากการที่ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น

สตง. ต้องสามารถเปิดเผยข้อมูลการตรวจสอบต่อสาธารณชนได้ทันที โดยผลได้-ผลเสียของสาธารณชนต้องอยู่เหนือผลได้-ผลเสียของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน

หรือหากจะต้องรอให้รัฐสภาและรัฐบาลพิจารณาเสร็จก่อน จะต้องมียกเว้นในกฎหมายให้การพิจารณานั้นเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น 3 เดือน แต่ต้องไม่เกิน 1 ปี ซึ่งหากรัฐสภาหรือรัฐบาลใช้เวลาพิจารณาเกินกว่านั้น ก็ให้ สตง. สามารถเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานต่อสาธารณชนได้ทันที

ภาคผนวกบทที่ 3

ภาคผนวกที่ 3.1 ส่วนที่ 6 หมวดที่ 6 แห่ง รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517

ว่าด้วยผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา

มาตรา 168 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 169 ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางบัญชีหรือ การคลังและจะต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือ เงินเดือนประจำหรือผู้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ทั้งจะต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่ กฎหมายบัญญัติด้วย

มาตรา 170 ให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน ของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งของท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 171 ให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภามีหน่วยราชการภายใต้บังคับบัญชาเพื่อ ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข้าราชการสังกัดหน่วยราชการตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

มาตรา 172 ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเสนอรายงานการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน และทรัพย์สินตามอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐสภาตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ให้รัฐสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงิน แผ่นดินของรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการที่กล่าวนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีเป็นประธาน และมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหนึ่งคน และให้นำบทบัญญัติมาตรา 161 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 173 ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ดำรงตำแหน่งครบหกปี
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 169
- (5) รัฐสภามีมติให้ออก

ภาคผนวกที่ 3.2 : องค์การตรวจเงินแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
มาตรา312 การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินการบัญชีการตรวจสอบภายในการเงินการคลัง และด้านอื่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระโดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินการบัญชีการตรวจสอบภายในการเงินการคลังหรือด้านอื่น ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว คุณสมบัติลักษณะต้องห้ามการสรรหาและการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน	มาตรา252 การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินการบัญชีการตรวจสอบภายในการเงินการคลังและด้านอื่น การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้นำบทบัญญัติมาตรา 204ว วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243 ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว คุณสมบัติลักษณะต้องห้ามการสรรหาและการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริตและเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว	
	มาตรา 253 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษาแนะนำและเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง
	มาตรา 254 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ที่มา: รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

ภาคผนวกที่ 3.3: สรุปรูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลก

รูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน	หัวหน้าหน่วยงาน	ต้องรับผิดชอบและรายงานต่อ (Accountable to)	ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่	ข้อดี-ข้อจำกัด		ตัวอย่างประเทศที่ใช้รูปแบบนี้
				ข้อดี	ข้อจำกัด	
เวสต์มินสเตอร์ (Westminster or Parliamentary Model)	ผู้ว่า สตง. (the Auditor General) ซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภา	รัฐสภา (ผ่านทาง “คณะกรรมการการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee)” ¹)	- ตรวจสอบบัญชีตามที่รัฐสภาร้องขอ - เน้นทางด้าน financial audit และ performance audit	- รัฐสภาสามารถใช้มาตรการลงโทษโดยการตัดงบประมาณ หรือระงับการจ่ายบได้ทันที - ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ - มีการตัดสินใจออกคำสั่งที่รวดเร็ว	- การปฏิบัติหน้าที่ยึดโยงกับสภาพการเมือง - ผู้ว่า สตง. มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในหน่วยงาน เสี่ยงที่จะใช้อำนาจโดยมิชอบ - สตง. ไม่มีอำนาจบังคับฝ่ายบริหารให้ทำตามคำแนะนำของสตง.	สหราชอาณาจักร กลุ่มประเทศอติโดอาณานิคมอังกฤษ (Commonwealth Countries) ประเทศในกลุ่มแอฟริกาตอนใต้ (Sub-Saharan Africa) และเคนมาร์ค
คณะกรรมการ	คตง. (แต่งตั้งจากรัฐสภา)	รัฐสภา (ผ่านทาง “คณะกรรมการการบัญชีสาธารณะ (Public Accounts Committee)”)	- ระดมความเห็นก่อนออกคำสั่ง - สามารถเน้นได้ทั้งการ financial audit และ performance audit	- รัฐสภาสามารถใช้มาตรการลงโทษโดยการตัดงบประมาณ หรือระงับการจ่ายบได้ทันที - ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ - มีการตัดสินใจหรือวางนโยบายของสตง. ร่วมกัน - ได้คณะทำงานที่มีความรู้ความสามารถหลากหลาย	- การปฏิบัติหน้าที่ยึดโยงกับสภาพการเมือง (การสรรหา คตง. เมื่อรัฐสภาหมดวาระ) - การนัดองค์ประชุม และการอภิปราย ทำให้การออกคำสั่งหรือนโยบายล่าช้า - สตง. ไม่มีอำนาจบังคับฝ่ายบริหารให้ทำตามคำแนะนำของสตง.	สหภาพยุโรป (EU) ประเทศในทวีปยุโรปบางประเทศ เช่น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และประเทศในทวีปเอเชีย เช่น อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้

โครงการ “ประเมินองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน”

รูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน	หัวหน้าหน่วยงาน	ต้องรับผิดชอบและรายงานต่อ (Accountable to)	ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่	ข้อดี-ข้อจำกัด		ตัวอย่างประเทศที่ใช้รูปแบบนี้
				ข้อดี	ข้อจำกัด	
ศาลบัญชี (Cour des Comptes/Court of Accounts) ^{2 3}	ตุลาการศาล	-	- ไม่ตรวจสอบบัญชีของแต่ละหน่วยงานทุกปี แต่จะมีรอบของการตรวจ เช่น ทุกๆ 5 ปี เป็นต้น - เน้นทางด้าน Compliance audit	- มีอำนาจสั่งลงโทษหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำผิดกฎหมายว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณ - มีอิสระในการทำงาน การเมืองแทรกแซงไม่ได้ (หรือได้ยาก) - การตรวจบัญชีตามรอบ (เช่น ทุกๆ 5 ปี) ช่วยประหยัดงบประมาณสำหรับการตรวจบัญชี	- รัฐสภาไม่ได้ติดตามให้รัฐบาลทำตามคำสั่งของ “ศาลบัญชี” หรือ ขาดความร่วมมือจากรัฐสภา - กระบวนการพิจารณาซับซ้อน และประชาชนไม่สามารถเข้าไปร่วมพิจารณาได้ (ไม่เป็นประชาธิปไตย) - การตรวจบัญชีตามรอบ (เช่น ทุกๆ 5 ปี) ทำให้การติดตามการใช้งบประมาณไม่ต่อเนื่อง	ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี กลุ่มประเทศผู้ใช้ภาษาฝรั่งเศส (Francophonie) เช่น เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก และประเทศอดีตอาณานิคมฝรั่งเศสในแอฟริกา ประเทศบราซิล และโคลอมเบีย

หมายเหตุ :

1. PAC เป็นคณะกรรมการของรัฐสภา หรือสภาใดสภาหนึ่ง เช่น PAC ของสหราชอาณาจักรขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร (the House of Commons) โดยส่วนใหญ่แล้ว PAC จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีผู้นำฝ่ายค้านเป็นประธาน
2. ศาลบัญชี ในที่นี้หมายถึง องค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณหลังการอนุมัติงบประมาณ (post audit) อย่างเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อาจจะมีการทำงานร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็เป็นไปอย่างจำกัด
3. นอกจาก “ศาลบัญชี (La Cour des Comptes)” ในบางประเทศที่ใช้อำนาจตรวจสอบเงินแผ่นดินที่มีรูปแบบตุลาการ อาจจะมีการตั้ง “ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgétaire et financière)” ควบคู่กันไปด้วย เช่น ประเทศฝรั่งเศส เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินความผิดของเจ้าพนักงานบัญชีโดยเฉพาะ เนื่องจากศาลบัญชีทำหน้าที่พิจารณาความผิดทางการเงินเฉพาะของหน่วยงานเจ้าของบัญชีเท่านั้น

ที่มา: UK Department for International Development .DFID Briefing: Characteristics of different external audit systems.

ภาคผนวกที่ 3.4 : รายชื่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ปี พ.ศ. 2543-2549

ชุดที่	รายชื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	ประวัติการทำงาน**
1* (พ.ศ. 2543-2547)	1. นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานฯ	อดีตอาจารย์ (ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรรมการบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ ภัทรธนกิจ ไทยเกรียงสิ่งทอ และธนาคารศรีนคร
	2. นางจางวรวรรณ เมณฑกา (ลาออก พ.ศ. 2545)*** นายณรงค์ ศรีพิมล (แทนนางจางวรวรรณ พ.ศ. 2545) ****	อดีตข้าราชการระดับ 10 (รอง ผอ. สตง.) ข้าราชการระดับ 10 (ที่ปรึกษาสำนักงานงบประมาณ)
	3. นางจิระพรรณ นิรัตติย	อดีตข้าราชการระดับ 10 (รอง ผอ. สำนักงานงบประมาณ)
	4. พลโทฉัตรชัย อุเทนสุด	อดีตข้าราชการทหาร (ปลัดบัญชีกองทัพบก สนง. ปลัดบัญชีกองทัพบก)
	5. นายชัยเขต สุนทรพิพิธ	อดีตข้าราชการระดับ 11 (เลขานุการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี)
	6. คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี	อดีตอาจารย์ (ตำแหน่งศาสตราจารย์) และอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอดีตกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย
	7. นายปรัชญา สุตะบุตร*****	อดีตข้าราชการระดับ 10 (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย) และกรรมการรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ องค์การจัดการน้ำเสีย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ การทางพิเศษฯ การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวงฯ การบินไทย
	8. นายปัญญา สติฐิต	ข้าราชการระดับ 10 สตง. (รอง ผอ.)
	9. นางรวีพร คูหิรัญ	อดีตข้าราชการระดับ 10 (รอง ผอ.สตง.)
	10. นางสุลิมาศ สุทธิสัมพันธ์	นักธุรกิจ รองประธานบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ ยูนิเด็คฟูดส์ (ตั้งแต่ปี 2535- ก่อนรับตำแหน่ง กตง.) เอ. เจ. พลาสท์ (ตั้งแต่ 2533-ก่อนรับตำแหน่ง กตง.)
2 (พ.ศ. 2547-2549)	1. นายณรงค์ ศรีพิมล ประธานฯ	อดีตข้าราชการ สำนักงานงบประมาณ (รอง ผอ.)
	4. นางรวีพร คูหิรัญ	อดีตข้าราชการระดับ 10 สตง. (รอง ผอ.)
	5. นายบุญรอด โภว์เสริมวงศ์	อดีตข้าราชการกรมสรรพากร (รองอธิบดีกรมสรรพากร ฝ่ายนโยบายและฝ่ายตรวจสอบภาษี)
	6. นางศศิพัฒน์ เสวตวัฒนา	อดีตข้าราชการสำนักงานงบประมาณ (รอง ผอ.) และคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการกระทรวงคมนาคม
	7. นายเกรียงศักดิ์ วัฒนวรานุกร	อดีตข้าราชการกระทรวงการคลัง (รองปลัด) และกรรมการรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงงานยาสูบ ธนาคารออม

ชุดที่	รายชื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	ประวัติการทำงาน**
		สิน บจก. อยู่กรุงเทพ เป็นต้น
	8. ศ.พันโทสมชาย วิรุฬหผล	อดีตข้าราชการทหารผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบกระดับ 10 และศาสตราจารย์ส่วนการศึกษา จปร.
	9. นายชาญยุทธ ปทุมรักษ์	อดีตข้าราชการกระทรวงการคลัง (รองปลัด)
	10. พลเอกยอดชาย เทพยสุวรรณ	อดีตข้าราชการทหารกรมพระธรรมนูญ (รองเจ้ากรม) และอดีตตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหาร กรุงเทพฯ
	11. นายสำราญ ภูอนันตานนท์	อดีตอาจารย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น และกรรมการผู้จัดการบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ ไอ.ซี.ซี อินเทอร์เน็ตชั่นแนล (ปี พ.ศ. 2526-2541)
	12. นายสิทธิพันธ์ ศรีเพ็ญ	อดีตข้าราชการระดับ 6 สำนักงานประมาณ/ กรรมการบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ สยามสหบริการ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2532)

หมายเหตุ: *คตง.ชุดที่ 1 ดำรงตำแหน่ง 3 ปี ตามบทเฉพาะการมาตรา 322 แห่ง รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และตามมาตรา 68 แห่ง

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

**ประวัติการทำงานก่อนรับตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคัดเลือกเฉพาะประวัติการทำงานที่เข้าคุณสมบัติสำหรับการรับตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

***นางจรรวณลาออกเพื่อรับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในปี พ.ศ. 2545 หลังจากนั้นมีการคัดเลือกและแต่งตั้งนายรัชชิตศรีพิมลแทน

****นายรัชชิตศรีพิมลได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในปี พ.ศ. 2545 ผ่านการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา 8 วรรค 1 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มีประธานศาลปกครองในคณะกรรมการสรรหา)¹²⁶

*****นายปรัชญาสุตะบุตรลาออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระ

ที่มา: สำนักงานกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

¹²⁶ มาตรา 8 วรรค 1 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดี ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรค การเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วน ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตาม มาตรา 6 และไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตาม มาตรา 7 เป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่ต้องมีการ เลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในสี่ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

ภาคผนวกที่ 3.5: รายชื่อกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1. นางสาวประไพรี อังกินันท์ | รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการแทน
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทน
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นประธานกรรมการ |
| 2. นายชาญชัย ชลาชนนย์วัฒน์ | เป็นกรรมการ |
| 3. ว่าที่ ร.ต.ไชยวุฒิ วุฑฒิรักษ์ | เป็นกรรมการ |
| 4. นายไพฑูรย์ ทิพย์ทัศน์ | เป็นกรรมการ |
| 5. นายพิชัย หลากสุขถม | เป็นกรรมการ |
| 6. นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส | เป็นกรรมการ |
| 7. นางสาวมณีรัตน์ ณ ระนอง | เป็นกรรมการ |
| 8. นางสาวสุนันท์ จำรูญพานิชย์กุล | เป็นกรรมการ |
- ที่มา: สดง. ข้อมูลวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 <http://www.oag.go.th/AboutOAG/Committee-Finance-01.jsp>

ภาคผนวกที่ 3.6 จำนวนเรื่องที่ สตง. ส่งให้ ป.ป.ช. ดำเนินการ พ.ศ. 2542-2556

ปีงบประมาณ	เรื่องที่ตรวจสอบพบความผิด						กรณีความผิด					หมายเหตุ
	ราชการ ส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค (เรื่อง)	ราชการส่วนท้องถิ่น (เรื่อง)				รวม (เรื่อง)	ประเภทความผิด ¹				รวม (กรณี)	
		อบจ.	เทศบาล	อบต.	รวมส่วน ท้องถิ่น		บกพร่อง เนื่องจากไม่ ปฏิบัติตาม กฎหมาย ² (1)	บกพร่อง เนื่องจากไม่มี ข้อกำหนดให้ ปฏิบัติตาม ³ (2)	มีพฤติกรรม ทุจริตหรือใช้ อำนาจโดยมิ ชอบ ⁴ (3)	(1) และ (3)		
2542	4	0	1	0	1	5	0	1	4	1	6	⁵
2543	1	0	1	2	3	4	0	0	1	3	4	
2544	7	0	2	1	3	10	1	0	2	7	10	
2545	20	0	11	7	18	38	3	0	16	19	38	
2546	23	1	18	7	26	49	4	0	25	20	49	
2547	33	4	29	36	69	102	4	0	44	54	102	
2548	17	2	10	12	24	41	0	0	27	14	41	
2549	16	4	21	32	57	73	2	1	35	36	74	⁵
2550	76	14	48	62	124	200	3	1	92	105	201	⁵
2551	57	4	55	53	112	169	2	0	76	91	169	
2552	27	10	35	42	87	114	1	0	54	60	115	⁵
2553	16	5	16	36	57	73	0	0	33	40	73	
2554	19	5	26	31	62	81	2	1	25	54	82	⁵
2555	19	7	24	41	72	91	4	0	32	55	91	
2556	43	6	26	41	73	116	2	0	44	70	116	
รวม	378	62	323	403	788	1,166	28	4	510	629	1,171	

หมายเหตุ:

1. ประเภทความผิด ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
2. ความผิดตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
3. “ ” 45 “ ”
4. “ ” 46 “ ”
5. จำนวนประเภทความผิดมีมากกว่าจำนวนเรื่องตรวจสอบ เนื่องจากเรื่องตรวจสอบ หนึ่งเรื่อง มีลักษณะความผิดมากกว่าหนึ่งประเภทความผิด

ที่มา: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน สตง.

ภาคผนวกที่ 3.7 : งบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ปี พ.ศ. 2550-2557

ปีงบประมาณ	มูลค่า ณ ราคาปัจจุบัน (current price)				มูลค่า ณ ราคาจริง (real price)				สัดส่วนงบที่ได้รับจริงต่องบที่เสนอขอ (ร้อยละ)	อัตราเงินเพื่อ (ปีฐาน พ.ศ. 2550)
	เงินงบประมาณ (ล้านบาท)		เงินนอกงบประมาณ (ล้านบาท)	รวมงบประมาณ (ล้านบาท)	เงินงบประมาณ (ล้านบาท)		เงินนอกงบประมาณ (ล้านบาท)	รวมงบประมาณ (ล้านบาท)		
	ขอจัดสรร	ได้รับจัดสรร			ขอจัดสรร	ได้รับจัดสรร				
2550	1,529.7	1,241.5	77.9	1,319.4	1,529.7	1,241.5	77.9	1,319.4	81	100.0
2551	1,790.3	1,464.3	41.3	1,505.6	1,698.6	1,389.3	39.2	1,428.5	82	105.4
2552	1,892.5	1,540.3	44.3	1,584.6	1,811.0	1,473.9	42.4	1,516.3	81	104.5
2553	1,990.3	1,500.2	64.4	1,564.6	1,842.9	1,389.1	59.6	1,448.7	75	108.0
2554	2,341.2	1,647.8	215.1	1,862.9	2,088.5	1,469.9	191.9	1,661.8	70	112.1
2555	1,862.5	1,445.4	152.4	1,597.8	1,613.2	1,252.0	132.0	1,383.9	78	115.5
2556	1,771.9	1,588.0	88.2	1,676.2	1,501.5	1,345.6	74.8	1,420.4	90	118.0
2557	3,115.5	1,651.7	113.4	1,765.2	2,610.6	1,384.0	95.0	1,479.1	53	

หมายเหตุ:

1. มูลค่างบประมาณ ณ ราคาปัจจุบัน หมายถึง มูลค่างบประมาณที่บันทึกในเอกสารงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ
2. มูลค่างบประมาณ ณ ราคาจริง หมายถึง มูลค่าของงบประมาณ ณ ปีงบประมาณแต่ละปี หักอัตราเงินเพื่อ เพื่อช่วยให้สามารถนำมูลค่าของงบประมาณในปีอื่นๆ มาเปรียบเทียบกับมูลค่างบประมาณปี พ.ศ. 2550 ได้
3. สูตรคำนวณ มูลค่างบประมาณ ณ ราคาจริง ปี t = (มูลค่างบประมาณ ณ ราคาปัจจุบัน ปี t / อัตราเงินเพื่อปี t) × 100
4. ข้อมูลอัตราเงินเพื่อ มาจากดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป (CPI) ซึ่งมีปีฐานที่ พ.ศ. 2550
5. อัตราเงินเพื่อ ปี พ.ศ. 2557 คำนวณถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557
6. ข้อมูลงบประมาณมาจากเอกสารงบประมาณประจำปี สำนักงานงบประมาณ
7. ข้อมูลอัตราเงินเพื่อ ปี พ.ศ. 2550-2555 มาจากสำนักงานดัชนีการค้า กระทรวงพาณิชย์ และปี พ.ศ. 2556-2557 มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

ภาคผนวกที่ 3.8: อำนาจและหน้าที่ของกรมบัญชีกลางเพื่อตรวจสอบ สดง.

