

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้ประมวลงานวิจัยที่ได้รับทุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 โดยมีเป้าหมายประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องธรรมาภิบาลและการต่อต้านการทุจริตทั้งหมด

คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกงานวิจัย 40 ชิ้นจากฐานข้อมูลงานวิจัยออนไลน์ elibrary.trf.or.th ของ สกว. เพื่อประมวลสาระที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อและจัดหมวดหมู่โดยเลือกใช้กรอบแนวคิด “สมการคอร์รัปชัน” ของศาสตราจารย์ Robert Klitgaard ซึ่งนิยามว่า Corruption = Monopoly (การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ) + Discretion (การใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจ) – Accountability (การตรวจสอบ) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่กว้างพอที่จะใช้จัดหมวดงานวิจัย ได้ง่าย โดยผลการประมวลองค์ความรู้มีดังนี้

1. การผูกขาดอำนาจการเมืองและธุรกิจ

การทบทวนงานวิจัยของ สกว. ที่จัดทำในช่วง 21 ปีที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาการผูกขาดซึ่งถูกวิเคราะห์จากงานวิจัย มีอยู่ 2 ปัญหา ได้แก่ (1) การผูกขาดอำนาจการเมือง ระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์ และ (2) การผูกขาดทางเศรษฐกิจ กรณีรัฐวิสาหกิจและการให้สัมปทานเอกชน

1.1 การผูกขาดอำนาจการเมือง ระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์

การผูกขาดอำนาจการเมือง ระบบพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์ เป็นปัญหาเชิงโครงการอยู่คู่สังคมไทยมาหลายยุค ในช่วง พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2540 รัฐบาลอ่อนแอจากการถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทาง จากการแข่งขันทางการเมืองที่สูง แต่นักการเมืองไม่สามารถระดมทุนในวงกว้างได้ จึงต้องพึ่งพาแหล่งทุนจากกลุ่มนายทุนกลุ่มแคบ ๆ ซึ่งต้องตอบแทนด้วยการดำเนินนโยบายที่เอื้อประโยชน์เฉพาะบางกลุ่ม จนเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการและการเมืองครั้งสำคัญคือการออกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาลเข้มแข็งมากขึ้นจากการที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเลือกตั้งอย่างท่วมท้น แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยรักไทยก็ยังคงเป็นตัวแทนของกลุ่มทุน (กลุ่มใหม่) ซึ่งยังผูกขาดอำนาจการบริหารประเทศ การดำเนินนโยบายก็ยังเอื้อต่อกลุ่มทุนกลุ่มแคบ ๆ อยู่เช่นกัน และเกิดเป็นทุนนิยมแบบพวกพ้อง (crony capitalism) ในขณะที่การตรวจสอบตามระบบรัฐสภาและภาคประชาชนยังทำได้ยาก

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ยังไม่ช่วยเพิ่มการแข่งขันทางการเมือง เนื่องจากอุปสรรคสำคัญยังคงอยู่ซึ่งได้แก่ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ การกระจุกตัวทางการเมือง และเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมือง อุปสรรคเหล่านี้พาไปสู่การผูกขาดอำนาจการเมืองของนักการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเมื่อเข้าสู่อำนาจแล้ว ผู้บริหารประเทศก็มีผลประโยชน์ทับซ้อนและก่อให้เกิด “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” โดยวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้บริหารประเทศมี 3 วิธี ได้แก่ (1) การออกและ

เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ เพื่อเอื้อต่อธุรกิจ (2) การจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่ธุรกิจที่ตนเองมีส่วนได้เสีย (เช่น สัมปทาน งบประมาณอุดหนุน) และ (3) การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ (เช่น การเจรจาต่อรองธุรกิจส่วนตัวในต่างประเทศ)

1.2 การผูกขาดทางเศรษฐกิจ กรณีรัฐวิสาหกิจและการให้สัมปทานเอกชน

แม้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 จะมีกลไกเพื่อเน้นควบคุมนักการเมืองมากขึ้นโดยเฉพาะการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและกระบวนการถอดถอนและดำเนินคดีอาญา แต่ข้าราชการระดับสูงก็ยังคงเป็นกลไกสำคัญให้นักการเมืองใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดสรรงบประมาณที่มีการผันงบประมาณสู่พื้นที่ของตัวเอง การได้รับสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ สัมปทาน เป็นต้น

งานวิจัยของ อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547 พบว่า บริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะมีอัตรากำไรที่สูงกว่าบริษัทที่ไม่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองที่ประกอบธุรกิจประเภทเดียวกัน โดยเฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 11 ในช่วงปี พ.ศ. 2544

การปฏิรูประบบราชการและการเมืองหลังปี พ.ศ. 2540 ยังคงไม่สามารถป้องกันผู้บริหารประเทศใช้อำนาจในการคอร์รัปชันและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องตนเองได้ ซึ่งช่องทางการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายพยายามมานานคือ การครอบงำรัฐวิสาหกิจ และการแทรกแซงการให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชน

● การครอบงำรัฐวิสาหกิจ

ประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง (ข้อมูลตามรายงานวิจัย) ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งนี้ การสำรวจบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุด 20 บริษัท พบว่า มี 5 บริษัทที่เป็นบริษัทเครือ ปตท. ซึ่งมีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 45.6 ของรายได้รวมของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ทั้งหมด ข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐวิสาหกิจไทยมีขนาดที่ใหญ่ในแง่ของมูลค่าทางเศรษฐกิจ การครอบงำรัฐวิสาหกิจจึงเปรียบเสมือนการครอบงำเศรษฐกิจไทยในระดับหนึ่ง

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐอีกประเภทที่ถูกวิเคราะห์ว่ามีปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและมีข้อบกพร่องในเรื่องธรรมาภิบาล ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และคณะ 2552 พบว่า รัฐวิสาหกิจไทย 7 แห่งอันได้แก่ บมจ. ปตท. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) บมจ. การบินไทย บมจ. อสมท สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และ บมจ. ทีโอที มีอุปสรรคในการดำเนินงานมีประสิทธิภาพจากปัจจุบันภายในและภายนอก อุปสรรคจากปัจจัยภายใน ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการยังเป็นลักษณะเพื่อตอบแทนทางการเมือง มีข้าราชการมากเกินไป และขาดความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับการดำเนินงาน มีผลประโยชน์ทับซ้อนและไม่ถูกตรวจสอบกรณีตัดสินใจผิดพลาด ส่วนอุปสรรคอันเกิดจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ กฎระเบียบไม่เอื้อและไม่สร้างแรงจูง

ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เอื้อประโยชน์ให้ได้เปรียบบริษัทเอกชนในธุรกิจเดียวกัน รัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีวัตถุประสงค์คล้ายกันจนผู้ประเมินไม่สามารถประเมินได้อย่างเป็นวัตถุประสงค์ มีการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

หลังปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีแนวคิดแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชนเต็มตัว แต่ยังไม่สำเร็จ ทำให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งยังคงมีสถานะ “กึ่งรัฐกึ่งเอกชน” การคงสถานะแบบนี้เปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างสะดวกมากขึ้น

รัฐวิสาหกิจด้านธุรกิจพลังงานเป็นตัวอย่างที่เห็นชัดในเรื่องนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2556 พบว่า มีการแปรรูป บมจ. ปตท. และ กฟผ. แบบกึ่งรัฐกึ่งเอกชน ความเป็นรัฐทำให้ผูกขาดในธุรกิจที่เกี่ยวข้องและได้รับประโยชน์พิเศษต่าง ๆ จากรัฐ เช่น สิทธิสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม เงินกู้ค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง แต่ความเป็นเอกชนทำให้กำไรที่ได้ถูกโอนไปสู่กลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และรัฐวิสาหกิจนั้นก็ยังได้รับประโยชน์ในฐานะเอกชน เช่น การส่งเสริมการลงทุน การยกเว้นไม่ต้องทำตามมติ ครม. หรือระเบียบราชการ ในขณะที่การบริหารงานยังมีกลุ่มข้าราชการไปบริหาร อย่างไรก็ตาม อดีตรายงานฉบับนี้ไม่ได้มีข้อเสนอแนะชัดเจนกว่าต้องทำอะไรเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