อำนาจตามกฎหมาย	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
ตรวจสอบบัญชี	มาตรา 39 วรรค 2 (ก) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่น ของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตาม มาตรา 4 (4) หรือ (5) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย
เรียกสอบพยานและหาหลักฐานการทุจริต	มาตรา 42 ในการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ มีอำนาจ ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่าย และหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย (1) เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวนหรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง (2) आयัดเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ (3) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ หรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจ เพื่อประกอบการพิจารณา (4) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องหรือสันนิษฐานเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยงานที่มีกฎหมาย ห้ามการเปิดเผยข้อมูลหรือห้ามบุคคลอื่นใดเข้าไปในเขตพื้นที่หรือสถานที่แห่งใด หากผู้ว่าการได้มีหนังสือแจ้งผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้ว ให้การปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งเป็นการได้รับยกเว้นจากกฎหมายดังกล่าว การเรียกบุคคลมาให้การเป็นพยานหรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือ หลักฐานอื่นตาม (3) ให้ทำเป็นหนังสือและนำไปส่งในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของผู้รับ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ถิ่นที่อยู่ หรือสถานที่ทำการของผู้รับ
ออกคำสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดการไม่ทำตามกฎหมายหรือระเบียบทางบัญชี	มาตรา 44 ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่ เจ้าหน้าที่ที่หน่วยรับตรวจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามวรรคแรกกรณี และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือ หากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อผู้มิอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆเพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป ถ้าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยไม่เหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่ หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบตามวรรคแรกกรณี ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการตาม มาตรานี้ได้ ให้คณะกรรมการ รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี
ออกคำสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการไม่มีข้อกำหนดกับการปฏิบัติงานทางบัญชี	มาตรา 45 ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ ให้คณะกรรมการแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ทราบเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หน่วยรับตรวจไปปฏิบัติ และเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดระยะเวลารายงานความคืบหน้าได้ด้วยก็ได้
ส่งเรื่องเกี่ยวกับพฤติการณ์การทุจริตให้พนักงานสอบสวน(ตำรวจ/ป.ป.ช.) ดำเนินคดี	มาตรา 46 ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมาย หรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุม กำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้ คณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาอันสมควรให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี
ประเมินความเสียหายจากการทุจริตและรายงานรัฐสภาและกรม.	มาตรา 47 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นเพราะมีผู้กระทำการโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ของหน่วยรับตรวจต้องเสียหายหรือให้ประโยชน์น้อยกว่าที่ควร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อรายงานให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ

หมายเหตุ: กรมบัญชีกลางทำหน้าที่แทน “คณะกรรมการ” ในการกฎหมายข้างต้นนี้ ในขณะที่ สดง. เป็นผู้ดูแลตรวจสอบแทน “หน่วยตรวจรับ”

ที่มา: พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ภาคผนวกที่ 3.9: ความเป็นอิสระของ สตง. ไทย ตามมาตรฐานของ INTOSAI

หลักความเป็นอิสระของ INTOSAI*	ความเป็นอิสระของ สตง. ไทย	ข้อกำหนดไทย
สถานะตามกฎหมาย (legal status): ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญ	สตง. มีสถานะเป็น “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”	หมวด 11 ส่วนที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 (มาตรา 252 253 และ 254)
ผู้บังคับบัญชา (Heads of SAIs): ผู้บังคับบัญชาองค์กรตรวจเงินแผ่นดินถูกคัดเลือก/แต่งตั้งผ่านกระบวนการที่ถูกบัญญัติในกฎหมาย ถูกถอดถอนผ่านกระบวนการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร	คตง. ถูกสรรหาและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอิสระซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายตุลาการ และ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกถอดถอนผ่านการที่สภาผู้แทนฯ (ออกเสียง 1 ใน 3) เห็นชอบให้เสนอมติสภา (ออก 3 ใน 4) ซึ่งเห็นชอบให้ปลด	รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 (มาตรา 252 วรรคสาม) และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 13)
การปฏิบัติงาน (Operations): กำหนดยุทธศาสตร์ในการตรวจสอบได้โดยไม่มีการแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ	คตง. เป็นผู้กำหนดกรอบการตรวจหน่วยรับตรวจให้ สตง. ดำเนินการ	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 15)
การเข้าถึงข้อมูล (Access to Information): ผู้ตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเข้าถึงข้อมูลหรือเอกสารที่จำเป็นต้องประกอบการปฏิบัติหน้าที่ได้ทุกเมื่อ (timely) อย่างไม่มีเงื่อนไข (unrestricted) และไม่มีค่าใช้จ่าย (free)	เจ้าหน้าที่ สตง. มีอำนาจเรียกตัวบุคคลหรือเอกสารใดๆ เพื่อประกอบการสอบสวน และมีบทลงโทษปรับและจำคุกสำหรับผู้ที่ไม่ทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ สตง.	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 17 42 และ 64)
รายงานผลการตรวจสอบ (Reporting Audit Results): รายงานผลการตรวจสอบอย่างน้อยปีละครั้ง แต่จะรายงานบ่อยกว่านั้นก็ได้	สตง. ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อรัฐสภา และ ครม.	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง)
เนื้อหาและช่วงเวลารายงาน (Content and Timing of audit reports): กำหนดเนื้อหาและเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบต่อสาธารณชนได้อย่างอิสระ หลังส่งให้รัฐสภา (และฝ่ายบริหาร) ทราบ	สตง. ไม่ต้องเปิดเผยเนื้อหารายงานที่ผู้ว่า สตง. ซึ่งปรึกษากับ คตง. แล้วเห็นว่าควรรักษาไว้เป็นความลับ หรือมีกฎหมายห้ามเปิดเผย และในเผยแพร่รายงานนั้นได้หลังจากการรายงานผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และ ครม.	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 48 วรรคสองและสาม)
กลไกการติดตามที่มีประสิทธิภาพ (Effective follow-up mechanisms): มีกลไกติดตามหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ ว่าได้แก้ไขข้อบกพร่องตามที่ถูกแนะนำให้จริง	หน่วยรับตรวจที่ถูก สตง. แจ้งให้ปรับปรุงข้อบกพร่องทั่วไปต้องรายงานกลับมาให้ สตง. ว่าดำเนินการอะไรบ้างภายใน 60 วัน หรือตามที่ คตง. กำหนด ถ้าเป็นกรณีการทุจริต เจ้าหน้าที่สอบสวน และ/หรือ หัวหน้าหน่วยรับตรวจ ต้องแจ้งให้ สตง. ทราบว่าดำเนินการอะไรไปบ้างทุกๆ 90 วัน และผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็จะมีโทษทางวินัย ซึ่งโทษสูงสุดคือไล่ออกจากราชการ	พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง มาตรา 46 วรรคสาม และมาตรา 63)
ทรัพยากร (Resources): ต้องมีบุคลากร งบประมาณ และครุภัณฑ์ อย่างเพียงพอและสมเหตุสมผล และสามารถจัดการงบประมาณของตนเองโดยไม่มีการแทรกแซงจากรัฐบาล	คตง. สามารถบริหารงบประมาณ และบุคลากรของ สตง. อย่างอิสระ แต่ไม่มีกฎหมายใดรับประกันความเพียงพอของงบประมาณ และบุคลากรของ สตง. เทียบกับการะงาน	รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 (มาตรา 254) และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 52 และ 53)

หมายเหตุ: * International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Eight Pillars defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs). http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/Folder_Englisch_2012.pdf

ที่มา: คณะผู้วิจัย

หมวดคำย่อ

1. คตง. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
2. คปค. คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
3. ครม. คณะรัฐมนตรี
4. ธ.ก.ส. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
5. ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
6. ประธาน คตง. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
7. ผู้ว่า สตง. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
8. พ.ร.บ. พระราชบัญญัติ
9. รองผู้ว่า สตง. รองผู้ว่าการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
10. สตง. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
11. สภาผู้แทนฯ สภาผู้แทนราษฎร
12. สำนักงาน กพ. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
13. สำนักนายกฯ สำนักนายกรัฐมนตรี
14. อ.ค.ส. องค์การคลังสินค้า (กระทรวงพาณิชย์)
15. อ.ต.ก. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)
16. INTOSAI International Organisation of Supreme Audit Institutions
17. NAO National Audit Office

บทที่ 4

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสวีเดน เพื่อทำหน้าที่ดูแลปิดเป่าเรื่องทุกข้อร้องเรียนของประชาชนแทนพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มีการพัฒนาจากการแต่งตั้งตามความประสงค์ของพระมหากษัตริย์โดยตรงมาสู่การแต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่แตกต่างจากฝ่ายตุลาการ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่เป็นผู้ออกคำสั่งหรือสั่งการให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอันมีผลบังคับโดยตรงเหมือนเช่นศาล แต่จะทำหน้าที่พิจารณาว่าประชาชนไม่ได้รับความชอบธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของภาครัฐเพราะเหตุใด หากเป็นเรื่องที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ก็จะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นรับดำเนินการแก้ไข แต่หากเป็นเรื่องที่เกิดจากกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ก็จะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะจัดทำรายงานการรับเรื่องร้องเรียนและการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งเปิดเผยต่อสาธารณชนอีกด้วย ซึ่งเป็นช่องทางอีกช่องทางหนึ่งในการสร้างแรงผลักดันทางสังคมให้รัฐบาลต้องปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบของภาครัฐรวมไปถึงการผลักดันผ่านพรรคการเมืองและผู้แทนของประชาชนในระดับต่างๆ ทั้งในรัฐสภาและสภาท้องถิ่น

ประเทศต่างๆ ได้รับเอารูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดนไปใช้อย่างแพร่หลาย โดยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศ รวมทั้งได้มีการประยุกต์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบธรรมของการกระทำทางปกครอง

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของแต่ละประเทศมีหลายรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่นในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย เป็นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนิติบัญญัติซึ่งรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ ขณะที่ในบางรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินฝ่ายบริหาร โดยจะรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ แต่รับผิดชอบบางเรื่องต่อฝ่ายบริหาร แต่บางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เป็นต้น องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรแบบผสมที่รับผิดชอบทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษาและประเมินสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน การศึกษาในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 6 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการศึกษาประวัติความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาโครงสร้างองค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยจะศึกษากรอบอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับการกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งศึกษาโครงสร้างองค์กรของหน่วยงาน เพื่อประเมินว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีความเป็น “อิสระ” จากการเมืองมากน้อยเพียงใด การศึกษา

ส่วนที่สาม เป็นการศึกษาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ส่วนที่สี่ เป็นกรณีศึกษาจากต่างประเทศ เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการออกแบบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือที่เรียกว่า Office of the Ombudsman ในมิติต่างๆ เช่น โครงสร้างของกรรมการ กระบวนการคัดเลือกกรรมการ ความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ เป็นต้น ส่วนที่ห้า เป็นการสรุปผลการศึกษาเนื้อหาทั้งหมดในบทนี้ และการศึกษาส่วนสุดท้าย เป็นข้อเสนอแนะ

4.1 ประวัติความเป็นมาผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 สมัยรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้มีการเสนอให้มีการบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นหน่วยงานที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎร ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ต่อมาประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีก 3 ฉบับในช่วงปี พ.ศ. 2519-2521 ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากขาดการเคลื่อนไหวในการผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในปี พ.ศ. 2532-2533 รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีความพยายามให้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นอีกครั้ง ซึ่งเรียกชื่อว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” โดยมีการศึกษาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อเตรียมเสนอต่อรัฐสภา แต่การปฏิวัติในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ทำให้กระบวนการทางนิติบัญญัติต้องสะดุดลง

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมติ รสช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีมติเห็นชอบให้บรรจุร่างบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญด้วย สุดท้ายแล้วคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดความในหมวดผู้ตรวจการของรัฐสภาออกจากร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดด้วยเหตุผลว่าผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานบางหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการรับวินิจฉัยร้องทุกข์ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ป.ป.ป. และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ข้อเสนอดังกล่าวจึงตกไป อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ฉบับที่ 5 หากแต่เป็นบทบัญญัติสั้นๆ ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาไม่เกิน 5 คนตามมติของวุฒิสภาหากแต่ไม่ได้มีการระบุว่าให้มีการออกกฎหมายลูกเพื่อรองรับแต่อย่างใด¹²⁷ จึงไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาแต่อย่างใด จนกระทั่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540¹²⁸ กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งได้มีการ

¹²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 162 ทวิ “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของวุฒิสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา”

¹²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 มาตรา 197 และมาตรา 198

ประกาศกฎหมายดังกล่าวในปี พ.ศ. 2542 และในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2543 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาคนแรกของประเทศไทยขึ้น

ในปี พ.ศ. 2549 เกิดการปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งโดยหลักการแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมต้องถูกยกเลิกไปด้วย แต่ คปค. ได้ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป หลังจากนั้น เมื่อมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเห็นชอบ จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์การอิสระองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป¹²⁹

4.2 โครงสร้างองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่งคือ ตรวจสอบการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น พื้นฐานขององค์กรต้องมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานฝ่ายบริหาร M. Gottehrer และ Michael Hostina¹³⁰ กล่าวว่าคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 4 คุณลักษณะ คือ

- 1) ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน
- 2) ความยุติธรรมและความเป็นธรรมทั้งการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและการดำเนินงาน
- 3) ความน่าเชื่อถือของกระบวนการตรวจสอบ และ
- 4) การรักษาความลับ

อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะเหล่านี้จะทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในการให้ความเป็นอิสระ หรือแม้แต่ให้อำนาจในการดำเนินการแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้อย่างไร หากจะกล่าวถึงความเป็นอิสระในการดำเนินงานแล้ว อาจต้องพิจารณาว่าองค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากการเมือง หรืออิสระจากฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด ความเป็นอิสระทางการเงินหรือไม่ อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายเป็นอย่างไรมีความน่าเชื่อถือหรือไม่ และมีความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่หรือไม่ ซึ่งจะอธิบายได้ตามรายละเอียดต่อไปนี้

¹²⁹ ที่มา: หนังสือที่ระลึกครบรอบ 12 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

<http://www.ombudsman.go.th/10/documents/public/12Years.pdf>

¹³⁰ Essential Characteristics of a Classical Ombudsman By Dean M. Gottehrer and Michael Hostina ดาวันโฮลด์เอกสารได้ที่

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Essential.PDF>

4.2.1 ความเป็นอิสระจากการเมือง

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาปฏิบัติหน้าที่จะต้องได้รับเสียงจำนวนมากจากสมาชิกรัฐสภา นอกจากนี้แล้ว การมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่ค่อนข้างยาวไม่ขึ้นต่อวาระของรัฐสภา และการมีกระบวนการในการถอดถอนที่รัดกุม เช่น การถอดถอนต้องมีเหตุผลอันควร การถอดถอนต้องมาจากเสียงข้างมากพิเศษ (supermajority) ในรัฐสภา เป็นต้น จะช่วยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตรงไปตรงมาและมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 มาตรา 196 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 31 คน ประกอบด้วย ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 4 คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน ผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน¹³¹ โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการควบคุมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินจากจำนวนตัวแทนที่มากกว่าฝ่ายตุลาการและนักวิชาการ กฎหมายดังกล่าว ยังกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา¹³² โดยมีเลขาธิการหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้¹³³

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้เปลี่ยนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยลดจำนวนกรรมการสรรหาจาก 31 คนเหลือเพียง 7 คนประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน 1 คน ซึ่งเป็นโครงสร้างเดียวกับคณะกรรมการสรรหา คตง. โครงสร้างกรรมการสรรหาใหม่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจในฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง จึงมีการโอนถ่ายอำนาจในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินไปสู่ฝ่ายตุลาการอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6

¹³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 39

¹³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 42 และมาตรา 43

เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของหน่วยงานด้านธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินและเพื่อป้องกันการแทรกแซงการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจน และพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ยังกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งให้มีเลขาธิการคนหนึ่ง ซึ่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกสองคน รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ โดยขึ้นตรงต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และเลขาธิการสำนักงานฯ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

จากบทบัญญัติตามกฎหมายที่ได้กล่าวไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการสรรหา การคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน และวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีวาระ 6 ปี ซึ่งดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และวาระของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ขึ้นกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีวาระเพียง 4 ปี จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้ความสำคัญเป็นอิสระในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินค่อนข้างชัดเจน ทั้งความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง และอิสระในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการอื่นๆ

4.2.2 ความเป็นอิสระในเชิงการเงิน

บทความของ Gottehrer และ Michael Hostina¹³⁴ เกี่ยวกับคุณสมบัติของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้กล่าวไว้ว่า ความเป็นอิสระทางการเงินหมายถึงการที่สำนักงานฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องขอของงบประมาณจากองค์กรหรือหน่วยงานที่มีการตรวจสอบ ซึ่งคือฝ่ายบริหารและส่วนราชการนั่นเอง นอกจากนี้ อัตราเงินเดือนของผู้ตรวจการแผ่นดินยังต้องอยู่ในอัตราที่เหมาะสม และคงที่ ไม่สามารถปรับลดได้ เพื่อป้องกันการถูกลดโทษหรือถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานรัฐที่ถูกตรวจสอบการกระทำผิด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 242 วรรค 6 กำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น¹³⁵ และ

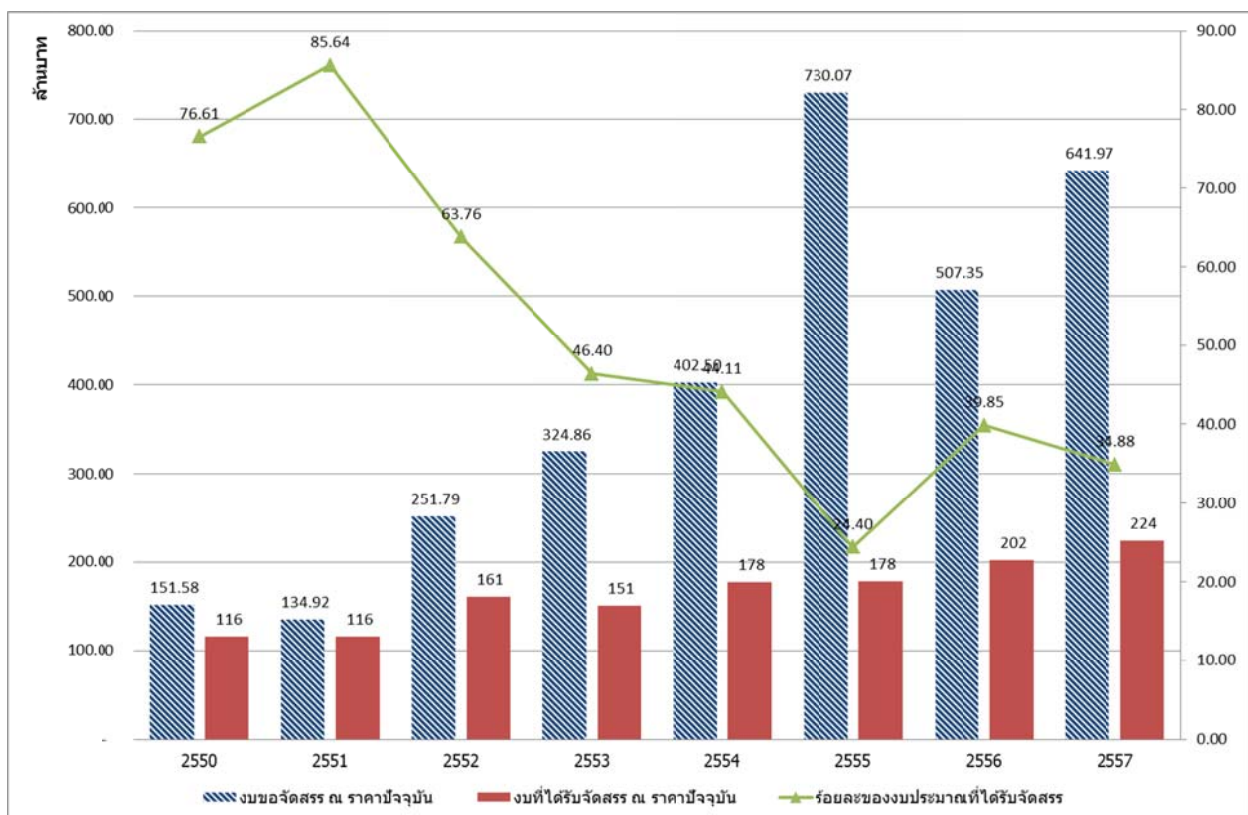
¹³⁴ Gottehrer และ Michael Hostina, Essential Characteristics of a Classical Ombudsman. เอกสารดังกล่าวสามารถดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Essential.PDF>