● การให้สัมปทานแก่เอกชน

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 เห็นว่า “สัมปทานเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนเข้ามาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะต่าง ๆ” ถือเป็นการลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาทเอกชนมากขึ้น ข้อดีคือเป็นการสร้างบริการสาธารณะที่แพร่หลายมากขึ้น แต่การให้สัมปทานก็หมายถึงการให้เอกชนรายนั้นถือสิทธิผูกขาดหาประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะหรือสินทรัพย์ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว หากกระบวนการอนุมัติให้สัมปทานไม่โปร่งใสและรัดกุม ก็จะก่อให้เกิดปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกิน (rent seeking) ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ดังที่เกิดกับกรณีศึกษาการให้สัมปทาน 4 กรณี ได้แก่ สัมปทานโทรคมนาคม สัมปทานโทรทัศน์ สัมปทานร้านค้าปลอดภาษี และ สัมปทานทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งพบการคอร์รัปชันในทุกขั้นตอน ทั้งการได้มาซึ่งสัญญา การบริหารสัญญา การแก้สัญญา และการยกเลิกสัญญา วิธีการเข้าถึงอำนาจรัฐเพื่อให้ได้ซึ่งสัมปทานที่พบคือ บริษัทผู้รับสัมปทานจะเชิญเจ้าหน้าที่รัฐเป็นกรรมการของบริษัทเพื่อตอบแทนที่ช่วยให้ได้สัมปทาน

2. อำนาจการใช้ดุลยพินิจ

การสำรวจเนื้อหาของรายงานวิจัยของ สกว. ทั้ง 30 ฉบับ พบว่า คอร์รัปชันอันเกิดจากการบิดเบือนอำนาจดุลยพินิจมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเด็น ได้แก่ การกำกับดูแลของรัฐ (regulator) การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดสรรทรัพยากรของรัฐ และระบบยุติธรรม

2.1 ดุลยพินิจขององค์กรกำกับดูแลตลาด และการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์

ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชนขึ้นมาจำนวนมาก แต่งานวิจัยจำนวนมากกลับพบว่า หน่วยงานกำกับดูแลเหล่านั้น แม้จะมีโครงสร้างที่เป็นอิสระจากการเมืองหาก แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงไม่ปลอดจากการแทรกแซงของการเมืองหรือการแทรกแซงของธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับ หรือที่เรียกว่า “พฤติกรรมการครอบงำ” (regulatory capture) อัมมาร สยามวาลา และคณะ 2547 พบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2547 มีช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ที่สำคัญ ได้แก่

- (1) การออกหรือแก้ไขกฎ ระเบียบของภาครัฐเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง
- (2) การละเลยที่จะบังคับใช้กฎหมายที่จะเป็นโทษแก่ธุรกิจของตน เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
- (3) การให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจของตนและพวกพ้อง เช่น การให้สิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

2.2 ดุลยพินิจในการจัดซื้อจัดจ้าง

งานวิจัยเรื่องคอร์รัปชันและธรรมาภิบาลในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีจำนวน 6 ฉบับ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังคงมีช่องโหว่ให้เกิดการทุจริต นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2554 พบว่าการจัดซื้อจัดจ้างนี้มีความผิดปกติจากประเด็นการทุจริต 3 ลักษณะ ได้แก่ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่พัสดุ การสมยอมราคาหรือฮั้วราคา รวมถึงการ “ล็อกสเปก” หรือการกำหนดคุณลักษณะหรือคุณสมบัติเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้เสนอราคาบางราย และการใช้บริษัทอื่นบังหน้า และในการดำเนินการมักมีเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้ความร่วมมือ โดยความไม่ชอบมาพากลที่พบเจอมากที่สุด คือ การล็อกสเปก ความไม่โปร่งใสในการประกาศเพื่อแจ้งข่าวการจัดซื้อจัดจ้างและความผิดปกติในการบริหารสัญญาหรือโครงการ

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มาตรการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่สำคัญที่มีการนำมาใช้ได้แก่ (1) การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (สนย.) ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และ (2) การให้หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเปิดเผยราคากลางต่อสาธารณชน และ (3) การกำหนดให้บริษัทคู่สัญญาของรัฐต้องจัดทำแสดง “บัญชีรายการรับจ่ายของโครงการ” (บข. 1) ต่อกรมสรรพากร ซึ่งเป็นข้อบังคับตามมาตรา 103/7 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2554)

อนึ่ง e-auction ยังคงไม่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพจัดซื้อจัดจ้างและไม่สามารถป้องกันการฮั้วกันในการประมูลได้เท่าไรนัก เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องมาเคาะราคาในสถานที่ที่จัด