¹³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 242 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 12 กำหนดให้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

จากบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่ารัฐธรรมนูญ จะให้อำนาจในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น แต่การเสนอของงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องได้รับการจัดสรรผ่านฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี เช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่นๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ที่ผ่านมา งบประมาณที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการจัดสรรจะมีจำนวนน้อยกว่าที่เสนอขอจัดสรร จากกราฟในรูปที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ปี พ.ศ. 2556 ได้รับเพียงร้อยละ 35 ของงบประมาณที่เสนอขอ แต่หากพิจารณางบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี พบว่า งบประมาณที่ได้รับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานซึ่งเห็นได้จากรูปที่ 4.2 พบว่า ในปี พ.ศ. 2553 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมากกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรในปีนั้น และในปี พ.ศ. 2554 สัดส่วนค่าใช้จ่ายสูงถึงร้อยละ 97

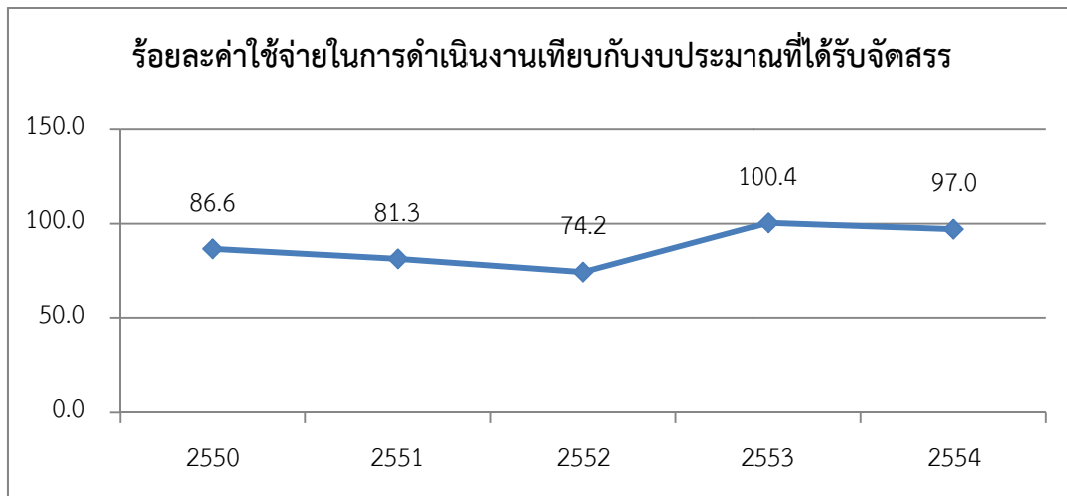
รูปที่ 4.1 งบประมาณที่เสนอขอจัดสรรและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี
(มูลค่า ณ ราคาจริง) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2557



หมายเหตุ: มูลค่า ณ ราคาจริง หมายถึง งบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปี หักด้วยอัตราเงินเฟ้อ (ปีฐาน = 2550)

ที่มา : อัตราเงินเฟ้อ จาก ธนาคารแห่งประเทศไทย , งบประมาณที่ได้รับจัดสรร จาก เอกสารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ

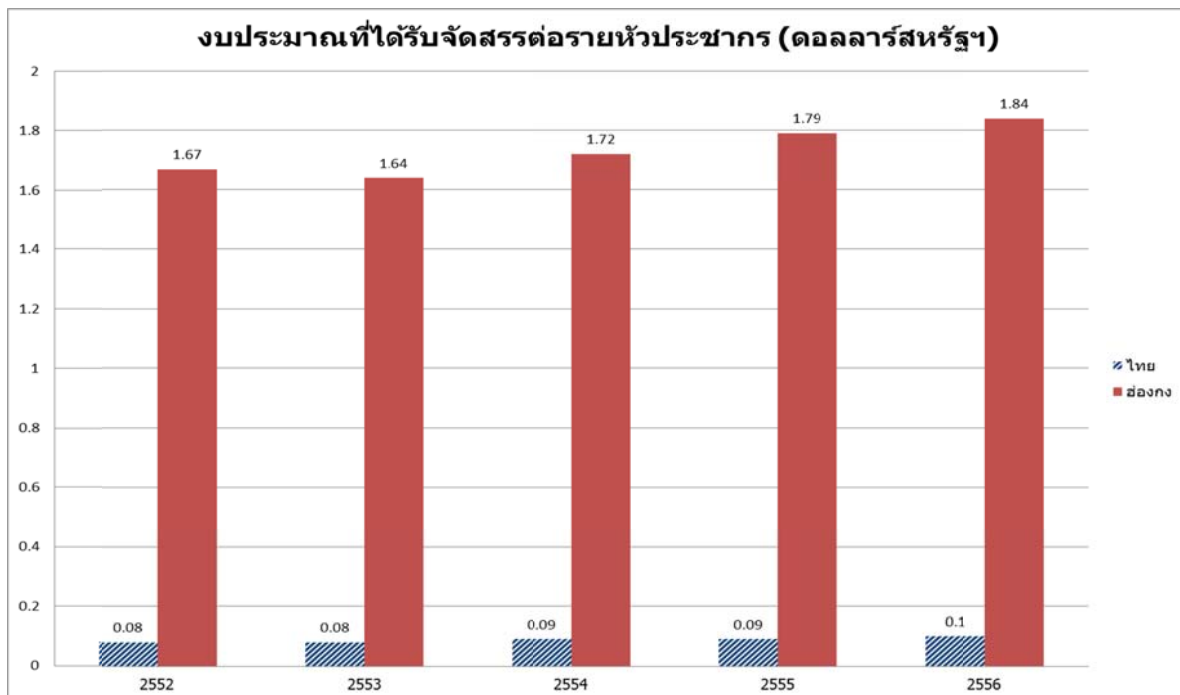
รูปที่ 4.2 ร้อยละค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเทียบกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรร



ที่มา : รายงานการเงินจากรายงานประจำปี พ.ศ. 2550 – 2554 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

หากเปรียบเทียบงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไทยเทียบกับงบประมาณของผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกง พบว่า งบประมาณต่อรายหัวประชากรทั้งประเทศที่ไทยได้รับจัดสรรคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก หรือเพียงร้อยละ 5 ของงบประมาณของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกง จะเห็นได้จากรูปที่ 4.3 ในปี พ.ศ. 2556 ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยได้รับจัดสรรงบต่อหัวประชากรเพียง 3 บาท ขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกงได้รับจัดสรรงบคิดเป็นเงินไทยถึง 59 บาทต่อหัวประชากร

รูปที่ 4.3 งบประมาณที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับจัดสรรต่อหัวประชากรเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับฮ่องกง



หมายเหตุ : งบประมาณที่ได้รับจัดสรร ที่มาจาก annual report 2010 – 2014 office of Ombudsman, Hong Kong และเอกสารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณ
ที่มา : จากการคำนวณของผู้วิจัย

จากข้อมูลข้างต้น แม้กฎหมายจะให้ความเป็นอิสระทางการเงิน โดยให้อำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ และการดำเนินงานด้านอื่นแก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังต้องเสนอของบประมาณผ่านฝ่ายบริหาร ทำให้การดำเนินงานต้องเป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับมาอย่างจำกัด

4.2.3 อำนาจหน้าที่

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งในกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐที่สำคัญ มีหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ บทความของ M. Gottehrer และ Michael Hostina ชี้ให้เห็นว่าคุณลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีความยุติธรรมและเป็นธรรมในกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน โดยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีความเป็นกลางไม่สนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหลังจากที่ได้มีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และผู้ร้องเรียนเองต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต้องสามารถชี้แจงต่อประเด็นข้อร้องเรียนได้ ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2552 เปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนสามารถชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยได้¹³⁶ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมได้เสียของผู้ตรวจการแผ่นดินกับผู้ร้องเรียนและเรื่องร้องเรียน แต่อย่างไรก็ดี ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ทุกคน ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน หากมีผู้ฝ่าฝืนหรือประพฤติมิชอบจะต้องถูกดำเนินการตามบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินฯ

นอกจากนี้ M. Gottehrer และ Michael Hostina ยังกล่าวไว้ว่า องค์การของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีความน่าเชื่อถือในกระบวนการตรวจสอบ ต้องมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของทุกหน่วยงาน หรือแม้แต่นายกรัฐมนตรีหรือบุคคลที่มีอำนาจในการบริหาร นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการตรวจสอบหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ หรือรัฐวิสาหกิจได้ โดยการตรวจสอบผ่านหน่วยงานรัฐที่ให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณแทน และผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถดำเนินการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ได้โดยไม่มีการร้องเรียน หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา 197 ให้มีหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีต่างๆ รวมทั้งกำหนดให้จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีการแก้ไขชื่อจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน และ

¹³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 31

ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีบทบาทครบถ้วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐดังนี้¹³⁷ (ดูตารางที่ 4.1)

- 1) ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้ด้วย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขในกรณีที่มีบุคคลได้รับผลกระทบจากการดำเนินการขององค์กรดังกล่าว
- 2) ตรวจสอบการดำเนินการที่เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังกำหนดเพิ่มเติมว่ากรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่ต้องมีการร้องเรียนก็ได้ ประเด็นเพิ่มเติมอีกเรื่องหนึ่งคืออำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองซึ่งมีการแยกแยะให้ชัดเจนขึ้นกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540 ว่าเรื่องประเภทไหนจะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้ 1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ 2. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ	มาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ 1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตาม

¹³⁷ ที่มา: ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
ต่อรัฐสภา	รัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล (ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ 2. ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280 3. ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น 4. จัดทำรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะข้อสังเกตต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ตาม 1(ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้
มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือปกครอง แล้วแต่กรณี ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า	มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีความผิดต่อไปนี้ (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

หมายเหตุ: ตัวหนังสือหนาและเอียง เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2540

ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550

จากตารางที่ 4.1 เป็นการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550 จะเห็นได้ว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตรวจสอบมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล หรือแม้แต่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 279 วรรค 3¹³⁸ และมาตรา 280¹³⁹ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาเพื่อวางระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งได้มีการจัดตั้งสำนักส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานพัฒนามาตรฐานจริยธรรม งานส่งเสริมจริยธรรม งานตรวจสอบจริยธรรม นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ยังกำหนดให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นส่งประมวลจริยธรรมที่ได้จัดทำขึ้นไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายในหกสิบวันนับแต่วันที่จัดทำประมวลจริยธรรมดังกล่าวแล้วเสร็จ¹⁴⁰ โดยประมวลจริยธรรมต้องประกอบไปด้วย

¹³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 279 มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 280 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 36 การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะ หรือให้คำแนะนำในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท
- (2) ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม

1. มาตรฐานทางจริยธรรม

1.1. ค่านิยมหลัก (Core Value) 9 ประการ

- การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบต่อ
- การยึดถือประโยชน์ของประเทศไทยเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
- การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
- การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มิคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
- การยึดมั่นในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

1.2. มาตรฐานทางจริยธรรมตามจรรยาวิชาชีพ

2. กลไกและระบบการดำเนินงานเพื่อการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. กำหนดขั้นตอนในการลงโทษ รวมทั้งการกำหนดแนวทางการพิจารณาตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

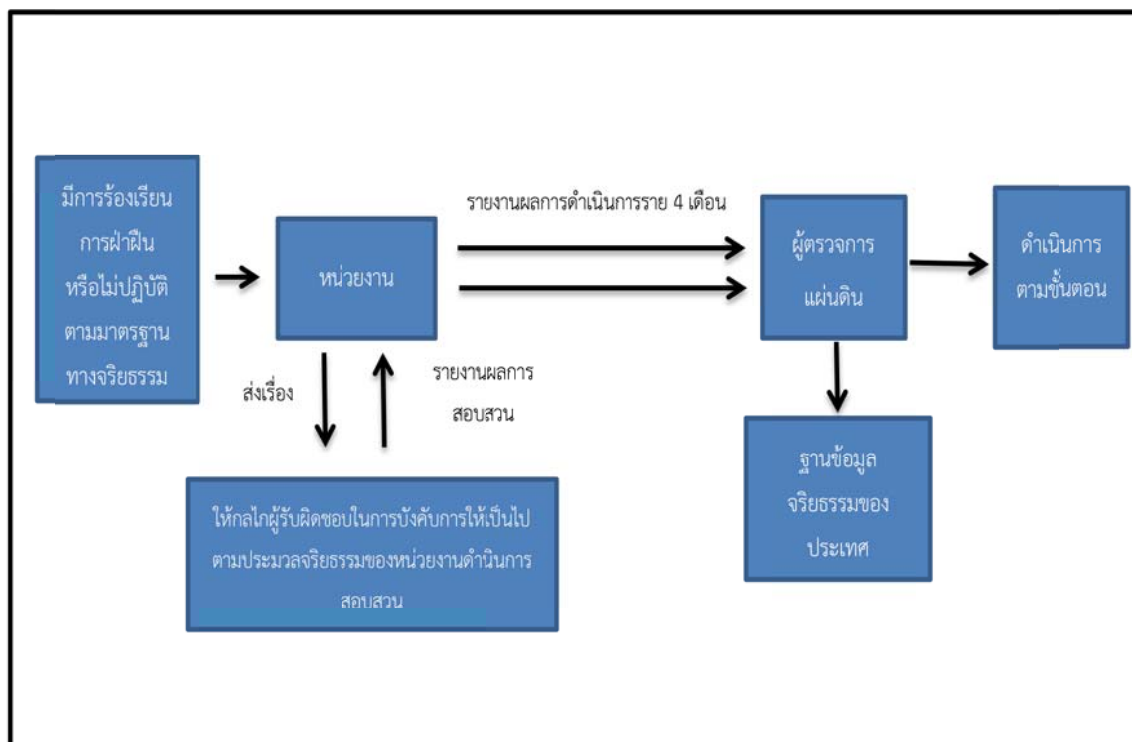
กระบวนการตรวจสอบการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม (ตามรูปที่ 4.4 และรูปที่ 4.5) หากมีผู้ร้องเรียนเรื่องการกระทำผิด หรือผู้ตรวจการแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ พบเห็นการกระทำผิดประมวลจริยธรรม และเห็นว่า มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งหนังสือให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (หน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกร้องเรียน) ทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าวจากนั้นให้ส่งหนังสือชี้แจงรายละเอียดกลับมา หากมีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะมีหนังสือสั่งการให้หน่วยงานที่สังกัดของผู้กระทำผิดดำเนินการตามประมวลจริยธรรมตามบทลงโทษในประมวลจริยธรรมของหน่วยงานนั้น แต่กรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะมีหนังสือรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี แต่หากเป็นการกระทำผิดจริยธรรม

-
- (3) รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นส่งประมวลจริยธรรมที่ได้จัดทำขึ้นไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายในหกสิบวันนับแต่วันที่จัดทำประมวลจริยธรรมดังกล่าวแล้วเสร็จ

ชั้นร้ายแรงให้ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 270¹⁴¹

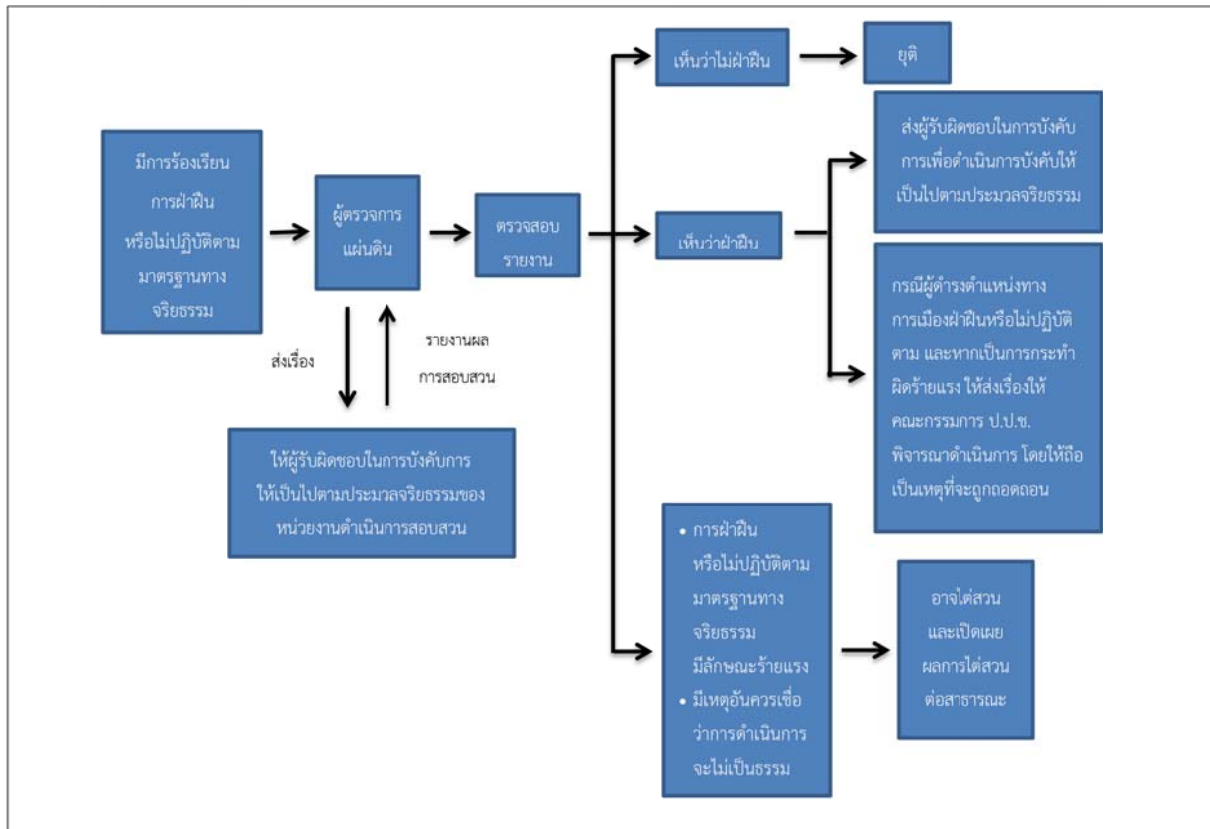
รูปที่ 4.4 ขั้นตอนการตรวจสอบการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม : กรณีร้องเรียนที่หน่วยงาน



ที่มา : <http://www.ombudsman.go.th/ประมวลจริยธรรม/ขั้นตอนการตรวจสอบฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม>

¹⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 270 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

รูปที่ 4.5 ขั้นตอนการตรวจสอบการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม : กรณีร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน



ที่มา : <http://www.ombudsman.go.th/ประมวลจริยธรรม/ขั้นตอนการตรวจสอบฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม>

จากบทบัญญัติตามกฎหมายข้างต้นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย นอกจากการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 ยังให้อำนาจเพิ่มเติมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังให้อำนาจในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ และยังสามารถตรวจสอบหน่วยงานเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือร่วมทุนจากหน่วยงานรัฐได้ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานตามสัญญาจ้างของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ จึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยค่อนข้างครอบคลุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกือบทุกองค์กร ยกเว้นเพียง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการ กสทช. เป็นต้น ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 244

4.2.4 ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (accountability)

ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (accountability) เป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 43 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินคนใดคนหนึ่งมาแถลงรายงานประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาด้วยตนเอง¹⁴² และรายงานประจำปีให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยให้สาธารณะทราบตามวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด และรูปแบบดังกล่าวต้องให้ผู้สูงอายุและผู้พิการสามารถเข้าถึงได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อเปิดเผยให้สาธารณะทราบ หากแต่การดำเนินการตามเรื่องร้องเรียนต่างๆ รวมทั้งข้อมูล หลักฐาน และขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนควรมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนทุกเรื่องตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินได้อีกช่องทางหนึ่ง

¹⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 43 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินคนใดคนหนึ่งมาแถลงรายงานประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาด้วยตนเอง ในรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ผลการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ พร้อมทั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะที่เสนอต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (2) ผลการปฏิบัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (3) การไม่ปฏิบัติตามมาตรา 15 ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (4) การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (5) ผลการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ
- (6) อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายงานประจำปีตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยให้สาธารณะทราบตามวิธีการที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด ในการกำหนดวิธีการเปิดเผย ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดรูปแบบที่คนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงได้ด้วย

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นสมควรรายงานให้คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาทราบเป็นพิเศษเฉพาะเรื่อง เพราะเป็นกรณีเร่งด่วน หรือจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินก็ให้กระทำได้

4.2.5 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินในหลายๆ ประเทศ เช่น เซอร์เบีย ออสเตรเลีย ยุโรป เป็นต้น ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมค่อนข้างมาก ในประเทศยุโรปได้มีการตั้งหน่วยงานของภาคประชาสังคมให้อยู่ภายใต้สำนักงานเลขาธิการของผู้ตรวจการแผ่นดิน¹⁴³ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย เช่นเดียวกับประเทศโครเอเชียกลุ่มผู้ก่อตั้งองค์กรปกป้องสิทธิมนุษยชน (the Human Rights House : HRH) ได้เริ่มมีบทบาทในการทำงานร่วมกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 โดยเริ่มต้นจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญกับบทบัญญัติของกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ¹⁴⁴ ให้การสนับสนุนการจัดทำโครงการต่างๆ ของภาคประชาสังคมในประเทศโครเอเชียมากขึ้นให้กลุ่ม HRH เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

ในประเทศเซอร์เบียองค์กรภาคประชาสังคมได้เป็นหนึ่งในผู้ร่วมงาน (Partnership) กับผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในแต่ละเขตการปกครอง เช่น NPM (National Preventive Mechanism) เป็นองค์กรปกป้องสิทธิมนุษยชนซึ่งทำหน้าที่ในการประสานงานกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสมาคมสิทธิมนุษยชน โดยกรอบการทำงานขององค์กรดังกล่าวอยู่ภายใต้กฎหมายการปกป้องประชาชน (Law on the Protection of citizens)¹⁴⁵ ให้ทำงานร่วมกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น¹⁴⁶

ขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีการทำข้อตกลงร่วมกับภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มสภานายความ เป็นต้น หรือแม้แต่กลุ่มอาสาสมัครต่างๆ ที่ทำหน้าที่เป็นผู้รับเรื่องราวร้องเรียนและส่งต่อเรื่องมาให้ยังผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการ หากแต่ยังไม่มี การส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเช่นในต่างประเทศ

4.3 ผลการดำเนินงาน

รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ส่วนหลักได้แก่ 1) การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชน 2) การดำเนินการ

¹⁴³ Farrukh Moriani. 2009. Role of Civil Society in the Work of Ombudsman. Asian Ombudsman Association.

¹⁴⁴ THE ANTI-DISCRIMINATION ACT : Article 15 (1) When drawing up regular reports, opinions and recommendations on the occurrence of discrimination, the Ombudsman shall consult social partners and civil society organisations dealing with the protection and promotion of human rights, organisations dealing with the protection of groups exposed to a high risk of discrimination, churches and religious organisations entered in the Register of Religious Congregations of the Republic of Croatia on the basis of the Act on the Legal Position of Religious Congregations, and the National Minorities Council.

¹⁴⁵ Article 35. Law on the Protection of Citizens.

¹⁴⁶ Association for the Prevention of torture.

เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 3) การดำเนินงานด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลการดำเนินงานในแต่ละส่วนสามารถสรุปได้ดังนี้

4.3.1 ผลการดำเนินงานด้านการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชน

ภารกิจสำคัญอันดับแรกของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ การสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อน และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนสามารถร้องเรียนกับผู้ตรวจการแผ่นดินได้เพื่อให้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัย หากพบว่ากรณีนั้นเกิดจากการกระทำของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานดังกล่าวเพื่อแก้ไขเยียวยาหรือรายงานไปยังกระทรวง/กรม ต้นสังกัดของผู้ที่ถูกร้องเรียนเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสม แต่หากกรณีความเดือดร้อนเกิดจาก กฎ ระเบียบที่มีความล้าสมัย ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายต่อไป หรืออาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ หากพบกรณีบทบัญญัติของกฎหมายหรือการกระทำใดที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย หรือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁴⁷

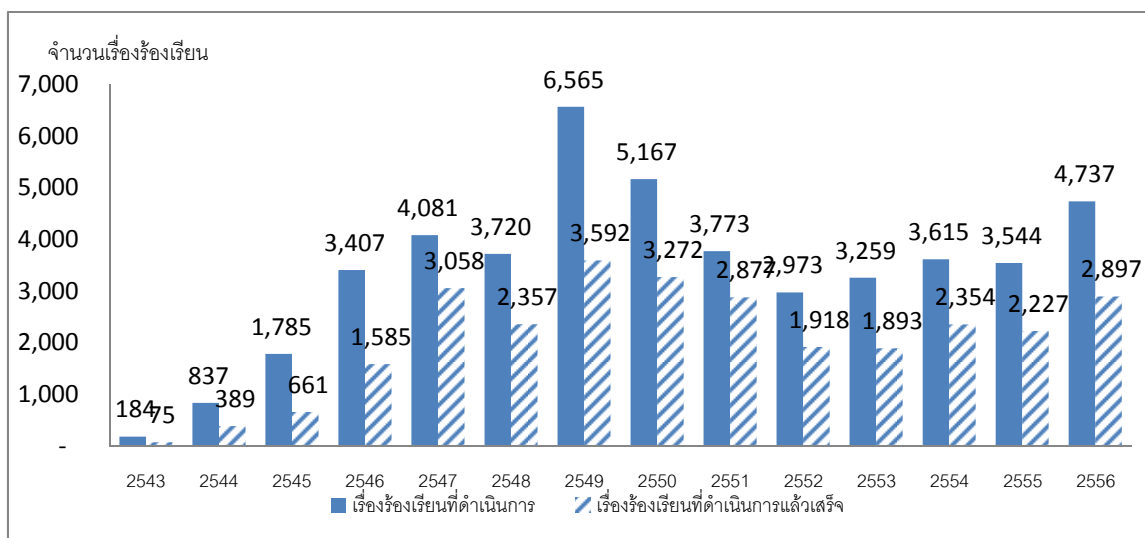
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543–2556 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนมากถึง 47,647 เรื่อง (รูปที่ 4.6) จากการดำเนินการอย่างต่อเนื่องของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่งผลให้เป็นที่รู้จักของกลุ่มประชาชนมากขึ้นโดยได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ จำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งเห็นได้จากรูปที่ 4.7 จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนมากถึง 3,520 เรื่อง เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวจากปี พ.ศ. 2551 ที่มีเรื่องร้องเรียนเพียง 1,878 เรื่อง

¹⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

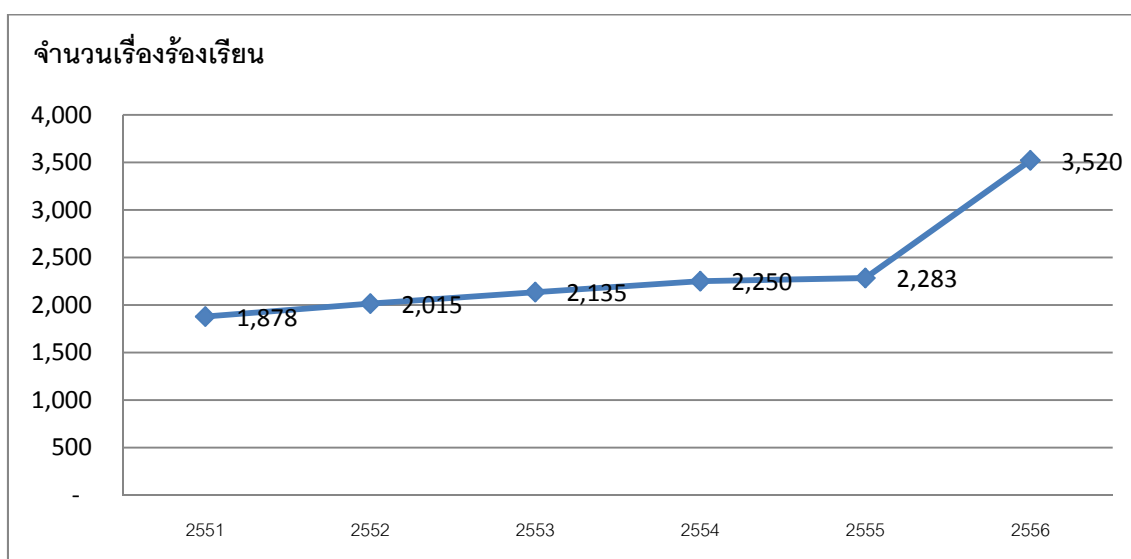
รูปที่ 4.6 เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2556



หมายเหตุ : เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการในแต่ละปี หมายถึง จำนวนเรื่องที่ได้รับไว้พิจารณาในแต่ละปีงบประมาณรวมกับเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการยกมาจากปีก่อน

ที่มา : รายงานประจำปี พ.ศ. 2551-2556 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

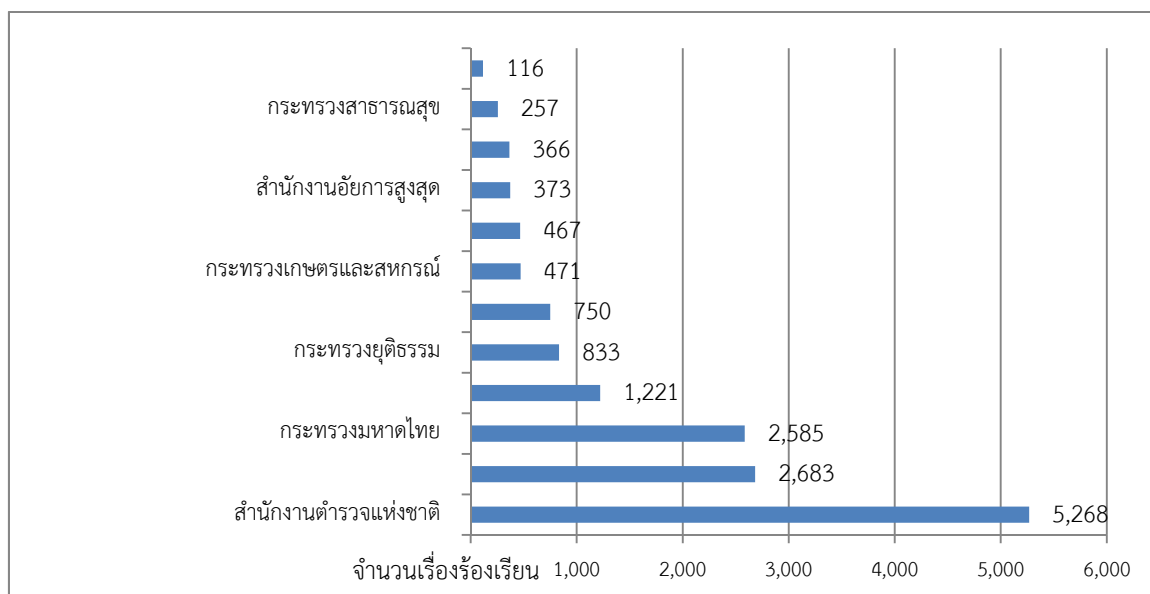
รูปที่ 4.7 เรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2556



ที่มา : รายงานประจำปี พ.ศ. 2551- 2556 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

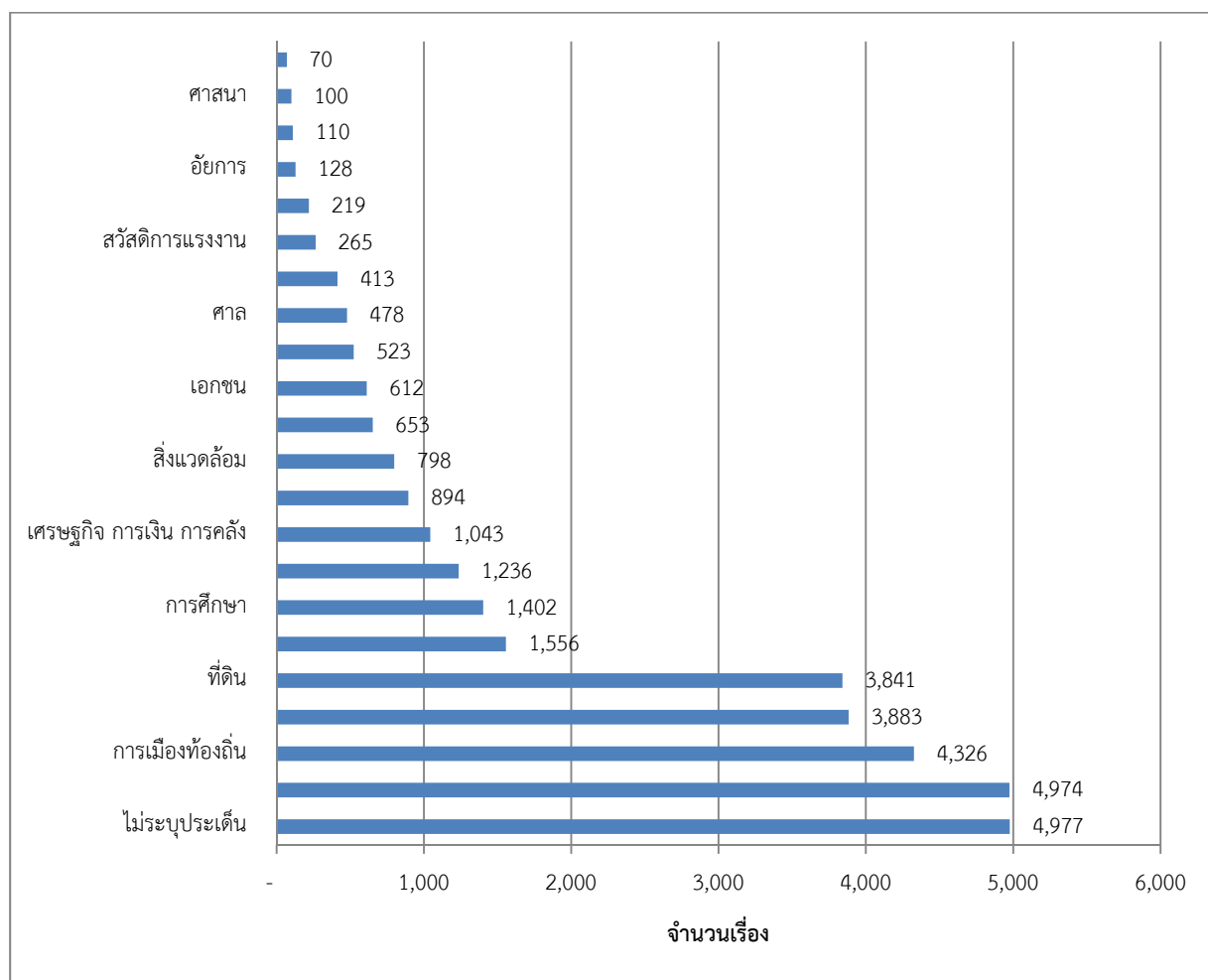
สถิติหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2556 (ตามรูปที่ 4.8) คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รองลงมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย โดยประเด็นเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2556 ตามรูปที่ 4.9 ชี้ให้เห็นว่าประเด็นการร้องเรียนเกี่ยวกับตำรวจมีมากถึง 4,974 เรื่อง รองลงมา คือ ประเด็นเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น และการบริหารงานของรัฐ 4,326 เรื่อง และ 3,883 เรื่อง ตามลำดับ

รูปที่ 4.8 หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 10 อันดับแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2556



ที่มา : รายงานประจำปี พ.ศ. 2551-2556 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รูปที่ 4.9 สถิติเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเด็น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543-2556



ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ข้อมูล ณ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2557)

ในปี พ.ศ. 2556 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามเรื่องร้องเรียนไปแล้วจำนวน 2,897 เรื่อง (ตามรูปที่ 4.6 ด้านบน) เป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนไปแล้วจำนวน 2,778 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงส่งต่อเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการต่อ มีจำนวนมากถึง 1,138 เรื่อง และเป็นเรื่องที่หน่วยงานรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว หากแต่ผู้ร้องเรียนไม่เข้าใจหรือไม่พอใจ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ประสานทำความเข้าใจกับผู้ร้องเรียนจนเป็นที่พอใจ อีกจำนวน 1,007 เรื่อง ซึ่งมีรายละเอียดตามตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 เรื่องที่พิจารณาช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2556

	เรื่อง	จำนวน (เรื่อง)
1.	เรื่องร้องเรียนที่กฎหมายบัญญัติมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา และเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว พบว่า เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจึงยุติการพิจารณาหรือส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	1,138
2.	เรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้วและได้ประสานทำความเข้าใจกับผู้ร้องเรียนจนเป็นที่พึงพอใจ	1,007
3.	เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนความไม่เป็นธรรมของผู้ร้องเรียน	500
4.	เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานเพื่อปรับปรุงแนวทางหรือวิธีปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน	82
5.	เรื่องร้องเรียนที่พิจารณาแล้ว พบว่า ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	29
6.	เรื่องร้องเรียนกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม	9
7.	เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญาหรือทางวินัย จึงแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนและรายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ	4
8.	เรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานได้ดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมแล้ว	3
9.	เรื่องร้องเรียนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาส่งเรื่องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม	2
10.	เรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรตามกระบวนการยุติธรรม	1
11.	เรื่องร้องเรียนกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นควรไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะเป็นเรื่องร้องเรียนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่เป็นการกระทำร้ายแรงและพบว่าไม่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม	1
12.	เรื่องร้องเรียนที่พิจารณาแล้ว พบว่า เป็นกรณีบทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย	1
13.	เรื่องร้องเรียนที่พิจารณาแล้ว พบว่า เป็นกรณี กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามกฎหมายมาตรา 13 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย	1

ที่มา : รายงานประจำปี พ.ศ. 2556 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 กำหนดอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนได้ แต่ได้กำหนดขอบเขตการรับเรื่องพิจารณาไว้ด้วยเช่นกันตามมาตรา 28¹⁴⁸ และมาตรา 29¹⁴⁹ ส่งผลให้มีจำนวนเรื่องร้องเรียนที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจึงมีการยุติการพิจารณาหรือส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากถึง 1,138 เรื่อง ยกตัวอย่างเช่น เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วพบว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการกระทำของรัฐบาล และเป็นการใช้อำนาจในฐานะรัฐบาลซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่อยู่ในอำนาจตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ดำเนินการต่อ โดยขอให้พิจารณาการดำเนินการตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลมีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตหรือไม่

เรื่องร้องเรียนกรณีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ก็มีลักษณะคล้ายกัน แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาคำร้องเรียนข้อกฎหมาย และคำชี้แจงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนเอกสารหลักฐานต่างๆ แล้วเห็นว่า การประมูลคลื่นความถี่ดังกล่าว ของสำนักงาน กสทช. ยังไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁵⁰ และมาตรา 45¹⁵¹ ประกอบมาตรา 41 ววรรคหนึ่งและวรรคเจ็ด¹⁵² แห่ง พ.ร.บ. องค์การ

¹⁴⁸ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา 1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2)

¹⁴⁹ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 29 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่อง ดังต่อไปนี้

- 1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประทุพติมิชอบในวงราชการ
- 2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

¹⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 47 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการครอบงำการครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 จึงได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลปกครองวินิจฉัย ขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองของ สำนักงาน กสทช. รวมถึงประกาศของคณะกรรมการ กสทช. พร้อมทั้งขอให้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว โดยให้สำนักงาน กสทช. ชะลอการออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล ย่าน 2.1 GHz ไว้ชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา แต่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการประมูลคลื่นความถี่ตามประกาศของสำนักงาน กสทช. รวมถึงการประกาศดังกล่าวเป็นการกระทำและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กสทช. ไม่ใช่สำนักงาน กสทช. ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่อยู่ในอำนาจตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดิน

4.3.2 การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 279 บัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท และมาตรา 280 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 ตลอดจนเร่งรัดติดตามผลการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมไปยังหน่วยงานต่างๆ ให้ดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ¹⁵³ (วันที่ 24 สิงหาคม 2550) ซึ่งผลการดำเนินการ ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 พบว่า

¹⁵¹ พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 45 ผู้ใดประสงค์จะใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการโดยวิธีการประมูลคลื่นความถี่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลาและเงื่อนไขที่ กสทช. ประกาศกำหนด โดยนำความในมาตรา 41 วรคสช. และวรรคเจ็ดมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเงินที่ได้จากการประมูลเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วให้ส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน

¹⁵² พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 41 ผู้ใดประสงค์จะใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
วรรคสี่ การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และต้องดำเนินการในลักษณะที่มีการกระจายการใช้ประโยชน์โดยทั่วถึงในกิจการด้านต่างๆ ให้เหมาะสมแก่การเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ
วรรคหก ในกรณีที่เป็นการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ซึ่งเป็นการประกอบกิจการทางธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยวิธีการประมูลคลื่นความถี่ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยให้แยกกันประมูลในแต่ละระดับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และเงื่อนไขที่ กสทช. ประกาศกำหนด
วรรคเจ็ด การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ตามวรรคหก ให้คำนึงถึงประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า การป้องกันการผูกขาด การส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ภาระของผู้บริโภคและการคุ้มครองสิทธิของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

¹⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 304 บัญญัติให้ดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550)

หน่วยงานส่วนใหญ่จัดทำประมวลจริยธรรมเสร็จสิ้นแล้ว ยกเว้นหน่วยงานบางแห่งในระดับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน เป็นต้น (ตามตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 การติดตามการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญฯ

ประเภท	จำนวน หน่วยงาน	ส่งประมวลจริยธรรมมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	
		ส่งแล้ว	ยังไม่ส่ง
1. ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับชาติ			
สว. และกรรมการธิการ	1	1	-
สส. และกรรมการธิการ	1	1	-
ข้าราชการการเมือง	1	1	-
2. ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับท้องถิ่น	7,853		
2.1 ฝ่ายบริหาร			
• อบจ.	76	74	2
• เทศบาล	2,266	1,647	319
• อบต.	5,509	5,240	269
• กรุงเทพฯ	1	1	-
• เมืองพัทยา	1	1	-
2.2 ฝ่ายสภา			
• อบจ.	76	72	4
• เทศบาล	2,266	1,647	319
• อบต.	5,509	5,240	269
• กรุงเทพฯ	1	-	1
• เมืองพัทยา	1	1	-
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ	8,015	7,522	491

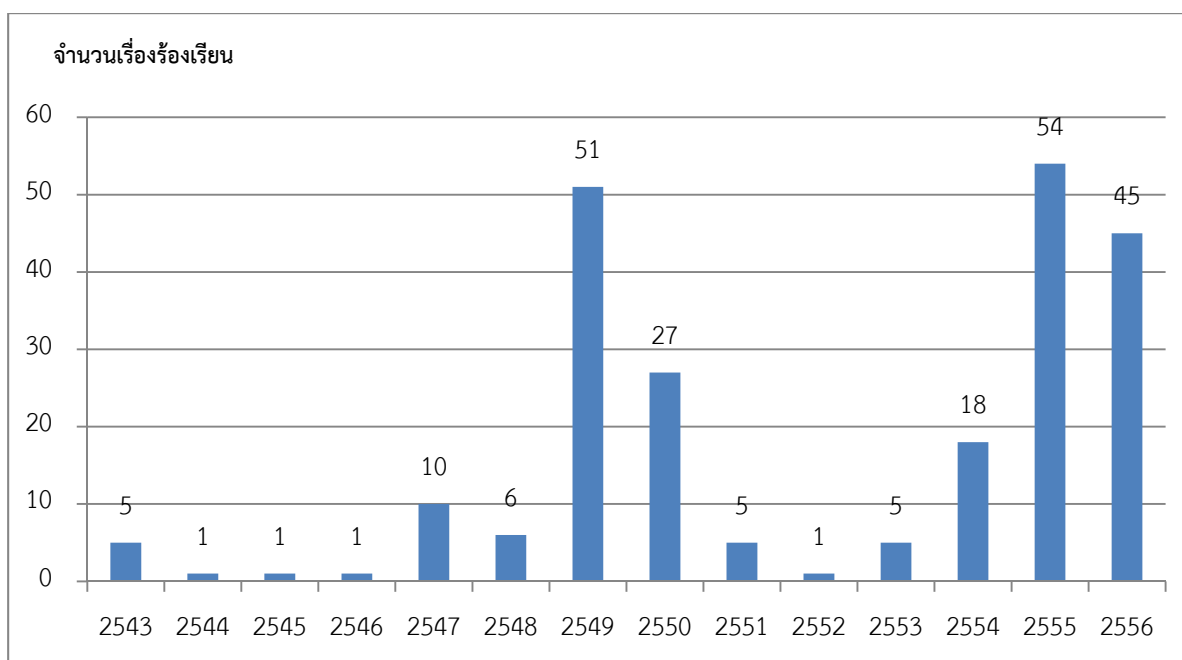
ที่มา : รายงานประจำปี พ.ศ. 2556 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากผลการติดตามการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานรัฐดังกล่าว จะเห็นได้ว่ายังมีหน่วยงานอีกจำนวน 491 แห่งที่ยังไม่ได้มีการจัดส่งประมวลจริยธรรมมาจัดเก็บที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจากการตั้งข้อสังเกต จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเพียงการติดตามและเร่งรัดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ หากแต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานที่ไม่จัดทำและส่งตามกรอบระยะเวลา อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีการรวบรวมประมวลจริยธรรมของหน่วยงานราชการอื่นๆ เพื่อจัดทำประมวลจริยธรรมกลางเพื่อบังคับใช้กับหน่วยงานที่ยังมิได้ดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 กำหนดว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมให้ถือเป็นความผิดทางวินัย และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้

เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่ง และในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้ การดำเนินงานด้านการตรวจสอบการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 - 2556 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมไว้ดำเนินการ รวม 230 เรื่อง (ตามรูปที่ 4.10)

รูปที่ 4.10 สถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรม พ.ศ. 2543 – 2556



ที่มา : สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในปี พ.ศ. 2556 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมไปแล้วจำนวน 15 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องเรียนกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม มีจำนวน 9 เรื่อง โดยได้ดำเนินการพิจารณาและรายงานต่อรัฐสภา ครม. หรือสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม (รายละเอียดตามตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.4 เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จเกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในปี พ.ศ. 2556

เรื่องร้องเรียน	จำนวน เรื่องร้องเรียน
เรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานได้ดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมแล้ว	3
เรื่องร้องเรียนกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม	9
เรื่องร้องเรียนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาส่งเรื่องให้ผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม	2
เรื่องร้องเรียนกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นควรไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะ เป็นเรื่องร้องเรียนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ที่เป็นการกระทำร้ายแรงและพบว่าไม่เป็นการฝ่าฝืนหรือปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม	1

ที่มา : รายงานประจำปี พ.ศ. 2556 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากการตั้งข้อสังเกตการดำเนินการเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพียงรายงานต่อรัฐสภา และ ครม. เท่านั้น เพื่อให้รัฐสภาและ ครม. ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม หากแต่ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลประมวลจริยธรรมของนักการเมืองคือ นายกรัฐมนตรี และองค์ประกอบของคณะกรรมการจริยธรรมของรัฐสภา ยังประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลอย่างละครึ่ง จึงทำให้การบังคับใช้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้น คณะกรรมการจริยธรรมของรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณามาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอก ให้มาทำหน้าที่ในการตัดสินการฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

4.3.3 การดำเนินงานด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่จากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น ซึ่งที่ผ่านมายังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นองค์การหลักที่ทำหน้าที่ในการติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดปัญหาการละเลยไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือดำเนินการล่าช้า ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าภาครัฐจะมีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการตามบทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่าทั้งหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร และที่ไม่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหารได้มีการรายงานผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่มีการดำเนินการแล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนงานด้านการประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดวางระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในหลายสาขามาให้คำแนะนำในการจัดทำหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้หลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย รวมทั้งได้จัดทำระบบสารสนเทศด้านการติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ในการบริหารจัดการข้อมูลในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น

ภารกิจการติดตามการประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้จำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ การติดตามการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการติดตามการดำเนินการมาตรการตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนด จากผลการติดตามการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 มีกฎหมายที่ดำเนินการทั้งหมด จำนวน 326 ฉบับ ดำเนินการแล้วเสร็จและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จำนวน 188 ฉบับ อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน 138 ฉบับ (รายละเอียดตามตารางที่ 4.5) โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มีกฎหมายที่ดำเนินการแล้วเสร็จและประกาศในราชกิจจานุเบกษาจนมีผลบังคับใช้แล้ว จำนวน 23 ฉบับ อาทิเช่น พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2556 พ.ร.บ. คุ่มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 เป็นต้น

ตารางที่ 4.5 รายละเอียดผลการติดตามการตรากฎหมายตามประเภทของกฎหมายที่มีเงื่อนไขด้านระยะเวลาในการจัดทำแล้วเสร็จตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ระยะเวลาการตรากฎหมาย	จำนวนรวม	ดำเนินการแล้วเสร็จ	อยู่ระหว่างดำเนินการ
กฎหมายที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 45 วัน (45 วัน นับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ)	3	3	-
กฎหมายที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (ครบกำหนดเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2551)	1	1	-
กฎหมายที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 ปี นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ครบกำหนด 1 ปี ในวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2551)	12	8	4
กฎหมายที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (ครบกำหนด 1 ปี ในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552)	155	86	69
กฎหมายที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (ครบ	30	16	14

ระยะเวลาการตรวจกฎหมาย	จำนวนรวม	ดำเนินการแล้วเสร็จ	อยู่ระหว่างดำเนินการ
กำหนด 2 ปี ในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2553)			
กฎหมายที่ต้องดำเนินการหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับไปแล้ว 1 ปี	1	1	-
กฎหมายที่ต้องดำเนินการโดยไม่มีกำหนดเวลา	124	73	51
รวม	326	188	138

ที่มา : รายงานประจำปี พ.ศ. 2556 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

อนึ่ง ร่างกฎหมายอีกหลายฉบับที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากปัญหาหลายประการ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้กำหนดแนวทางในการติดตามเร่งรัดไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่ยังไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การออกกฎหมายและมาตรการเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้รวบรวมร่างกฎหมายที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จมาศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบกรณีกฎหมายดำเนินการไม่แล้วเสร็จ และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละเรื่องเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญต่อไป

ภารกิจในการติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฯ อีกภารกิจ คือ การติดตามการดำเนินการมาตรการตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนด โดยมาตรการที่ดำเนินการทั้งหมดมีจำนวน 3,451 งาน/โครงการ ดำเนินการไปแล้วจำนวน 2,600 งาน/โครงการ และยังอยู่ในระหว่างดำเนินการอีกจำนวน 851 งาน/โครงการ ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการติดตามและเร่งรัดมาตรการที่เหลือไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบัน (กรกฎาคม พ.ศ. 2557) ยังคงไม่มีรัฐธรรมนูญ หากแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รวบรวมกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่ล้าสมัย รวมทั้งกฎหมายและมาตรการที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพื่อจัดทำข้อเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับดำเนินการให้ทันการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

4.4 กรณีศึกษาต่างประเทศ

ก่อนสงครามโลกครั้งแรกได้มีการก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นในประเทศสวีเดน (ค.ศ. 1809/พ.ศ. 2352) ซึ่งนับเป็นเวลาว่าสองร้อยปีมาแล้ว ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงประเทศต่างๆ ได้รับเอารูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศสวีเดนมาปรับใช้ หากแต่นำมาปรับรูปแบบการดำเนินการที่แตกต่างออกไปตามลักษณะของแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในเชิงกฎหมาย สังคม และการเมือง ของแต่ละประเทศนั้นๆ ด้วย

ภาพรวมผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศในทวีปยุโรป (ตารางที่ 4.6) ผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ ยกเว้นเพียงไม่กี่ประเทศที่มีการแต่งตั้งจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของฝรั่งเศสจะมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ผู้ตรวจการแผ่นดินของสก็อตแลนด์มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีหลังจากที่ได้มีการลงคะแนนเลือกในรัฐสภาแล้ว เป็นต้น ขณะที่ผู้ตรวจ

การแผ่นดินของไทยแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา จำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศยุโรปส่วนใหญ่มีเพียงคนเดียวเท่านั้น แต่ในบางประเทศ เช่น อัลบาเนีย สก๊อตแลนด์มีการแต่งตั้งรองผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเติม โดยส่วนใหญ่มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปีขึ้นไป ยกเว้นบางประเทศ เช่น สวีเดน สก๊อตแลนด์ ไอร์แลนด์ กรีซ เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากไทยที่มีจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินเพียง 3 คน เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อน และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานภาครัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศในทวีปยุโรปส่วนใหญ่มีอำนาจเพียงให้ความคิดเห็นและจัดทำข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการดำเนินคดีเอง หรือลงโทษทางวินัยแก่หน่วยงานดังกล่าวได้ ยกเว้นเพียงไม่กี่ประเทศ เช่น สวีเดน ฝรั่งเศส เป็นต้นที่สามารถดำเนินคดี ส่งฟ้องคดี และสามารถลงโทษทางวินัยได้ และผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีการเผยแพร่ต่อสาธารณะทุกปี เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยที่รัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานเผยแพร่ต่อสาธารณะทุกปีเช่นกัน

ตารางที่ 4.6 ภาพรวมผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศในทวีปยุโรป (สวีเดน ฝรั่งเศส ยูเครน อัลบาเนีย และสก๊อตแลนด์)

โครงสร้างองค์กร/อำนาจหน้าที่	สวีเดน	ฝรั่งเศส	ยูเครน	อัลบาเนีย	สก๊อตแลนด์	ไทย
ปีที่ก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน (ค.ศ.)	1809	1973	1997	2000	2002	2000
จำนวนผู้ตรวจการแผ่นดิน (คน)	4	1	1	1	1	3
หน่วยงานที่แต่งตั้ง						
- รัฐสภา	/	X	/	/	X	X
- หน่วยงานอื่น	X	รัฐบาล	X	X	นายกรัฐมนตรี	พระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา
การแต่งตั้งรองผู้ตรวจการแผ่นดิน						
- การแต่งตั้ง	/	X	X	/	/	X
- จำนวน	2	X	X	3	3	X
วาระการดำรงตำแหน่ง (ปี)	4	6	5	5	4	6
วาระการดำรงตำแหน่งขึ้นอยู่กับวาระของรัฐสภา	X	X	X	X	X	X
อำนาจหน้าที่						
- พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน	/	/	/	/	/	/
- เสนอแนะ/ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการ	/	/	/	/	/	/
- สืบสวน สอบสวนเกี่ยวกับการละเมิดทางกฎหมาย	/	X	/	/	X	/
- เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	X	X	/	/	X	/

โครงสร้างองค์กร/อำนาจหน้าที่	สวีเดน	ฝรั่งเศส	ยูเครน	อัลบาเนีย	สกอตแลนด์	ไทย
- เสนอเรื่องต่อศาลอื่นๆ	X	X	/	X	X	ศาลปกครอง
- ดำเนินคดีเอง/ส่งฟ้องคดีเอง	/	/	X	X	/	X
- สอบปากคำ (Coercive Competences for Taking Evidence)	X	X	X	X	/	/
อำนาจในการดำเนินคดีอาญา						
- ดำเนินการได้	/	X	X	X	X	X
- ดำเนินการได้ในบางกรณี	X	X	X	X	/	X
- ส่งเรื่องต่อให้อัยการ	/	X	X	X	X	X
- ให้คำปรึกษา	X	/	/	/	X	X
อำนาจในการลงโทษทางวินัย						
- ดำเนินการได้	/	/	X	X	X	X
- ดำเนินการได้ในบางกรณี	X	X	X	X	/	X
- ส่งเรื่องต่อให้อัยการ	X	X	X	X	X	X
- ให้คำปรึกษา	X	X	/	/	X	X
การจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน เผยแพร่ต่อสาธารณะ	/	/	/	/	/	/

ที่มา : European Ombudsman – Institution, University of Vienna (June 2006).

หากศึกษาในเชิงโครงสร้างองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดน ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของสวีเดน (The Instrument of Government) บทว่าด้วยการกำกับดูแลของรัฐสภา¹⁵⁴ กำหนดให้รัฐสภาต้องมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างน้อย 1 คนภายใต้กฎหมายว่าด้วยรัฐสภา (The Riksdag Act) เพื่อการกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร กำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมาย และระเบียบในการบริหารงาน กฎหมายว่าด้วยรัฐสภา (The Riksdag Act) บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทั้งหมด 4 คน และกำหนดให้มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 1 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเหมือนกัน แต่ต่างกันที่วาระการดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินไทยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดิน

¹⁵⁴ Article 6 of Chapter 13 of the Instrument of Government. The Riksdag elects one or more Parliamentary Ombudsmen who shall supervise the application of laws and other regulations in the public service, under terms of reference drawn up by the Riksdag. An Ombudsman may institute legal proceedings in the cases indicated in these terms of reference.

Courts of law, administrative authorities and State or local government employees shall provide an Ombudsman with such information and opinions as he or she may request. Other persons coming under the supervision of the Ombudsman have a similar obligation. An Ombudsman has the right to access the records and other documents of courts of law and administrative authorities. A public prosecutor shall assist an Ombudsman if so requested. More detailed provisions concerning the Ombudsmen are laid down in the Riksdag Act and elsewhere in law.

ของไทยที่มีจำนวนเพียง 3 คนเท่านั้น นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาของสวีเดนอาจมีการแต่งตั้งรองผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเติมได้มากกว่า 1 คน และรองผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระในการดำรงตำแหน่งเพียง 2 ปี¹⁵⁵

ผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนทั้ง 4 คนนั้น มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกันตามขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากคำสั่งในการบริหารงาน (Administrative directives for the Parliamentary Ombudsman) โดยแบ่งขอบเขตการกำกับดูแลออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

1. การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับศาลกฎหมาย (Courts of law) ศาลแรงงาน ศาลปกครอง ศาลปกครองระหว่างประเทศ การดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง การบังคับใช้กฎหมาย การสื่อสารโทรคมนาคม รายได้และภาษีต่างๆ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน รวมทั้งการดำเนินงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงสิ่งแวดล้อม และกระทรวงการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (the Ministry of Rural Affairs)

2. การดำเนินงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหม การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความประพฤติ (เช่น เรือรบ จำ คณะกรรมการควบคุมความประพฤติ เป็นต้น) การประกันภัยแห่งชาติ (เช่น การประกันสุขภาพ ประกันสังคม เป็นต้น) การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค (เช่น การตลาด การแข่งขันทางการค้า การกำหนดราคา เป็นต้น) รวมทั้งกำกับดูแลองค์การสาธารณะ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการด้านการเงินและการบัญชี องค์กรที่ทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน สำนักงานกฎหมาย สถาบันวิจัยต่างๆ

3. การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น กฎหมายที่บังคับใช้กับบุคคลที่มีความบกพร่อง เป็นต้น การดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเยาวชน การดำเนินการเกี่ยวกับระบบสุขภาพ และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงสาธารณสุขและกิจการทางสังคม (the Ministry of Health and Social Affairs) รวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษา

¹⁵⁵ Article 11 of Chapter 8 of The Riksdag Act. There are to be four Parliamentary Ombudsmen, one Chief Parliamentary Ombudsman and three Parliamentary Ombudsmen. The Chief Parliamentary Ombudsman is the Administrative Director of the Office of the Ombudsmen and is to determine the overall direction of its activities. In addition, the Riksdag may elect one or several Deputy Ombudsmen. A Deputy Ombudsman is required to have served as a Parliamentary Ombudsman.