ไว้ให้ ไม่สามารถเสนอราคาผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้ ทำให้จำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมการประมูลได้ นอกจากนี้ e-auction ยังมีต้นทุนการดำเนินการที่สูงเท่ากับประมูลแบบยื่นซอง

ส่วนการการให้จัดยื่นแบบ บข. 1 ยังสร้างภาระและอุปสรรคบริษัทรายเล็กซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่บัญชีที่เชี่ยวชาญเรื่องนี้ ทำให้เสียเปรียบบริษัทใหญ่อันเป็นการกีดกันการแข่งขัน

2.3 ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรม

หน่วยงานในกระบวนการที่มีงานวิจัยศึกษาถึงคอร์รัปชันในการใช้ดุลยพินิจ ได้แก่ ตำรวจ และ ศาลยุติธรรม โดยมีข้อค้นพบดังนี้

● ตำรวจ

ตำรวจมีภาพลักษณ์ด้านคอร์รัปชันที่ดีขึ้นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา โดยสัดส่วนหัวหน้าครัวเรือน ที่เห็นว่าตำรวจทุจริตและแจ้งว่าถูกเรียกรับสินบนมีสัดส่วนลดลง แต่ในขณะที่การใช้บริการจากสถานี ตำรวจยังถูกร้องเรียนมากขึ้นจากผู้ไปติดต่อราชการ

สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจเองแล้ว ปัญหาที่สำคัญคือปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ สุณีย์ กัลยะจิตร และคณะ 2556 พบว่าปัญหา 2 ปัญหาหลัก ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างขององค์กรตำรวจ และปัญหาระบบการแต่งตั้งและโยกย้ายที่ไม่ชัดเจน ในปัญหาโครงสร้างขององค์กรตำรวจนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ไม่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนี้การทำงานของตำรวจยังขาดการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบและประเมินผลจากภายนอก

● ศาลยุติธรรม

ในปี พ.ศ. 2557 ผู้ใช้บริการศาลยุติธรรมร้อยละ 10 ตอบว่าเคยถูกเรียกรับสินบน ในขณะที่ 15 ปีก่อนนั้น สถิติดังกล่าวจะอยู่ที่กว่าร้อยละ 33 โดยคดีส่วนใหญ่ที่มีการเรียกสินบนมักเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน

ข้อมูลจากข้อเสนอปฏิรูประบบยุติธรรมในสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ 2550 ชี้ว่าศาลยุติธรรมต้องปรับปรุงอย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่ หนึ่ง ศาลต้องเปิดผลคดี และต้องมีการควบคุมการใช้ดุลยพินิจซึ่งไม่ได้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว สอง มีกฎหมายลงโทษตุลาการผู้บิดเบือนกฎหมาย สาม ขยายความการดูหมิ่นศาลให้กว้างขึ้น ในลักษณะเดียวกับศาลปกครองที่สามารถถูกวิจารณ์ทางวิชาการได้

3. การตรวจสอบรัฐ

การสำรวจงานวิจัยของ สกว. พบว่า มีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของภาครัฐ อยู่ 4 ประการจากมุมของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ได้แก่ (1) ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรหรือ

หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ (2) องค์การอิสระตาม รธน. (3) รัฐสภา และ (4) สื่อมวลชนและภาคประชาชน โดยกลไกตรวจสอบสามประเภทแรกนั้น ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2545 เรียกว่าระบบตรวจสอบและถ่วงดุล “เชิงสถาบัน”

3.3.1 การตรวจสอบภายในองค์กร

● การสร้างระบบประเมินผลงานฝ่ายบริหาร

งานวิจัยของ สกว. เสนอว่าควรมีการตั้งสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกระทรวงและกรม (รวมผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจภายในกระทรวง) หรือ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐบาล (Government Accountability Act) รวมถึงการปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พ.ร.บ. งบประมาณ ให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต่อการบริหารงานราชการ (accountability for results) มากขึ้น

● การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

มีข้อเสนอแก้กฎระเบียบเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน 5 ข้อ ได้แก่ (1) แก้ไข “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ. 2543” ให้มีเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและมีบทลงโทษ และมีคณะกรรมการวินิจฉัยที่น่าเชื่อถือ (2) แก้ไข พ.ร.บ. การจัดการหุ้นและหุ้นส่วนของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 โดยห้าม รมต. และบุคคลในครอบครัวถือหุ้นบริษัทเอกชนเกินร้อยละ 5 (3) ให้มีการเปิดเผยข้อมูลของ รมต. ที่เดินทางไปต่างประเทศด้วยงบประมาณจากภาครัฐ (4) แก้ไข พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ห้ามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการออกกฎของฝ่ายปกครอง (5) ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ โดยให้ระบุจำนวนและรายชื่อบริษัทที่รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการอุดหนุนหรือส่งเสริมธุรกิจเอกชน และมีการติดตามผลกระทบ เพื่อป้องกันการอนุมัติงบประมาณที่เอื้อประโยชน์ต่อเครือข่ายธุรกิจที่ใกล้ชิดของผู้บริหารประเทศ และ (6) ปรับปรุงโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการและผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจ โดยให้มีการแสดงข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับธุรกิจที่ประกอบธุรกิจกับรัฐวิสาหกิจ และแนวทางการคัดสรรกรรมการให้ชัดเจน

● การสร้างความรับผิดชอบทางการเงินคลัง

เสนอให้มีการออก “ธรรมาภิบาลการคลัง” (Financial Responsibility Act) ซึ่งบัญญัติให้รายได้ทั้งหมดต้องเข้าเงินคลัง และต้องมีการจัดทำงบการเงินรวม (fiscal consolidation) โดยเอางบประมาณของรัฐวิสาหกิจ อปท. และเงินกู้ต่างประเทศ มารวมกับงบประมาณประจำปีด้วย พร้อมกำกับการใช้งบประมาณด้วย พ.ร.บ. เงินคลัง นอกจากนี้แล้ว ยังต้องแยกสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) ซึ่งหมายถึงธนาคารของรัฐออกจาก พ.ร.บ. ธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากสถาบันการเงินเหล่านี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายที่ไม่รับผิดชอบต่อคลังของประเทศ และตรวจสอบได้ยาก

3.3.2 รัฐสภาไทย

รัฐสภาไทยภายใต้ รธน. พ.ศ. 2540 ถูกวิเคราะห์ว่าไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำให้มีการออกกฎหมายผ่านกระบวนการที่ไม่โปร่งใสเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง คณะกรรมาธิการ (กมธ.) ติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และกมธ. งบประมาณของวุฒิสภายังไม่เน้นเรื่องผลสัมฤทธิ์ของการบริหารราชการมากนัก

ทั้งนี้ ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงการตรวจสอบของรัฐสภาให้เข้มแข็งมากขึ้นมีดังนี้ *ประการแรก* กมธ. งบประมาณสภาฯ ต้องวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายงบประมาณและจัดสรรวงเงินงบประมาณจำแนกเป็นรายสาขา จัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา และให้มีหน่วยงานวิจัยของรัฐสภา เช่น สถาบันพระปกเกล้า เพื่อช่วยสนับสนุนภารกิจพิจารณากฎหมายและงบประมาณอย่าง Office of Budget Management *ประการที่สอง* ให้มีการเปิดเผยบันทึกประชุมรัฐสภาต่อสาธารณะ จัดทำฐานข้อมูลนิติบัญญัติ ประวัติการเสนอกระทู้ ร่างกฎหมาย ระเบียบวาระการประชุม และ *ประการที่สาม* วุฒิสภาต้องสามารถเห็นชอบร่างกฎหมายและเปิดอภิปราย ครม. เพื่อให้แถลงข้อเท็จจริงได้ แต่ไม่จำเป็นต้องลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ ยังต้องมีอำนาจรับรองผู้ดำรงตำแหน่งใน

3.3.3 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รธน. พ.ศ. 2540 ได้ให้กำเนิดองค์กรอิสระหลายแห่งเพื่อเข้ามาช่วยตรวจสอบการทำงานของรัฐนอกจากการตรวจสอบโดยรัฐสภา องค์กรอิสระที่มีบทบาทหลักในป้องกันและขจัดคอร์รัปชันและปัญหาธรรมาภิบาล 3 แห่งอย่าง ป.ป.ช. สตง. และ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ยังคงมีอุปสรรคอย่างน้อย 5 ประการในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ คือ การขาดอิสระทางงบประมาณ บุคลากรไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับภาระงานตรวจสอบทุจริต การประสานงานกันไม่ราบรื่นระหว่างหน่วยงานตรวจสอบทุจริตด้วยกันเอง หรือกับหน่วยงานอื่น ความบกพร่องในการบริหารจัดการภายในองค์กร การไม่ค่อยเปิดเผยข้อมูลการตรวจสอบต่อสาธารณะ