An Ombudsman is elected for a term lasting from the date of his election or such subsequent date as the Riksdag may determine, until a new election has been held in the fourth year thereafter and the newly elected ombudsman has taken up office. A Deputy Ombudsman is to be elected for a term of two years from the date of his election or such subsequent date as the Riksdag may determine.

4. การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับคดีอาชญากรรม อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ศุลกากร การเก็บภาษี รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตความรับผิดชอบของทั้ง 3 ส่วนข้างต้น

จากผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีสใน ปี พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา มีผู้มาลงทะเบียนกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนมากถึง 7,097 ราย มีผู้ร้องเรียนเข้ามาถึงจำนวน 6,836 ราย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทางสังคม มีจำนวน 1,112 เรื่อง รองลงมา คือ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเรือนจำจำนวน 1,050 เรื่อง และเจ้าหน้าที่ตำรวจ 754 เรื่อง

ขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศในภูมิภาคเอเชียเริ่มมีบทบาทในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากหลายๆ ประเทศเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบกษัตริย์ หรือระบอบศักดินามาเป็นระบอบประชาธิปไตย และหลายประเทศเริ่มเป็นอิสระจากประเทศมหาอำนาจนิยมฝั่งตะวันตก ความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา (เช่น อินเดีย จีน เป็นต้น) และแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองของประเทศฝั่งตะวันตก จึงส่งผลให้รูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศในภูมิภาคเอเชียมีความหลากหลายแตกต่างไปจากรูปแบบของประเทศในทวีปยุโรป เช่น ในประเทศจีน องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินก่อตั้งขึ้นในรูปแบบของกระทรวงที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกำกับดูแลการละเมิดต่อการใช้กฎหมายของหน่วยงานรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ (Ministry of Supervision) มีรัฐมนตรีทำหน้าที่เสมือนผู้ตรวจการแผ่นดิน ในขณะที่เกาหลีใต้ รูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน และการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยมีประธานกรรมการทำหน้าที่เสมือนผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีการแต่งตั้งรองประธานกรรมการอีก 3 คน ในการดำเนินงาน (ตารางที่ 4.7) อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศจีนจะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของกระทรวง แต่กฎหมายได้ระบุไว้ว่า กระทรวงดังกล่าวเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน¹⁵⁶ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงาน

¹⁵⁶ Article 3 of the Law of the People's Republic of China on Administrative Supervision ensures the independency, by stating that "supervisory organs shall exercise their functions and powers in accordance with law and shall be subject to no interference from any administrative departments, public organizations or individuals."

ตารางที่ 4.7 ภาพรวมผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศจีน ฮองกง ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้

โครงสร้างองค์กร/อำนาจหน้าที่	จีน	ฮองกง	ฟิลิปปินส์	ไทย	เกาหลีใต้
ชื่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน	Ministry of Supervision	Office of The Ombudsman	Ombudsman of the Philippines	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	Anti-Corruption & Civil Rights Commission
ปีที่ก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน (ค.ศ.)	1949	1989	1987	2000	2008
จำนวนผู้ตรวจการแผ่นดิน (คน)	รัฐมนตรี 1 คน	1	1	3	ประธานกรรมการ 1 คน
หน่วยงานที่แต่งตั้ง - รัฐสภา - หน่วยงานอื่น	X ประธานาธิบดี	X ผู้บริหารสูงสุดเขตบริหารพิเศษฮองกง	X ประธานาธิบดี	X พระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา	X ประธาน และรองประธานแต่งตั้งโดย ประธานาธิบดี คณะกรรมการ 12 คน แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี
การแต่งตั้งรองผู้ตรวจการแผ่นดิน - การแต่งตั้ง - จำนวน (คน)	/ รองรัฐมนตรี 4 คน	/ 1	/ 6	X X	/ รองประธาน 3 คน
วาระการดำรงตำแหน่ง	5 ปี ติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ	5 ปี ติดต่อกันได้	7 ปี ติดต่อกันไม่ได้	6 ปี ได้วาระเดียว	3 ปี ติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ
ความเป็นอิสระ - จากฝ่ายบริหาร/นิติบัญญัติ - จากการเมือง	/ /	/ /	/ /	/ /	/ /
อำนาจหน้าที่ ▪ ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ▪ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ▪ เสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหในกรณีที่มีการละเมิดการใช้กฎหมาย ▪ ลงโทษผู้กระทำความผิด	/	X	/	/	/
	/	/	/	/	/
	/	/	/	/	/
	/	X	/	X	X

โครงสร้างองค์กร/อำนาจหน้าที่	จีน	ฮ่องกง	ฟิลิปปินส์	ไทย	เกาหลีใต้
▪ ดำเนินคดี	X	X	/	X	X
▪ ยึดทรัพย์	X	/	X	X	X
▪ อื่นๆ เช่น การออกหมายศาล ตรวจสอบเอกสารทางบัญชี การเงิน เป็นต้น	X	X	/	X	X
การจัดทำรายงานผลการ ดำเนินงานเผยแพร่ต่อสาธารณะ	ไม่ระบุ	/	/	/	/

ที่มา : Seong-Pil Hong (2011), A Comparative Study on Ombudsman Institutions in Asian Regions, Anti-Corruption & Civil Rights Commission Korea, Republic.

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศฟิลิปปินส์ และฮ่องกง รูปแบบองค์กรยังมีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบของประเทศยุโรป แต่มีที่มาแตกต่างกันโดยไม่ได้แต่งตั้งโดยตรงจากรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกงแต่งตั้งจากผู้บริหารสูงสุดเขตบริหารพิเศษฮ่องกง และผู้ตรวจการแผ่นดินของฟิลิปปินส์แต่งตั้งจากประธานาธิบดี นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของฟิลิปปินส์มีการแต่งตั้งรองผู้ตรวจการแผ่นดินอีก 5 คน เพื่อดูแลและรับผิดชอบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละแห่ง ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกลาง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทางทหารและการบังคับใช้กฎหมาย (the Office of the Deputy Ombudsman for Military and other Law Enforcement Offices) และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของแต่ละเขตการปกครองหลัก 3 เขต ได้แก่ Luzon Visayas และ Mindanao

ผู้ตรวจการแผ่นดินและรองผู้ตรวจการแผ่นดินของฟิลิปปินส์มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี แต่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้¹⁵⁷ มีอำนาจหน้าที่มากกว่าการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และจัดทำข้อเสนอให้แก่หน่วยงานที่ละเมิดกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของฟิลิปปินส์สามารถดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ได้ในทุกระดับ มีอำนาจในการลงโทษหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่หากมีการกระทำผิด นอกจากนี้ยังสามารถออกหมายศาลและสั่งตรวจสอบบัญชีการเงิน การธนาคารของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกร้องเรียนได้¹⁵⁸ ซึ่งบทบาทหน้าที่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของฟิลิปปินส์มีลักษณะคล้ายกับอำนาจหน้าที่

¹⁵⁷ Section 7 of the Ombudsman Act of 1989 (The Philippines’ Ombudsman Act). The Ombudsman and his Deputies, including the Special Prosecutor, shall serve for a term of seven (7) years without reappointment

¹⁵⁸ Section 15 of the Ombudsman Act of 1989 (The Philippines ‘Ombudsman Act). Powers, Functions and Duties. - The Office of the Ombudsman shall have the following powers, functions and duties:

(1) Investigate and prosecute on its own or on complaint by any person, any act or omission of any public officer or employee, office or agency, when such act or omission appears to be illegal, unjust, improper or inefficient. It has primary jurisdiction over cases cognizable by the Sandiganbayan and, in the exercise of his primary jurisdiction, it may take over, at any stage, from any investigatory agency of government, the investigation of such cases;

ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (ป.ป.ช.) ที่มีหน้าที่ชี้มูลการกระทำผิดเกี่ยวกับคดีทุจริตคอร์รัปชัน และมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องศาลเพื่อดำเนินคดี

ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกงมีอำนาจหน้าที่คล้ายผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย กล่าวคือ ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการละเมิดทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ และจัดทำข้อเสนอให้แก่หน่วยงานต้นสังกัด เพื่อไปดำเนินการแก้ไขปัญหา หากแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงสามารถส่งรายงานตรงให้แก่ผู้บริหารสูงสุดเขตบริหารพิเศษฮ่องกง และสภานิติบัญญัติได้ หากหน่วยงานดังกล่าวไม่ดำเนินการตามคำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกงนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยหรือรองผู้ตรวจการแผ่นดินได้ หากเห็นว่าจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งเพื่อช่วยดำเนินงาน¹⁵⁹ และในแต่ละปีผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ได้รับความเดือดร้อนมากกว่า 10,000 เรื่อง ซึ่งหากเทียบกับสัดส่วนเรื่องร้องเรียนผ่านสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกงเทียบกับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยในปี พ.ศ. 2555 – 2556 แล้วพบว่ามากกว่าถึง 3 เท่า (รูปที่ 4.11) โดยการร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกงสามารถร้องเรียนผ่านหลายช่องทางคล้ายวิธีการร้องเรียนของไทย เช่น ร้องเรียนด้วยตนเอง ร้องเรียนผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ร้องเรียนผ่านโทรศัพท์ เป็นต้น

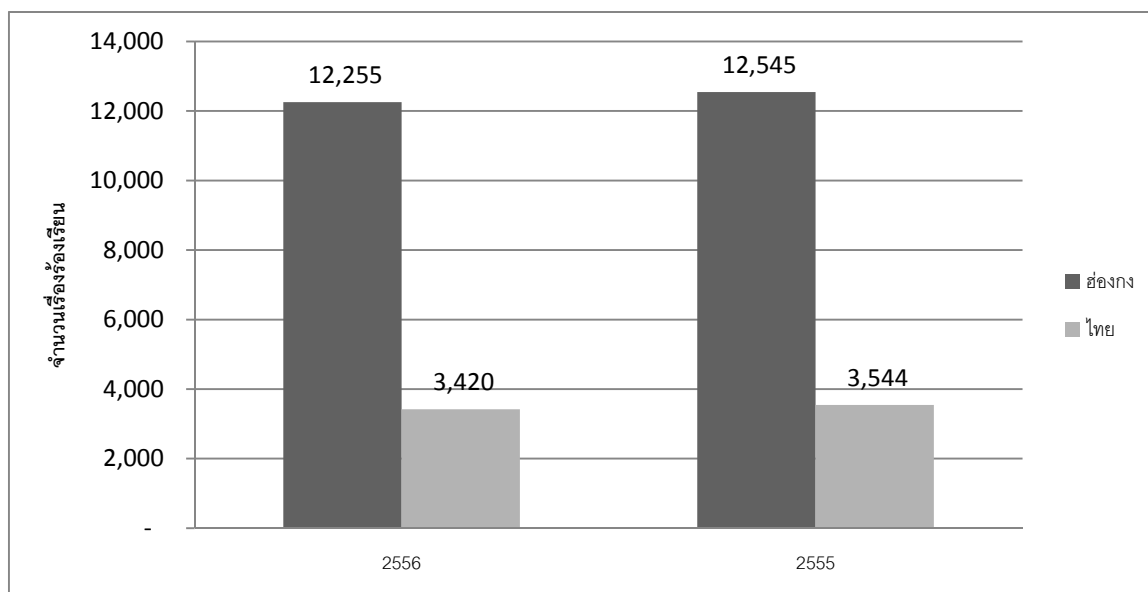
(7) Determine the causes of inefficiency, red tape, mismanagement, fraud, and corruption in the government and make recommendations for their elimination and the observance of high standards of ethics and efficiency;

(8) Administer oaths, issue subpoena and subpoena duces tecum, and take testimony in any investigation or inquiry, including the power to examine and have access to bank accounts and records;

(9) Punish for contempt in accordance with the Rules of Court and under the same procedure and with the same penalties provided therein;

¹⁵⁹ Chapter 397 section 6 (1) of the Ombudsman Ordinance (Hong Kong’s Ombudsman Ordinance). The Ombudsman may appoint such persons as may be necessary for the efficient carrying out of his functions under this Ordinance

รูปที่ 4.11 เปรียบเทียบจำนวนเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินฮ่องกงและไทย



ที่มา: รายงานประจำปี 2555 – 2556 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, the Ombudsman Annual Report 2013 (Hong Kong)

สำหรับงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกงนั้นจะมาจากเงินงบประมาณที่ได้รับจากสภานิติบัญญัติในแต่ละปี และรายได้อื่นๆ ที่มาจากผลตอบแทนจากการสะสมรายได้ของผู้ตรวจการแผ่นดิน¹⁶⁰ ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรวมทั้งเงินเดือนของผู้ตรวจการแผ่นดินและรองผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกงนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาจากเงินงบประมาณที่ได้รับจากสภานิติบัญญัติ¹⁶¹ นอกจากนี้แล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของฮ่องกงสามารถที่จะรับหรือถือครองทรัพย์สินได้ทุกประเภทหากพิจารณาแล้วว่าเป็นสิ่งจำเป็น¹⁶²

อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศเกาหลีใต้ อยู่ในรูปแบบที่แตกต่างออกไปจากประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียที่เป็นกรณีศึกษา กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของเกาหลีใต้จะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันและสิทธิมนุษยชน (Anti-Corruption & Civil Rights Commission: ACRC)

¹⁶⁰ Chapter 397 schedule 1A of the Ombudsman Ordinance (Hong Kong’s Ombudsman Ordinance). The resources of the Ombudsman shall consist of-

(a) all money appropriated by the Legislative Council under section 6(3) of this Ordinance;
(b) all other money and property, including fees, interest and accumulations of income received by the Ombudsman.

¹⁶¹ Chapter 397 section 6 (3) of the Ombudsman Ordinance (Hong Kong’s Ombudsman Ordinance). Subject to section 3(6) the expenses of the Ombudsman and any salary or benefit payable to any person appointed under subsection (1) shall be paid out of moneys appropriated for that purpose by the Legislative Council.

¹⁶² Chapter 397 section 7 (1A) The Ombudsman may do all such things as are necessary for, or incidental or conducive to, the better performance of his functions, and in particular, but without prejudice to the generality of the foregoing, may-

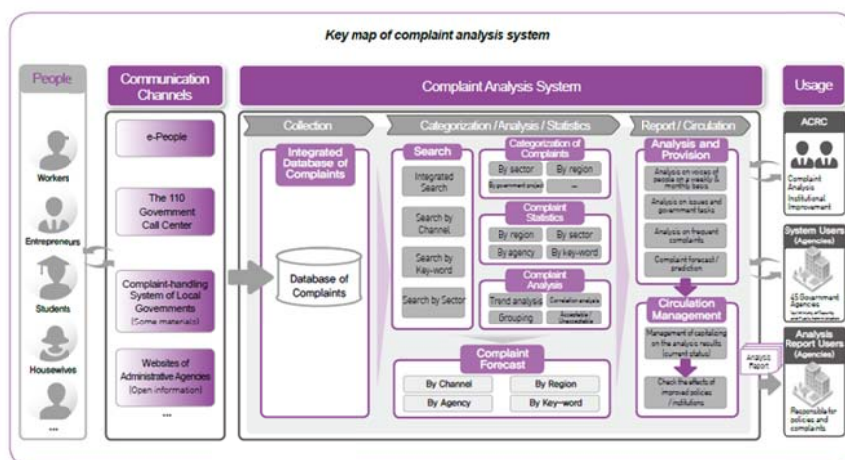
(a) acquire and hold property of any description if in the opinion of the Ombudsman such property is necessary for-
(i) the accommodation of the Ombudsman or any person appointed under section 6(1);
(ii) the performance of any of his functions,

and, subject to the terms and conditions upon which such property is held, dispose of it; (b) enter into, carry out, assign or accept the assignment of, vary or rescind, any contract, agreement or other obligation. (Added 30 of 2001 s. 9)

เป็นองค์การที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2551 โดยการบูรณาการ 3 หน่วยงาน ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินเกาหลี คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน และคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการแบบเบ็ดเสร็จทั้งในเรื่องการร้องเรียนฝ่ายบริหาร และการต่อต้านคอร์รัปชันภายใต้องค์กรเดียว ACRC ประกอบด้วยคณะกรรมการทั้งหมด 15 คน มีประธานกรรมการ 1 คน และรองประธานจำนวน 3 คน มีคณะกรรมการถาวร 3 คนและกรรมการชั่วคราวอีกจำนวน 8 คน มีการตั้งสำนักงานเลขาธิการเพื่อดำเนินการด้านการบริหาร โดยแบ่งงานออกเป็น 3 งานหลัก คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชันของเกาหลี และคณะกรรมการรับเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งแต่ละสำนักงานจะมีรองประธานเป็นหัวหน้าในการดูแลบริหารงานแต่ละส่วน

ในปี พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา ACRC ได้รับเรื่องร้องเรียนมากถึงจำนวน 32,737 เรื่อง และได้ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปแล้วจำนวน 20,341 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของเมือง คิดเป็นร้อยละ 10.1 รองลงมา เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสุขภาพและสวัสดิการทางสังคม ร้อยละ 8.9 เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับถนน องค์การบริหารจัดการเกี่ยวกับถนน และเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ร้อยละ 7.8 ACRC ได้มีความพยายามในการบูรณาการช่องทางการติดต่อสื่อสารกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ การเสนอแนะเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการร้องเรียนหน่วยงานภาครัฐในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น โดยได้จัดทำระบบ “E-People” เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการทำงานต่อรัฐบาล รวมทั้งได้มีการเชื่อมโยงระบบการจัดการเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น องค์กรมหาชน เข้าด้วยกัน นอกจากกระบวนการร้องเรียนผ่านระบบ e-people แล้ว ACRC ยังมีการพัฒนาระบบสายด่วน 110 ขึ้น เพื่อให้คำปรึกษาแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนกรณีจำเป็นเร่งด่วน โดยเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาในระบบของ ACRC จะมีการจัดการฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน การคัดกรองเรื่องและส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งทำให้ลดระยะเวลาการดำเนินการจัดการเรื่องร้องเรียนได้เร็วขึ้น (รูปที่ 4.12)

รูปที่ 4.12 ระบบการวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องร้องเรียนของ ACRC



ที่มา: Annual 2013, Anti-Corruption & Civil Rights Commission Korea.

อย่างไรก็ดี ACRC อาจปฏิเสธการรับเรื่องร้องเรียนได้ และไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียนได้ หากเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความลับทางราชการ เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญ และเรื่องร้องเรียนอื่นๆ ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามบทบัญญัติของมาตรา 43(1) แห่งกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชันและองค์กร ACRC¹⁶³ กฎหมายที่บัญญัติข้อจำกัดในการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือการรับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้มีที่เกาหลีใต้เพียงประเทศเดียว ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยก็เช่นเดียวกัน ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 และ 29 ได้ระบุลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา หรืออาจส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ เช่น เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจรับเรื่องพิจารณา ดำเนินการสืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริงและส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป ประเด็นข้อจำกัดการรับเรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นที่ประเทศนิวซีแลนด์เช่นกัน กล่าวคือ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman Act. 1975) ภายใต้มาตรา 13¹⁶⁴ กำหนดข้อห้ามในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานหลายๆ องค์กร เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของนิวซีแลนด์ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ หากมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติ

¹⁶³ Article 43 of Act on Anti-Corruption and the Foundation of the Anti-Corruption & Civil Rights Commission (Republic of Korea) : The Ombudsman may reject a complaint falling within any of the following subparagraphs or transfer it to any other relevant entity:

1. A complaint requiring any high political decision or related to any state or official secret
 2. A complaint related to the National Assembly, a court, the Constitutional Court, an election commission, the Board of Audit and Inspection, or a local council;
- etc.

¹⁶⁴ section 13(7) Nothing in this Act shall authorise an Ombudsman to investigate—

(a) any decision, recommendation, act, or omission in respect of which there is, under the provisions of any Act or regulation, a right of appeal or objection, or a right to apply for a review, available to the complainant, on the merits of the case, to any court, or to any tribunal constituted by or under any enactment, whether or not that right of appeal or objection or application has been exercised in the particular case, and whether or not any time prescribed for the exercise of that right has expired: provided that the Ombudsman may conduct an investigation (not being an investigation relating to any decision, recommendation, act, or omission to which any other paragraph of this subsection applies) notwithstanding that the complainant has or had such right if by reason of special circumstances it would be unreasonable to expect him to resort or have resorted to it:

(b) any decision, recommendation, act, or omission of any person in his capacity as a trustee within the meaning of the Trustee Act 1956:

(c) any decision, recommendation, act, or omission of any person acting as legal adviser to the Crown pursuant to the rules for the time being approved by the Government for the conduct of Crown legal business, or acting as counsel for the Crown in relation to any proceedings:

(d) any decision, recommendation, act, or omission of any constable, other than any matter relating to the terms and conditions of service of any person as a constable

มิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้แก่องค์กรอิสระในการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ตำรวจ (the Independent Conduct Authority) เป็นต้น

4.5 สรุปผลการศึกษา

ผู้ตรวจการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมาย หากเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถร้องเรียนเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ หากแต่อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศกลับแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย สังคม และการเมือง ในบางประเทศผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินคดีเองได้ เช่น สวีเดน ฝรั่งเศส สกอตแลนด์ ฟิลิปปินส์ เป็นต้น บางประเทศสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ หากพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วมีความผิด หรือแม้แต่การออกหมายศาล รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และการเงินของผู้ถูกร้องเรียนได้ เช่น ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยมีบทบาทเพียงเสนอแนะให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายให้ดำเนินการแก้ไข และสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ในกรณีที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

สำหรับการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีที่มาแตกต่างกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินในทวีปยุโรปส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา มีความเป็นอิสระจากการทางเมืองโดยสิ้นเชิงทำให้การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบ กำกับดูแล การบริหารงาน การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐได้อย่างเต็มความสามารถ ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศในภูมิภาคเอเชียมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากประเทศในทวีปยุโรป ไม่ว่าจะเป็นการตั้งในรูปแบบของกระทรวง เช่น ประเทศจีน หรือการก่อตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ เช่น ในประเทศเกาหลีใต้ หากแต่องค์กรดังกล่าวมีบทบาทหน้าที่ของกฎหมายรับรองด้านความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร อิสระจากหน่วยงานรัฐ มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้ทุกหน่วยงานเช่นกัน สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของไทยตามรัฐธรรมนูญฯ ปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นเช่นเดียวกัน หากแต่งบประมาณในการดำเนินการนั้นพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 กำหนดให้เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งจะเห็นได้ว่า งบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการจัดสรรผ่านฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี และที่ผ่านมางบประมาณที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการจัดสรรจะมีจำนวนน้อยกว่าที่เสนอขอจัดสรรในแต่ละปี ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียน การแก้ไขปัญหาความไม่ชอบธรรม หรือแม้แต่การติดตามเร่งรัดการจัดทำประมวลจริยธรรม การดำเนิน

การกรณีมีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการติดตามการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว หากแต่เป็นเพียงการตรวจสอบการกระทำ ไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานหรือบุคคลใด มีอำนาจเพียงจัดทำข้อเสนอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง แต่หากหน่วยงานหรือบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพิ่มเติมเพียงแค่การจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเท่านั้น ดังนั้นกระบวนการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับความไม่ชอบธรรมหรือปัญหาเชิงระบบต่างๆ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปัญหาดังกล่าวก็จะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง

4.6 ข้อเสนอแนะ

4.6.1 โครงสร้างองค์กร

1) ความเป็นอิสระทางการเงิน แม้ในทางกฎหมายจะกำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการเงิน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังต้องเสนอของบประมาณผ่านสำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหาร ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระอย่างแท้จริงควรมีระบบการจัดสรรที่ชัดเจน เช่น การจัดสรรต่อประชากรรายหัว การจัดสรรเป็นสัดส่วนของภาษีบุหรี่ย หรือภาษีสุรา การจัดสรรเป็นสัดส่วนของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ เป็นต้น

4.6.2 อำนาจหน้าที่

1) อำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 244 ยังไม่ครอบคลุมกักัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการต่างๆ ดังนั้น ควรให้อำนาจในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคล หรือแม้แต่กรรมการในหน่วยงานราชการ องค์การอิสระ องค์การมหาชน และราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการยกเว้น

2) การดำเนินงานด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนติดตามเร่งรัดการจัดทำหรือการปรับปรุงประมวลจริยธรรมให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หากแต่ไม่มีบทกำหนดโทษเมื่อหน่วยงานต่างๆ ไม่ดำเนินการตามกรอบเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้นต้องมีบทลงโทษที่ชัดเจนถ้าไม่มีการปฏิบัติตาม

3) ควรเพิ่มอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบ และติดตามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐ ว่าปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมได้หรือไม่ ไม่ใช่ติดตามเพียงการจัดทำประมวลจริยธรรม และพิจารณาเพียงเรื่องร้องเรียนกรณีมีการฝ่าฝืนจริยธรรม

4.6.3 ความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่

1) ควรมีการเปิดเผยข้อมูล เรื่องร้องเรียนที่ได้ดำเนินการแล้วทั้งหมด รวมทั้งข้อมูล ขั้นตอนและหลักฐานเท่าที่กฎหมายจะให้อำนาจในการเปิดเผย

2) ควรมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบผู้อื่น ก็ควรมีการตรวจสอบผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยหรือไม่ เช่น สตง. ควรเข้ามาตรวจสอบการใช้เงินของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยหรือไม่

4.6.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ควรเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนให้สามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ รวมทั้งเฝ้าระวังและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่นกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของยุโรป (The European Ombudsman) ตั้งแผนกของภาคประชาสังคมภายใต้สำนักงานเลขาธิการเพื่อทำงานร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดิน¹⁶⁵

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงบทบาทอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเรื่องไปยังสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)¹⁶⁶ เพื่อให้พิจารณาปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีข้อเสนอดังนี้

- 1) การกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ร้องเรียนในการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐเป็นการชั่วคราว ภายใน 30 วัน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล
- 2) การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง กรณีการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ในลักษณะเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญ
- 3) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาแทนผู้เสียหายในคดีการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายได้
- 4) กำหนดให้การกระทำผิดทางจริยธรรมเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับ และในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้
- 5) กำหนดกรอบระยะเวลาให้หน่วยงานรัฐ รายงานผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฯ ภายใน 90 วัน

¹⁶⁵ Farrukh Moriani. 2009. Role of Civil Society in the Work of Ombudsman. Asian Ombudsman Association.

¹⁶⁶ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

- 6) กำหนดให้กรณีหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย
- 7) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เช่น กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น หรือคณะกรรมการ เช่น กรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น หรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ เช่น องค์การวิชาชีพ เป็นต้น

บทที่ 5

บทสรุป และ ข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การประเมินองค์การอิสระทั้ง 3 องค์การ ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (ป.ป.ช.) ในภาพรวม พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ได้ออกแบบโครงสร้างสถาบันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะแนวดิ่ง โดยรวมศูนย์ที่ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการดำเนินคดีกับข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองที่พบว่ามีทุจริตคอร์รัปชัน องค์การอิสระอื่น เช่น สตง. หรือ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีแม้จะพบการทุจริตในกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณ หรือ จัดซื้อจัดจ้าง หากแต่ต้องส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. พิจารณา ทำให้มีคดีที่ค้างคาที่ ป.ป.ช. จำนวนมาก โดยเฉพาะเมื่อ ป.ป.ช. มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณทำให้คดีทุจริตใช้เวลานานมากกว่าที่จะมีการดำเนินการทางกฎหมาย จนกระทั่งมีบางคดีที่หมดอายุความลง

ในส่วนของการวิเคราะห์และประเมิน**บทบาท**ของหน่วยงานทั้งสามนั้น พบว่า ทั้งสามหน่วยงานมีภารกิจที่สำคัญโดยมีลักษณะที่แตกต่างกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะที่เป็นหน่วยงานที่เป็น “หน้าด่าน” ในการรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ที่ “ไม่เป็นธรรม” ต่อประชาชน เนื่องจากความไม่เป็นธรรมนั้นมีการขอบนิยามที่กว้างกว่าการทุจริตคอร์รัปชัน และไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนได้อย่างหลากหลาย รวมทั้งกระบวนการและขั้นตอนของการร้องเรียนมิได้มีพิธีการดังเช่นในกรณีของการร้องเรียนเรื่องการทุจริต ทำให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถ “เข้าถึงได้ง่าย”

สำหรับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้นจะมีภารกิจที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยการตรวจสอบความถูกต้องตามกระบวนการและขั้นตอนทางงบประมาณและการตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณด้วย (value for money audit) เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันส่วนมากเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายของภาครัฐ สตง. จึงมีบทบาทที่สำคัญในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้ หาก สตง. มีความเข้มแข็งในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันก็จะสามารถเปิดโปงโครงการของภาครัฐที่ส่อที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นการป้องกันมิให้ความเสียหายเกิดขึ้น

สำหรับ ป.ป.ช. นั้นเป็นหน่วยงานหลักในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน บทบาทของ ป.ป.ช. ตามกฎหมายนั้นมีการครอบคลุมกว้าง คือ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงการส่งเสริมการตระหนักและการเรียนรู้เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

ในเชิงโครงสร้างองค์กรทั้งสามมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองทั้งในมิติของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการด้านบุคลากรและอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบที่เป็นมาตรฐานสากล ยกเว้นในส่วนของแหล่งงบประมาณที่ต้องของบประมาณ โดยทั้งสามหน่วยงานจะต้องเสนอของบประมาณผ่าน คณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้จะไม่มีอำนาจในการพิจารณาของบประมาณที่ร้องขอ เพียงแต่ส่งต่อให้รัฐสภาพิจารณาเท่านั้น หากแต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายรัฐบาลจะเป็นประธานและเป็นผู้กุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการการงบประมาณจึงสามารถที่จะแปรญัตติเพื่อที่จะตัดงบประมาณที่องค์การอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลขอได้ ซึ่งสำนักงบประมาณในฐานะหน่วยงานของภาครัฐก็จะต้องดำเนินการตามผลการพิจารณาของรัฐสภา ทำให้องค์กรเหล่านี้ประสบปัญหางบประมาณที่ไม่เพียงพอในช่วงรัฐบาลที่ไม่ให้การสนับสนุนการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันเนื่องจากรัฐบาลเองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนี้แล้ว บางองค์กร เช่น ป.ป.ช. ยังไม่มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับอีกด้วย เนื่องจากเป็นงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเป็นรายโครงการ หรือ รายกิจกรรม ต่างจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณในลักษณะของ “เงินอุดหนุน” ซึ่งเป็นเงินก้อน (block grant)” ทำให้มีความเป็นอิสระในการบริหารเงินมากกว่า

นอกจากปัญหาด้านงบประมาณแล้ว การบริหารงานขององค์กรอิสระทั้งสามแห่งยังเป็นไปในรูปแบบของหน่วยงานราชการทั่วไปทำให้ไม่คล่องตัว ตัวอย่างเช่น ทั้ง ป.ป.ช. และ สตง. ยังมิได้ออกระเบียบเกี่ยวกับระดับเงินเดือนของพนักงานทำให้ได้รับค่าตอบแทนตามระเบียบของกระทรวงการคลังซึ่งไม่สูงนัก นอกจากนี้แล้ว ค่าตอบแทนของกรรมการเองก็ไม่สูงนัก น้อยกว่าหน่วยงานของรัฐที่ต้องตรวจสอบบางแห่ง ในลักษณะเดียวกัน หน่วยงานเหล่านี้ก็มิได้ออกระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของตนเองทำให้ติดกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จึงไม่คล่องตัว

สำหรับอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนั้น พบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจที่จำกัด ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ไม่มีอำนาจในการกำหนดโทษแก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ส่งผลให้ประชาชนเดือดร้อน ไม่ได้รับความเป็นธรรม เพียงแต่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไข ปรับปรุง และหากหน่วยงานไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาก็สามารถทำได้เพียงการจัดทำรายงานเสนอต่อ ครม. สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเท่านั้น ยกเว้นในกรณีที่เป็นการทุจริตจึงส่งต่อให้ ป.ป.ช. สตง. หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อพบการใช้จ่ายเงินที่ผิดกระบวนการขั้นตอน หรือไม่คุ้มค่าก็ไม่มีอำนาจในการยับยั้งหรือดำเนินคดี หากแต่ต้องส่งให้ ป.ป.ช. “ชี้มูล” ซึ่งอาจใช้เวลานานมากทำให้ไม่สามารถป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ และในส่วนของการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เหมาะสม สตง. ได้เพียงรายงานต่อ ครม. และรัฐสภาเท่านั้นซึ่งในกรณีที่รัฐสภา (รวมถึงวุฒิสภา) มิได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร การพึ่งพาฝ่ายนิติบัญญัติให้ตรวจสอบหน่วยงานภายใต้สังกัดของฝ่ายบริหารก็เป็นไปได้ยาก

สำหรับอำนาจในการดำเนินการทางวินัยนั้น องค์การอิสระแทบไม่มีอำนาจในการเข้าไปก้าวก่ายฝ่ายบริหารเลย เช่น การที่หน่วยงานอิสระไม่สามารถกำกับมาตรฐานทางวินัยและจริยธรรมของข้าราชการและนักการเมืองได้ทำให้ไม่สามารถกีดกันข้าราชการและนักการเมืองที่มีพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนามิให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ ตัวอย่างของ ป.ป.ช. พบว่า หากไต่สวนและพบมูลความผิดทางวินัย ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดพิจารณาลงโทษทางวินัย แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการลงโทษทางวินัย ให้ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี หรือส่งให้ ก.พ. พิจารณาดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนดังกล่าวไม่ค่อยได้ผล เนื่องจาก ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการบังคับ หากต้องให้ฝ่ายบริหารดำเนินการเอง สำหรับตัวอย่างอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน พบกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทำการไม่เหมาะสมโดยการใช้อิทธิพลเคลื่อนที่เปิดดูภาพอนาจารในห้องประชุมรัฐสภา ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหลังจากมีการเผยแพร่ภาพข่าวจากสื่อมวลชน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพียงประสานงานไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้รับผิดชอบให้ดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม หากแต่ที่ประชุมคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับคำร้องเรียนไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวมิได้กระทำโดยเจตนา เป็นการเปิดดูเพียงเพื่อที่จะลบภาพเท่านั้น จึงไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

ในส่วนของการรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน (accountability) นั้น พบว่าทุกหน่วยงานมีหน้าที่รายงานต่อ ครม. สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภาปีละครั้งซึ่งสอดคล้องกับลักษณะที่เป็นสากล อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวมักไม่ได้เปิดเผยแก่สาธารณชนเนื่องจากความล่าช้าของฝ่ายนิติบัญญัติในการรับรองรายงานดังกล่าวทำให้การดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ไม่ได้รับการตรวจสอบจากประชาชน นอกจากนี้แล้ว ยังพบว่าองค์กรอิสระทั้งสามแห่งมีการเปิดเผยรายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณชนน้อยมาก เช่น ในกรณีของ ป.ป.ช. นั้นไม่มีการให้ข้อมูลที่ทันการณ์ครบถ้วนเกี่ยวกับคดีที่พิจารณาไปแล้ว หรือ คดีที่กำลังมีการพิจารณาทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้รายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลหน่วยงานและพฤติกรรมที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการชี้มูลความผิด ข้อมูลหลักฐานที่ใช้ในการพิจารณาตลอดจนการตัดสินใจของคณะกรรมการและเหตุผลรายละเอียดประกอบทำให้การทำงานขององค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเองนั้นไม่มีความโปร่งใส ต่างจากหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในบางประเทศเช่น Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของมลรัฐ New South Wales ประเทศออสเตรเลีย ที่มีการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดของทั้งเรื่องที่มีการชี้มูลไปแล้วในอดีตและที่อยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวนโดยมีรายละเอียดของเอกสารทั้งหมดที่ไม่เป็นเอกสารลับที่คณะกรรมการใช้ในการพิจารณาในเวปไซต์ซึ่งประชาชนที่สนใจสามารถคลิกเข้าไปดูได้¹⁶⁷

¹⁶⁷ <http://www.icac.nsw.gov.au/investigations/current-investigations>

สุดท้ายในส่วนของการประเมินผลการดำเนินงานนั้น พบว่า องค์การอิสระทั้งสามแห่งยังไม่มีเก็บบันทึกข้อมูลรายละเอียดและสถิติเกี่ยวกับผลการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นระบบทำให้ประเมินผลงานได้ยาก โดยเฉพาะในส่วนของการ “ส่งต่อ” เรื่องไปให้หน่วยงานอื่นพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นองค์การอิสระอื่นๆ เช่น ป.ป.ช. สตง. ปปง. ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบ หรือ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีของการกระทำผิดทางวินัย ตลอดจนการเสนอมาตรการหรือนโยบายให้กับฝ่ายบริหาร ฯลฯ

อย่างไรก็ดี จากข้อมูลสถิติที่รวบรวมได้พบว่า องค์การอิสระยังปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่เพราะต่างก็มีงานที่ค้างคาจำนวนมากเพราะขาดกำลังคน เช่น ป.ป.ช. มีบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของภาครัฐจำนวนมาก รวมทั้งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (กฎหมายฮั้ว) ก็มีเรื่องที่ค้างเกือบ 600 เรื่องในปี 2553 ในลักษณะเดียวกัน สตง. ตรวจสอบและรับรองงบประมาณของหน่วยงานของภาครัฐล่าช้า และสามารถสุ่มตรวจสอบโครงการและหน่วยงานของภาครัฐ ได้จำกัดเพราะขาดกำลังคน ล่าสุดการประเมินผลงานขององค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของ Political & Economic Risk Consultancy, Ltd.¹⁶⁸ แสดงให้เห็นว่า ป.ป.ช. มีผลการดำเนินงานที่ต่ำที่สุดในภูมิภาคเอเชีย รายงานดังกล่าวให้ความเห็นว่า ป.ป.ช. ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อกำจัดนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่ทุจริตมากกว่าการทำหน้าที่เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนอย่างจริงจัง ในลักษณะเดียวกัน สตง. ไทย ที่ในการสำรวจปี พ.ศ. 2555 ของ International Budget Partnership (IBP) ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีศักยภาพและผลการดำเนินงานที่ “แย่” ในระดับเดียวกับ สตง. ของกัมพูชา (NAA) ที่มีแนวโน้มพัฒนาดีขึ้นในช่วง 6 ปี สวนทางกับ สตง. ไทย

กล่าวโดยสรุป การที่ผลงานขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญยังไม่เป็นที่น่าพอใจนั้นเกิดจากเหตุผลหลายประการ แต่ปัจจัยหลักที่เป็นอุปสรรคได้แก่ ข้อจำกัดของงบประมาณ กระบวนการในการบริหารจัดการที่ยังคงแบบราชการทำให้ไม่มีความคล่องตัว ข้อจำกัดของอำนาจในการเอาผิดผู้ที่กระทำผิดโดยเฉพาะในกรณีของการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศได้

5.2 บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

5.2.1 ระบบและกลไกการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

คณะผู้วิจัยเห็นว่าระบบกลไกในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตามรัฐธรรมนูญฯ มีลักษณะที่รวมศูนย์มากเกินไปทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันไม่สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพด้วยข้อจำกัดที่เรื่องร้องเรียนจำนวนมากค้างที่ ป.ป.ช. ทำให้เกิดปัญหา “คอขวด” ในระบบดังกล่าว จึงเสนอให้มี

¹⁶⁸ Political & Economic Risk Consultancy, Ltd. (September 3, 2014). ASIAN INTELLIGENCE. An Independent Fortnightly Report on Asian Business and Politics. Hong Kong

การกระจายอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้องค์กรอิสระอื่นๆ เช่น ในกรณีของ สตง. อาจให้อำนาจในการที่จะ “ยับยั้ง” การเบิกจ่ายงบประมาณในกรณีที่พบเจอการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ถูกต้อง สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน การใช้ อำนาจดังกล่าวอาจดำเนินการผ่านศาลยุติธรรมดังเช่นในกรณีของ ปปง. ที่มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวหากมีเหตุอันควรที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด¹⁶⁹ ในขณะเดียวกัน อาจมีการพิจารณาให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานหน้าด่านในการรับเรื่องร้องเรียนมี “เขี้ยวเล็บ” มากขึ้น เช่น อาจกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่อย่างมิชอบหรือละเว้นในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อสาธารณชนในกรณีที่ไม่มี การดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อเสนอของผู้ตรวจการฯ เพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคม

5.2.2 โครงสร้างขององค์กรอิสระ

คณะผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างขององค์กรอิสระควรมีการปรับปรุงเรื่องที่มาของกรรมการ การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดอัตราเงินเดือนของกรรมการและพนักงาน และการบริหารงานขององค์กรดังนี้

ในประเด็นของที่มาของกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2550 นั้น คณะผู้วิจัย เห็นว่ากรรมการสรรหาควรมีความหลากหลายขึ้น มิได้หนักไปทางฝ่ายตุลาการดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อนหน้านี้ว่า กรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่สามได้รับการเสนอชื่อเพียงได้เสียงจากสองในสามของกรรมการสรรหาเพียง 3 ท่าน ที่มาจากศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาเท่านั้นเพราะเป็นการสรรหาในช่วงที่ไม่มีรัฐบาลหรือฝ่ายค้านเนื่องจากการปฏิวัติ คณะผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดให้องค์กรที่มีบทบาทในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันที่มีบทบาทที่ชัดเจนเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคมมีส่วนร่วมในการคัดเลือกกรรมการด้วย เช่น องค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันภาคเอกชน (ACT) องค์กรเพื่อความโปร่งใสประเทศไทย (Transparency International) สถาบันกรรมการบริษัทไทย (Institute of Directors) เป็นต้น รวมทั้งลดข้อจำกัดของ คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการให้ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการหรืออาจารย์มหาวิทยาลัยในระดับ ศาสตราจารย์ เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีผลงานในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจากภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน สื่อ ฯลฯ สามารถได้รับการพิจารณาด้วย

ในส่วนของงบประมาณนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรอิสระควรได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยอาจพิจารณาให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนดงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระ หรือมีคณะนั้นอาจมี การกำหนดงบประมาณให้เป็นจำนวนเงินต่อรายหัวประชากรที่เทียบเคียงได้กับหน่วยงานในลักษณะเดียวกัน ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีผลงานที่ดีกว่า เช่น อินโดนีเซียในกรณีของ ป.ป.ช. เป็นต้น ในกรณีของ สตง. อาจ พิจารณาให้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนร้อยละของโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐเพื่อให้ สตง.