3.3.4 ภาคประชาชน และเครื่องมือตรวจสอบรัฐ

ช่วงปี พ.ศ. 2545 ภาคประชาชนในช่วงนั้นมีความตื่นตัวเรื่องคอร์รัปชันและการตรวจสอบภาครัฐโดยเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ยังเน้นเปิดโปงและการพิทักษ์สิทธิของตนเอง รธน. พ.ศ. 2540 ได้สร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน 3 ช่องทาง ดังนี้

● การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ

ได้มีการออก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเครื่องมือรับรองสิทธิดังกล่าวของประชาชน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ แต่ประชาชนยังมีภาระค่าใช้จ่ายและประเด็นเรื่องเวลาในการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งหากต้องการข้อมูลประเภทใดอาจต้องคัดลอกด้วยลายมือ ยังมีอีกหลายหน่วยงานของ

รัฐที่ยังปรับตัวช้าและไม่ให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูล นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) ยังไม่มีความเป็นอิสระเต็มตัว โดยยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี

● การทำประขามติและการทำประชาพิจารณ์

รธน. พ.ศ. 2540 ให้สิทธิประชาชนออกเสียงลงประชามติในเรื่องที่ ครม. เห็นว่าจะกระทบประโยชน์ได้เสียของชาติหรือประชาชน แต่ผลของประชามติก็ยังเป็นเพียงคำปรึกษาแก่ ครม. เท่านั้น นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติใดชี้ชัดว่า ครม. ต้องทำประชามติในเรื่องใดบ้าง

จึงเสนอให้มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์การทำประชามติใหม่ 3 เรื่อง ได้แก่ หนึ่ง ประชามติต้องมีผลผูกพันความการตัดสินใจของ ครม. สอง ตัวอย่างของเรื่องที่ต้องทำประชามติ เช่น กรณีที่รัฐบาลจะทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือกรณีที่รัฐสภาไม่รับหลักการร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ เป็นต้น การลงประชามติในเรื่องลักษณะนี้จะช่วยป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดทางการเมืองในการออกนโยบายหรือกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง และ สาม ควรให้มีการทำประชามติในระดับท้องถิ่นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และแก้ปัญหาการขาดธรรมาภิบาลของอปท.

● การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและ

การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายและการร้องเรียนแบบกลุ่ม (รวบรวบชื่อ 50,000 คนเสนอสภาผู้แทนราษฎร) และการฟ้องร้องแบบกลุ่ม (class action law) เป็นเครื่องมือให้ประชาชนได้เสนอชื่อหรือเสนอความต้องการของตนเองต่อรัฐโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรค ในการรวบรวมชื่อ 50,000 คน เพื่อเสนอกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎรมักตั้งเรื่องให้ล่าช้า ในขณะที่การรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอให้ออกกฎหมายมีต้นทุนเกิดขึ้นที่ประชาชนต้องแบกรับภาระปัญหาต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเร่งให้มีการปรับปรุงและแก้ไขข้อกฎหมาย ดังนั้น การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายต่อสภาฯ ต้องมีการรับข้อเสนอภายใน 3 เดือน และต้องลดจำนวนรายชื่อลงเพื่อให้การรวบรวมรายชื่อง่ายขึ้น พร้อมให้ป.ป.ช. ตรวจสอบรายชื่อดังกล่าวว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยหรือไม่

4. ข้อเสนอแนะสำหรับโจทย์วิจัย

ในประเด็นเรื่องผูกขาด เรื่องที่มีการศึกษาน้อย คือ (1) การผูกขาดสิทธินำเข้าสินค้าเกษตรภายใต้ระบบโควตา เช่น ถั่วเหลือง ข้าวโพด ทำให้ผู้ที่ได้รับโควตามาก มีกำไรส่วนเกินมาก และ (2) การผูกขาดจากการปฏิเสธหรือในการจำกัดใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลอันควร เช่น ในกรณีของการออกใบอนุญาตการจัดตั้งโรงรับจำนำ จึงควรมีการศึกษาวิเคราะห์ว่าประเทศไทยมีใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจใดบ้างและกระบวนการในการอนุญาตนั้นมีความชัดเจน โปร่งใส หรือมีอุปสรรคปัญหาอย่างไรบ้าง