¹⁶⁹ พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 48

ดำเนินการตรวจสอบความคุ้มค่าของโครงการ แต่หากเป็นเช่นนั้นแล้ว องค์กรอิสระจะต้องมีการทำสัญญา ประกันผลงานที่รัฐสภาสามารถประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น จะต้องมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลออนไลน์ การติดตามความก้าวหน้าของเรื่องที่มีการร้องเรียน หรืออยู่ระหว่างการสืบสวน สอบสวน ฯลฯ เป็นต้น เพื่อที่จะให้องค์กรอิสระใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า อนึ่ง อาจมีการพิจารณาให้ผู้เสียภาษีรายได้มีส่วนในการ จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบภาครัฐโดยการกำหนดให้สามารถเลือกได้ว่า ต้องการจะจัดสรรเงินภาษีของตนให้แก่หน่วยงานอิสระใดบ้างในลักษณะที่คล้ายคลึงกับในกรณีของการจัดสรร เงินงบประมาณให้แก่พรรคการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ในส่วนของคำตอบแทนของกรรมการและพนักงานนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการปรับปรุง เพิ่ม คำตอบแทนของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการขององค์กรอิสระ โดยเฉพาะ ป.ป.ช. เพราะมีความเสี่ยงที่จะถูก ผู้ที่ถูกชี้มูลความผิด ช่มชู้ ประทุษร้าย กดดันหรือฟ้องคดี หากไม่มีการปรับคำตอบแทนของกรรมการแล้ว การ ที่จะปรับปรุงคำตอบแทนของพนักงานระดับสูงหรือผู้เชี่ยวชาญให้มากไปกว่ากรรมการคงทำได้ยาก อนึ่ง อาจ พิจารณาอัตราคำตอบแทนของกรรมการให้ใกล้เคียงกับกรรมการองค์กรอิสระอื่นๆ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น กรรมการในคณะกรรมการกำกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน หรือ คณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ควรมีบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองกรรมการ ป.ป.ช. จากการถูกฟ้องในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย (immunity) ยกเว้นในกรณีที่กรรมการมีพฤติกรรมที่เป็นการทุจริตมิ ชอบเท่านั้นดังเช่นในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดิน

5.2.3 การบริหารจัดการ

การศึกษาพบว่า องค์กรอิสระฯ ยังมีการบริหารงานแบบหน่วยงานราชการแม้จะเป็นองค์กรที่มีอิสระ ในการกำหนดกฎ ระเบียบในการบริหารงานเองได้ทำให้ไม่คล่องตัว ส่งผลให้การปฏิบัติการกิจล่าช้า นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานเหล่านี้ยังไม่มีงบดำเนินงานแบบ “เครือข่าย” ที่เชื่อมโยงกับภาคประชาชน ซึ่งรวมถึงภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม สื่อ เนื่องจากมีการทำงานในลักษณะ “ปิดประตูทำเอง” ดังเช่น หน่วยงานราชการทั่วไป ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลหรือเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเท่าที่ควรทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ทั้งสามหน่วยงานจึงดำเนินการดังต่อไปนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน

- (ก) เร่งรัดให้มีการจัดทำระเบียบว่าด้วยการจ้างงาน อัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน การจัดซื้อจัดจ้าง ของตนเองเพื่อที่จะให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เพื่อที่จะสามารถดึงดูดผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขา โดยเฉพาะกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ บัญชี การเงิน ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบันจะพึ่งพากลไกของ อนุกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากหลายภาคส่วนที่มาปฏิบัติหน้าที่แบบสมัครใจ มีคำตอบแทนเป็น เบี้ยประชุมรายครั้งเท่านั้น ทำให้องค์กรไม่มีการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของตนเอง นอกจากนี้แล้ว องค์กรเหล่านี้ไม่ควรที่จะ “รับโอน” บุคลากรมาจากหน่วยงานราชการอื่นๆ โดย

ไม่มีการคัดกรองคุณสมบัติว่าเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ เพราะความแข็งแกร่งขององค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมาจากคุณภาพของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่

- (ข) พิจารณาที่จะว่าจ้างบริษัทเอกชนมาช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ (subcontract) เพื่อให้การดำเนินงานรวดเร็วขึ้น ดังเช่นในกรณีของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย ซึ่งว่าจ้างให้หน่วยงานเอกชนสืบเส้นทางการเงินของผู้ต้องสงสัย เป็นต้น
- (ค) สร้างเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันกับภาคเอกชน ประชาสังคม วิชาการและสื่อ เช่น การร่วมมือกับองค์กรผู้บริโภคมที่มีสาขาทุกจังหวัดทั่วประเทศในการรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน การเปิดให้ภาคเอกชนที่มีความรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการก่อสร้างของภาครัฐ ฯลฯ

5.2.4 ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบขององค์กร

หากในอนาคตจะมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่แน่นอนให้แก่องค์กรอิสระที่ตรวจสอบภาครัฐแล้ว หน่วยงานเหล่านี้จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่า มีการใช้งบประมาณที่จัดสรรให้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ควรมีการสร้างระบบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ที่เข้มข้นมากกว่าในปัจจุบันซึ่งเป็นการวัดผลการดำเนินงานในเชิงปริมาณ เช่น จำนวนคดีที่สามารถพิจารณาได้ ซึ่งไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ จึงอาจจะต้องมีการกำหนดดัชนีที่สามารถสะท้อนผลงานได้ดีกว่า เช่น จำนวนและระยะเวลาของเรื่องร้องเรียนทั้งในเรื่องการทุจริตหรือการสมคบร่วมกันในการกำหนดราคาประมูลที่ยังไม่มีการขโมยเป็นต้น ตลอดจนมีการประเมินความพึงพอใจของสาธารณชนต่อผลการดำเนินงานของหน่วยงานโดยบุคคลภายนอกในรายปี เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานเหล่านี้ควรให้ความสำคัญแก่ความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่โดยการเปิดเผยข้อมูลที่อยู่ในครอบครองให้มากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับคดีที่ได้พิจารณาแล้ว หลักการและเหตุผล ตลอดจนเอกสารข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคลหรือความลับธุรกิจ เพื่อให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางและความเป็นมืออาชีพขององค์กร เพราะสุดท้ายแล้ว หน่วยงานเหล่านี้จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากภาคประชาชนเพื่อที่จะค้ำจุนกับฝ่ายการเมืองและราชการ

อนึ่ง การออกแบบการตรวจสอบองค์กรเหล่านี้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา นั้นให้อำนาจแก่รัฐสภาเป็นหลัก ซึ่งเป็นจุดอ่อนเนื่องจากการเมืองเข้ามามีบทบาททำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นผู้ส่งเสริมหรือสนับสนุน ตลอดจนตรวจสอบหน่วยงานที่มีภารกิจในการตรวจสอบรัฐแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรอิสระปฏิบัติภารกิจอย่างโปร่งใสมากขึ้น อาจต้องมีการปรับแก้กฎหมาย เช่นในกรณีของการเปิดเผยรายงานประจำปีของ สตง. นั้นจะต้องมีการแก้กฎหมายให้สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้โดยอัตโนมัติภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่ว่ารัฐสภาจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ก็ตาม เป็นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการคลัง. *ประวัติกระทรวงการคลัง*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

http://www.mof.go.th/home/mofhistory_1.html

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ. (2545). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา*. กรุงเทพมหานคร. องค์การค้ำของครุสภา.

ฐานันท์ วรรณโกวิท (2553) *ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ.(2555). *รายงานผลสรุปโครงการ “ยุทธศาสตร์ข้าวไทย การวิจัยพัฒนาข้าวไทย และการมองไปข้างหน้า”*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก

<http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/A149.pdf>

นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ (2547) *การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ สนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า*

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2553) *เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (เรื่องเสร็จที่ 481/2553)*

พรเพ็ญ อันตระกูล (ไม่มีปี). *การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468) ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์ (2527). ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484.สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก*

<http://www.openbase.in.th/files/tbpj064.pdf>

รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี พ.ศ. 2550-2553

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2554 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รายงานประจำปี 2551 ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2551). กรุงเทพมหานคร. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

รายงานประจำปี 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2552). กรุงเทพมหานคร. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

รายงานประจำปี 2553 ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2553). กรุงเทพมหานคร. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

รายงานประจำปี 2554 ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2554). กรุงเทพมหานคร. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

รายงานประจำปี 2555 ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2555). กรุงเทพมหานคร. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

รายงานประจำปี 2556 ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2556). กรุงเทพมหานคร. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

- ฤทัย หงส์สิริ (2544) สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 7. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครุสภา.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2556). *เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://tdri.or.th/>
- สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.(2556). *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. ... (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว)*.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2551). *รายงานการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551*. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.oag.go.th>
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2553). *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553*.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.(2556). *รวมคำวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2553-2555*.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2550). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ*.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ไม่มีปี) *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2475*
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ไม่มีปี). *รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12/2519 (สามัญสมัยที่สอง)*.หน้า 544-560. คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://dl.parliament.go.th/>
- สำนักงบประมาณ *เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2552-2556*
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2544). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 8. การตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครุสภา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550) *รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องดีกว่าเดิม: ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่* [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก www.kpi.ac.th.
- หนังสือที่ระลึก ครบรอบ 12 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2555) . กรุงเทพมหานคร. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- กฤติการ ไชวาสินธุ์. (เมษายน – กันยายน 2545). ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา*. ปีที่1. (ฉบับที่ 1). (หน้า 5 – 17).
- รักษเกชา แฉฉวย. (กรกฎาคม – ธันวาคม 2553). *รายงานการศึกษาชุดงาน Anti-Corruption and Civil Right Commission (ACRC) สาธารณรัฐเกาหลี*. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่3. (ฉบับที่ 2). (หน้า179 – 184).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (พฤษภาคม 2555). “*เอกสารข่าวรัฐสภา ฉบับที่ 787*”. หน้า 46-47

ThaiPublica. (12. ตุลาคม 2556). *ทีดีอาร์ไอสรุปจำนำข้าว พบจุดรั่วไหลและความเสียหาย 5 ประเด็นหลัก “ฮั้วทุจริต-คุณภาพข้าวแย่อส่งออกหด-รายได้หาย-ระบบค้าข้าวพัง”* [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2013/10/tdri-thailands-rice-strategy/>

ภาษาอังกฤษ

ACRC Korea Annual Report 2013. (February 2014). Part 2 Handling Complaints. (Page 23 – 44). Seoul. Anti – Corruption & Civil Rights Commission.

Affiliated Network for Social Accountability – East Asia Pacific. ***Citizen Tools and Methodologies in Participatory Audit***. Practice Brief Issue No. 2, Series of 2014 Citizen Participatory Audit Project . [Online]. Available: http://ansa-eap.net/assets/1068/CPA_PRACTICE_BRIEF_2.pdf

Alventosa, J.R. and Baldacchino, A. (April 2013). *An Overview of the Cour des Comptes of France*. International Journal of Government Auditing. [Online]. Available: http://www.intosajournal.org/highlights/cour_des_comptes_france_apr2013.html

Annual Report of The Ombudsman 2010. (June 2010). Hong Kong. Office of The Ombudsman, Hong Kong.

Annual Report of The Ombudsman 2011. (June 2011). Hong Kong. Office of The Ombudsman, Hong Kong.

Annual Report of The Ombudsman 2012. (June 2012). Hong Kong. Office of The Ombudsman, Hong Kong.

Annual Report of The Ombudsman 2013. (June 2013). Hong Kong. Office of The Ombudsman, Hong Kong.

Annual Report of The Ombudsman 2014. (June 2014). Hong Kong. Office of The Ombudsman, Hong Kong.

Community Relation Department, Hong Kong’s Independent Commission Against Corruption [Online]. Available: http://www.icac.org.hk/en/community_relations_department/sd/index.html

Cour des Comptes. (undated). *La mission de contrôle de la Cour*. [Online]. Available: <https://www.ccomptes.fr/Questions-reponses/La-mission-de-contrôle-de-la-Cour>

Dean M. Gottehrer and Michael Hostina. (April 8, 1998). *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*. Alaska. The state of Alaska Ombudsman.

- Direction de l'information légale et administrative, Premier Ministre. (June 2013). *Qu'est-ce que c'est la Cour de discipline budgétaire et financière?*. [Online]. Available: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-dependances-etat/controle-finances-etat/qu-est-ce-que-cour-discipline-budgetaire-financiere.html>
- Farrukh Moriani. 2009. *Role of Civil Society in the Work of Ombudsman*. Asian Ombudsman Association.
- Gabriele Kucsko-Stadimayer. (June 2006). *First Results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman-Institutions and their Legal Basis*. Vienna. University of Vienna.
- Heilbrumm, Jong (2004), *Anti0corruption Commission: Panacea or Real Medicineto fight corruption?* The World Bank. [Online]. Available: <http://www.siteresources.worldbank.org>.
- International Budget Partnership. *Concerned Citizens of Abra for Good Government (CCAGG)*. [Online]. Available: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Profile-of-CCAGG-Philippines-2011.pdf>.
- INTOSAI, *Eight Pillars defining the Independence of Supreme Audit Institutions (SAIs)*. [Online]. Available: <http://www.intosai.org>
- Jon S.T. Quah, (2007), *Anti-Corruption Agencies in Four ASIAN Countries: a Comparative Analysis*, International Public Management Review, Vol. 8, Issue 2.
- Kayrak, M. (2008). *Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption*. Journal of Financial Crime, Vol. 15 Issue: 1, p.60 – 70.
- Kwok, Tony, *Formulating An Effective Anti-Corruption Strategy-The Experience of Hong Kong ICC*. [Online]. Available: http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no69/16_P196-201.pdf
- Meagher, Paul (2002), *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*. Paper submitted to the World Bank. [Online]. Available: <http://www1.worldbank.org>
- National Audit Office. (undated). *State Audit in the European Union*. [Online]. Available: http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/12/State_Audit_Book.pdf
- OECD (2008), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models*. [Online]. Available: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>
- Organisation of Economic and Cooperation Development (OECD) (undated). *Good Practice in Supporting Supreme Audit Institution*. [Online]. Available: www.oecd.org

- Political & Economic Risk Consultancy, Ltd. (September 3, 2014). ASIAN INTELLIGENCE. An Independent Fortnightly Report on Asian Business and Politics. Hong Kong
- Public Policy Division, Department for International Development . (undated) *Characteristics of different external audit systems*. [Online]. Available: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>
- Ramkumar, V. (undated). *Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society*. International Budget Project. [Online]. Available: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/public%20participation%20and%20minorities.pdf>
- Sirilaksana Khoman, Chayun Tantivasdaharn and Phongthorn Wrasai (2009), *Comparative Study of Anticorruption Measures and Procedures in Selected APEC Economies*. APEC Secretariat, Singapore.
- Seong-Pil Hong. (2011). *A Comparative Study on Ombudsman Institutions in Asian Region*. Seoul. Anti – Corruption & Civil Rights Commission Korea, Republic.
- Sofia Wickberg, (2013), *Best practices for Anti- Corruption Commissions*, Transparency International, March 2013.
- The Swedish Parliamentary Ombudsmen’s Annual Report*. (July 1,2012 to June 30,2013). SUMMARY IN ENGLISH. Stockholm. The Swedish Parliamentary Ombudsmen.
- UNDP (2009) *Methodology for Assessing Capacities of Anti-corruption Agencies to Perform Preventive Functions*, UNDP //bratislava Regional Centre. [Online]. Available: http://www.uopeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Methodology_for_Assessing_the_Capacities_of_Anti_Corruption_Agencies_to_Perform_Preventive_Functions.pdf
- van Zyl, A., Ramkumar, V. and de Renzio, P. (2009). *Responding to the challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislature s and civil society help?*. U4 Issue: Vol. 1. The U4 Anti-Corruption Resource. Chr. Michelsen Institute. [Online]. Available: <http://www.u4.no/publications/responding-to-the-challenges-of-supreme-audit-institutions-can-legislatures-and-civil-society-help/>
- Wikipedia.org (undated). *Public Accounts Committee (United Kingdom)*. [Online]. Available: [http://en.wikipedia.org/wiki/Public_Accounts_Committee_\(United_Kingdom\)\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Public_Accounts_Committee_(United_Kingdom)))

กฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อ. 1079/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 472/2555 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2555

พระราชกฤษฎีกายกยอผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www2.ofm.mof.go.th/index.php/2011-06-18-07-43-23/2011-06-20-04-34-59/doc_details/1102--2556-9--2556.html

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2555

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติพระธรรมนูญว่าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237 (พ.ศ. 2418)

ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง จัดทำแผนการปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2546

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 29 เรื่อง
**แก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
ฉบับที่ 12** วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12 เรื่อง
ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2549
ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 72/2557 เรื่องการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2519

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI) (1997). “Lima Declaration of
Guidelines on Auditing Precepts”. [Online]. Available:

http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf

International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI) (2007). “The Mexico
Declaration on SAI Independence” [Online]. Available:

http://www.issai.org/media/12922/issai_10_e.pdf

เว็บไซต์อ้างอิง

<http://dl.parliament.go.th>

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>

<http://www.aseansai.org>

<http://www.asosai.org>

<http://www.icac.org.hk>

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

<http://www.intosai.org>

<http://www.krisdika.go.th>

<http://www.oag.go.th>

<http://www.oecd.org>

<http://www.nacc.go.th>

<http://www.u4.no>

<http://www.treasury.govt.nz/> New Zealand’s Ministry of Finance

<http://www.oag.govt.nz> New Zealand’s Office of the Auditor-General

<http://www.kemenkeu.go.id/en> Indonesia's Ministry of Finance

<http://www.bpk.go.id/> Board Audit of the Republic of Indonesia

<http://survey.internationalbudget.org/> Open Budget Index